

## Empleo, ingreso y bienestar



**Agenda para el desarrollo**

*Volumen 11*

## Agenda para el desarrollo

*Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*

Volumen 1

*Desarrollo económico: estrategias exitosas*

Volumen 2

*México en el mundo: inserción eficiente*

Volumen 3

*Macroeconomía del crecimiento sostenido*

Volumen 4

*Finanzas públicas para el desarrollo*

Volumen 5

*Financiamiento del crecimiento económico*

Volumen 6

*Política industrial manufacturera*

Volumen 7

*Política energética*

Volumen 8

*Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*

Volumen 9

*Educación, ciencia, tecnología y competitividad*

Volumen 10

*Empleo, ingreso y bienestar*

Volumen 11

*Derechos y políticas sociales*

Volumen 12

*Políticas de desarrollo regional*

Volumen 13

*Sustentabilidad y desarrollo ambiental*

Volumen 14

*Democracia y gobernabilidad*

Volumen 15

# Empleo, ingreso y bienestar

José Luis Calva  
*Coordinador*

Alberto Arroyo Picard, Carlos Barba Solano, Graciela Bensusán, Julio Boltvinik, José Alfonso Bouzas Ortiz, Mario Camberos C., Luis E. Candaudap, Rodolfo Corona Vázquez, Araceli Damián, Agustín Escobar Latapí, Gerardo Fujii, Luis Lozano Arredondo, Gerardo Ordóñez Barba, Luis Ignacio Román Morales, Carlos Salas, Enrique Valencia Lomeli

*Textos*



MÉXICO



2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Ángela Trujano López / Alógrafo

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3543-3 (Volumen 11)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor  
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido  
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de  
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,  
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*





## Contenido

### Prólogo

*José Luis Calva* ..... 11

### Primera sección: Bienestar social y desarrollo

Surgimiento y devenir del Estado de bienestar en las democracias occidentales

*Gerardo Ordóñez Barba* ..... 19

América Latina: regímenes de bienestar en transición

*Carlos Barba Solano* ..... 40

### Segunda sección: Políticas de empleo

¿Hay espacio para las políticas de empleo?

*Luis Ignacio Román Morales* ..... 65

Políticas de empleo para México

*Carlos Salas* ..... 85

### Tercera sección: Migración internacional: causas, efectos económicos y sociales y políticas de atención

Dimensión y características de la migración internacional

*Rodolfo Corona Vázquez* ..... 99

La gestión migratoria México-Estados Unidos. Un enfoque binacional

*Agustín Escobar Latapí y Susana Martín* ..... 112

### Cuarta sección: Relaciones laborales

La reforma estructural del mundo del trabajo

*Graciela Bensusán* ..... 143

Libertad sindical: otra incumplida promesa de Fox en campaña

*José Alfonso Bouzas Ortiz* ..... 166

## **Quinta sección: Política salarial compatible con el bienestar y los equilibrios macroeconómicos**

Política salarial compatible con la elevación del bienestar y la preservación de los equilibrios macroeconómicos	
<i>Alberto Arroyo Picard</i>	177
Salarios, productividad, competitividad y desempleo	
<i>Gerardo Fujii y Luis E. Candaudap</i>	195
México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo	
<i>Luis Lozano Arredondo</i>	212

## **Sexta sección: Distribución del ingreso y bienestar**

Efectos de la desigualdad distribución del ingreso en el bienestar:	
México bajo el neoliberalismo	
<i>Mario Camberos C.</i>	235
Crecimiento, distribución y pobreza en Corea del Sur y México	
<i>Enrique Valencia Lomeli</i>	255
La reforma social del Estado en México	
<i>Carlos Barba Solano, Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia Lomeli</i>	280

## **Séptima sección: Políticas para superar la pobreza**

Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI	
<i>Araceli Damián</i>	315
Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza	
<i>Julio Boltvinik</i>	346



## Prólogo

En México, desde 1983 hasta nuestros días, la estrategia económica neoliberal se basa en las reformas estructurales y en las disciplinas macroeconómicas recomendadas por el FIM y el Banco Mundial a los países en desarrollo. John Williamson sintetizó en el consenso de Washington que se vive un grave deterioro de la distribución factorial del ingreso: la participación de los salarios en el producto interno bruto se redujo de 37.1% durante el periodo 1970-1982 a 30.8% de 1983 a 2005. Como resultado, los asalariados de nuestro país tuvieron una pérdida acumulada de 622 811 millones de dólares (en valores constantes en 2005), al cercenarse su participación en la riqueza generada.

Además, la conversión de México en un enorme laboratorio de experimentación del *Washington Consensus* trajo efectos aún más perniciosos sobre el ingreso y el bienestar de las mayorías nacionales, asociados al pobre y errático crecimiento del producto nacional. La brecha entre el PIB realmente observado (que durante el periodo 1983-2005 apenas creció una tasa media de 2.38% anual) y el PIB susceptible permitieron un ritmo de crecimiento similar al promedio histórico del periodo 1935-1982 (6.1% anual) y alcanzó un valor acumulado de 8 095 629 millones de dólares (en valores constantes en 2005) durante 1983 y 2005. De dicha cantidad, 2 569 336 millones de dólares correspondían a los asalariados de México, bajo un escenario de participación de los salarios en el PIB igual al observado durante 1983-2005. Así, la pérdida de los asalariados por efecto del escaso crecimiento económico resulta mayor que la pérdida derivada del empeoramiento de la distribución factorial del ingreso.

Por consiguiente, para elevar de manera acelerada el nivel de vida de las mayorías nacionales no sólo se requiere mejorar la distribución del ingreso sino, sobre todo, pasar a una nueva y eficiente estrategia económica capaz de generar un crecimiento por lo menos similar al observado durante el vilipendiado modelo económico precedente al neoliberal. (Simplemente considérese que de mantenerse la dinámica de crecimiento observada en el periodo 1935-1982, el PIB mexicano en 2005 fue de 1 709 654.2 millones de dólares en lugar de 768 958.5 millones observados; y el PIB *per capita* alcanzó 16 063 dólares en lugar de 7 224 dólares observados en el mismo año. En consecuencia, México pasaría a ser parte del club de países industrializados o de altos ingresos al cruzar la línea de 10 000 dólares de PIB *per capita*. Por ejemplo, Corea del Sur al principiar la década de los ochenta tenía un PIB *per capita* inferior al de nuestro país (1 893.2 dólares corrientes contra 2 514.7 dólares en México); pero en 2005 Corea logró una distribución de ingreso mucho mejor que la de México (*vid infra*),

por lo que alcanzó un PIB *per capita* de 15 956.5 dólares, habiendo cruzado la línea que separa a los países subdesarrollados de los países industrializados, mientras que México permaneció hundido en el subdesarrollo).

No se trata de un *trade-off* entre crecimiento económico y distribución del ingreso, sino que el deterioro de la distribución constituye un importante obstáculo para el crecimiento sostenido del producto nacional; y, a su vez, el exiguu crecimiento económico que provoca abarrotamiento de los mercados de trabajo, lo cual afecta de manera negativa el reparto factorial del ingreso.

Desde luego, entre los determinantes directos del dramático empeoramiento de la distribución del ingreso y los factores de la producción destaca la política salarial que en vez de ser utilizada como herramienta para repartir de manera equitativa los costos de las crisis, eleva el nivel de vida de los trabajadores y mejora la distribución del ingreso sistemáticamente utilizada por la tecnocracia neoliberal como *instrumento antiinflacionario* (fijación adelantada de los incrementos del salario mínimo —que marcan la pauta para los demás incrementos salariales— en porcentajes iguales a las tasas de inflación proyectadas y casi siempre superadas por las tasas de inflación realmente observadas); además, es cíclicamente utilizada como palanca deliberada y contraccionista de la demanda interna agregada (a fin de contener o reducir el déficit comercial externo) y de ser utilizada también como factor de competitividad internacional (bajos costos laborales).

Como resultado, los ingresos de los trabajadores asalariados sufrieron una brutal reducción durante casi un cuarto de siglo de experimentación neoliberal. Los salarios mínimos fueron reducidos a menos de la tercera parte del poder adquisitivo que tenían en 1982 (al descender de 32.72 pesos en 1982 a 9.92 pesos en 2005). Más aún, la política salarial retrógrada situó estas percepciones por debajo de las prevalentes en 1946 (cuando el salario mínimo fue de 13.32 pesos a precios de 1994). No se trata sólo de casi un cuarto de siglo perdido en desarrollo salarial, sino de una tremenda regresión de más de medio siglo.

Los salarios manufactureros que habían incrementado su poder adquisitivo de manera ininterrumpida desde fines de la segunda Guerra Mundial hasta mediados de los setenta, con un incremento de 188 % en su poder adquisitivo entre 1946 y 1975, al pasar de 44.40 a 127.85 pesos durante ese lapso —y que no obstante la política de *topes salariales* del gobierno de José López Portillo mantuvieron casi intacto el poder de compra logrado paso a paso durante los treinta años previos—, sufrieron un brutal deterioro bajo el modelo neoliberal cuando perdieron 31.6% de su poder adquisitivo (al descender de 127.25 pesos en 1982 a 87.06 pesos en 2005), lo que representó *una regresión* hasta niveles inferiores a los observados en 1966 (cuando las percepciones diarias de los trabajadores manufactureros fueron de 93.11 pesos a precios de 1994).

Los salarios contractuales promedio de las ramas de jurisdicción federal experimentaron, bajo el modelo neoliberal, un deterioro mayor que los salarios manufactureros, al caer de 51.79 pesos en 1982 a 19.80 pesos en 2005 (a precios de 1994 en todos los casos). Lo mismo ocurrió con los salarios medios de cotización del IMSS que perdieron 45.9% de su poder adquisitivo al caer de 76.61 pesos en

1982 a 41.43 pesos en 2005; al tiempo que los salarios del sector formal de la industria de la construcción se redujeron de 69.41 pesos en 1982 a 36.55 pesos en 2005.

Ahora bien, aunque de acuerdo con los dogmas neoclásicos se esperaba que los bajos salarios condujeran a un mayor nivel de empleo, los mercados de trabajo no se comportaron conforme a los supuestos ortodoxos. Por el contrario, el exiguo y volátil crecimiento del producto nacional bajo el modelo neoliberal, trajo consigo un igualmente pobre y errático crecimiento del empleo. Durante el sexenio 1983-1988, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1980, en el conjunto de la economía mexicana sólo se generaron 509 mil empleos remunerados (a causa, obviamente, del casi nulo crecimiento económico: el PIB sólo creció 0.2% anual). Pero durante ese lapso, cada año tocaron las puertas del mercado laboral poco menos de un millón de jóvenes demandantes de empleo, de manera que 5.3 millones de mexicanos disponibles no encontraron puestos de trabajo remunerados. Durante el periodo 1989-2003, según las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México Base 1993, sólo se generaron 7.6 millones de empleos remunerados, o sea, 507 mil empleos por año; pero cada año arribaron a la edad de trabajar poco más de 1.1 millones de jóvenes, de manera que durante ese lapso otros 9.1 millones de trabajadores no encontraron una ocupación remunerada en nuestro país. Como resultado agregado, en el lapso 1983-2003, quedaron sin ocupación remunerada 14.4 millones de demandantes de empleo. Durante el periodo 2004-2005, cada año cerca de 1.2 millones de jóvenes llegaron a la edad de trabajar, sin que en México se hayan creado suficientes puestos de trabajo bien remunerados.

En consecuencia, el *abarroamiento de los mercados de trabajo* —que presiona los salarios a la baja, simplemente por efecto de la relación oferta-demanda, o sea por obra de la *mano invisible del mercado*— sumado a la *mano negra de la política salarial depredadora*, provocó la caída de la participación de los salarios en el producto interno bruto. Simultáneamente, la reforma neoliberal de la política agrícola provocó el severo deterioro de los ingresos campesinos. No es casual que el *neoliberalismo económico* sea, por antonomasia, *una eficiente fábrica de pobres*.

Desde luego, la caldera tal vez estallaría de no haber existido la válvula de escape de la emigración a Estados Unidos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, durante el periodo 1981-1990, 1 655 800 mexicanos emigraron a los Estados Unidos, es decir, 165 580 por año; y durante el periodo 1991-1997 lo hicieron 1 947 600 mexicanos más, o sea 278 229 por año (OECD, *Trends in International Migration. Annual Report 1999*, París, 1999). Durante 1998 a 2004 —de acuerdo con cifras del Pew Research Center Project—, otros 3 176 000 mexicanos emigraron a los Estados Unidos, o sea 453 714 por año (J. S. Passel y R. Suro, *Rise, Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-2004*, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., 2005). Así, durante veintitrés años de experimentación neoliberal (1983-2005), el sistema económico mexicano expulsó casi 7 millones de connacionales (en su gran mayoría trabajadores varones) a la frontera norte.

Sin embargo, la exportación de trabajadores, convertida en la rama más dinámica de la economía nacional, no logró contrarrestar el abarroamiento de los mercados de trabajo. Tampoco logró

detener el incremento de la pobreza. Ciertamente, no hay duda de que programas como Progresa-Oportunidades, así como las remesas de los migrantes, han contribuido a disminuir la indigencia. Aunque no puede taparse el Sol con un dedo: por mucho que crezcan los presupuestos de *combate a la pobreza* bajo el modelo neoliberal, nunca serán suficientes para contrarrestar los *costos sociales* inherentes a este experimento económico. Por eso, para encontrar el camino de la prosperidad nacional es necesario poner punto final al modelo neoliberal que no sólo ha probado su inequidad, sino también su ineficiencia.

Ahora bien, el miserable desempeño de la economía mexicana durante casi un cuarto de siglo de experimentación neoliberal tiene dos grandes causas.

Por una parte, las estrategias macroeconómicas que han conducido a los repetidos *ciclos de freno y arranque*. No hay que olvidarlo, durante casi cuatro sexenios de experimentación neoliberal, las políticas activas de desarrollo económico han sido abandonadas bajo el dogma cuya contribución nodal del Estado al crecimiento económico consiste, simplemente, en la creación de un marco de “estabilidad macroeconómica” (entendida como inflación decreciente próxima al nivel inflacionario de los Estados Unidos y finanzas públicas cercanas al equilibrio ingreso-gasto). El problema consiste en que al desatender las *macrovariables reales de la economía* y, por tanto, los más relevantes equilibrios macroeconómicos (el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas a las potenciales y la operación de la economía en un nivel de ocupación próximo al pleno empleo), las estrategias macroeconómicas ortodoxas han provocado los *ciclos de freno y arranque* al tolerar las recesiones (por la ausencia de políticas monetarias, cambiarias y fiscales contracíclicas) o al inducir las (por efecto de drásticas políticas contraccionistas orientadas a la desinflación a ultranza). Así, han sacrificando la economía real de las personas y han exhibido un concepto muy estrecho (mutilado) de la *estabilidad macroeconómica*.

Los costos económicos y sociales de la volatilidad en el crecimiento del producto nacional y del empleo son enormes: la inestabilidad de las macrovariables reales ha traído consigo una elevada subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, afectando las utilidades empresariales y la productividad de los factores; ha reducido las tasas medias de crecimiento de la inversión productiva y del empleo en el sector formal de la economía, afectando negativamente la tasa media de crecimiento del PIB, el ingreso de los hogares y el nivel de vida de las mayorías nacionales.

Por otra parte, las “reformas estructurales” apegadas al *Washington Consensus* (la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada, combinada con recurrentes sobrevaluaciones cambiarias y con el desmantelamiento de las políticas activas de fomento en aras del libre accionar de la mano invisible del mercado, principalmente), provocaron la pérdida de eslabones completos de las cadenas productivas, destruidos por el crecimiento vertiginoso del componente importado; *eo ipso*, generaron una creciente desvinculación entre la economía de mercado interno y un sector exportador que, lejos de ejercer un efecto de arrastre sobre la planta productiva mexicana, transmite sus efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión y el empleo fuera del país, tendiendo a convertirse en industria *cuasi* maquiladora (o, lo que es lo mismo, en una *economía de enclave*); profun-

dizaron la brecha tecnológica y de productividad entre los distintos sectores y ramas de la economía mexicana, trayendo consigo una escasa generación de empleos en el sector formal de la economía y un creciente *desempleo encubierto* en el sector informal (de baja tecnología y productividad), así como un ensanchamiento de las desigualdades en el desarrollo regional y en la distribución del ingreso con una dramática proliferación de la pobreza.

La *mano invisible del mercado* no resolverá los problemas estructurales, ni las vulnerabilidades macroeconómicas de México. En consecuencia, la pobreza y la marginación socioeconómica continuarán agravándose por obra y gracia de la *mano invisible*, mientras que las “compensaciones sociales” del neoliberalismo continuarán siendo una simple *hoja de parra*.

Si realmente deseamos superar las *profundas asimetrías y segmentaciones estructurales*, así como los recurrentes *nudos macroeconómico*, que representan el más serio obstáculo para el crecimiento sostenido y, a la vez, la triada que provoca la marginación y empobrecimiento de una proporción cada vez mayor de los mexicanos, es necesario desplegar una estrategia económica realmente *integradora* y que asegure el crecimiento sostenido de la economía real.

En consecuencia, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas no como algo *extrínseco a la estrategia económica* (como algo susceptible de lograrse a través de simples mecanismos de compensación social), sino como algo *intrínseco al correcto funcionamiento de la economía*, ergo como efecto natural de una estrategia económica realmente incluyente de toda la población en las tareas y los beneficios del desarrollo.

Para lograrlo, una estrategia eficiente de desarrollo sostenido con equidad debe tener, por lo menos, cinco componentes fundamentales.

*Primero:* políticas macroeconómicas contracíclicas para minimizar la volatilidad en el crecimiento del producto nacional y del empleo. Su necesidad deriva de los elevados costos económicos y sociales de esta volatilidad —que en América Latina es la más alta del mundo—, la cual no sólo genera una grave subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, afectando las plantillas laborales y las utilidades empresariales; sino que reduce las tasas medias de crecimiento de la inversión productiva y, en consecuencia, de generación de nuevos empleos. *Contrario sensu*, sólo mediante un crecimiento sostenido de la economía será factible generar los puestos de trabajo suficientes y de mejor calidad para las nuevas generaciones, así como para absorber a los excluidos por el modelo neoliberal. Por eso, la aplicación de políticas contracíclicas es condición *sine qua non* para la reducción de la marginación y pobreza.

*Segundo:* políticas de fomento económico general y sectorial que amplíen y mejoren la infraestructura, impulsen el desarrollo de las ramas productivas estratégicas y estimulen los encadenamientos productivos. Su pertinencia deriva de la necesidad de crear sinergias permanentes entre los sectores productivos para asegurar la generación de suficientes empleos dignos; reconstruir y articular los eslabones de las cadenas productivas, hoy rotas por el creciente componente importado de las exportaciones industriales; cerrar la brecha tecnológica y de productividad entre nuestros países y el

mundo industrializado, impulsando el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, pero también las industrias y servicios de alta tecnología, como lo han hecho países exitosos que han partido de un nivel de desarrollo inferior. Esto permitiría mejorar la calidad de los empleos, diversificar nuestra planta productiva y acrecentar su eficiencia de manera sistemática, permitiendo elevar el nivel de vida de la población de manera sostenible.

*Tercero:* políticas educativas, de desarrollo científico-técnico, capacitación laboral e inducción de la innovación que contribuyan a la elevación general de la productividad y al desarrollo de industrias del conocimiento. Hay que recordar que la formación de recursos humanos a través de estas políticas se encuentra en la base del éxito económico de las naciones; además, constituye una poderosa palanca para elevar la productividad y generar empleos cada vez mejor remunerados; y es la clave para cerrar las brechas de productividad, ingreso y calidad de vida que nos separan de los países industrializados o de altos ingresos.

*Cuarto:* políticas sociales de cobertura universal (además de la educación, sistemas eficaces de salud, seguridad social, nutrición, vivienda digna, etc.), combinadas con una estrategia claramente orientada a mejorar de manera gradual la distribución del ingreso. Estas políticas son —como lo evidencian las economías exitosas— componentes esenciales de un desarrollo económico robusto e incluyente, sustentado en un vigoroso mercado interno y en una sólida cohesión social.

*Quinto:* programas específicamente orientados a la atención de los grupos sociales más vulnerables y rezagados (*ergo*, marginados), los cuales son cruciales para romper los círculos viciosos de la desigualdad, a través del acceso integral —con la celeridad de un programa emergente— a los satisfactores básicos de alimentación, vestido y vivienda, así como a los servicios de salud, educación, infraestructura (agua potable, caminos, etc.) y programas microeconómicos y microregionales que impulsen la productividad, la innovación y los encadenamientos productivos locales.

La plena incorporación de todos los segmentos sociales a las tareas y los beneficios del desarrollo no sólo es palanca fundamental para una sociedad más equitativa y cohesionada, sino también para lograr el crecimiento económico acelerado y la inserción digna de México en la economía internacional.

*José Luis Calva*





Primera sección  
Bienestar social y desarrollo





## Surgimiento y devenir del Estado de bienestar en las democracias occidentales

Gerardo Ordóñez Barba\*

Las batallas libradas tras el Estado de bienestar ponen de manifiesto con toda claridad la estructura y los conflictos de la sociedad moderna. Las disputas en curso entre diferentes grupos en torno a cuestiones redistributivas, las contiendas sobre la solidaridad, fuerzan a llevar a cabo una constante renegociación del contrato social.

Baldwin, 1992: 18

Uno de los principales debates en la historia de las democracias capitalistas occidentales ha girado en torno al papel que debe desempeñar el Estado en el desarrollo social. Sobre todo después de la Revolución Industrial en Europa, debido a las deficiencias e iniquidades de los procesos económicos que comenzaban a convulsionar la sociedad, empezó a cobrar presencia una corriente de pensamiento que se opuso a las posiciones políticas y académicas dominantes en aquella época, que defendían la continuidad del *statu quo* dentro de los límites del *laissez-faire* y obligaban a las instituciones de gobierno a permanecer apartadas de la dinámica económica confinadas a proteger el territorio y el orden público y a procurar, sólo marginal y esporádicamente, ayudas de tipo asistencial a los pobres. Contrario a estos postulados conservadores, adversos a cualquier tipo de intervención pública por considerarla una amenaza al régimen de libertades y principios que promueven el progreso individual y el crecimiento económico, la corriente opositora, que podríamos calificar genéricamente como reformista, observó en el Estado una alternativa de solución a los problemas estructurales del capitalismo, que ponían en riesgo su estabilidad y permanencia. Desde su perspectiva, el Estado debía asumir una posición activa ante la situación de desigualdad prevaleciente con el fin de moderar los fenómenos sociales más perniciosos de la expansión industrial, como la indigencia y el desempleo, y evitar confrontaciones irreductibles entre los factores de la producción. En otras palabras, la concep-

---

\* Profesor huésped en la Universidad de Guadalajara, en periodo sabático por El Colegio de la Frontera Norte. Miembro del SNI, nivel II.

ción reformista ofrecía una salida moderada a los conflictos sociales subyacentes en el capitalismo y abría nuevas posibilidades para encauzar la lucha política en el marco de la democracia liberal.

Hacia finales del siglo XIX, como veremos, la polémica comenzó a decantarse a favor de las recomendaciones de los reformistas cuando diversos gobiernos europeos decidieron adoptar importantes medidas de política social para beneficio de subconjuntos poblacionales cada vez más numerosos. Los estragos de la primera guerra mundial y, sobre todo, los devastadores efectos de la gran depresión de 1929 se convertirían en eventos decisivos para extender el radio de acción de las reformas sociales y cimentar nuevas posiciones proclives a la regulación pública de las actividades económicas. En el ínter, los socialdemócratas alemanes de la República de Weimar serían los primeros en elevar a rango constitucional (en 1919) las bases de un orden estatal cualitativamente distinto, abiertamente interventor y comprometido con "el progreso social". La irrupción del nazismo en Alemania impidió que el programa de Weimar pudiera llevarse a la práctica en muchos de sus aspectos y no fue sino hasta la segunda posguerra cuando pudo concretarse en Inglaterra, bajo la dirección de los liberales progresistas, un plan integral para la conformación de poderes públicos generosamente facultados para intervenir en el desarrollo de la sociedad, estableciendo las políticas e instituciones que definieron el Estado de bienestar. En poco tiempo, el modelo inglés fue acogido en varias naciones de la región, proyectándose como una alternativa de futuro generalizable en el contexto de las democracias capitalistas avanzadas.

Los avances y el consenso social y político que logró afianzar el Estado de bienestar en los primeros años de la posguerra, no evitaron que a mediados de la década de los setenta, cuando se presentaron los primeros síntomas de una nueva crisis económica, las posturas conservadoras anti-estatalistas recobraran parte de la presencia perdida en el debate histórico e intentaran forzar el regreso hacia la economía de libre mercado. En la década de los ochenta, con el ascenso de los neoconservadores a los gobiernos nacionales en algunos países, entre los que destacan Inglaterra y los Estados Unidos, se pusieron en marcha estrategias para dismantelar y, en última instancia, liquidar sus sistemas de seguridad y protección social. Si bien en la práctica estos programas regresivos no han podido imponer cabalmente sus propósitos, sus persistentes embates han logrado vulnerar aspectos centrales del Estado de bienestar (como son el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres). En la actualidad, como lo demuestran las disímiles posiciones de gobiernos y sociedades, no existen acuerdos normativos que permitan predecir con certeza el curso que tomarán los acontecimientos. Lo que sí parece estar claro es que acudimos a una nueva encrucijada de la que difícilmente saldrá ileso el proyecto reformista.

Esta breve revisión a una parte de la historia de las democracias capitalistas, que será ampliada a lo largo de este trabajo, pone de manifiesto que las posibilidades de la relación entre la intervención pública y el desarrollo social se encuentran en un proceso inacabado y en rutas no necesariamente ascendentes. A pesar de estas últimas tendencias es un hecho irrefutable que en los países del llamado primer mundo fue posible construir un vínculo estrecho entre el Estado y la sociedad que ha ido más

allá de la provisión de servicios o de la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. El Estado de bienestar fue para estas naciones la síntesis histórica de un nuevo contrato social que renovó las vencidas estructuras del capitalismo y ofreció contenidos distintos a los valores democrático-liberales que defienden la igualdad ciudadana. También es cierto, como lo comprueban muchos estudios comparativos y de caso, que a pesar de las convergencias de la posguerra cada sociedad ha seguido una ruta particular que arroja una diversidad notable en la composición y alcance de los sistemas de bienestar.

Desde nuestro punto de vista, si bien la revisión que proponemos en este documento está centrado en lo acontecido en el mundo desarrollado, el análisis de estas experiencias potencialmente ofrece un marco de interpretación para entender y ponderar procesos históricos que han tenido lugar en otras latitudes, particularmente en América Latina y México, cuyas tradiciones nacionales, estructuras de bienestar y actuales programas de reforma se encuentran en encrucijadas similares, a pesar de que en muchos sentidos las políticas sociales no han alcanzado las dimensiones y los niveles de protección observados en las democracias occidentales del llamado primer mundo.<sup>1</sup>

### **Hacia la construcción de un nuevo contrato social: el Estado de bienestar**

Desde finales del siglo XVIII la discusión respecto del papel que debían desempeñar las instituciones públicas en el desarrollo social estuvo enmarcada por dos posiciones claramente definidas: por un lado, había quienes opinaban que el Estado debía incrementar su intervención, limitada hasta ese entonces, a labores de corte asistencialista-caritativo, a fin de reducir las evidentes desigualdades producidas por la Revolución Industrial, que amenazaban con convertirse en problemas crónicos, como el desempleo, la pobreza y todas sus derivaciones; por otro lado, estaban quienes sostenían con cierta inflexibilidad que el Estado debía mantenerse fiel a los principios liberales que privilegian el esfuerzo individual y la libre empresa. Las diferencias de fondo entre ambas propuestas radicaban en sus visiones según el origen de los problemas sociales y en los costos fiscales implicados en un posible proceso de reforma. Para los primeros, el costo debía ser asumido socialmente en la medida que también socialmente se generaban fenómenos masivos de existencia precaria. Para los segundos, en cambio, la imposición de cargas fiscales a las actividades productivas para subsanar problemas de índole individual era “una amenaza irreparable para la prosperidad de la economía de toda la nación” (Venturi, 1994:104).

La evolución de este desacuerdo, que como veremos perdura hasta nuestros días, comenzó a decantarse hacia finales del siglo XIX a favor de las posturas reformistas. El primer paso hacia adelante, como lo califica Augusto Venturi, sucedió durante el mandato del canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I, cuando se adoptaron, no sin antes enfrentar el rechazo de liberales y socialdemócratas, las primeras medidas públicas tendentes a institucionalizar un incipiente sistema de protección que beneficiaría a algunas categorías de trabajadores. Entre 1883 y 1889 se aprobaron en ese país las

---

<sup>1</sup> Una aproximación al caso mexicano desde esta perspectiva puede consultarse en Ordóñez, 2002.

primeras leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos contra enfermedades (1883), accidentes (1884), invalidez y vejez (1889). Para solventar el escollo de la distribución de los costos, después de una serie de negociaciones, se propuso en esas leyes que los seguros fueran financiados con las aportaciones conjuntas o exclusivas de tres fuentes principales: los trabajadores y empresarios cubrirían el seguro de enfermedad, estos últimos los accidentes de trabajo y ambos, junto con el gobierno, los derechos a una pensión por vejez o invalidez (Venturi, 1994: 110-111).

Para algunos estudiosos, el proyecto de Bismarck fue un intento de reforma social limitado y conservador cuyos fines se fincaron en propósitos políticos más que sociales, ante el ascenso de las posiciones socialdemócratas entre la clase trabajadora. Peter Baldwin (1992: 24) lo resume de la siguiente manera: "En ciertas naciones, siendo la Alemania de Bismarck el ejemplo clásico, a los obreros se les abonaba en términos de política social lo que se les retenía en términos políticos: pensiones a cambio de conceder el poder y la autoridad. La política social cumplió un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles". Adicionalmente, el carácter contributivo de los seguros condujo a la formación de una estructura de provisión que fue por naturaleza excluyente. En todo caso, los principales beneficiarios de las propuestas bismarckianas fueron los trabajadores que podían acceder o contaban ya con un empleo formal y un ingreso inferior a los 2 000 marcos. En la práctica, los beneficios se distribuyeron, en su mayor parte, entre los obreros de la industria alemana (Rubio, 1991: 72-73).

No obstante sus limitaciones, el gobierno de Bismarck inició una etapa de intervencionismo de Estado que posibilitó el reconocimiento público de algunas responsabilidades sociales y la formación de instituciones que fueron más allá de las restricciones impuestas por los principios rectores del *laissez-faire*. En esta línea de cambio, como lo explica Augusto Venturi (1994: 112), "la tarea de completar el cuadro de los grandes seguros sociales correspondió a Inglaterra, que, por primera vez, introdujo el seguro obligatorio de paro en el año de 1911". El siguiente gran momento en el trazo proyectado por los reformistas sucedió nuevamente en Alemania durante el efímero periodo de catorce años en el que se sostuvo la República de Weimar (1918-1933) tras la abdicación al trono de Guillermo II. En los dos primeros años de esta naciente república comenzó a conformarse, con la dirección del Partido Socialdemócrata, un nuevo ordenamiento constitucional que a la postre sentaría las bases jurídicas y morales que han justificado la creciente intervención estatal en el desarrollo de sus sociedades, hasta transformarse en lo que hoy día conocemos como el Estado de bienestar.

A la Constitución de Weimar de 1919 y a otras contemporáneas, como la mexicana de 1917, se les identifica como las primeras constituciones del mundo que comenzaron a definir un nuevo modelo de organización estatal: el Estado social de derecho. La principal contribución de Weimar al desarrollo de la sociedad europea consistió en su fórmula de aproximación a un orden social cualitativamente distinto al que prevalecía en las economías capitalistas contemporáneas, formalizando un programa de reformas a gran escala que proyectaban la intervención estatal como un ingrediente indispensable para "fomentar el progreso social" (Rubio, 1991: 90).

A través de esta constitución, los socialdemócratas alemanes, junto con los liberales progresistas, propusieron conciliar tres elementos: intervencionismo estatal, mercado y democracia, que para ese entonces resultaban contradictorios a los ojos tanto de los socialistas radicales, que apostaban por la vía revolucionaria, como de los liberales conservadores, que abogaban por la reproducción del *statu quo*. En este ordenamiento jurídico se acuñó por primera vez la premisa que el cambio social ascendente debía ser promovido a través de los canales de la democracia representativa y de la participación activa del sector público en la regulación de las relaciones económicas y en la tutela de los intereses y el bienestar de la sociedad. Fieles a su visión reformista del cambio, las iniciativas weimarianas no desconocieron los derechos y libertades subyacentes en las democracias capitalistas, pero concedieron facultades al Estado para regular e intervenir prácticas contrarias a los principios de "justicia" o "bien general". Con esta orientación se impusieron límites u obligaciones al ejercicio de las libertades económicas (como las de libre empresa y contratación, arts. 151 y 152), al derecho de propiedad (art. 153) y, de manera sobresaliente, al establecimiento de relaciones laborales (art. 69) (Rubio, 1991: 91-93).

En materia de política social la república se comprometió a extender la cobertura de los servicios públicos en tres dimensiones del bienestar: seguridad social, vivienda y educación. Aprovechando la experiencia adquirida desde la aplicación del programa de reformas de Bismarck, los constitucionalistas alemanes decidieron extender el sistema de seguridad hacia la población que se encontraba desprotegida (art. 161): "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida". Si bien esta constitución tampoco incluyó el seguro de desempleo, que ya había sido planteado por los ingleses algunos años antes como parte del derecho social al trabajo, por lo menos reconoció responsabilidad pública en la atención de las necesidades de sustento cuando las oportunidades de empleo no ofrecieran "ocasiones adecuadas de trabajo" (art. 163). Finalmente, se formalizó como un derecho el acceso a la vivienda (art. 155) y se ofrecieron garantías para el fomento estatal de la enseñanza (art. 142) y la gratuidad de la educación primaria (arts. 143 y 145) (Rubio, 1991: 93).

Este paso hacia la construcción de un nuevo modelo de Estado fue abruptamente detenido por la irrupción del nazismo en el escenario político alemán durante la década de los treinta. Este trágico acontecimiento en la historia de la humanidad impidió a los republicanos desarrollar su ambicioso programa de reformas; algunos de sus propósitos ni siquiera llegaron a transformarse en regulaciones específicas que otorgaran garantías concretas de acceso a los servicios sociales. No obstante, el proyecto de Weimar abrió una ruta de cambio que fue, en sus trazos generales, seguida por la mayoría de los países de Europa Occidental una vez finalizada la segunda guerra mundial. En la maduración de este proceso de transición también fue crucial el aprendizaje adquirido en la región, durante el periodo entre guerras (1919-1938), con la adopción de diversos sistemas nacionales de asistencia y seguridad que, si bien no se apartaron del principio contributivo en su mayor parte,

ofrecieron importantes insumos al conocimiento de la situación social y de los potenciales beneficios de esquemas de protección universales. Para 1939, a través de las conferencias promovidas por la Oficina (actualmente, Organización) Internacional del Trabajo, ya habían ratificado su voluntad de establecer el seguro de enfermedad 19 Estados, 16 el de invalidez, 4 el de desempleo y 3 el de vejez (Venturi, 1994: 121).

Unos años antes de concluir la segunda guerra mundial, el gobierno británico solicitó a un comité de expertos, dirigido por el conocido reformista Lord Beveridge, quien desde 1910 ya había participado en el diseño del seguro de desempleo en ese país, la elaboración de un proyecto para estudiar el funcionamiento y las posibilidades de ampliar la capacidad del sistema de protección ante el evidente deterioro y desintegración sociales provocados por la guerra. Los resultados de este estudio, que fueron publicados en 1942 con el título *Beveridge report on social insurance and allied service*, aportaron justificaciones técnicas y sociales para extender las prestaciones de la seguridad social a toda la población. El principal argumento social de soporte a esta propuesta se centró en el reconocimiento a la calidad de "ciudadano" intrínseca a todo individuo, que se deriva de su pertenencia a una comunidad nacional y le otorga derechos de igualdad (Mishra, 1992: 31). La aplicación de este concepto, que ya era parte de los valores de la democracia, condujo a un alegato definitivo en contra de las medidas discriminatorias, algunas de ellas represoras, que se habían impuesto desde hacia varios siglos en Inglaterra (sobresale la *Poor Law*, cuyos antecedentes datan del año 1601) para atacar el problema de la indigencia (Venturi, 1994: 47-51).

En su parte medular las recomendaciones contenidas en el Informe Beveridge hicieron hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un "mínimo nacional" de ingresos y servicios que les permitiera enfrentar los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia. Estos principios dieron origen a una concepción distinta del modelo de previsión que se había desarrollado hasta ese momento. Se propuso que la seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema.

Entre las principales medidas que debían ponerse en marcha de acuerdo con el plan de Beveridge destacan: la integración de un sistema de seguridad social unitario con capacidad para proteger contra enfermedades, desempleo, vejez, maternidad y viudedad y con el propósito de cubrir a toda la población; la creación del Servicio Nacional de Salud que ofrezca atención médica gratuita con cobertura universal; la formación de un sistema de Asistencia Nacional que ayude a complementar los subsidios de la seguridad social cuando fueran insuficientes para lograr el mínimo de subsistencia deseado; el otorgamiento de subsidios familiares universales; y, la adopción del objetivo del pleno empleo como política de Estado (Robertson, 1992: 146-147). Una vez finalizada la guerra, el gobierno



inglés aprobó entre 1945 y 1948 una serie de leyes que dieron cabal reconocimiento a las recomendaciones del Informe Beveridge, dando paso a la construcción de la estructura de protección social de mayor amplitud conocida hasta ese entonces y cuyo espíritu se extendió a otros campos de la política social: educación, vivienda y atención especializada a niños.<sup>2</sup>

En la constitución del Estado de bienestar inglés también fueron decisivos los trabajos precursores de algunos pensadores de la escuela de Cambridge en el campo de la economía, entre los que sobresalen Alfred Marshall, Pigou y Keynes. Las contribuciones de estos estudiosos tuvieron como eje común la desconfianza en “la mano invisible del mercado” para regular la economía, asignar eficientemente los recursos y distribuir equitativamente la renta y la riqueza generada; por ello, postularon a la intervención del Estado como la vía para corregir las desigualdades estructurales inherentes al capitalismo (Marshall y Pigou) y dar solución a los problemas de crecimiento y desempleo ante los movimientos cíclicos de la producción (Keynes). La teoría económica encontró en estos autores, especialmente en el último, principios normativos que, en oposición a la teoría clásica, justificaron la intervención pública en la economía con el fin de sostener la demanda interna, promover crecimiento y garantizar pleno empleo.<sup>3</sup>

A medida que se fue consolidando la reconstrucción y la recuperación económica en Europa Occidental, la mayoría de los países de la región fueron acogiendo en sus respectivos ordenamientos jurídicos el compromiso de universalizar los servicios de bienestar, entendiéndolos como un derecho social inherente a la investidura ciudadana. La generalización del Estado de bienestar en el escenario europeo no sólo se debió a la influencia que pudo ejercer el ejemplo inglés; la experiencia acumulada por otros países considerados como “pioneros” en la adopción de políticas sociales de envergadura nacional, entre los que destacan Alemania, Francia, Suecia y Dinamarca, así como los esfuerzos de la Oficina Internacional del Trabajo por extender la seguridad social, también contribuyeron a generar un ambiente favorable para la difusión de sistemas universales de protección social.

Esta propensión hacia nuevas formas de intervención pública en el desarrollo social fue poco a poco adquiriendo carta de naturalización a escala mundial. Los ejemplos más sobresalientes de esta corriente los podemos encontrar en la Declaración de Santiago votada por la Primera Conferencia Interpanamericana para la Seguridad Social de 1942, la Declaración de Filadelfia de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, la Declaración de Principios Sociales de América aprobada por la Conferencia

---

<sup>2</sup> La legislación sobre vivienda (*Housing Act*) fue aprobada inmediatamente después de finalizar la primera guerra mundial, pero fue retomada por los gobiernos de la segunda posguerra obligando al Estado a ofrecer subvenciones para la construcción de viviendas para los trabajadores; la ley sobre educación (*Education Act*) que fue promulgada en 1944 estableció acceso universal y gratuito a la educación pública secundaria; y, finalmente, a través de la Ley de la Infancia (*Children Act*) de 1948 se crearon servicios especializados para atender a niños pobres (Robertson, 1992: 144-145 y 151).

<sup>3</sup> Una revisión de las aportaciones de estos y otros autores en el terreno de la intervención económica del Estado puede consultarse en Velarde, 1994: 4-22.

Interamericana de Chapultepec en 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Carta de la Libertad Europea de 1950 (Venturi, 1994: 269-270). En estos documentos fundacionales quedó asentada la voluntad de los Estados de procurar a sus sociedades un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos, así como oportunidades de desarrollo y acceso a condiciones de vida acordes a la dignidad que exige la existencia humana.

No obstante esta tendencia hacia la homogeneización de principios, derechos y compromisos sociales de los estados, en la práctica cada uno de ellos ha seguido una ruta *sui generis*. Como argumentaremos en el tercer apartado de este documento, resulta ineludible el estudio de las singularidades nacionales para entender la lógica interna intrínseca a la construcción del Estado de bienestar en cada país. Para Latinoamérica, en particular para el caso de México, ésta resulta una línea de investigación prioritaria en la medida que no ha sido tratada con suficiencia (Lerner, 1996:20; Ordóñez, 2002). En el mundo desarrollado las particularidades nacionales se han traducido en importantes diferencias en la composición y alcance de las estructuras gubernamentales que sostienen los servicios y prestaciones sociales. Si tomamos como un indicador del rango en el que se mueven estos países a la proporción del PIB que se destina a gasto público social encontramos que, en el extremo superior, Suecia, Dinamarca, Francia y Alemania erogaron en 2001 más del 30% de su producto con ese fin; en un nivel intermedio, España, Inglaterra, Canadá y Australia lo sostuvieron entre el 20 y 25%, en tanto que, en el extremo inferior, Estados Unidos, Japón e Irlanda lo mantuvieron por debajo del 18% (Adema y Ladaique, 2005: 32). Las tipologías o modelos que han desarrollado diversos autores respecto de las formas que adopta el Estado de bienestar en estas naciones nos muestran, desde otros ángulos, la posición de sus gobiernos en la escala de la intervención social. Desde esta perspectiva, para Wilensky y Lebeaux los polos estarían conformados, por un lado, por países que consideran los servicios sociales como funciones de “primera línea”, acordes a las necesidades de la sociedad industrial moderna (bienestar institucional), y, por otra parte, por aquellos que los conciben como responsabilidades públicas “residuales”, complementarias de los canales normales (mercado y familia) de provisión (bienestar residual). Titmus añade a estos dos extremos una posibilidad intermedia, retomando a aquellos Estados que asocian el acceso a las políticas de bienestar con el mérito personal, la realización del trabajo y la productividad (bienestar ocupacional) (Johnson, 1990: 27-44).<sup>4</sup>

En Europa Occidental la mayoría de los Estados han tendido a adoptar el modelo de bienestar institucional, estableciendo políticas sociales de alcance general, igualitarias, redistributivas y relativamente integradas al desarrollo económico. Esta tendencia se ha extendido incluso a naciones que se encontraban un tanto alejadas del proceso de convergencia que venía experimentando la región desde la década de los cincuenta, como serían los casos de España, Italia, Grecia y Portugal. Sin duda,

<sup>4</sup> Este autor recoge otras tipologías que hacen referencia al grado de integración de los Estados de bienestar a las estructuras económicas y sociales (Mishra) o las formas directas o indirectas que adopta la provisión de los servicios de bienestar en cada país (Kohl). Véase además: Mishra, 1992:161-162.

la consolidación de la democracia en la región y la construcción de la Unión Europea han sido factores fundamentales en la expansión de lo que podríamos llamar de forma genérica el Estado de bienestar europeo.<sup>5</sup> La experiencia de estos países, junto con la de otros que han seguido un camino similar (Canadá, por ejemplo), aportan un conjunto de conocimientos que posibilitan abstraer principios y características básicas que dan contenido a este modelo de Estado. Esta tarea de abstracción resulta crucial para establecer, como diría Max Weber, un tipo ideal que permita aproximaciones a realidades específicas. Con este objetivo expondré enseguida una recapitulación de los elementos que identifican al Estado de bienestar como un modelo avanzado, así como las principales tendencias y críticas que han surgido en torno a sus actuales dimensiones.

### **El moderno Estado de bienestar: características, críticas y tendencias**

El moderno Estado de bienestar se fundó con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo, como modo de producción y sistema de valores dominantes; la democracia, como un medio de representación y recambio políticos fundado en el principio de la igualdad ciudadana; y, por último, la evolución del Estado hacia fórmulas de gobierno intervencionistas fincadas en objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular. En términos históricos, la maduración de los dos primeros procesos, que intrínsecamente perseguían fines y valores opuestos (libertad *versus* igualdad, individuo *versus* ciudadano), inmersos en un medio caracterizado por una creciente desigualdad, condujo a un grupo de países que optaron por la vía reformista (en contraposición de aquellos que siguieron el camino totalitario) a buscar alternativas que posibilitaran conciliar las dimensiones económica, social y política, reconociendo a sus componentes como elementos indispensables para sostener y racionalizar la expansión de la sociedad industrial. Finalmente, la solución a esta encrucijada provino de las reformas que se introdujeron en la esfera estatal, las cuales abrieron paso a la conformación de un orden público cualitativamente distinto al que había evolucionado en el marco de las restricciones impuestas por la ideología del *laissez-faire*. En este nuevo orden se comprometió al Estado, como lo expone Ramesh Mishra (1992: 33), "a hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo".

Para cumplir con estos cometidos se dotó a los poderes públicos de una serie de facultades para intervenir en las actividades e intercambios económicos, limitar el ejercicio de los derechos individuales y generar efectos redistributivos. La combinación de estas atribuciones estatales produjo dos nuevos procesos que se adicionaron a la democratización de la sociedad y que, en conjunto, constituyen las bases de funcionamiento del Estado de bienestar: la formación de una economía mixta

---

<sup>5</sup> Los contenidos del programa de convergencia europea en materia de políticas de bienestar, así como las semejanzas y diferencias que existen entre los países, pueden ser consultados en: Comisión de las Comunidades Europeas, 1994: 61-361. Véase también Kusnir, 1996.

regulada por políticas y empresas públicas y la implementación de políticas sociales de cobertura universal. A través de estas esferas de actuación el Estado podría, sin salirse de las reglas del juego democrático, establecer las estrategias de política y disponer de los recursos humanos, legales y financieros necesarios para mantener y elevar los niveles de bienestar económico (pleno empleo, ingresos y crecimiento) y social (servicios, subsidios y transferencias) (Mishra, 1992: 47-48). En adelante, de acuerdo con el plan Beveridge-Keynes, el éxito de los programas gubernamentales dependería de su capacidad para integrar adecuadamente estos dos campos del bienestar en la lógica de las sociedades capitalistas. En esta medida, la intervención pública encontraría sus límites en el momento que inhibiera el esfuerzo de los individuos para mejorar sus propias condiciones de vida o desincentivara la participación de los agentes privados en la producción.

Acotado en estas fronteras, el Estado de bienestar no suponía un riesgo para las prácticas del mercado o de la competencia ni eliminaba los valores y principios que habían dado forma y sentido a la economía y democracia liberales. Por el contrario, su existencia resultaría funcional a los intereses y necesidades del capitalismo industrial al establecer marcos reguladores e incentivos para proteger y fomentar el crecimiento económico; al evitar caídas abruptas de la demanda interna; al proporcionar las condiciones de seguridad y subsistencia y proveer los servicios indispensables para el empleo, la movilidad y la reproducción de la fuerza de trabajo; y, al posibilitar la continuidad de todo el sistema dentro de una relativa legitimidad social y política. Para la democracia representaba una vía para mantener estabilidad en la formación y ejercicio del poder público y extender el principio de la igualdad ciudadana hacia espacios distintos a los de la política. Por último, para la sociedad las reformas constituían un medio para atemperar las desigualdades, combatir la pobreza y acceder a un nivel de vida aceptable. Esta visión integral otorgó al nuevo proyecto de Estado los soportes suficientes que permitieron, en breve tiempo, fincar consensos en torno a su pertinencia e iniciar su institucionalización.

A partir de estas bases, restricciones y objetivos, las sociedades que optaron por esta ruta de cambio emprendieron, considerando su propia historia y tradiciones, un programa de reformas y enmiendas constitucionales con el fin de erigir al Estado en el eje rector del desarrollo nacional. Como se ha mencionado, el paquete de medidas intervencionistas abarcó tanto a la esfera productiva como a la social. Por el lado de la economía, cada país estableció las regulaciones y estrategias que entendió necesarias para impulsar el crecimiento y alcanzar el pleno empleo. En este ámbito, la acción gubernamental podía ir desde la construcción de infraestructura hasta la nacionalización de ramas enteras de la producción, pasando por la aprobación de leyes proteccionistas, otorgamientos de incentivos fiscales, arbitrio en los conflictos laborales, entre otras facultades. Por el lado social, se organizaron los servicios públicos nacionales y se fijaron garantías de acceso universal a mínimos de bienestar (servicios) y seguridad económica (ingresos). En esta arena de política, las diferencias nacionales aluden a los mecanismos de provisión elegidos (directos o a través de agencias privadas o no gubernamentales) o a lo que se define en cada lugar como lo necesario para disfrutar de un "mínimo" de subsistencia y protección social.

No obstante estas posibles diferencias, fue en el ámbito de la política social donde los gobiernos europeos occidentales lograron amplias convergencias. Fue ahí, como lo explica el sociólogo inglés T. H. Marshall, donde culminó el proceso evolutivo de los derechos ciudadanos que se fueron reconociendo a lo largo de varios siglos en la trayectoria de las democracias capitalistas: los derechos civiles (referentes a la libertad e igualdad ante la ley) en el siglo XVIII, los políticos (concernientes al voto, a ejercer cargos públicos, etc.) en el siglo XIX y los sociales (relativos a los servicios de bienestar) en el siglo XX (Marshall, 1965, cit. en Cerdeira, 1989: 103-104). Como lo señala David Harris (1990: 153), "los derechos sociales están vinculados a una concepción de necesidad desarrollada a partir de lo que es necesario para garantizar un prometedor acceso individual a la forma de vida de su sociedad". Independientemente de las variaciones en el arreglo institucional o de la gradación socialmente concedida a un nivel de bienestar aceptable, en todas las Constituciones avanzadas (iniciando por la inglesa) fueron ratificados como derechos sociales básicos de todo ciudadano el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y el trabajo.

Durante los años cincuenta y sesenta el Estado benefactor vivió un periodo de expansión acelerada que obtuvo un alto grado de consenso gracias a que había conseguido afianzar un relativo equilibrio en el logro de sus objetivos económicos y sociales. En esos años fue posible conjuntar la ampliación de la cobertura y la mejoría de los servicios y las prestaciones de las políticas de bienestar, lo cual requirió del aumento constante de los impuestos, con un fuerte crecimiento económico y altos niveles de empleo. A mediados de los setenta esta situación comienza a cambiar drásticamente al sobrevenir una serie de acontecimientos internacionales (crisis petrolera, escalada de los precios de los alimentos y el colapso del sistema de cambios fijos) que provocaron el estancamiento de la producción, el aumento de los índices inflacionarios y de desempleo, así como incrementos sostenidos en el déficit público (Artells, 1992: 108-109). En este desfavorable escenario, que en muchos sentidos se extiende hasta nuestros días, comenzaron a gestarse fracturas en los acuerdos políticos y gubernamentales que habían dado firmeza al ensanchamiento de la intervención gubernamental. Muchos analistas, políticos y gobernantes encontraron en los infortunios económicos las expresiones de una crisis más general: la crisis del Estado de bienestar (García Cotarelo, 1986: 119-120).<sup>6</sup> Estas posiciones cobraron aún mayor fuerza cuando quedaron al descubierto deficiencias en la misión redistribuidora de los servicios sociales y la persistencia de problemáticas no resueltas, como la indigencia o la desigual distribución de la renta y la riqueza (Mishra, 1992: 52-53).

Desde entonces, las visiones críticas han estado nutridas por representantes de muy diversos frentes ideológicos. Tanto de la derecha como de la izquierda han surgido nuevas y viejas controversias en torno a la validez de este modelo de Estado, ya sea como garante de las democracias capita-

---

<sup>6</sup> Este autor prefiere llamarle "conciencia de crisis de legitimidad... de un Estado que ya no garantiza el pleno empleo y, lo que es más grave, tampoco garantiza que sea capaz de mantener el nivel de prestaciones que alcanzó en sus momentos de auge".

listas o como alternativa de un cambio social más profundo (Picó, 1990). Para los neoconservadores la dinámica de la intervención pública produjo cuatro grandes problemas: *a)* crecimiento excesivo del gobierno derivado de los intereses de la burocracia y de las demandas del mercado político y la competencia electoral; *b)* desfase en ascenso entre los costos y las expectativas generadas por la política social y sus resultados; *c)* sobrecarga del sector público central como consecuencia de los anteriores problemas y como fuente de ineficacia, descoordinación y pérdida de control administrativo; y *d)* desaceleración del crecimiento económico como resultado de presiones fiscales elevadas, regulaciones excesivas y beneficios reducidos (Mishra, 1992: 57-84). Desde otros ángulos, para la nueva derecha el Estado de bienestar “reduce los incentivos, sofoca la iniciativa privada, absuelve a la gente de responsabilidad personal y estimula la dependencia. La ausencia del mecanismo de los precios y de la disciplina del mercado estimula la ineficiencia y el despilfarro” (Johnson, 1990: 60).

Estos diagnósticos han dado lugar a una contraofensiva conservadora que postula como fin último el desmantelamiento del Estado de bienestar, es decir, el retorno a los principios y valores del capitalismo liberal. En sus enunciados generales, este camino de regreso hacia la economía de mercado exige la renuncia del Estado a sus objetivos sociales (bienestar) y económicos (pleno empleo); en sus aspectos particulares, prescribe un conjunto de medidas correctivas (reducción de la oferta monetaria y del déficit público, desregulación de la economía, disminución de los impuestos, privatización y descentralización de los servicios) que, se supone, permitirán controlar la inflación, recuperar el crecimiento económico y restablecer la confianza de la sociedad. Para los ideólogos de la derecha radical la intervención pública sólo sería aceptable dentro de los límites de un Estado mínimo, asistencialista, dedicado a aliviar exclusivamente situaciones sociales de extrema necesidad (Mishra, 1992: 57-82).

Para la izquierda socialista la crisis del Estado de bienestar se encuentra enraizada en las contradicciones inherentes a las funciones económicas (facilitar la acumulación) y políticas (legitimar el sistema de producción) que le fueron asignadas para garantizar la continuidad del capitalismo industrial. Argumentan que para hacer posibles ambas atribuciones el Estado ha tenido que incrementar de manera constante sus gastos, tanto productivos como sociales, de tal forma que poco a poco han ido distanciándose de la capacidad de las fuentes privadas para financiarlos. La creciente disociación entre el gasto público y el financiamiento privado (o crisis fiscal del Estado) se ha visto reforzada, de acuerdo con James O'Connor (1994: 30-31), por la mediación del mercado político que provoca “una apropiación del poder estatal para fines particulares”, así como una “gran cantidad de pérdidas, duplicaciones y superposiciones en los proyectos y servicios estatales [...] En resumen, el proceso de intervención estatal, incluyendo el crecimiento del sector público, es altamente contradictorio y a largo plazo debilita la capacidad del sistema de producir excedente económico” (Mishra, 1992: 82).

Desde el punto de vista de su impacto social, continúan los representantes de la izquierda marxista, la acción gubernamental no ha modificado sustancialmente los patrones de distribución del ingreso entre clases; tampoco ha podido eliminar las causas de las contingencias y necesidades individuales, remitiéndose sólo a compensar parte de las consecuencias de tales eventos. En lo que sí ha

logrado un cierto nivel de eficacia ha sido en el ejercicio de sus funciones como instrumento de control social y de mediatización político-ideológica. Para hacerse merecedor de los servicios de bienestar los individuos han tenido que plegarse a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad, así como someterse a las rutinas y requerimientos de la burocracia y sus organizaciones. Estas formas de control social han encontrado su correlato político-ideológico. Para los socialistas, el bienestar público “no es visto sólo como fuente de beneficios y servicios, sino como fuente de falsas concepciones sobre la realidad histórica que tienen efectos dañinos sobre la conciencia, la organización y la lucha de clases” (Offe, 1991: 143-146). Derivado de sus análisis, la izquierda socialista concluye que el Estado de bienestar no representa una alternativa viable para alcanzar un sistema social y económico cualitativamente distinto al que prevalece en las sociedades capitalistas (como lo sostienen los socialdemócratas); por el contrario, tiende a mantener el *statu quo* en medio de un conjunto de contradicciones exacerbadas que a la larga lo harán insostenible.

En la praxis pública, el rompimiento de los consensos de mediados de los setenta abrió las puertas para que los gobiernos pusieran en marcha un paquete de iniciativas tendentes a contrarrestar las manifestaciones de la crisis económica. Entre los primeros objetivos de política adoptados destacó la contención del déficit público mediante ajustes a los presupuestos gubernamentales, principalmente en aquellas partidas relativas al bienestar. Fue en esos años, como lo asegura Joan Artells (1992: 109), cuando “la financiación pública del gasto social —sostenida y creciente— deja de verse como un elemento básico en el crecimiento económico y la estabilidad general y, en cambio, se abre paso a una actitud tendente a estabilizarlo —e incluso a reducirlo en términos reales y en términos de su proporción en relación con los ritmos de crecimiento”. En el análisis de las cifras referentes al conjunto de países que integran la OCDE, este autor observa que, entre 1975 y 1980, efectivamente el aumento de los gastos sociales sufrió una desaceleración con respecto de los ritmos registrados en las dos décadas anteriores (de 8 a 4% anual), no obstante su crecimiento siguió estando por encima del PIB (Artells, 1992).

En la década de los ochenta, con el ascenso al poder de las administraciones neoconservadoras en países como Inglaterra y los Estados Unidos, y con la reelección de gobiernos socialdemócratas en naciones como Austria y Suecia, se perfilaron dos proyectos políticos divergentes en torno al futuro del Estado de bienestar. Por un lado, la derecha con una estrategia de dismantling y liquidación y, por el otro, la socialdemocracia con una política de conservación. Mishra, en su estudio acerca de la experiencia reciente de varios países en la instrumentación de ambos proyectos, sostiene que en ninguno, quizá con la excepción de Suecia, se han cumplido cabalmente los propósitos pretendidos. Las propuestas de dismantling se han enfrentado en la práctica con amplias manifestaciones de rechazo social y político a la renuncia de los derechos y servicios de carácter universal, lo cual, en gran medida, ha impedido a los gobiernos conservadores realizar privatizaciones a gran escala, reducir los gastos sociales, ejercer control sobre el déficit público y acercarse al deseado equilibrio presupuestario. En estas condiciones, sus mayores éxitos (por llamarlos de alguna forma) radican en el abandono del pleno empleo como política de Estado, en la flexibilización de los mercados laborales y la consecuente

erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, en las reformas fiscales regresivas y en sus ataques (o recortes) sistemáticos a los programas dirigidos a las poblaciones económicamente más débiles. Como lo afirma este autor, no obstante sus bajos resultados cuantitativo-presupuestales y los regímenes neoconservadores han logrado establecer una estrategia que tiende a generar una sociedad dual que, a largo plazo, tendrá efectos negativos sobre el sistema de bienestar social (Mishra, 1993: 41-70).

Por su parte, los gobiernos socialdemócratas han procurado conservar los compromisos originales del Estado de bienestar (esto es, pleno empleo, servicios sociales universales y mantenimiento de un mínimo de subsistencia básico) intentando atajar los defectos y/o desviaciones que surgen con la excesiva burocratización o la intermediación política. Estos países, sin embargo, se han visto obligados a disminuir gastos sociales y a aceptar altos niveles de desempleo. Incluso, en casos como el de Austria, las políticas gubernamentales se han mostrado proclives a instrumentar medidas de corte neoconservador. A pesar de estos contrasentidos, estos regímenes han podido sostener los acuerdos básicos para la defensa del bienestar general, lo que ha evitado el incremento de la desigualdad o que los costos de la crisis económica recaigan sobre los más débiles (Mishra, 1993: 71-92).

Derivado de su investigación, que fue publicada originalmente en 1990, Mishra obtiene tres conclusiones generales: *a)* tanto el proyecto neoconservador como el socialdemócrata (o socialcorporatista) gozan de amplio apoyo electoral entre sus respectivas sociedades, lo que los ubica como alternativas de futuro más o menos estables; *b)* el debate ideológico manifiesta un corrimiento hacia la derecha, en parte por la ausencia de un programa socialista con credibilidad en la izquierda; y *c)* dados los límites en los que se mueven las estrategias públicas es muy poco probable que se produzca un cambio radical dentro del capitalismo de bienestar: "la ortodoxia nekeynesiana de los años de posguerra no ha sido remplazada hasta el momento por una nueva ortodoxia —bien de la derecha, el centro o la izquierda—. Ninguna nueva 'solución', ni siquiera en sus esbozos, está a la vista" (Mishra, 1993: 24 y 142-146. Véase también: García Cotarelo, 1986: 213-214). Habría que agregar, de acuerdo con la evidencia de los últimos años, que las tendencias electorales en cada país no demuestran un apoyo incondicional hacia ninguno de los dos proyectos. Lo que sí queda claro es que en el mediano y largo plazos los ciclos político-electorales tienden a contrarrestar los movimientos gubernamentales en uno u otro sentido, lo cual fortalece la idea de la continuidad del Estado de bienestar sobre la base de procesos parciales de reestructuración y racionalización (Rodríguez, 1992: 25).

### **Singularidad y diversidad nacionales en la formación de los Estados de bienestar**

De acuerdo con la tesis de Wedderburn (1965: 127), "el Estado de bienestar es un fenómeno común a todas las sociedades capitalistas". Si consideramos las características básicas que definen a este modelo de Estado en su acepción avanzada, que hemos expuesto en el apartado anterior, esta afirmación podría ser cierta para la mayoría de los países de Europa occidental y algunos otros como Canadá y Australia, a pesar de las apreciables diferencias que existen entre ellos, tanto en las variables



cuantitativas (gasto público, por ejemplo), como en el arreglo institucional de provisión o en los contenidos de los distintos componentes de la política social. Sin embargo, con estos parámetros, la apreciación de Wedderburn comienza a perder validez cuando se analizan otras experiencias en el mundo desarrollado (como en los casos de los Estados Unidos y Japón) y, más aún, si se revisan las trayectorias de países capitalistas del llamado tercer mundo (de América Latina, por ejemplo), sobre todo de aquellos que evolucionaron dentro de sistemas de economía mixta y emprendieron desde hace muchos años agresivos procesos de industrialización (México, Brasil, Argentina y Chile, entre otros).

No obstante, las tipologías que existen alrededor del Estado de bienestar intentan generar un marco explicativo para analizar la diversidad y dar cabida en este modelo a un mayor número de expresiones nacionales. La clasificación más general de Wilensky y Lebeaux concibe dos extremos: el bienestar institucional, acorde a las características de modelo avanzado, y el bienestar residual, muy cercano al sistema que prevalecía en la etapa del *laissez-faire*. Es evidente que dentro de estos dos polos ideales puede haber una amplia gama de posibilidades intermedias para acercarse a cualquier tipo de implantación en el marco de las democracias capitalistas. Jones, basándose en las categorías de Titmus, acota un poco más el espectro definiendo los límites entre el modelo de bienestar institucional y el de logro personal-cumplimiento laboral; este último caracterizado por dar prioridad a la provisión de servicios sociales asociados al trabajo (bienestar ocupacional) y a los objetivos de igualdad de oportunidades y estímulo a la competencia (Jones, 1985: 328-342, cit. en Johnson, 1990: 30). Esta última conceptualización se aproxima con más puntualidad a los desarrollos de posguerra verificados en los países de economías adelantadas, pero también admite la inclusión de otros, un tanto alejados de las tendencias económicas dominantes, que lograron crear instituciones nacionales de seguridad social basadas en el principio contributivo contractual, así como algunas políticas de bienestar generales (educación y asistencia, sobre todo).

Estos esfuerzos de sistematización conceptual, a partir del estudio de la diversidad en la que actúa el Estado benefactor en los diferentes escenarios nacionales, otorgan a la tesis de Wedderburn una renovada consistencia, pero también ponen de manifiesto las amplias divergencias que pueden existir en la estructuración de objetivos y prioridades y en la conformación del entramado organizativo estatal que posibilita (o condiciona) el acceso a los recursos y servicios de protección y bienestar. En otras palabras, no existe un camino único predeterminado por el que deban transitar las sociedades capitalistas democráticas en su afán por sostenerse y evolucionar hacia etapas superiores de desarrollo; esto, aún considerando, por ejemplo, el actual proceso de convergencia que tiene lugar en la Europa comunitaria<sup>7</sup> o los esfuerzos de promoción que la OIT y la ONU han desplegado desde la

<sup>7</sup> "Los desafíos a que deben enfrentarse los Estados miembros de la Comunidad en el campo de la protección social son parte esencial de los debates sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo, y de las respuestas que se les den depende en muy buena medida el futuro de la sociedad europea. Compete, por su puesto, a cada uno de los Estados miembros la elección de las prioridades y los procedimientos de la financiación de la protección social. No se trata, como ha señalado claramente la Comisión en diversas ocasiones, de armonizar los diferentes sistemas de seguridad social, que

década de los cuarenta para que los Estados instrumenten políticas sociales de alcance universal. Entonces, ¿qué podría explicar la heterogeneidad? O dicho de otra forma, ¿por qué las sociedades capitalistas han seguido rutas distintas en la consecución de fines relativamente similares?

Para responder cabalmente a estas preguntas sería necesario acudir a un análisis histórico que permita dilucidar y comparar el trasfondo social, económico, político y gubernamental imperante en cada país al momento de tomarse las decisiones fundacionales de sus respectivos Estados de bienestar. Para este trabajo cualquier tipo de indagación en estos términos estaría fuera de sus objetivos y alcances. Sin embargo, a partir de estudios comparativos y de casos referidos al mundo desarrollado, es factible rescatar algunas pistas que ayuden a explicar, en sus trazos más generales, los orígenes de las marcadas diferencias subyacentes en dos grandes paradigmas del Estado moderno: uno, representativo de los desarrollos que tuvieron lugar en varios países de Europa occidental tras la conclusión de la segunda guerra mundial y que, como hemos visto, condujeron a la formación de organizaciones estatales altamente intervencionistas con amplias responsabilidades sociales; el otro, referido a naciones con una arraigada tradición liberal y en las que el Estado ha desempeñado un papel menos relevante, podría decirse hasta secundario, en su calidad de agente redistribuidor de riqueza y bienestar. La literatura especializada suele reconocer a los Estados Unidos como el arquetipo de este último subconjunto. Por ello, nos remitiremos a establecer parangones entre el ejemplo europeo y el estadounidense.

En primer lugar, ¿qué hay de diferente entre el modelo de bienestar europeo y el estadounidense? Al igual de lo que sucedió en muchas partes de Europa durante el periodo entre guerras, principalmente después de la gran depresión de 1929, en los Estados Unidos también se adoptaron una serie de medidas gubernamentales para paliar el evidente deterioro social provocado por la crisis económica.<sup>8</sup> Con este fin, entre 1934 y 1938 la administración del presidente Roosevelt emprendió la llamada política del *New Deal* que, en su parte medular, proponía implantar en todo el territorio, con el concurso de los gobiernos locales, un conjunto de programas redistributivos. Lo más significativo de esta política fue formalizado en la Ley de Seguridad Social (Social Security Act), aprobada en 1935, la cual sancionó el derecho de todos a recibir una pensión por vejez o a percibir compensaciones temporales por desempleo y concedió apoyos adicionales de tipo asistencial a personas en edad avanzada, a ciegos y niños dependientes de familias pobres (Moroney, 1991: 5-6). Otras acciones importantes de este gobierno fueron el establecimiento de varios programas públicos de empleo, vivienda, renovación urbana, educación vocacional, rehabilitación y subsidios alimentarios (Jusidman, 1996: 33). Para varios analistas, una de las principales debilidades del *New Deal* radicó en su idea de involucrar a los gobiernos locales en la provisión de la mayoría de los servicios (con excepción del

---

hunden sus raíces en las culturas, las estructuras y las modalidades de organización de cada uno de los diferentes países" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994:61).

<sup>8</sup> Un dato que refleja fielmente la dramática situación social prevaleciente en esos años lo podemos encontrar en el sustancial incremento de desempleados, que pasaron de 4 a 18 millones entre 1930 y 1933 (Moroney, 1991:5).

seguro para la supervivencia en la vejez), lo que a la postre provocó grandes disparidades regionales en la distribución de los beneficios (Patterson, 1993: 108-116).<sup>9</sup>

En los primeros años de la posguerra, nuevamente en concordancia con los cambios que se vivían en Europa, el gobierno estadounidense aprobó otras dos leyes en las que se planteaba el objetivo del pleno empleo (*Federal Employment Act* de 1946) y el derecho social a acceder a una vivienda decente (*Housing Act* de 1949) (Moroney, 1991: 5), y cuando todo parecía que este país podía encaminarse hacia la formación de un Estado de bienestar robusto sobrevino un periodo de estancamiento en el que se consolidó un sistema de protección social limitado e insuficiente. Este sistema inicial, como lo afirma James Patterson (1993: 119), “estaba más bien diseñado para paliar el desempleo y restaurar la moral, a la que se consideraba un subproducto del ciclo económico antes que un problema estructural de gran alcance. No incluía la asistencia sanitaria ni la promoción social de viviendas, carencias que marcaron la diferencia entre el Estado de bienestar estadounidense y los de otras naciones occidentales avanzadas. Apenas se tuvieron en consideración las políticas que fomentaban la redistribución de la renta o establecían la idea de unos ingresos mínimos como derecho”.

Fue entre 1963 y 1968 cuando “se volvió a producir un nuevo gran empujón hacia adelante” (Glazer, 1992: 215-216) con las reformas promovidas por Kennedy y Johnson en el marco de la política denominada *Great Society*. Esta política comprendió un grupo de iniciativas con las que se pretendía mejorar y/o extender la herencia del *New Deal*. Las iniciativas principales que se instrumentaron en este periodo fueron: un seguro de salud contributivo para personas en edad avanzada (*Medicare*), un sistema de asistencia médica no contributivo para los pobres (*Medicaid*), medidas legales para eliminar la discriminación en el empleo y la educación en función de la raza (*Affirmative Action*), la ampliación de la cobertura de los fondos de ayuda a familias con hijos dependientes (*AFDC*) y, por último, un extenso y complejo programa de lucha contra la pobreza (*War Against Poverty* [WAP]), en gran parte dirigido a la población negra (Jusidman, 1996: 36-44). Sin lugar a dudas, la *Great Society* abrió importantes alternativas para atender problemáticas específicas de amplios sectores de la sociedad; sin embargo, continuaron ausentes dos elementos característicos del modelo europeo: provisión universal de la salud e ingresos mínimos garantizados para todos. El primero de ellos, que estaba entre las intenciones de Lyndon B. Johnson,<sup>10</sup> permaneció ausente del escenario gubernamental hasta fechas recientes, cuando volvió a ocupar un lugar en la agenda pública bajo los auspicios del presidente Clinton sin obtener éxito; el segundo fue incorporado al debate nacional,

<sup>9</sup> Este autor señala como influencias negativas del localismo en la distribución del bienestar a los intereses corporativos regionales, la discriminación y el racismo. Un análisis de las tendencias recientes en la gestión intergubernamental de programas sociales en los Estados Unidos puede consultarse en: Wright, 1997: 554-602.

<sup>10</sup> En 1967 se aprobó la *Comprehensive Health Planning Act* que estableció el derecho del pueblo norteamericano a los servicios de salud (Moroney, 1991: 5).

contra toda predicción pero también con resultados desfavorables, por el gobierno conservador de Richard Nixon que inició en 1969.

Contrario a lo que podría suponerse, durante el mandato de Nixon se sostuvieron, con algunas excepciones, los compromisos de la *Great Society* y continuaron los esfuerzos por introducir nuevos programas y perfeccionar los ya existentes. Entre lo más sobresaliente de esta administración se encuentra la expansión de los vales de alimentos y el intento de establecer dos programas orientados a garantizar ingresos mínimos: uno para los adultos pobres en edad avanzada, ciegos e incapacitados que no recibían apoyo de otras fuentes públicas (*Supplemental Security Income-SSI*) y otro para todas las familias con hijos dependientes (*Family Assistance Plan-FAP*). Con el *FAP* se buscaba eliminar las rigideces impuestas por el *AFDC*, que obligaban a los beneficiarios a no trabajar y a mantener la unidad familiar incompleta. Este plan fue finalmente rechazado en el Congreso, en tanto que el *SSI* logró su aprobación (Patterson, 1993: 291-300). El gobierno de Carter volvió a plantear la posibilidad de asegurar ingresos mínimos a todos los pobres, pero ahora a través de una estrategia que distinguía entre capacitados e incapacitados para el trabajo. "Según el plan de Carter, los que pudieran trabajar recibirían complementos salariales y ayuda federal en la búsqueda de empleo, o se les proporcionaría uno de los 1 400 000 empleos públicos programados con un salario ligeramente superior al mínimo. Las personas que, pertenecientes a esta categoría, se negasen a trabajar no recibirían ayuda, aunque sí sus hijos. Para el segundo grupo, Carter proponía la modernización de la burocracia existente" (Patterson, 1993: 311). Las reformas de Carter encontraron la misma suerte del *FAP* en el Congreso. De esta propuesta los legisladores sólo aceptaron "una versión diluida que establecía un mínimo en los pagos de la *AFDC*, el 65% de la cantidad estimada por el umbral oficial de pobreza de 1981 (Patterson, 1993: 312-313).

Con estas dos últimas administraciones federales finaliza en los Estados Unidos la etapa de construcción del Estado de bienestar. Incluso con Carter ya habían comenzado a manifestarse retrocesos, que se intensificaron con las políticas impuestas por el presidente Reagan en la década de los ochenta. Estas tendencias regresivas, como hemos expuesto páginas atrás, no fueron privativas de la experiencia estadounidense; por el contrario, forman parte y fundamento del movimiento neoconservador que, en diferentes regiones del mundo, pretende dismantelar y liquidar los avances de los sistemas de protección y bienestar sociales. Pero a diferencia de lo que sucede en otras partes, los ataques contra el Estado benefactor estadounidense comenzaron mucho antes de que alcanzara, desde cualquier punto de vista, los niveles de sus lejanos parientes europeos (Glazer, 1992: 219).<sup>11</sup> El desarrollo tardío, fragmentado, pragmático y descentralizado de la política social en este país, en combinación con la reciente embestida conservadora, dejan como legado un Estado de bienestar incompleto, no universal, desarticulado, complejo, costoso, cuestionado (Jusidman, 1996: 23-24) y, lo que es peor, con márgenes de maniobra muy estrechos para trascender sus inercias y limitaciones.

---

<sup>11</sup> Este autor afirma: "En realidad, es posible que sólo en un aspecto, el de las pensiones de vejez, el Estado de bienestar americano sea comparable a los Estados europeos avanzados".

Regresando a la pregunta inicial, ¿qué podría explicar el origen de las diferencias entre el Estado de bienestar europeo y el estadounidense? Un punto de partida importante para responder a esta interrogante consiste en ubicar el momento en el que comenzaron a distanciarse ambas formaciones estatales. Como hemos expuesto, durante el periodo entre guerras los desarrollos en ambos lados del Atlántico mostraban muchos elementos en común, en gran parte forzados por los efectos económicos y sociales de la Gran Depresión de 1929. El *New Deal* representó un acercamiento a las tendencias europeas en los aspectos centrales de la política social de aquella época, esto es, la institucionalización de los sistemas nacionales de seguridad y asistencia social, los cuales cubrían, con excepción del seguro de enfermedades, la mayoría de las prestaciones y beneficios reconocidos en las naciones avanzadas: pensiones por vejez, seguro de desempleo, ayudas a familias pobres con hijos dependientes, ciegos y personas en edad avanzada.

Una vez finalizada la segunda guerra mundial, también en consonancia con Europa, se aprobaron dos nuevas legislaciones que establecían los derechos sociales al trabajo (pleno empleo) y a una vivienda digna. Este conjunto de reformas, que concluyeron en 1949, parecían indicar que los Estados Unidos podía encaminarse hacia la conformación de un Estado de bienestar semejante al que había proyectado el plan Beveridge-Keynes, tomando en cuenta que existían por lo menos condiciones económicas similares a las del viejo continente, caracterizadas por altos niveles de crecimiento. Sin embargo, mientras que en Europa continuaron esforzándose durante la década de los cincuenta por consolidar sistemas universales de protección económica y social, los Estados Unidos entró en un periodo de estancamiento y contracción que impidió superar las restricciones impuestas por el *New Deal*. Fue en estos años cuando el punto de inflexión entró en un camino sin retorno, aún considerando el renovado impulso de la *Great Society* o los impredecibles programas y proyectos auspiciados por Nixon.

De acuerdo con el historiador James Patterson (1993: 131-132), la bifurcación de la posguerra en la trayectoria de los Estados se debió a los impactos diferenciados del conflicto bélico en las actitudes de la gente. Para los europeos, la experiencia de haber vivido innumerables pérdidas humanas y materiales generó un sentimiento de causa común que intensificó inmediatamente la demanda de servicios sociales. Para los estadounidenses, en cambio, se tradujo en actitudes populares conservadoras en torno a la ayuda gubernamental, ya que se pensaba que los que habían sacrificado algo eran los veteranos de guerra y no los pobres. Los favorables resultados económicos de los años cincuenta ayudaron a reforzar los valores y percepciones sociales en ambos lados: mientras que en Europa el crecimiento era visto como un logro del mismo sistema de bienestar y de sus valores intrínsecos (confianza en el Estado, solidaridad, bien común e igualdad), en los Estados Unidos la prosperidad contribuyó a olvidar las penurias de la depresión y a fortalecer las viejas ideas en contra de la intervención pública y a favor del esfuerzo individual, la autoayuda, la ética de trabajo y la libre empresa.

Estos elementos de diferenciación, que aluden a la dimensión ideológico-cultural dominante en las sociedades, se encuentran enraizados en estructuras sociales, políticas y gubernamentales completamente distintas, que han tendido a formar diques o cauces para cualquier proyecto de reforma

estatal. Los acuerdos de la posguerra para la provisión universal de los servicios de bienestar en Europa pudieron concretarse gracias a que contaban con sociedades relativamente homogéneas, con corrientes de pensamiento y partidos políticos progresistas, con un movimiento obrero organizado fuerte e inspirado en ideas socialistas y con el liderazgo de gobiernos nacionales afianzados en una añeja tradición centralista. En los Estados Unidos ninguna de estas condiciones estaba presente en aquella época y en muchos sentidos hoy día continúan ausentes. Como lo explica Nathan Glazer (1992: 224-241), el fracaso de la universalidad en este país refleja cinco características de la sociedad americana, que se suman a las debilidades del sindicalismo y a la extinción de las ideas socialistas en el escenario político: el federalismo y la descentralización política, como fuente de dispersión de recursos y rechazo a cualquier intento por establecer sistemas nacionales de provisión; las divisiones étnicas y religiosas, que impiden desarrollar políticas uniformes; la discriminación racial, que mira con desacuerdo la instauración de medidas igualitarias; el individualismo, que exige al gobierno distribuir recursos y servicios públicos de acuerdo con el esfuerzo de los individuos y no en función de su situación de necesidad; y, finalmente, la influencia de las agencias privadas lucrativas y voluntarias, que se oponen a perder sus cuotas en el mercado del bienestar”.

Para concluir podemos establecer que la revisión de estas dos divergentes trayectorias representativas de las sociedades modernas, ilustran la crucial importancia de las variadas influencias nacionales que participan en la definición de los objetivos y alcances de los sistemas públicos de protección social; también ejemplifican los amplios parámetros entre los que puede moverse la construcción del Estado de bienestar en las democracias capitalistas. No estamos entonces ante un hecho histórico predeterminado por el que deban transitar las sociedades cuando llegan a una etapa de desarrollo; por el contrario, estamos frente a procesos históricos únicos e inéditos que evolucionan de muy diversas maneras y no siempre, como parece perfilarse en la actualidad, en una ruta ascendente (Mishra, 1993: 14-15). No obstante, la historia reciente de estos países confirma que, a pesar de los embates neoconservadores que promueven la retirada absoluta de la intervención pública en el desarrollo social, los ajustes a los Estados de bienestar seguirán transitando por cambios parciales que difícilmente modificarán los compromisos sustantivos adquiridos en sus respectivos contratos sociales.

## Bibliografía

- Adema, Willem y Maxime Ladaïque, 2005, “Net social expenditure, 2005 edition, More comprehensive measures of social support”, OECD Social, Employment And Migration Working Papers núm. 29.
- Artells i Herrero, Joan J., 1992, “Financiación de la política social. Análisis de la financiación y la transformación del Estado benefactor, 1960-1989”, en Ministerio de Asuntos Sociales, *La política social y el Estado de bienestar*, España, MAS.

- Baldwin, P., 1992, *La política de la solidaridad social*, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Cerdeira, Isabel, 1989, *El discurso del bienestar*, España, Comunidad de Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas, 1994, "La protección social en Europa", en *Revista del Instituto de Investigaciones Económicas*, España, núms. 1 y 2.
- García Cotarelo, Ramón, 1986, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, España, Centro de Estudios Constitucionales.
- Glazer, Nathan, 1992, *Los límites de la política social*, España, MTYSS.
- Harris, David, 1990, *La justificación del Estado de bienestar. La nueva derecha versus la vieja izquierda*, España, Instituto de Estudios Fiscales.
- Johnson, Norman, 1990, *El Estado de bienestar en transición*, España, MTYSS.
- Jones, C., 1985, "Types of Welfare Capitalism", en *Government and Opposition*, vol. 20, núm. 3.
- Jusidman, Clara, 1996, *La política social en Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Kusnir, Liliana, 1996, *La política social en Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lerner, Bertha, 1996, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Marshall, T. H., 1965, *Class, citizenship and social development*, EUA, Anchor Books.
- Mishra, Ramesh, 1992, *El Estado de bienestar en crisis*, España, MTYSS.
- , 1993, *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*, España, MAS.
- Moroney, Robert, 1991, *Social policy and social work. Critical essays on the Welfare State*, USA, Aldyne de Gruyter.
- O'Connor, James, 1994, *La crisis fiscal del Estado*, España, Ediciones Península (primera edición en inglés en 1973).
- Offe, Claus, 1991, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza-Conaculta.
- Ordóñez Barba, Gerardo, 2002, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM/Sedesol.
- Patterson, James, 1993, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América, 1900-1985*, España, MTYSS.
- Picó, Josep, 1990, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, España, Siglo XXI.
- Robertson, Alex, 1992, "El desarrollo del Estado de bienestar en Gran Bretaña", en *La política social y el Estado de bienestar*, España, MAS.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, 1992, "Fundamentos teóricos de la política social", en *La política social y el Estado de bienestar*, España, MAS.
- Rubio Lara, Ma. Josefa, 1991, *La formación del Estado social*, España, MTYSS.
- Velarde Fuertes, Juan, 1994, "Consideraciones sobre la crisis del Estado de bienestar", en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, España, núms. 1 y 2, 1994.
- Venturi, Augusto, 1994, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, España, MTYSS (primera edición en italiano en 1954).
- Wedderburn, D., 1965, "Facts and theories of the Welfare State", en: Miliband, R. y J. Saville (comps.), *The socialist register*, Inglaterra, Merlin.
- Wright, Deil S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.



## América Latina: regímenes de bienestar en transición

*Carlos Barba Solano\**

En América Latina la crisis económica de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales. Estos pusieron en marcha una agenda económica y otra social radicalmente distintas a las que caracterizaron la etapa de industrialización orientada al mercado interno.

La nueva bitácora económica fue sintetizada inicialmente en el Consenso de Washington, el cual promovía el libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a: corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones.

Por su parte, la agenda social fue establecida gradualmente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Esas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar para la región, que se plantea como un centro de confluencia discursiva y práctica para todos los países. Se ha marcado una ruta alternativa, que ha llegado a ser hegemónica, para abordar la cuestión social y ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico.

A pesar de las enormes diferencias geográficas, sociales, demográficas y económicas entre los países que conforman la región, durante los años noventa, la mayoría de los gobiernos de la región estuvieron de acuerdo<sup>1</sup> con estas agendas. Sin embargo, el cambio paradigmático no ha redundado en una clara mejoría del bienestar en América Latina, ni siquiera en etapas de crecimiento como la de la década de 1990.<sup>2</sup>

---

\* Director de la División de Estudios de Estado y Sociedad y profesor investigador Titular "C" del Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel I.

<sup>1</sup> No todos, ni en los mismos grados, como lo veremos.

<sup>2</sup> De hecho, esos años han sido catalogados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como de "luces y sombras", precisamente porque a pesar de que durante varios años se restableció el crecimiento económico los resul-



Frente a los magros logros alcanzados tanto el consenso original, como el patrón de reformas se han desgastado, dando pie a la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional.<sup>3</sup> Esto ha llevado a un cuestionamiento del paradigma de bienestar residual en el ámbito intelectual, a cambios de orientación en varios gobiernos<sup>4</sup> y a nuevas propuestas por parte de algunas agencias internacionales ligadas al tema del desarrollo, particularmente en el marco de las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

En ese contexto, a partir de una perspectiva comparativa, este trabajo se propone dos cosas: analizar distintas trayectorias de los procesos de ajuste económico y reforma social en tres conjuntos de países y confrontar la tesis de que la residualización de todos los regímenes de bienestar latinoamericanos continúa siendo la única ruta posible.

Para realizar esta tarea este trabajo abordará tres tópicos: 1) Las características del paradigma de bienestar residual hegemónico en la región a partir de los años noventa; 2) la pertinencia de adoptar un enfoque comparativo para realizar análisis empíricos sobre esta temática y el uso del concepto de régimen de bienestar en América Latina; y 3) el análisis de los datos sociales disponibles, agrupados alrededor de tres tipos distintos de regímenes de bienestar regionales.

## El paradigma residual en América Latina

En América Latina en el terreno social, de manera muy general, puede hablarse tanto del abandono paulatino del paradigma del seguro social, que tenía como eje el empleo formal y los derechos sociales que se adquirían por esa vía, como de la reducción progresiva de lo social a los temas de la pobreza y la vulnerabilidad social.

La transición ha implicado que en la agenda de muchos de los gobiernos de la región el tema de la ciudadanía social haya sido desechado o que se hayan interrumpido las acciones consistentes y suficientes para asegurar la universalización de derechos sociales.

Este camino ha conducido tanto a que el empleo sea concebido estrictamente como un problema de mercado, y por ello las tendencias más marcada en ese ámbito sean la desregulación y flexibiliza-

---

tados sociales fueron desalentadores. (CEPAL, 2001). De acuerdo con datos generados por la CEPAL los países de la región no sólo continúan enfrentando hoy serios retos en términos de persistencia de procesos de exclusión, pobreza y alta vulnerabilidad social, sino también crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género, e inseguridad ciudadana. (CEPAL 2001, CEPAL/Unicef, 2001).

<sup>3</sup> Véase Barba, 2004 y Barba *et al.*, 2005.

<sup>4</sup> En el ámbito gubernamental el "giro a la izquierda" de los gobiernos de Venezuela, Chile, Brasil, Argentina y recientemente Uruguay así lo indican.

<sup>5</sup> Tal es el caso de PNUD, CEPAL e IINUDS.

ción de los mercados de trabajo, como el reformar los sistemas pensionarios que en muchos casos han pasado de un modelo de reparto a otro de capitalización individual.<sup>6</sup>

La pauta dominante ha sido la residualización de la acción pública en materia social, esto es: asumir que las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados.

La idea más fuerte ha sido que el papel de la política social debe restringirse a garantizar a los más pobres recursos mínimos para que cada uno pueda aprovechar las oportunidades de ingreso que supuestamente el mercado proporciona. Este enfoque, que concibe la pobreza como un problema imputable fundamentalmente a deficiencias de carácter individual, ha servido para justificar el carácter focalizado de los programas sociales, frecuentemente pensados en oposición a políticas universalistas. Desde esa óptica sólo se considera legítimo reasignar recursos por medios públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar actuando de acuerdo con las reglas del mercado.

Esa ha sido la racionalidad dominante en el diseño de fondos de inversión social o de programas orientados tanto a la acumulación de capital humano, como a garantizar activos mínimos o establecer redes de seguridad que operen en situaciones críticas.

Generalmente, la población objetivo de esta clase de intervenciones ha sido: quienes viven en pobreza extrema, particularmente las nuevas generaciones de pobres;<sup>7</sup> y aquellos considerados más vulnerables a las crisis económicas, las catástrofes naturales o familiares, que corren el riesgo de caer por debajo de las líneas de pobreza establecidas.

El paradigma naciente, encabezado por el BM y el BID, admitido y promovido devotamente por numerosos gobiernos latinoamericanos, se distingue por su perfil transnacional, pues supone la participación de actores internacionales en un tema que tradicionalmente había sido competencia exclusiva de los estados nacionales: el bienestar social. Por ello, podríamos hablar de la *deslocalización* como una de sus primeras características;<sup>8</sup> la otra sería por supuesto el respeto a la libertad de mer-

<sup>6</sup> Aunque este proceso ha sido sumamente azaroso. Podría decirse que ni las recetas del Banco Mundial (1994) ni la experiencia chilena, que ha servido de modelo en el proceso de reforma, han sido seguidas a pie juntillas, en buena medida porque internamente los gobiernos reformistas han enfrentado distintos grados de oposición. Esto ha dado pie a la aparición de tres modelos distintos, además del ya existente: el sustitutivo, el mixto y el paralelo. Para una exposición detallada sobre este tema ver: Barba (2003: 278-296).

<sup>7</sup> La intención ha sido interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, aunque en México se habla ya de tres bandas de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial. En teoría cada una de ellas demandaría distintos tipos de acciones públicas: transferencias incondicionales, programas de capital humano, programas de dotación de activos. (Cortés *et al.*, 2002). Las dos primeras corresponderían a *grosso modo* a las visiones tradicionales sobre pobreza extrema y la tercera a la concepción de vulnerabilidad social.

<sup>8</sup> La deslocalización no se refiere exclusivamente a un cambio de escala, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de estos nuevos actores, tales como: el diseño, el financiamiento y la

cado y el atribuirle a éste el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar,<sup>9</sup> aspecto que le confiere un marcado *carácter residual*.<sup>10</sup>

## La heterogeneidad regional y la conceptualización de lo social

Suele decirse que en América Latina el "modelo de bienestar" ha sido semejante al Estado social conservador o corporativo europeo y que paulatinamente, tras más de una década de reformas económicas y sociales, se ha ido acercando al modelo residual anglosajón.

Ambas afirmaciones, aunque acertadas desde una perspectiva muy general, son reduccionistas porque parten, al menos, de tres premisas inadecuadas: 1) que pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana, 2) que puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea y 3) que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes produce los mismos resultados en todos los casos.

Para empezar, no es apropiado hablar en general de la existencia y continuidad de estados del bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa.

Tampoco es adecuado abordar a la región como un todo, porque evidentemente existen grandes diferencias entre los países que la integran. Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como: la territorial, la demográfica, la etnocultural, la de las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización, etc.<sup>11</sup> Las discrepancias son particularmente agudas en el terreno del

---

evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no significa que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas.

<sup>9</sup> Lo que se expresa en la tendencia a considerar el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza.

<sup>10</sup> Basados en experiencias históricas de países anglosajones como los Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda y tardíamente el Reino Unido sabemos que los regímenes de bienestar de tipo *residual* asumen que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos a los más pobres para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades. (Skocpol, 1995: 7; Hill y Bramley, 1986: 10). Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar. (Esping-Andersen, 1990: 26; Esping-Andersen y Corpi, 1993: 370, 373). El enfoque residual de la política social tiende a respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, por lo que sus efectos desmercantilizadores son mínimos (Esping-Andersen y Corpi, 1993: 372).

<sup>11</sup> Para un recuento detallado de estas diferencias véase Barba (2003: 420-426).

bienestar social en aspectos como: los niveles de gasto social,<sup>12</sup> los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales,<sup>13</sup> los grados de madurez institucional,<sup>14</sup> las tendencias en materia de ampliación de cobertura,<sup>15</sup> los grados de exclusión social,<sup>16</sup> las trayectorias en materia de distribución del ingreso,<sup>17</sup> los niveles de pobreza prevalecientes,<sup>18</sup> los índices relativos de niveles de vida,<sup>19</sup> etcétera.

Por tanto, es incorrecto suponer que a pesar de la heterogeneidad reinante en la región la aplicación de agendas semejantes de reforma económica y social en distintos casos producirá resultados similares. Sin embargo, dada la gran heterogeneidad reinante y a pesar de las peculiaridades sociales de América Latina la utilización del concepto de “regímenes de bienestar” es muy pertinente, precisamente para desentrañar el carácter diferencial de la construcción de lo social en distintos conjuntos de países. Pero para ello hace falta evitar una aplicación ontológica de ese concepto.

<sup>12</sup> Existen enormes disparidades en materia de gasto social en la región, entre aquellos países que como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981 gastaban como promedio 16% del PIB, mientras países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban 10.1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban 5% del PIB. Los casos extremos son Chile y Paraguay pues existía entre los dos una diferencia de 15.6 puntos porcentuales (véase Barba, 2003: 428-429 y Cominetti y Ruiz, 1998).

<sup>13</sup> Este tipo de sistemas, ligados al modelo ISI, fueron muy significativos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, en otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., fueron precarios o prácticamente inexistentes (Raczynski, 1999: 172; Filgueira, 1997: 83). Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales (Malloy, 1986: 41).

<sup>14</sup> No todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo, de hecho pueden clasificarse en función del momento cuando fueron creados, como: pioneros (años veinte), intermedios (años treinta y cuarenta) y tardíos (años cincuenta en adelante) (Mesa-Lago, 1994). Esto supone diversos grados de maduración institucional. En el caso de los sistemas pioneros (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que en tres de ellos se pueden detectar grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales; mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menos significativos, como ocurre en el caso de México.

<sup>15</sup> Mientras países como Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile, siguieron una vía bismarckiana de expansión gradual, Costa Rica siguió una vía beveridgeana de cobertura universal en un solo momento y Cuba una vía socialista que entre los años sesenta y setenta completó un sistema de seguridad social universal (Barba, 2003: 430).

<sup>16</sup> Todo indica que en América Latina las sociedades con mayor heterogeneidad etnocultural han tolerado mayores grados de exclusión social (Barba, 2003: 430-432).

<sup>17</sup> Esto puede apreciarse por ejemplo en los años setenta cuando los Coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0.43 en el caso de Uruguay y 0.59 en el de Brasil (Altimir, 1995: cuadro 2.1).

<sup>18</sup> Para una comparación de datos de pobreza urbana, rural y total en 10 países de América Latina durante los años setenta y ochenta (Altimir, 1995: cuadro 2.3).

<sup>19</sup> Véase Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.5).

## La genealogía del concepto de regímenes de bienestar

A partir de la obra de Gosta Esping-Andersen (1987, 1990, 1996, 1999, 2001) en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha desarrollado una intensa agenda de investigación social fundada en la comparación empírica de la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales de los países que la integran. (Goodin *et al.*, 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Annesley, 2001; Huber y Stephens Schierup, 2001).

El eje teórico-metodológico de dichos estudios ha sido el concepto de "régimen de bienestar", definido por Esping-Andersen como: "la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia" (Esping-Andersen, 1999: 34-35). Donde "una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias]... se asocia con una lógica particular de la política social..." (Esping-Andersen, 1987: 6-7).

Entre los múltiples resultados de los estudios mencionados, es conveniente rescatar dos que son muy adecuados para lo que aquí se argumenta: 1) La posibilidad y pertinencia de construir tipos ideales de arreglos entre las instancias mencionadas para recoger la variabilidad histórica de "lo social".<sup>20</sup> 2) El gran potencial del concepto de "regímenes de bienestar" para realizar estudios sobre las transformaciones de los sistemas concretos de bienestar, las políticas sociales, los mercados laborales y las estrategias familiares en el contexto de la globalización y los procesos de integración económica.

Por lo que corresponde al primer punto, Esping-Andersen en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo (1990) ha intentado demostrar que la mayoría de los estados del bienestar de la OCDE se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: *el liberal o residual*, *el conservador o corporativo* y *el institucional o socialdemócrata*.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> "Lo social", entendido no como un lugar distinto a "lo económico" y "lo político", tampoco como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar. (Lautier, 2001: 3; Barba, 2003).

<sup>21</sup> El *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como los Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres (Skocpol, 1995; Hill y Bramley, 1986; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen y Corpi, 1993). El *conservador o corporativo*, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental Continental, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político, los beneficios que no constituyen derechos universales, sino corporativos (aunque gradualmente se acercan a la universalización en condiciones de pleno empleo), tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado (Esping-Andersen, 1990). El *institucional o socialdemócrata* suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés y el social demócrata escandinavo, ambos desarrollados

Por lo que toca al tema de los regímenes de bienestar en transición, el centro de los estudios aludidos ha sido demostrar empíricamente que no tienen fundamento tres tesis que son moneda de curso común en numerosos documentos generados por agencias financieras internacionales y en múltiples trabajos producidos bajo el paraguas del Consenso de Washington: 1) que el paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica; 2) que la única ruta posible es la desregulación laboral y 3) que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse.<sup>22</sup>

### Los regímenes de bienestar latinoamericanos

Más allá de la discusión de estas temáticas, las cuales he abordado en otros textos (Barba, 2003, 2004 y 2004a), se encuentra una cuestión crucial para este trabajo: si el concepto de *régimen de bienestar* es apropiado para dar cuenta: 1) Tanto de los arreglos institucionales desarrollados históricamente entre el Estado, la economía, las unidades domésticas y las políticas sociales en América Latina. 2) Como del proceso y los alcances de la intensa agenda de reforma social que se ha operado a escala regional durante los años noventa.

En mi opinión no hay ninguna razón para asumir que las únicas formas de articulación posibles entre los elementos referidos en el inciso 1 sean las que han prevalecido en los tipos de regímenes de bienestar de las grandes economías de la OCDE. En América Latina, las políticas sociales y los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia.<sup>23</sup> La fase expansiva de dichos sistemas estuvo

---

básicamente después de la segunda Guerra Mundial. Cada uno de ellos, concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que "lo social" incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales, en el caso beveridgeano para fijar el derecho un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado. (Beveridge, 1987; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Hill, 1997; Lautier, 2001; Marshall, 1992; Torfing, 1998).

<sup>22</sup> Entre ellos destacan los siguientes: Hill y Bramley, 1986; Pierson, 1994; Skocpol, 1995; Goodin *et al.*, 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Esping-Andersen, 1996, 1999, 2001; Annesley, 2001; Huber y Stephens, 2000; y Schierup, 2001.

<sup>23</sup> Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollando en tres grandes oleadas, la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta y la tercera a partir de los cincuenta. (Mesa-Lago, 1994). De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que países capitalistas industrializados como los Estados Unidos (Malloy, 1986: 31).

acoplada con el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI), en auge entre los años cuarenta y setenta.<sup>24</sup>

Durante esos años el sistema del seguro social fue uno de los ejes para articular coaliciones distributivas partidarias del proyecto industrializador, que estuvieron integradas por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios públicos.

De igual forma es cierto que en lo general las instituciones del seguro social se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que:

- Sólo en pocos casos permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, lo que se tradujo en una situación de exclusión asistencial de quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización, especialmente los trabajadores del sector informal urbano y quienes laboraban en el sector rural.
- Y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales<sup>25</sup> (Barba, 2003: 384-393).

Se puede agregar a esta descripción, que esas instituciones expresaban una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar (*Ibid.*).

Sin embargo, como lo he sostenido en un extenso estudio sobre los sistemas de bienestar en Latinoamérica (Barba, 2003), no es correcto hablar de un solo tipo de régimen de bienestar en la región, sino de tres tipos desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social: los *universalistas*, los *duales* y los *excluyentes*.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>26</sup> fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y

---

<sup>24</sup> Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los Estados Unidos entre la expansión del Estado de bienestar y las políticas keynesianas.

<sup>25</sup> En la región la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad, así como por una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud (Barba, 2003).

<sup>26</sup> Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

universalizante,<sup>27</sup> como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, no hubo uniformidad en los tipos de regímenes políticos con los que se vincularon, ya que estos se dividieron en democráticos y autoritarios.<sup>28</sup>

Los datos indican que a inicios de los años setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad étnocultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (Barba, 2003: 444-464).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela y los excluyentes a la mayoría de los países de América Central con la excepción de Costa Rica y Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso de uno y dos escalones, respectivamente, en todos los indicadores ya mencionados, así como en los niveles de gasto social, de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Y un aumento gradual de la heterogeneidad étnocultural del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales.<sup>29</sup>

Estas características tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003: 444-464).

## Regímenes en transición

Tras más de una década de reformas, los regímenes de bienestar latinoamericanos han sufrido transformaciones muy significativas. Los efectos de los procesos de ajuste económico y de reforma social, así como las dinámicas de los mercados laborales, se han distribuido de manera desigual entre los tres tipos de regímenes mencionados.

<sup>27</sup> La excepción fue Costa Rica donde la cobertura se asemejó más al modelo Beveridgeano de cobertura universal en un solo momento.

<sup>28</sup> Sólo el caso costarricense se ha mantenido bajo un sistema político democrático sin interrupciones autoritarias.

<sup>29</sup> Para un recuento pormenorizado de esos indicadores, véase Barba (2003).



### **a) Las características de los procesos de ajuste**

Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región, en los regímenes universalistas del Cono Sur las reformas iniciaron durante los años setenta, mientras en el resto de los países de América Latina la década de 1990 fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad (Barba, 2003: 546-550).

Por otra parte, los ritmos de las reformas no han sido similares; en regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia las reformas ha tendido a ser graduales (lentos y crecientes), mientras en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú junto con la mayor parte de Centroamérica (regímenes excluyentes) han abundado los tratamientos de shock (amplios y rápidos) (Barba, 2003: 484-489).

Los alcances de los procesos de reforma tampoco son equivalentes, han abarcado numerosos campos, entre ellos la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes duales) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres (Barba, 2003: 484-489).

Tampoco se puede hablar de homogeneidad en los años de crisis, corrección o estancamiento de esas reformas o en el estado actual de las mismas. Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década de 1980, las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela. La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable, las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia, se encuentran en crisis y revisión en Argentina y han sido revertidas en Venezuela (Barba, 2003: 484-489).

### **b) Los estilos de crecimiento y el empleo**

También en el caso de los estilos de crecimiento o las estrategias de empleo asumidas podemos hablar de trayectorias diferentes que se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera que corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una calidad del empleo relativamente alta, por altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda que concierne tanto a los regímenes duales como los regímenes excluyentes y se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos

empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.<sup>30</sup>

### c) La reforma social

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. En este caso, como lo afirma Filgueira (1998) la focalización y la descentralización no puede significar lo mismo en los regímenes universalistas donde se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud, que en el caso de los regímenes duales y excluyentes que representan dos escalones inferiores en este terreno.

Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales puede emplearse para garantizar un acceso mínimo a éstos a quienes no han sido incluidos y puede contribuir a fortalecer la ciudadanía social. Sin embargo, existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la

<sup>30</sup> Durante los años noventa en los regímenes universalistas del Cono Sur el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que emplean trabajo calificado y asalariado (servicios básicos, los servicios financieros y los servicios sociales), esos países tuvieron un crecimiento económico muy elevado (alrededor de 5.3% anual), pero se distinguieron por una baja elasticidad empleo-producto (ya que por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció apenas 0.33 puntos porcentuales) y por muy altos niveles de desempleo urbano (tasas medias que fluctuaron entre 7.4 y 10.4% entre 1991 y 1999). Estas tendencias generaron una polarización salarial moderada y no permitieron la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: cuadros 72 a 75; y Anexo II). Por su parte, en los regímenes duales también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero esto fue acompañado por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (particularmente en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano y el comercio en todos los casos), estos países tuvieron un crecimiento económico medio (una tasa promedio de 2.9% anual), pero se distinguieron por una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional (por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 0.70%), por altos niveles de desempleo urbano (las tasas medias anuales fluctuaron entre 6.8 y 11.1 entre 1991 y 1999), por la baja calidad del empleo generado (gran peso del empleo por cuenta propia) y por una alta polarización salarial, que evitó la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: cuadros 72 a 75; y Anexo II). Finalmente, regímenes excluyentes como Bolivia, El Salvador, Honduras o Perú se distinguieron por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado de toda la región (el crecimiento del empleo en la industria manufacturera, en la de la construcción y en el comercio fue muy alto), tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB (alrededor de 4.3% anual), se distinguieron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina (por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 1.3%), por niveles de desempleo urbano relativamente bajos (las tasas medias anuales que fluctuaron entre 6.8 y 7.7 entre 1991 y 1999), una baja calidad del empleo (empleo por cuenta propia) y una muy alta polarización salarial, atribuible al hecho de que también creció el empleo en los sectores que emplean trabajo calificado, lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso (Barba, 2003: cuadros 72 a 75; y Anexo II).

pobreza, este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo.

Según la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Gropello y Cominetti, 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes, donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna (Barba, 2003 554-556 y 560-563).

### Las redes de protección social

En ese mismo tenor, aunque en toda la región se ha promovido la creación de redes de seguridad<sup>31</sup> para enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las catástrofes naturales y personales, y para evitar estrategias familiares que impliquen costos a largo plazo en términos de desarrollo humano,<sup>32</sup> las redes se han difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual.

En los regímenes universalistas donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral y a una cierta desfamiliarización del bienestar.<sup>33</sup> En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano que tienen como eje el rol reproductivo de las mujeres.<sup>34</sup> Mientras en los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva son los fondos de inversión social (Barba, 2003: 563-577).

### La reforma de los sistemas pensionarios

En el caso de la reforma de los sistemas de pensiones, nuevamente encontramos que aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el del sistema de capitalización individual desarro-

---

<sup>31</sup> De acuerdo con Hicks y Wodon las características de una red de seguridad ideal serían las siguientes: estar basada en un análisis acabado de quienes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis (Hicks y Wodon, 2001: 99-100).

<sup>32</sup> Particularmente el trabajo infantil y juvenil que sustituyen la escolaridad y se traducen en pérdidas salariales de largo plazo debido a menores dotaciones de capital humano (Hicks y Wodon, 2001: 96).

<sup>33</sup> El apoyo de jóvenes y mujeres, la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas y los programas de capacitación para el empleo.

<sup>34</sup> Tal es el caso de Progres- Oportunidades en México.

llado en Chile desde 1981, las reformas han tenido características dispares, debido sobre todo a la oposición política y social interna que han enfrentado las iniciativas de reforma. Se puede hablar de dos tipos de reforma: las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú, y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas y un nuevo tipo de programas emergente: el *sustitutivo*,<sup>35</sup> el *mixto*,<sup>36</sup> el *paralelo*,<sup>37</sup> los *sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados*,<sup>38</sup> y *programas de pensiones no contributivas* como los existentes en Brasil.<sup>39</sup>

### Los rendimientos de las reformas

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes<sup>40</sup> es posible establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir bienestar.

En el caso de los regímenes universalistas los claro-oscuros de la década de los noventa son muy evidentes. Se dio una evidente mejora en términos de crecimiento económico y un comportamiento polarizado en términos de estabilidad macroeconómica.<sup>41</sup> En los casos de Chile y Costa Rica no se registraron modificaciones significativas en las tendencias históricas en materia de bienestar social: la precariedad laboral continuó aumentando,<sup>42</sup> al igual que el desempleo y la concentración

<sup>35</sup> En el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).

<sup>36</sup> Que no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria, este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).

<sup>37</sup> Que tampoco cierra el sistema público, el cual se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias a sus tentativas de implantación de sistemas sustitutivos (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).

<sup>38</sup> Para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).

<sup>39</sup> En Brasil en 1991 se estableció un programa de pensiones rurales para adultos mayores conocida como Previdência Rural (PR) y en 1993 un programa de pensiones urbanas para adultos mayores, denominado Beneficio de Prestacao Continuada, que en conjunto protegen a 5.3 millones de personas (Barrientos *et al.*, 2003).

<sup>40</sup> Como el PNUD (1999), CEPAL (1999, 2001, 2001a, 2002, 2004), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998).

<sup>41</sup> Mientras Chile y Costa Rica lograron una gran estabilidad, no fue así en los casos de Argentina y Uruguay después de la crisis reciente.

<sup>42</sup> De acuerdo con Stallings y Weller (2001: cuadro 9) durante los años noventa en Chile 21% del empleo era por cuenta propia, mientras en Costa Rica lo era 18.7 por ciento.

del ingreso que creció o se mantuvo alta, la pobreza disminuyó en términos relativos, pero aumentó en términos absolutos. En los casos de Argentina y Uruguay, como resultado de la reciente crisis económica, se experimentaron notables caídas del PIB *per capita* y un repunte extraordinario de la pobreza, que exhibe graves fenómenos de vulnerabilidad social (véase anexo 1).

Sin embargo, en este cluster a pesar de las tendencias del empleo y de las reformas de los sistemas de pensiones éstos mantuvieron altos niveles de cobertura;<sup>43</sup> y a pesar de las tendencias en materia de pobreza y distribución del ingreso (anexo 1), los índices relativos de vida,<sup>44</sup> al igual que los niveles de desarrollo humano se mantuvieron como los mejores de toda la región;<sup>45</sup> así mismo, los indicadores de exclusión social se sostuvieron como los menores de América Latina<sup>46</sup> (Barba, 2003: cuadros 86, 89 y 90).

No obstante, como hemos visto, la situación de algunos de estos regímenes empezó a deteriorarse en la parte final del siglo xx y la crisis Argentina hace albergar serias dudas sobre la sustentabilidad de las reformas estructurales realizadas y sobre la conveniencia de continuar acriticamente por la senda seguida hasta ahora (anexo 1).

En el caso de los regímenes de bienestar duales la precariedad laboral fue mucho mayor que en el caso anterior; los niveles de desempleo también fueron en general más altos;<sup>47</sup> la cobertura de la seguridad social, ahora reformada, siguió siendo también mucho más baja, lo que se tradujo en que amplios sectores de la población laboraran sin ningún tipo de protección social.<sup>48</sup> Por otra parte, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se recuperó, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas siguió siendo semejante a la de los años setenta.<sup>49</sup> En este cluster intermedio progresaron los niveles de cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud, hasta alcanzar casi la universalidad, empero la capacidad disminuyó

<sup>43</sup> Entre 1997 y 1998 en este *cluster* en promedio 81% de la fuerza laboral estaba asegurada (Mesa Lago, 2001: cuadro 3).

<sup>44</sup> Si comparamos el nivel de bienestar de los países de este *cluster* con el de los Estados Unidos de América (tomado como 100) encontraremos que hacia 1970 el índice relativo de vida era de 76 y para 1995 era de 78, lo que habla de una ligera reducción de la brecha (Astorga y FitzGerald, 1998: cuadro IX.5).

<sup>45</sup> En 1997 los países que integran este *cluster* se encontraban ubicados entre las posiciones 34-45 del IDH (1) del PNUD, con valores promedio de ese índice de 0.825 (PNUD, 1999).

<sup>46</sup> En 1997 el IPH-1 que refleja la proporción de la población afectada por una serie de privaciones clave en materia de longevidad, conocimientos, salud, desnutrición e ingresos para este *cluster* era en promedio de sólo 4.3% (Barba, 2003: cuadro 90).

<sup>47</sup> La excepción es México, pero eso también se relaciona con una forma distinta de medir el desempleo.

<sup>48</sup> Entre 1997 y 1998 en este *cluster* en promedio 36.0% de la fuerza laboral estaba asegurada, porcentaje muy inferior al de los regímenes universalistas (Mesa Lago, 2001: cuadro 3).

<sup>49</sup> En 1980-1981 los regímenes universalistas destinaban en promedio 16.4% del PIB al gasto social para 1998-1999 destinaban 19%. En contraste los regímenes duales destinaban respectivamente 10.8 y 13.4% del PIB (Cominetti y Ruiz, 1998: cuadro 2; Barba, 2003: cuadro 86).

conforme se avanza a otros niveles de servicio, donde la brecha respecto a los regímenes universalistas no redujo significativamente.<sup>50</sup>

En este caso, el PIB *per capita* prácticamente no creció<sup>51</sup> lo que sin duda afectó negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, a pesar de que aumentó la concentración del ingreso a grados extremos<sup>52</sup> y de que los niveles de pobreza siguieron siendo muy altos, los índices relativos de vida mejoraron y la brecha con los regímenes universalistas se redujo.<sup>53</sup> No obstante, los índices de pobreza humana (IPH-1) fueron tres veces mayores que en el caso de dichos regímenes,<sup>54</sup> lo que indica una proporción mucho mayor de población excluida de los servicios de salud, educación, nutrición y oportunidades de ingreso (anexo 1).

Finalmente, en el caso de los regímenes excluyentes los datos indican una situación social aún más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB *per capita* fueron superiores a los alcanzados por los regímenes duales (anexo 1). En este caso aunque el desempleo fue comparativamente bajo,<sup>55</sup> la precariedad laboral registrada fue muy alta<sup>56</sup> y la cobertura de la seguridad social muy inferior a la de los casos previos.<sup>57</sup> En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantizó salir de la pobreza, como lo demuestran los índices de pobreza prevaletentes en este *cluster*, que continuaron siendo los más elevados de América Latina. Esa situación se vio agravada por bajos niveles de gasto social y niveles muy altos de concentración del ingreso (anexo 1).

Los niveles de vida también continuaron siendo los más reducidos de la región, a pesar de que en las últimas décadas creció la cobertura en materia de salud y educación y se incrementó la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano que si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubicaron entre los más bajos de los niveles medios.<sup>58</sup> En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social eran considerablemente altos.<sup>59</sup>

<sup>50</sup> Véase Urrutia, 1993; CEPAL, 2002; y Barba, 2003: cuadro 86.

<sup>51</sup> En el caso de Venezuela el PIB *per capita* cayó de manera abrupta (anexo 1).

<sup>52</sup> La excepción es Colombia.

<sup>53</sup> De acuerdo con Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.3) el índice relativo de vida de los regímenes duales era 10 puntos menor que el de los universalistas en 1970, mientras en 1995 era sólo 5 punto menor (véase Barba, 2003: cuadro 89).

<sup>54</sup> El valor promedio del IPH-1 para estos regímenes es 12.3%, frente a 4.3% de los regímenes universalistas (PNUD, 1999).

<sup>55</sup> En 1999 en Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú, usados como ejemplo, en promedio la tasa median anual del desempleo urbano fue de 7.4 (véase CEPAL, 2001 a: cuadro III.7; y Barba, 2003: cuadro 75).

<sup>56</sup> En este *cluster* durante los años noventa en promedio 44% de los empleos fueron por cuenta propia (Stallings y Weller, 2001: cuadro 9).

<sup>57</sup> En 1997-1998 sólo 12% de la fuerza laboral estaba asegurada en Bolivia, sólo 32% en Perú, y en muchos casos no hay ni siquiera datos confiables (Mesa-Lago, 2001: cuadro 3).

<sup>58</sup> Por ejemplo: Bolivia ocupa el lugar 112, El Salvador el 107, Nicaragua el 121 y Perú el 80 (PNUD, 1999).

<sup>59</sup> En promedio en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú el valor del IPH-1 es de 21.5% de la población (PNUD, 1999).

## Anexo 1

## Crecimiento, pobreza y concentración del ingreso en los regímenes de bienestar latinoamericanos

	PIB <i>per capita</i> (Tasa promedio anual de variación)		Pobreza <sup>1</sup> (En porcentajes)						Concentración del ingreso <sup>2</sup> (Coeficientes de Gini para los hogares a escala nacional)	
			Hogares			Población				
	1990-1999	2000-2002	1990	1997	2002	1990	1997	2002	1990	1999
Regímenes universalistas	2.95	-2.8	21.2	14.7	19.0	26.0	18.3	24.5	0.403	0.406
Argentina	2.6	-6.6	16.2	13.1	31.6	21.2	17.8	41.5	0.423	0.438
Chile	4.2	1.9	33.3	19.7 <sup>3</sup>	16.6 <sup>4</sup>	38.6	23.2 <sup>3</sup>	20.6 <sup>4</sup>	0.480	0.472
Costa Rica	2.6	-0.3	23.6	20.2	18.6	26.3	22.5	20.3	0.364	0.402
Uruguay	2.4	-6.2	11.8	5.7	9.3	17.9	9.5	15.4	0.345 <sup>13</sup>	0.312 <sup>13</sup>
Regímenes duales	0.65	-0.18	40.5	39.8	37.4	47.0	46.9	47.3	0.470	0.473
Brasil	0.2	1.0	41.4	28.6 <sup>3</sup>	29.9 <sup>5</sup>	48.0	35.8 <sup>3</sup>	37.5 <sup>5</sup>	0.546	0.552
Colombia	0.6	0.1	47.3 <sup>6</sup>	44.9	44.6 <sup>7</sup>	52.5 <sup>6</sup>	50.9	50.6 <sup>7</sup>	0.524	0.487
México	1.5	0.8	39.0 <sup>8</sup>	43.4 <sup>3</sup>	31.8	47.7 <sup>8</sup>	52.9 <sup>3</sup>	39.4	0.427 <sup>8</sup>	0.435 <sup>11</sup>
Venezuela	0.3	-2.6	34.2	42.3	43.3	39.8	48.0	48.6	0.381	0.419
Regímenes excluyentes	0.95	-0.5	50.7	52.4	53.3	55.9	58.5	60.4	0.447	0.477
Bolivia	1.6	-0.1	48.9 <sup>8</sup>	56.7	55.5	52.6 <sup>8</sup>	62.1	62.4	0.484	0.508
El Salvador	2.6	0.1	47.6 <sup>9</sup>	48.0	42.9	54.2 <sup>9</sup>	55.5	48.9	N.d.	0.431
Nicaragua	0.2	0.7	68.1 <sup>10</sup>	65.1 <sup>11</sup>	62.9 <sup>5</sup>	73.6 <sup>10</sup>	69.9 <sup>11</sup>	69.4 <sup>5</sup>	0.499 <sup>10</sup>	0.511 <sup>11</sup>
Paraguay	-0.6	-2.7	38.1	39.6	52.0	43.2	46.3 <sup>3</sup>	61.0 <sup>5</sup>	0.357 <sup>12</sup>	0.457 <sup>12</sup>

<sup>1</sup> Todas las limitaciones de las estimaciones de pobreza utilizando las líneas de pobreza propuestas por CEPAL han sido discutidas en secciones previas.

<sup>2</sup> Calculados a partir de la distribución del ingreso *per capita* de los hogares del conjunto del país.

<sup>3</sup> Dato de 1996.

<sup>4</sup> Dato de 2000.

<sup>5</sup> Dato de 2001.

<sup>6</sup> Datos de 1994.

<sup>7</sup> Área urbana.

<sup>8</sup> Datos de 1989.

<sup>9</sup> Datos de 1995.

<sup>10</sup> Datos de 1993.

<sup>11</sup> Datos de 1998.

<sup>12</sup> Área Metropolitana de Asunción.

<sup>13</sup> Coeficiente de Gini urbano.

Fuentes: PIB *per capita*: CEPAL (2004: cuadro I.1). Pobreza: CEPAL (2004: cuadro I.4). Coeficientes de Gini: CEPAL (2001 a: cuadro II.2).

## Conclusiones

La imagen general mostrada indica que a inicios del siglo xxi en América Latina el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, y que queda pendiente en la agenda social de la región la construcción de sociedades más igualitarias e inclusivas, necesidad que implica retos diferenciales dependiendo del tipo de régimen de bienestar desde donde se afronten.

Los regímenes universalistas, durante los años noventa, se caracterizaron por estrategias de crecimiento económico<sup>60</sup> devinculadas de la generación de empleo, esto implica que de continuar esta tendencia cada vez más personas en edad laboral no tendrán garantizado un derecho civil fundamental: el derecho a un trabajo digno, remunerador y portador de derechos sociales.<sup>61</sup> A esta trayectoria se suman evidencias muy claras de que el subempleo crece y la calidad del empleo se deteriora, lo cual indica que estos regímenes, tradicionalmente vistos como los baluartes de los procesos de salarización a escala regional, están adquiriendo gradualmente las características de los regímenes duales, donde los derechos sociales tienden a desvincularse de los nuevos empleos.

Nuestra región puede caracterizarse por una situación paradójica: o logra crecimiento económico sin empleos como ocurre en los regímenes universalistas o vincula el crecimiento a la generación de empleos de baja calidad y alta informalidad como ocurre en los regímenes duales y excluyentes. Por ello, en ambos casos es indispensable incorporar en la agenda pública, como algo estratégico en términos sociales, el tema de la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. En ese escenario son imprescindibles tanto un rol activo del Estado para favorecer inversiones productivas que generen empleos de calidad, como un cambio de óptica pública sobre el mercado laboral, el cual debe dejar de concebirse como un terreno sagrado donde sólo las leyes del mercado deben imperar, y en cambio recuperarse como un espacio medular para la inclusión social. En ese sentido tanto la formulación de políticas de activación laboral, como de capacitación para el trabajo son cruciales, ya que desde el punto de vista social lo fundamental no puede ser la flexibilización laboral para reducir costos, sino evitar la formación de estamentos de baja calidad laboral que impiden el ascenso social para amplios sectores.

Por otra parte, los efectos dramáticos de las crisis económicas sobre los niveles de pobreza durante los años noventa, emblemáticos por las crisis mexicana y argentina, dos de los países más representativos en materia de liberalización económica, indican que a escala regional los procesos de ajuste son acompañados por una alta vulnerabilidad social que puede llevar no sólo a perder lo ganado en el terreno de la reducción de la pobreza, como ocurrió con la crisis mexicana de mediados de

---

<sup>60</sup> O estilos de crecimiento económico.

<sup>61</sup> Sólo Costa Rica logró una elasticidad empleo-producto razonable, pero al mismo tiempo se trata de un caso *sui generis* ya que se distingue por una liberalización económica muy limitada y por adoptar un estilo de crecimiento que privilegia la creación de empleos no calificados.



los años noventa, sino a que en ese ámbito regímenes universalistas alcancen perfiles sociales que se asemejan a los de los regímenes duales, como ocurrió con Argentina, o a que regímenes duales se acerquen a los perfiles de los regímenes excluyentes, como ocurrió con Venezuela.

Las crisis económicas y sus devastadores efectos sociales no sólo ponen de manifiesto las limitaciones de las redes mínimas de seguridad social que no demuestran las capacidades contracíclicas que se les atribuyen, sino que evidencian que la decisión de cada gobierno de privilegiar un tipo de redes sobre otras es con frecuencia inadecuada frente a la diversidad de riesgos y retos sociales afrontados. Esto significa, por ejemplo, que los regímenes universalistas no sólo enfrentan problemas de desempleo, sino de empobrecimiento masivo; y que los regímenes duales y excluyentes no confrontan exclusivamente problemas de pobreza masiva, sino de falta de capacidades de la población para ascender socialmente o de desempleo o subempleo.

Así mismo, si bien los alcances de estrategias de focalización y descentralización pueden variar positiva y negativamente entre los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales en la tarea de complementar u obstaculizar la universalización de los servicios sociales, un tema central y pendiente es el de los mecanismos de selectividad y la permanencia de los programas sociales.

Durante los últimos veinte años, en América Latina ha habido una proliferación de programas sociales, con distintos objetivos,<sup>62</sup> con diferentes tipos de beneficiarios atendidos, empleando distintos tipos de estrategias de focalización.<sup>63</sup> Sin embargo, prácticamente en ningún caso se ha considerado a los pobres como ciudadanos que cuentan con derecho a un mínimo de bienestar, ni se han establecido derechos particulares, ni titularidades para exigirlos. Esto ha derivado en una gran inestabilidad social, porque los programas al no ser instituciones que materializan derechos sociales, han permitido la manipulación de los pobres con fines electorales o políticos, o han sido recortados en momentos críticos o eliminados por cuestiones políticas, prácticamente sin ninguna explicación, o siguen funcionando en un contexto donde los niveles mínimos de bienestar son un asunto dictaminado tecnocráticamente y no algo exigible al Estado, etcétera.

En ese escenario algo esencial es determinar social y políticamente cuáles deberían ser los parámetros mínimos de bienestar a los que todos deberían tener derecho, cuáles son los mecanismos, normas, procedimientos y recursos disponibles y exigibles por cada ciudadano para alcanzar las metas establecidas y cuáles son los compromisos que cada uno debería asumir en este esfuerzo, tanto en términos presupuestales por parte de los no pobres, como en términos de obligaciones por parte de los pobres para hacer uso de sus derechos.

---

<sup>62</sup> Que han fluctuado entre programas de emergencia para apagar estallidos sociales, programas diseñados para incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste, desarrollo de fondos de inversión social o de programas de inversión en capital humano para enfrentar la reproducción intergeneracional de la pobreza, o redes mínimas de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social, han implicado transferencias monetarias condicionadas o incondicionadas, provisión directa o indirecta de servicios públicos, etcétera.

<sup>63</sup> Directa, indirecta y autofocalización.

Resulta claro que este proceso sería necesariamente desigual, dado que las brechas en términos de pobreza, exclusión, índices relativos de vida y de desarrollo humano entre los distintos tipos de regímenes de bienestar son muy marcadas y los plazos para cumplir los compromisos dependerían de la voluntad pública para resolver democráticamente los problemas fiscales que el esfuerzo demandaría. Pero, en todo caso, este cambio de óptica daría una mayor certidumbre a los pobres y les garantizaría efectivamente un punto de partida común o recursos de emergencia exigibles, una ciudadanía y dignidad social para desarrollar sus propias expectativas, al margen de la manipulación y los vaivenes de la vida política y del comportamiento cíclico de la economía.

## Bibliografía

- Altimir, Óscar, 1995, "Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina", en José Núñez (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 31-76.
- Annesley, Claire, 2001, "UK Social Policy: Between Europeanization and Americanization", Manchester, University of Manchester.
- Astorga, Pablo y FitzGerald, Valpy, 1998, "Apéndice estadístico", en Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo xx*, Washington D.C., BID, Unión Europea.
- Banco Mundial, 1990, *World Development Report 1990*.
- , 1994, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994*.
- , 1995, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*.
- , 1997, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*.
- , 2001, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*.
- Barba, Carlos, 2003, "El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México". Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- , 2004, "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XI, núm. 31, pp. 85-130.
- , 2004a, Régimen de Bienestar y Reforma Social en México, Serie las Políticas Sociales, núm. 90, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.
- , 2006, "Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: Una perspectiva comparada", en Barba, Carlos (coord.), *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO (en prensa).
- Barba, Carlos; Anete Ivo; Enrique Valencia y Alicia Ziccardi, 2005, "Research Horizons: Poverty in Latin America", en Else Oyen, *et al.*, *The Polyscopic Landscape of Poverty Research. "State of the art" in International*

- Poverty Research. An overview and 6 in-depth studies*. Bergen, Noruega: International Social Sciences Council and Comparative Research Programme on Poverty, pp. 29-60.
- Barrientos, Armando *et al.*, 2003, "Non-Contributory pensions and poverty prevention. A comparative study of Brazil and South Africa", Reino Unido, Institute of Development and Policy Management y HelpAge International.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington. <http://www.iadb.org/sds/doc/904spa.pdf>
- , 1998, *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. Washington.
- , 2000, *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington D.C.
- Beveridge, W. H., 1987, *Las bases de la seguridad social*, Colección Biblioteca de la Salud, México, Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Bonoli, George y Taylor-Gooby, P., 2000, *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge, Polity.
- Bottomore, Tom, 1992, "Citizenship and Social Class, forty years on", en T. H. Marshall, y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, pp. 55-95.
- Burki, S. J. y Edwards, S., 1995, "Latin America after Mexico: Quickening the pace", documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 1992, "Gasto social y equidad en América Latina" (LC/R. 1235), Santiago de Chile.
- , 1997, *Panorama Social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 1997a, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 1999, *Panorama Social de América Latina 1998*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 2000, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Resumen ejecutivo*.
- , 2001, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*.
- , 2001a, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 2002, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 2004, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo, 1998, *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dahrendorf, Ralf, 1994, "The changing quality of citizenship", en Steenbergen, Bart Von, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd, pp. 20-35.
- Deacon, Bob, 1999, *Socially Responsible Globalization: A challenge for the European Union*, Ministerio Finandés de Asuntos Sociales y Salud, ISBN 952-00-0732-6 <http://www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>
- Edwards, S., 1995, *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*. New York: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, Gosta, 1987, "The comparison of policy regimes: An introduction", en Esping-Andersen, Gosta Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc.
- , 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Gran Bretaña, Polity Press.
- , 1996, "After the golden age. Welfare State dilemmas in global economy", en Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National adaptations in global economy*, Londres, Sage Publications, pp. 1-31.
- , 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Londres, Oxford University Press.
- , 2001, "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", en Rolando Franco (coord.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, México, Siglo XXI y CEPAL, pp. 202-216.
- Esping-Andersen, Gosta y Walter Corpi, 1993, "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección", en Klinsberg, Bernardo. *Pobreza un Tema Impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD, pp. 369-420.
- Falk, Richard, 1994, "The making of global citizenship", en Steenbergen, Bart Von, 1994, *The Condition of Citizenship*. Londres: SAGE Publications Ltd., pp. 127-140.
- Filgueira, Fernando, 1997, "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Andrés Pérez Baltodano, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- , 1998, "Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos. Fundação Joaquim Nabuco (Agosto), 29p. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- Franco, Rolando, 2002, "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe", en Sojo, Carlos (ed.), *Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*. San José de Costa Rica: Banco Mundial y FLACSO, pp. 63-104.
- García Canclini, Nestor, 1995, *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, México, Editorial Grijalbo.
- Goodin, Robert, Bruce Headey, Ruud Muffels y Dirven Henk-Jan, 1999, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Gordon, Sara, 2002, "Desarrollo social y derechos de ciudadanía", en Sojo, Carlos (ed.), *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, San José de Costa Rica, Banco Mundial y FLACSO, pp. 150-214.
- Gropello, Emanuela di y Rossella Cominetti, 1998, *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon, 1999, "Are governments pro poor? A test based on targeted and social spending under booms busts", Washington D.C. Banco Mundial.
- , 2001, "Protección social para los pobres en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril, pp. 95-116.
- Habermas, Jürgen, 1994, "Citizenship and nacional identity", en Steenbergen, Bart Von, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd., pp. 20-35.
- Hill, Michael y Glen Bramley, 1986, *Analysing Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.

- Hill, Michael, 1997, *Understanding Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Hillmert, Steffen, 2001, "Welfare State Regimes and Life-course Patterns: An Introduction", en <http://www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>
- Huber, Evelyn y John Stephens, 2000, "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective", ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 38 p.
- Lautier, Bruno, 2001, "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", en *Espiral: Estudios de Estado y sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- Malloy, James, 1986, "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos", en Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 29-68.
- Marshall, T. H., 1950, 1992, "Citizenship and social class", en T. H. Marshall, y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, pp. 3-51.
- Mesa Lago, Carmelo, 1994, *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Costs of Economic Reform*, Londres, Lyenne Rienner Publisher.
- , 2001, "Privatización del Sistema de Pensiones en América Latina", en Rolando Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI, CEPAL, pp. 218-237.
- Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1999, *Human Development Report 1999*, Nueva York, PNUD, Oxford University Press.
- Raczynski, Dagmar, 1995, "Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena", en Pizarro, Raczynski y Vidal (ed.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago de Chile, Cieplan/UNICEF.
- Román, Luis Ignacio, 1999, *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, Guadalajara, ITESO, SIMorelos.
- Scharpf, Fritz y Vivien Schmidt, 2000, *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.
- Schierup, Carl-Ulrik, 2001, "Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas", ponencia presentada en la Conferencia "Entre estados y mercados", Lieja, pp. 1-16 [http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup\\_Carl.html](http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html)
- Skocpol, Theda, 1987, "Americas Incomplete Welfare State: The Limits of New Deal Reforms and the Origins of the Present Crisis", en Costa Esping-Andersen, Martin Rein y Lee Rainwater (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., pp. 35-58.
- , 1995, *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Sojo, Carlos y Juan Pablo Pérez, 2002, "Reinventar lo social en América Latina", en Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, San José de Costa Rica, Banco Mundial y FLACSO, pp. 13-62.

- Sojo, Carlos, 2000, "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Carlos Sojo, Estanislao Gacitúa y Shelton Davis, 2000, *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, FLACSO y Banco Mundial, pp. 51-58.
- Skocpol, Theda, 1995, *Social Policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Steenbergen, Bart Von, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd.
- , 1994, "Towards a global ecological citizen", en Bart Von Steenbergen, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd., pp. 141-152.
- Torring, Jacobo, 1998, *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*, Londres, MacMillan Press Ltd.
- Turne, Bryan, 1994, "Postmodern culture/modern citizens", en Bart Von Steenbergen, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd., pp. 153-168.
- Turner, Bryan e Engin Isin, 2002, *Handbook of Citizenship Studies*, SAGE Publications, Ltd.
- Van Gunsteren, Herman, 1994, "Four Conceptions of Citizenship", en Bart Von Steenbergen, 1994, *The Condition of Citizenship*, Londres, SAGE Publications Ltd., pp. 36-48.
- Williamson, John (ed.), 1990, *Latin American Adjustment. How much has happened?*, IIE.



## Segunda sección

### Políticas de empleo







## ¿Hay espacio para las políticas de empleo?

Luis Ignacio Román Morales\*

En el 2004, Víctor R. Tokman presentó esta pregunta en su libro *Una voz en el camino* (Tokman, 2004: 143). Su respuesta se presentó en dos planos: por una parte afirma que dicho espacio sí existe, pero condicionado al contexto macroeconómico y de crecimiento de un país; por otra parte, afirma que existe ahora una menor autonomía para innovar en el diseño de políticas nacionales y subraya “la necesidad de que la autoridad económica esté más consciente que en el pasado y sus decisiones producen resultados en el empleo difícil de revertir. La macroeconomía, entonces, es el primer nivel de las políticas de empleo (*idem*: 144)”. El segundo peldaño que refiere Tokman es el de las políticas propiamente laborales y el tercero es el de los programas especiales de empleo.

¿Tiene entonces que haber una política específica de empleo?

En la lógica de la Organización Internacional del Trabajo el empleo lo entendemos como la actividad humana generadora de riqueza que puede ser contabilizada en el plano económico (específicamente en el PIB), el espacio específico de la política de empleo es precisamente aquel que incide sobre el nivel y estructura de la actividad económica, así como sobre el desarrollo de la productividad. En este sentido, el espacio específico del empleo es esencialmente macroeconómico.

Por otra parte, en un plano referido exclusivamente a la esfera del mercado, más que una política de empleo, lo que cabe es una política de mercado de trabajo, en la que procure la reducción de las imperfecciones que limitan el encuentro entre oferta y demanda. Una de esas imperfecciones sería la información, por lo cual una de las funciones de la política de mercado de trabajo sería la de generar instituciones dedicadas a la vinculación entre oferentes y demandantes (por ejemplo, bolsas de trabajo y empresas de subcontratación). Otra imperfección sería la de inadecuación entre las características de la oferta y necesidades de la demanda, por lo que había que adecuar, mediante acciones de capacitación y educación, las capacidades de la oferta con las necesidades de la demanda. En este razonamiento, no cabría la política de empleo, entendida en su sentido macroeconómico.

En el caso de México, la política de empleo estuvo tradicionalmente asociada con el crecimiento hasta 1982. A partir de la crisis de ese año se reformuló la interpretación del empleo, con el fin de

---

\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

promover las políticas *activas*, entendiéndolas como programas focalizados de empleo hacia grupos específicos: desempleados, jóvenes, indígenas, etc. Esto fue transformando rápidamente el sentido de la política hacia una orientación de mercado de trabajo.

Esto también implicó un desajuste estadístico. México adoptó los criterios de la XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo de OIT (1982), según la cual el empleo está definido en los términos referidos de actividad generadora de PIB. En esta interpretación, no todo empleo es necesariamente identificable con mercado de trabajo. Un ejidatario, por ejemplo, se puede integrar a la economía por medio de su contribución al mercado de bienes (por ejemplo, al vender su maíz), sin pasar por el mercado de trabajo, es decir, sin que ofrezca su fuerza de trabajo a un demandante de trabajo. Por otra parte, se identifica el empleo en términos de su contribución a la generación de riqueza, independientemente del status legal en que ocurra. Esto se traduce en que la población en edad de trabajar era considerada desde los 12 años y no desde la edad mínima legal de 14. Lo que significaba esta consideración era el reconocimiento de la presencia de trabajo infantil y la necesidad de darle un seguimiento estadístico al mismo.

El criterio de OIT se operativizó en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano y en la Encuesta Nacional de Empleo, que comenzó a aplicarse en 1988 y continuó hasta el 2004.

En el año 2005 se sustituyó la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). El nuevo instrumento modifica de fondo los criterios establecidos anteriormente, se sustituye la normatividad de OIT por la de la OCDE y se asocia todo tipo de empleo con el mercado de trabajo. En el caso del ejidatario, de acuerdo con esta lógica estaría condicionada por una *demanda de trabajo derivada y sería un prestador de servicios laborales derivados* (INEGI *Metodología de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 24/febrero/2005).

Por otra parte, la nueva encuesta establece juicios de valor para juzgar que actividades son empleo o no. Así, se excluye de la contabilización a los casos de "pseudoprestación de servicios y de mendicidad disfrazada", por lo que se excluyen los "individuos que fingen realizar un trabajo: tragafuegos, payasitos de crucero, limpiaparabrisas" (*ibid*: 17). Cabría preguntarse sobre las preguntas que permiten ubicar el perfil psicológico de los entrevistados y que el INEGI sepa quiénes fingen trabajar.

Un tercer cambio sustancial es el de la adecuación de la población en edad de trabajar al mínimo legal establecido, con lo que se aumenta la edad de referencia de los 12 a los 14 años.

En resumen, de acuerdo con las características de las políticas de mercado de trabajo y a los criterios de la ENOE, el espacio para el empleo se circunscribe a una parte del mercado: el mercado de trabajo.

Bajo otro esquema interpretativo, el de la política económica, si razonamos en torno a la dicotomía clásica en políticas fiscal y monetaria, asumiendo las reglas de Timbergen y Mundell de que a cada objetivo de política económica debe de corresponder un solo instrumento y éste debe ser el idóneo para el objetivo escogido, no parece haber un campo específico para la política de empleo. Los resultados que se tengan dependen de lo que se realice en otros ámbitos de las políticas públicas. El

empleo depende del funcionamiento conjunto del sistema económico y no de acciones puntuales al respecto.

Lo que sí es posible, es plantearse la construcción de una política de desarrollo, tanto económica como social, orientada hacia la generación de empleo. Ello implicaría la valoración del efecto empleo que pudiesen tener las políticas sectoriales, en especial las de carácter productivo sobre el empleo directo y su efecto multiplicador en el conjunto del sistema económico. Evidentemente, lo anterior obligaría a la generación de políticas agropecuarias, industriales, comerciales, financieras y de servicios explícitas e intencionadas con empleo objetivo.

¿Y por qué habría que orientar la política de desarrollo prioritariamente en ese sentido?

El empleo (y no sólo el mercado de trabajo) es posiblemente la principal variable "bisagra" entre el comportamiento económico y el social.

Por una parte, el uso (empleo) de la fuerza de trabajo en la generación de riqueza es el motor fundamental del proceso económico. Es inconcebible la existencia de los mercados sin la base de los procesos productivos que los sustentan (los mercados financieros no pueden existir sin mercados de factores reales que les den sentido). A su vez, los procesos productivos y de servicios requieren del empleo para poder lograrse, aunque los avances tecnológicos impliquen frecuentemente una gran generación de riqueza con una cantidad ínfima de trabajadores. En otros términos, sin el uso de las capacidades productivas del ser humano sería imposible su reproducción como tal.

Pero el empleo no sólo es la base de la generación de la riqueza, sino también de su apropiación y consumo. Así, el consumo de los hogares está determinado por la preexistencia de un ingreso, sea o no monetario, y la fuente principal —aunque no única— de obtención de dicho ingreso es el derivado del empleo de los miembros *económicamente activos del hogar*. La transformación de dicho ingreso en satisfactores transita por diversos procesos de reproducción social, que no se restringen al ámbito económico, por lo que el trabajo clasificado como "no económico" (amas de casa, estudiantes, jubilados, pensionados, discapacitados para trabajar económicamente, etc.) es igualmente esencial, aunque no sea considerado estadísticamente como "empleo".

El empleo es, en suma, una variable básica en la explicación de la generación, la distribución y el consumo de la riqueza:

- Si diversos grupos sociales no cuentan con los medios para generar tal riqueza o estos medios están deteriorándose, estamos frente a una situación de pobreza o empobrecimiento, respectivamente, de tales grupos.
- Si existen grupos sociales productivos y generadores de riqueza suficiente para vivir adecuadamente, pero la riqueza se distribuye inequitativamente, una proporción de los productores de riqueza pueden ser pobres o estar en proceso de empobrecimiento.
- Por último, aun en ciertas circunstancias de producción y generación adecuada de riqueza, ésta puede no traducirse en un consumo adecuado, sea por un funcionamiento pernicioso

de los mercados (por ejemplo, dependiente puramente de variables financieras), sea por normas de consumo que impiden la satisfacción de las necesidades esenciales humanas. Por ejemplo, si los perceptores de ingreso de un hogar cuentan con ingresos adecuados para satisfacer las necesidades de éste, nada garantiza que esto se traduzca en que efectivamente dichas necesidades se satisfagan, si una sola persona en el hogar concentra para sí mismo la utilización de tales necesidades.

En suma, el empleo y sus implicaciones en la generación, reparto y consumo de riqueza son fundamentales para comprender y proponer alternativas frente a la pobreza y el empobrecimiento, vistos tanto en su dimensión individual como en el plano social.

Volviendo a Victor Tokman, plantearemos las posibilidades de la política de empleo circunscritas en tres niveles: el de la estabilidad macroeconómica, el de las políticas laborales y de ingresos, y el de los programas especiales de empleo.

### **Los condicionamientos macroeconómicos del empleo: estabilidad y cambios estructurales**

Gran parte de los discursos gubernamental y empresarial mexicanos refieren como el gran logro actual el haber recuperado los *grandes equilibrios macroeconómicos*, expresados en la estabilidad de precios y en la fortaleza del peso, así como en los equilibrios fiscal y externo. En este planteamiento, un cambio en el rumbo de la política económica implicaría una amenaza a nuestra estabilidad y una vuelta a las crisis recurrentes. Por ello, lo que habría que hacer bajo dicha lógica sería profundizar en el actual rumbo, mediante reformas estructurales que permitan una mayor liberalización de los mercados, para que los agentes económicos actúen de manera más racional, en concordancia con nuestro contexto globalizado. ¿Concuerda este discurso con nuestra realidad?

Para ello cabe volver a las definiciones básicas de *macroeconomía*. Según la definición del diccionario de economía Penguin (1986), ésta es la parte de la economía dirigida principalmente al estudio de las relaciones entre amplios agregados económicos, siendo los más importantes: PIB, ahorro, gasto, empleo, moneda, precios y balanza de pagos; si acudimos a la macroeconomía de Samuelson (1997), nos referimos a la rama de la economía que se ocupa de su *funcionamiento global*; si nos remitimos a Dornbusch y Fischer, la macroeconomía expresa la conducta de la economía en su conjunto: expansiones y recesiones; *producción y crecimiento*; inflación y *desempleo*; balanza de pagos y tipos de cambio. Corto y largo plazos. Siendo así, ¿no se olvidan de algo los discursos de las cúpulas empresariales y gubernamental cuando hablan de estabilidad?

De acuerdo con lo referido, la macroeconomía estudia el comportamiento de los grandes agregados económicos, entre los cuales se ubican la producción, el empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, cuando se hace referencia a la situación macroeconómica, suele confundirse con las

variables puramente financieras (paridad monetaria, equilibrio fiscal, equilibrio externo y nivel de inflación). La evolución nacional durante el último lustro efectivamente ha reflejado un casi equilibrio fiscal (matizado por el déficit conjunto de los requerimientos financieros del sector público), una tasa de inflación moderada y un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos relativamente controlable con respecto al PIB. Sin embargo, tales equilibrios se contrapesan con la evolución de las variables reales: pobre crecimiento económico, poca generación de empleo y el mantenimiento de una mala distribución del ingreso.

El referirse a la estabilidad macroeconómica sin considerar las variables reales no puede interpretarse sólo como un error semántico, sino que una perspectiva limitada y obsoleta de la economía, según la cual la riqueza se genera en la esfera nominal. Esto nos lleva a elementos característicos de las teorías mercantilistas de los siglos xv al xvii.

#### a) Crecimiento económico y productividad

Volviendo a la esfera real, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) es el reflejo de la generación de riqueza legalmente reconocida. Para dar una idea de su magnitud, una décima de punto porcentual de PIB en México equivale a más de 300 000 salarios mínimos anuales.

México nunca llegó durante el periodo 2000-2006 al crecimiento prometido de 7%, aunque luego de la recesión de inicios del sexenio se ofreció que tal crecimiento llegaría en el cuarto año y después se pospuso para el sexto. El mayor crecimiento logrado se obtuvo en el 2004, cuando se alcanzó 4.4% y aun en ese momento fue menor al promedio de América Latina.

Cabe recordar que el PIB se redujo el 2001, prácticamente no creció en el 2002 y sólo aumentó en 1.8% en el 2003. En conjunto, esto implica que el crecimiento promedio anual en los cinco últimos años sea de sólo 1.9%, por lo que el PIB *per capita* sólo ha crecido a 0.6% anual. Sin embargo, como la población económicamente activa ha crecido a un ritmo mayor de 2% anual de 2000 a 2004, el Producto por trabajador se ha reducido de 39 920 pesos por trabajador en el 2000 (a precios de 1993) a 39 800 el año 2005.

En otros términos, el crecimiento del PIB ha sido calificado por el Banco de México como mediocre y se ha reducido la productividad media del país.

El fenómeno no es nuevo, de hecho la tasa media de crecimiento anual del PIB para el último cuarto de siglo (1981-2005) es de apenas 2.16% frente a 6.5% histórico de 1934 a 1981.

La situación se torna aún más delicada al abordar el sector manufacturero, tradicionalmente concebido como la punta de lanza del crecimiento y de la generación de empleo. En lo que va de este nuevo siglo no solamente no ha crecido, sino que su comportamiento es negativo y peor que el registrado durante el periodo 1982-1988. Si a ello agregamos que el sector agropecuario se ha convertido en un enorme expulsor de trabajadores, las posibilidades de obtención de empleo se restringen cada vez al sector servicios.

¿Hay espacio para las políticas de empleo?

Cuadro 1

**Tasas de crecimiento anual medio del PIB total y sectorial por sexenios 1982-2005**

	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9
81/2004	2.16	1.12	1.66	2.29	0.67	3.83	1.78	3.59	3.80	1.59
88/81	0.19	0.08	1.08	-0.02	-4.09	5.32	-1.54	-0.22	3.87	1.06
94/88	3.90	1.57	1.62	4.24	5.63	2.96	4.82	4.94	4.68	2.79
2000/94	3.40	1.59	2.32	5.58	0.90	3.75	3.08	6.06	2.88	1.63
2005/00	1.84	1.72	2.03	-0.13	1.58	3.65	1.71	5.24	4.55	0.55

1. Sector agropecuario.

2. Industria extractiva.

3. Industria manufacturera.

4. Construcción.

5. Electricidad, gas y agua.

6. Comercio, restaurantes y hoteles.

7. Transporte, almacenaje y comunicaciones.

8. Servicios financieros y alquiler de inmuebles.

9. Servicios comunales, sociales y personales.

Fuente: Elaboración propia a partir del INEGI, Banco de Información Económica (BIE/Producto Interno Bruto Trimestral), [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

¿Pero cuáles son los servicios que crecen? En términos generales el crecimiento económico está encabezado por las telecomunicaciones y los servicios financieros, pero estos sectores, por sus características no generan un crecimiento dinámico del empleo que respondan al aumento de la Población Económicamente Activa de más de un millón de personas al año.

Cuadro 2

**Incrementos anuales de empleo 2001-2005**

	PEA	Trabs. IMSS	Permanentes	Eventuales
2001	(88 687)	(387 603)	(322 628)	(64 975)
2002	1 012 880	56 717	11 548	45 169
2003	429 936	(135 722)	(114 989)	(20 733)
2004	1 883 083	244 119	213 870	30 249
2005	849 280	530 626	180 857	349 769
Total	4 086 492	308 215	(31 264)	339 479

Fuentes: PEA: Encuesta Nacional de Empleo Anual ([www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)). El dato de 2005 fue estimado proyección de la tendencia 2000-2004.

IMSS: INEGI, BIE Trabajadores asegurados ante el IMSS ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)). Variaciones de octubre a octubre de cada año (por ser de octubre el último dato disponible al 2005).

Así, el número de trabajadores permanentes asegurados ante el IMSS resulta inferior en el 2005 al de cinco años antes, lo que refleja una incapacidad de generación de empleo estable. Al considerar al

conjunto de trabajadores asegurados, su generación apenas representa 7.5% de la que se requeriría para absorber el crecimiento de la Población Económicamente Activa y se concentró exclusivamente en la contratación de trabajadores eventuales. Así, en el 2005 se registra por primera vez en el lustro un efecto combinado de incremento de asegurados eventuales con decremento en permanentes.

#### b) Distribución del ingreso y pobreza

En cuanto a la distribución del ingreso, efectivamente parece haber existido una mejora entre los años 2000 y 2002, pero ésta se detuvo entre 2002 y 2004, lo que se registra en el mantenimiento del índice de concentración del ingreso en 0.479. De hecho, el peso de cada decil de hogares en 2002 no varía más allá de dos décimas porcentuales para 2004, destacando la pérdida de la participación en el ingreso del decil IX y el aumento del X.

Cuadro 3

**Coefficiente de Gini de ingreso corriente monetario 2002-2004.**  
**Promedio trimestral por hogar en deciles según año de levantamiento**

	2000	2002	2004
	100.0	100.0	100.0
I	1.1	1.2	1.1
II	2.4	2.5	2.6
III	3.3	3.6	3.7
IV	4.3	4.7	4.8
V	5.5	5.9	5.9
VI	6.9	7.3	7.2
VII	8.7	9.1	9.1
VIII	11.3	11.8	11.7
IX	16.5	16.7	16.5
X	40.0	37.2	37.4
	0.503	0.479	0.479

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares, 2004.

La mejora en la distribución del ingreso también parece haber ido acompañada de una reducción significativa de la pobreza, aunque tal afirmación debe ser matizada por los cambios en los cuestionarios de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (fuente de referencia para realizar los cálculos de pobreza) entre el 2000, 2002 y 2004.

A partir de dicha fuente y según los cálculos efectuados por Miguel Szekely (*Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Sedesol, 2005), la pobreza se ha reducido en 4.4 millones de personas entre el 2000 y el 2004, pese a haber aumentado la población total en cinco millones de habitantes.

Cuadro 4

**Evolución de la pobreza en México 2000-2004**

(millones de personas)

	Población total	Pobreza alimentaria (ingreso inferior al requerido para consumir 2220 cal. diarias)	Pobreza de capacidades (insuficiencia de ingreso para atender educación y salud)	Pobreza de patrimonio (insuficiencia de ingreso para atención de vivienda y transporte)
2000	100.6	24.3	32.1	54.0
2002	103.0	20.9	28.2	52.1
2004	105.6	18.3	26	49.6

Fuente: Székely, Miguel: Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Sedesol, 2005.

Los factores básicos para explicar la caída en la pobreza son, según la Secretaría de Desarrollo Social, los programas sociales del gobierno (particularmente Oportunidades), las remesas familiares de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, el control de la inflación y la mejora en los salarios reales (aunque esto no se constató en el 2004).

La importancia de los migrantes y de sus remesas ha sido fundamental en el periodo. Por una parte ha significado una válvula de escape frente a la incapacidad del sistema económico para generar empleo: la salida de aproximadamente 400 000 trabajadores al año ha permitido compensar con migración cerca de la mitad de los empleos que debieron haber sido generados internamente durante este periodo. Por otra parte, ha sido —junto con el aumento de los precios internacionales del petróleo— una de las bases fundamentales de la estabilidad financiera. De haberse presentado en el 2005 el monto de remesas y los precios del petróleo de 1998, el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos hubiese sido de 46 000 millones de dólares y no de 8 500 millones en el 2005 (37% superior al que desencadenó la crisis de 1994). Sin embargo, el éxodo hacia los Estados Unidos también ha implicado el abandono de poblaciones y la pérdida de capacidades productivas locales, lo que supone un problema mayor en el mediano plazo, máxime con el cambio en la estructura demográfica mexicana.

Por otra parte, si bien se ha reducido el número de pobres, parece aumentar el empobrecimiento de los trabajadores no pobres, lo que se expresa en: *a)* la reducción sistemática de los pagos por prestaciones (asociada a la caída en el empleo estable), *b)* en la crisis de las instituciones de seguridad social, con su impacto tanto en atención a la salud como en jubilaciones (especialmente IMSS e ISSSTE) y en *c)* la pérdida de presupuesto real de las instituciones educativas públicas, en especial las de educación superior.

En suma, por lo que respecta a los indicadores básicos productivos y sociales, se registra: *a)* un pobre desempeño de la actividad económica, *b)* poca generación de empleo y ahora concentrada en la contratación de eventuales, *c)* un deterioro de las condiciones financieras y de operación de las instituciones que quedan del llamado Estado de Bienestar *d)* una reducción en la desigualdad del 2000 al 2002 y un estancamiento posterior, y *e)* una reducción significativa de la pobreza.



### c) Lavado de dinero

El petróleo no son las únicas fuentes dinámicas que apuntalan la situación financiera de México. Sin poder precisar su monto, parece cada vez notoria la importancia económica de las diversas formas de ingreso de dinero proveniente de actividades ilegales, lo que también expresa una creciente ocupación asociada a estas actividades. En este entorno los ingresos provenientes de la producción y tráfico de drogas es preponderante, pero no único. Igualmente es notorio el movimiento de dinero proveniente de:

- El tráfico de seres humanos (para "pasarlos a los Estados Unidos"), que no sólo afecta a mexicanos sino a centroamericanos, sudamericanos, caribeños y asiáticos. ¿Cuánto dinero puede ingresar a México por la vía de traficantes de personas?
- La exportación de mercancía robada, especialmente de automóviles.
- El contrabando de biodiversidad, tanto vegetal como animal, así como de joyas arqueológicas.
- El tráfico de órganos humanos, especialmente cotizado en los mercados del llamado primer mundo.
- El tráfico de armas a través de México.

¿Cómo es posible reducir sustancialmente la inseguridad en el país cuando el mismo país depende crecientemente de fuentes de ingreso que se sustentan en la misma inseguridad? Es posible que esta fuente de ingresos sea más estructural y menos vulnerable que la derivada del petróleo o la de las remesas de los migrantes, pero tales fuentes de divisas difícilmente podrán contribuir a una elevación real de generación de riqueza, a una mejor distribución del ingreso o al incremento en la calidad de vida de la población. En estas actividades sólo los "capos" y "padrinos" son sensiblemente beneficiados.

Frente a este conjunto de circunstancias no parece que México se encuentre en una posición sólida en cuanto a sus condiciones macroeconómicas. Por el contrario, las circunstancias actuales refieren una situación vulnerable, con pocas posibilidades nacionales de generación de empleo y una gran fragilidad ante factores externos y el ingreso de divisas proveniente de actividades ilegales.

### Los cambios estructurales y las reformas laborales

La situación descrita en el inciso anterior implica la necesidad de plantearse cambios estructurales, aunque ello no significa que éstos deban ser en el mismo tenor de profundización en la liberalización de mercados, como los que se han propuesto en materia energética, laboral, del agua y de las telecomunicaciones, entre otras. Lo que cabe preguntarse es cuáles son los elementos estructurales más débiles de la economía y cuáles son las relaciones entre tales elementos que la dañan o fragilizan. A partir de ello también cabe preguntarse sobre las condiciones de posibilidad que permitirían la construcción de cambios estructurales y la viabilidad de éstos.

En cuanto a las políticas de empleo en lo particular, cabe citar la política predominante y dos tipos de orientación en las propuestas, los planteamientos derivados de las Instituciones financieras internacionales y los propuestos en espacios alternativos.

Pero para cabe preguntarse sobre lo alternativo a qué, y por lo tanto ubicar las condiciones de las políticas laborales actuales.

#### a) La política laboral actual

El marco de la actual política laboral es el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a inicios de la administración de Vicente Fox. Este programa define el empleo como la *utilización de la mano de obra en actividades productivas o de servicios mediante remuneración*,<sup>1</sup> lo que de inicio se contrapone con la definición operativa de empleo derivada de las recomendaciones internacionales, en la que también se incluye a trabajadores sin remuneración que contribuyan a la generación de riqueza nacional. De hecho, en México cerca de 10% de la población ocupada la constituyen trabajadores sin pago.

El primer objetivo del Programa Nacional de Política Laboral, en sus términos, es *fortalecer la nueva cultura laboral que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de la persona humana para su plena realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia*. Para lograrlo, se plantearon cinco políticas:

- Recuperación salarial, convergencia entre los salarios mínimos regionales y establecimiento de programas para grupos de población focalizados (mujeres, jóvenes, indígenas, niños y discapacitados).
- Capacitación y asistencia técnica (por ejemplo, chambatel y chambanet) para trabajadores.
- Transparencia en relaciones obrero-patronales-gobierno (servicios de conciliación y revisión de contratos y de la Ley).
- Difusión de valores de la *Nueva cultura laboral*.

El segundo objetivo se planteó como la *modernización de la legislación laboral*, centrada en la propuesta de una reforma a la Ley Federal del Trabajo: *que coadyuve a promover la capacitación, que propicie la justa remuneración de los trabajadores la creación de empleos formales y la elevación de la competitividad de las empresas para dar mayor certeza y seguridad a los agentes productivos por la vía del consenso entre trabajadores, empresarios, diversas instancias de gobierno y sociedad en general*.

El tercer objetivo es el de modernizar a la STPS mediante acciones de carácter administrativo.

---

<sup>1</sup> Esta definición se encuentra en el Glosario Laboral, anexo al Programa Nacional de Política Laboral.

El cuarto objetivo es el de la modernización sindical, que respete la autonomía y democracia de las organizaciones.

El quinto y último es procurar la consistencia entre la legislación laboral mexicana y los convenios internacionales que suscribe (en especial en la búsqueda de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos).

Los cinco objetivos del Programa Nacional de Política Laboral refieren un espacio específico de lo laboral, no asociado con el resto de las políticas económicas y sociales, salvo en lo que hubiera sido la reforma a la Ley Federal de Trabajo. Resalta el hecho de que los principales objetivos no hayan sido cumplidos, en especial los referidos a la reforma laboral, a la democracia sindical y al acuerdo migratorio con los Estados Unidos. Por otra parte, el mundo del trabajo, salvo en el caso de acciones tangenciales, parece limitarse a las relaciones laborales *formales*, en un contexto donde precisamente este tipo de relaciones son las que se encuentran perdiendo terreno frente a la expansión de formas diversas de refugios laborales y de trabajos eventuales. En otros términos, el Programa Nacional de Política Laboral no resultó políticamente y marchó a contrapelo de las tendencias en el empleo. Lo anterior muestra la inexistencia operativa de una política de empleo amplia.

Ante ello continúa la pregunta de Tokman: ¿Hay espacio para las políticas de empleo? La respuesta es generalmente afirmativa, aunque las instituciones tienen concepciones distintas sobre el cómo llenar ese espacio. Por una parte, se encuentran las propuestas de las instituciones financieras internacionales y por la otra una serie de visiones alternativas.

#### **b) Las propuestas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo**

En el año 2000 el Banco Mundial publicó sus Notas de Política para México (*policy notes*) en un extenso volumen denominado México: *A Comprehensive Development Agenda for The New Era*. En dicho volumen William Maloney elaboró un capítulo sobre mercado de trabajo (no sobre empleo) en el que indica que toda estructura de políticas laborales debe:

- Estimular el crecimiento del empleo en el sector formal.
- Promover un entorno favorable para la inversión.
- Procurar el movimiento de trabajadores hacia sectores de alta productividad.
- Evitar intervenciones y sesgos que reduzcan la demanda de trabajo.
- Asegurar la equidad social, legitimada por el trabajo.

En cuanto a México, Maloney plantea cuatro fines:

- Minimizar costos de transacción para los trabajadores.
- Articular costos del trabajo con productividad.

- Invertir en capital humano.
- Mantener la flexibilidad salarial.

Lo anterior implica adecuar al trabajo un marco más profundo de liberalización, aunque asociado a políticas laborales focalizadas.

Sin embargo, la propuesta concreta más trascendente es la de sustituir los costos indirectos de estabilidad laboral (en especial los costos de despido) por un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individualizadas (del tipo de las Afores). En especial, se advierte que el sistema actual genera un excesivo énfasis en la estabilidad laboral, que al incrementar los costos indirectos del trabajo reduce la generación de empleo, que implica altos costos de litigio para trabajadores y empresas, que implica una deficiente protección del trabajador y distorsiona los mercados, perjudicando sobre todo a las micro, pequeñas y medianas empresas. En suma, Maloney afirma que los costos recaen principalmente en los trabajadores, quienes reciben menos ingresos, previéndose tales costos, así como menores oportunidades de empleo.

Por otra parte, se plantea un reforzamiento de las actividades de capacitación (formación de capital humano).

En cuanto a la reforma a la Ley Federal del Trabajo, se plantea modificar, además de las normas de despido y el establecimiento del seguro de desempleo, las reglas para la promoción de trabajadores, las formas de relación sindical (en especial para eliminar los Contratos-Ley) y reestructurar la lógica de establecimiento de salarios mínimos, así como flexibilizar la contratación de trabajadores eventuales y la figura de empleador indirecto. Igualmente se propone volver a la negociación salarial bienal.

Las propuestas efectuadas por el Banco Mundial implican por una parte la promoción de lógicas de liberalización del mercado laboral que fueron retomadas por el Programa Nacional de Política Laboral, pero sin que este último recuperara aspectos centrales de la propuesta del banco, tales como el seguro de desempleo. Por otra parte, la lógica de contratación laboral, más allá de las normas legales, ha sido crecientemente dominada por los empleos eventuales y la participación de empresas de subcontratación, independientemente de las disposiciones legales existentes.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo dedicó su Informe de Progreso Económico y Social 2004 al tema del empleo, bajo el título *Se buscan buenos empleos (BID, 2003)*. En su agenda de política laboral, la institución plantea un vínculo con la estrategia general de desarrollo procurando reducir el impacto de los *shocks* externos, mediante una mayor liberalización comercial de los mercados financieros y del tipo de cambio, que faciliten la adaptación del país a los mercados internacionales. En materia específicamente laboral propone:

- La flexibilización de los contratos laborales.
- El fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral (para reducir las imperfecciones del mercado laboral debidas a la insuficiente información que permita vincular oferta y

demanda de trabajo). En este sentido se plantea una ampliación de la gama de servicios: información a trabajadores y empleadores, servicios de intermediación directa, capacitación, servicios especializados a empleadores, información del mercado laboral, seguro de desempleo y servicios sociales.

- El establecimiento de programas de generación de empleo (obra pública en pequeña escala, microcréditos, obras públicas intensivas en trabajo, subsidios salariales sobre nómina).
- Simplificación de normas regulatorias.
- Políticas fiscales contracíclicas.

Con excepción de los programas de generación de empleo, las políticas reseñadas por el BID retoman el eje centrado en la liberalización del mercado de trabajo y en el empleo asociado a una relación circunscrita por el mercado.

### c) Los consensos emergentes de Tokman

Siguiendo la tradición de análisis crítico que desarrolló el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT (PREALC) en los años setenta y ochenta, Tokman resume una serie de consensos sobre lo que implicaría el espacio del empleo en las política de desarrollo, en el entendido de que su factibilidad depende de una concepción amplia de las políticas económicas y sociales en las que el objetivo empleo tenga un lugar explícito y desempeña un papel central en la toma de decisiones del resto de las políticas públicas. Los consensos enumerados por Tokman son los siguientes:

- a. Crecimiento y empleo.  
A diferencia de lo planteado por el Banco Mundial y el BID, Tokman (*op. cit.*: 147) refiere que la creación de empleo está más allá de lo que ocurra con el mercado de trabajo, dependiendo sobre todo de la inversión y el ahorro. En el contexto de la globalización, una liberalización plena del mercado de trabajo introduce tres riesgos básicos según el autor:
  - La carrera por una mayor competitividad implica mantener atención y vigilancia sobre los aspectos laborales del comercio para evitar que éste se expanda sobre la base de la erosión de los derechos fundamentales de los trabajadores, porque ello afectaría no sólo al país donde ocurre el abuso, sino también a sus socios comerciales. Con ello se generaría una competencia espuria recurriendo al “*dumping* social” (Tokman).
  - La interconexión de los mercados implica una pérdida de autonomía de las políticas nacionales.
  - La empresa privada no sólo requiere de incentivos, sino de estabilidad.
- b. Selectividad en la política de crecimiento: desarrollo de políticas sectoriales, regionales y de apoyo a micros, pequeñas y medianas empresas.

- c. Inversión en las personas.
- d. Focalización en grupos vulnerables.
- e. Flexibilización con protección al trabajador.
- f. Descentralización de la negociación colectiva.
- g. Seguridad social con solidaridad sistémica.
- h. Seguros de desempleo.
- i. Políticas activas de mercado de trabajo (en especial capacitación).
- j. Protección de los excluidos.

### Algunas ideas sobre opciones alternativas en México

La legislación laboral mexicana está pensada para un mundo fordista y corporativizado. Ni el mundo ni el México de hoy son los mismos. El debate, a mi parecer, no debe estar en modificar o no la ley laboral, sino en qué sentido modificarla. El plantear la flexibilización del trabajo, destruyendo prestaciones y condiciones de estabilidad implicaría una transformación regresiva que ni siquiera garantizaría una competitividad laboral en el corto plazo (las ventajas competitivas dinámicas se basan en la calidad y la innovación, no en los bajos costos laborales). Pero no por ello puede mantenerse un esquema rígido, válido únicamente para controlar al trabajador y amenazar a las empresas.

Así, es indispensable desmembrar las bases corporativas de diversas centrales sindicales y facilitar la libre afiliación del trabajador, su involucramiento directo en la vida de la empresa y el establecimiento de esquemas para el desarrollo de mercados internos de trabajo (la posibilidad real de realización de carrera al interior de ellas), que generen ventajas dinámicas por el creciente conocimiento de los trabajadores y no por el desarrollo de habilidades técnicas singulares y bajos ingresos. En otras palabras, la flexibilización del mercado de trabajo debería contener la flexibilización del capital a favor del trabajador y no sólo del trabajador a favor del capital.

El sindicato debe ser una estructura de representación real, continuamente democrática y libre a su interior, con la posibilidad de la pluralidad de opiniones y con una capacitación permanente sobre la situación de la empresa, del sector, de la región en que se ubique y de sus debilidades y fortalezas.

### *¿Se puede proteger a los desempleados?*

El criterio promovido por el Banco Mundial y el BID refiere un seguro de desempleo basado en cuentas individualizadas, ya que la empresa en lo particular no podría sufragarlo y el Estado tampoco. Sin embargo, tales imposibilidades podrían evitarse si el fondo financiero del que proviniera el seguro no fuese generado por la sola empresa en que el trabajador labore, sino mediante una socialización del costo entre el Estado, empresas y trabajadores, bajo los siguientes criterios:

En conjunto, las cuotas serían una proporción del ingreso de las empresas correspondiente a la tasa de desempleo del trimestre anterior. Éstas aumentarían al hacerlo el desempleo, lo que desincentivaría el despido de trabajadores. El pago podría ponderar lo siguiente:

- El tipo de actividad realizada por la empresa. Sus pagos disminuirían conforme aumente la utilidad social de la actividad desarrollada (lo que presupone una política industrial).
- La cantidad de empleos generados por unidad de capital.
- Su nivel de integración nacional (proporción nacional de su valor agregado).
- La proporción de los salarios en los ingresos de la empresa.
- Las utilidades no reinvertidas productivamente en el año previo. A mayores utilidades no reinvertidas, mayor contribución.

Por parte de los trabajadores, las cuotas serían crecientes en el porcentaje de su ingreso, conforme aumenten sus ingresos netos en múltiplos de SM. Los perceptores de menos de dos SM estarían exentos y a partir de esa base se establecería la escala en la contribución.

Los beneficios se limitarían temporalmente y se condicionarían a que el desempleado se inscriba a una bolsa de trabajo y demuestre buscar activamente empleo. El beneficio percibido sería proporcionalmente decreciente al monto de ingresos registrado antes de haber perdido su empleo.

En caso de existir superávit en el seguro de desempleo, éste se utilizaría para crear un fondo de ahorro en caso de contingencia e impulsar proyectos de generación de empleo en espacios locales y regionales marginadas, donde las relaciones de trabajo asalariado sean nulas o poco significativas. En caso de existir déficit, el Estado efectuaría un subsidio, con cargo a las partidas que impliquen mayores gastos comprensibles, tales como viáticos, pasajes y gastos de representación de funcionarios públicos (no se trata de que se eviten los viajes, sino la ostentación).

#### *Política especial hacia jornaleros agrícolas*

En términos generales, estos trabajadores son contratados verbalmente, no gozan de prestaciones y se encuentran remunerados a niveles exiguos. Dada la existencia de cacicazgos locales, muchos se contratan en condiciones infrahumanas. Por ello, es urgente el establecimiento de mecanismos de inspección social sobre las condiciones de vida y de trabajo de este grupo ocupacional, que representa 7% del total de la ocupación nacional. En especial se deben impulsar tareas específicas, desarrolladas entre los empleadores y los diversos niveles de gobierno para favorecer sus condiciones de viaje, alojamiento, alimentación, higiene, salud y educación.

Otra forma de promoción al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los jornaleros podría ser el establecimiento de una norma similar a la ISO-9000 (a nivel internacional), pero que en vez de certificar la calidad del producto, certifique el que éste haya sido elaborado respetando condiciones

de trabajo y pagos adecuados para los trabajadores que intervinieron en su producción (iniciativa Comercio Justo). Este esquema ya ha iniciado en algunos productos de los Estados Unidos y Europa, y podría ser un mecanismo de promoción de productos mexicanos, tanto a nivel nacional como internacional, cuando se cumplan los derechos de los trabajadores, así como un castigo para los productores que denigren las condiciones de vida del trabajador. Dado el contexto en que se encuentran y el tipo de productos que elaboran, los jornaleros agrícolas podrían resultar beneficiados de este esquema.

Favorecer la inserción productiva y la valoración del trabajo de las comunidades con mayores niveles de marginación, especialmente indígenas.

Las grandes cadenas de distribución privadas, tales como supermercados y grandes almacenes, podrían disponer de un porcentaje de su espacio comercial (5%) para la venta directa de los productos campesinos e indígenas por parte de sus productores. En caso de que participen intermediarios, se deberá garantizar que al menos 50% del precio de venta final sea remitido a los productores directos. A nivel internacional, se podrían sustituir algunos gastos del servicio exterior mexicano, en términos de bienes inmuebles y gastos diplomáticos, por el establecimiento de servicios de comercialización internacional y puntos de venta directos de artesanías. Igualmente, podrían fortalecerse las redes de intercambio de bienes y servicios al interior de las comunidades, a fin de crear focos dinámicos de integración productiva local.

### *¿Y los salarios?*

La demanda de resarcir inmediatamente la pérdida acumulada de los salarios es justa, pero puede resultar contraproducente. El que en México sólo una cuarta parte del ingreso nacional sea salarial, mientras que en los países ricos llega a ser 80%, no significa que aquí el remanente refleje ganancias empresariales. El ingreso nacional (remuneración de asalariados más excedente bruto de explotación), es tan bajo no sólo por los deteriorados salarios, sino porque en él se contabilizan los ingresos de los ejidatarios, productores comunales, cooperativistas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios, etc. Si la mitad de la población ocupada vive de ingresos no salariales, no se puede pedir que el excedente bruto de explotación se reduzca a 20 por ciento.

Si bien en muchas grandes empresas los salarios no representan más que una pequeña parte de sus costos de producción, lo que significa grandes ganancias con respecto a los salarios, en la mayoría de las micros, pequeñas y medianas, así como en el gobierno, donde laboran en conjunto la mayor parte de los trabajadores, los salarios representan una proporción muy importante de sus costos. Si muchas micros, pequeñas y medianas empresas se encuentran en grandes dificultades frente a las crisis y a la competencia internacional, ¿qué les ocurriría si sus salarios aumentaran al doble o al triple? Si queremos un aumento realmente significativo y justo para un millón y medio de maestros que trabajan en el sector público, ¿de dónde va salir el dinero?... ¿de contratación de deuda, de inflación o de más impuestos? El pedir que el gobierno deje de gastar en otras áreas como el rescate



bancario, el Ejército o los ingresos, viáticos y pasajes de altos funcionarios implicaría discutir el conjunto de la organización del presupuesto público. Es lógico pedir que tales gastos se orienten hacia el aumento salarial, pero en ese caso, ¿por qué no a los ejidatarios, a los programas de salud, a la lucha contra la extrema pobreza, hacia la protección ecológica, hacia la vivienda popular, etc.? En suma, la respuesta del financiamiento para los aumentos salariales no es fácil ni es sólo cuestión de justicia, sino de evaluar las condiciones reales en las que nos encontramos y de una discusión amplia sobre los criterios presupuestales, especialmente públicos.

Un aumento salarial basado en el incremento de la productividad de la propia empresa podría implicar un mayor desplazamiento de los trabajadores calificados hacia las grandes empresas y una aún mayor vulnerabilidad de las micros, pequeñas y medianas. Por otra parte, la forma misma de medir la productividad para el conjunto de la economía representa un problema: por ejemplo, el precio del barril de petróleo en el último año y medio ha sido aumentado en más de cuatro veces. ¿Eso significa que la productividad por trabajador de Pemex ha subido en esa misma proporción? Obviamente no.

Por el contrario, si medimos la productividad en volumen y no en precio, difícilmente podremos comparar la productividad de bienes y servicios cualitativamente diferentes: ¿cómo comparar la evolución de la productividad de un diputado con la de una trabajadora de la industria maquiladora?

Por ello es menester plantear una alternativa de política salarial que permita resarcir el poder de compra de los asalariados, no inhibir la generación de empleo y enfrentar el control oligopólico de la economía. Esta política salarial tomaría como eje de decisión la transferencia de recursos de los sectores más a los menos económicamente poderosos. Esta solución implicaría rechazos políticos, pero toda alternativa implica afectar intereses, pues de lo contrario ya se hubiera tomado.

Cuatro criterios podrían definir la política salarial: *a)* la inflación, *b)* la productividad, considerada como PIB por trabajador en una rama, región o tamaño de establecimiento específico; *c)* la productividad propia de la empresa; y *d)* la definición de un criterio institucional para la recuperación salarial gradual, constante y estable.

En cuanto al primer factor, la idea sería ponderar a un mismo nivel tanto la inflación constatada como la prevista. Si los salarios se fijasen sólo con base en la inflación pasada (como antes de 1982), sería más difícil evitar que la inflación disminuyera. Si se fijan con base en la inflación esperada, generalmente se castiga a los salarios para bajar la inflación reduciendo la demanda, lo que favorece la concentración del ingreso. Si se ponderan igualmente ambas inflaciones, lo que se pierda o gane en poder de compra en un periodo se compensará en el periodo siguiente en sentido inverso. Así, este primer factor de evolución de salarios se expresaría de la siguiente manera:

$$\Delta W_t = \frac{\Delta P_{t-1} + \Delta P_t}{2}$$

$\Delta W_t$  = Incremento de salarios en el periodo "t"

$\Delta P_{t-1}$  = Incremento de precios en el periodo "t-1"

$\Delta P_t$  = Incremento de precios en el periodo "t"

Por ejemplo, si la inflación en el 2005 fue de 3.2% y el gobierno estima en sus Criterios generales de política económica una inflación para el 2001 de 3%, entonces la base del incremento salarial sería de 3.1%  $((3.2 + 3.1)/2)$ .

En cuanto al segundo factor, adicional al primero, podría establecerse un reparto social de utilidades entre las empresas del sector privado, a partir de una bolsa conformada por contribuciones del conjunto de ellas (con especial énfasis en el sector financiero no bancario) y repartida por el IMSS entre el conjunto de los cotizantes asalariados, perceptores de hasta "N" SM. Los recursos así obtenidos podrían ser iguales a una proporción de las utilidades generadas por el conjunto de las empresas que hayan reportado beneficios netos (por lo que se requiere de una vigilancia adecuada sobre los estados financieros de las empresas; por ejemplo, mediante la formación de un tribunal y un registro público de contabilidad empresarial). Los pagos a los trabajadores se harían cuatrimestralmente, en forma de bonos, procurando que el pago no coincida con los periodos de otros pagos significativos (aguinaldo y reparto de utilidades), a fin de evitar presiones inflacionarias.

Individualizando la distribución de los beneficios a nivel de la empresa, se podrían vincular los salarios al crecimiento del PIB por trabajador, considerando la ponderación de: a) la evolución nacional, b) la rama en cuestión, c) la región o estado y d) el tamaño del establecimiento. Tanto en este aspecto como en el previo, el papel de la negociación entre sindicatos y empresas sería fundamental en la forma de ponderar y estimar las variables.

$$\Delta W^t = \frac{\Delta \pi N_{t-1} + \Delta \pi R_{t-1} + \Delta \pi S_{t-1} + \Delta \pi T_{t-1}}{4}$$

$\Delta \pi N_{t-1}$  = Incremento del PIB por trabajador (miembro de la PEA) a nivel nacional en el periodo  $t-1$

$\Delta \pi R_{t-1}$  = Incremento del PIB regional o estatal por trabajador en el periodo  $t-1$ .

$\Delta \pi S_{t-1}$  = Incremento del PIB sectorial o por rama por trabajador en el periodo  $t-1$ .

$\Delta \pi T_{t-1}$  = Incremento del PIB del tamaño de establecimiento (micros, pequeños, medianos o grandes) por trabajador en el periodo  $t-1$ .

Si suponemos que en el año 2006 aumenta el producto por trabajador a nivel nacional en 3%, en Jalisco en 3.2% , en la rama industrial a 4% y en las empresas medianas a 2.5%; entonces para una industria mediana instalada en Tonalá este factor implicaría un alza del salario que promedie los cuatro factores, es decir, 3.18%. Los fondos para pagar esta parte provendrían de la bolsa descrita por el reparto social de utilidades.

En el tercer factor se consideraría específicamente la evolución de la productividad propia de la empresa.

$$\Delta W^t = \Delta \pi E_{t-1}$$

$\Delta \pi E_{t-1}$  = Incremento de la productividad por trabajador de la empresa específica en el periodo  $t-1$

Si suponemos que la empresa tonalteca que nos sirve de ejemplo haya aumentado su productividad (producto por trabajador) en 2.6%, este factor se promediaría con el anterior (3.18%) para incrementar el salario en 2.89% (más 7.85% resultante de la inflación, lo que daría 10.74%). Evidentemente, en una microempresa con menores aumentos de productividad, en regiones deprimidas y en una rama en crisis, no pagaría este aumento de productividad, sino uno correspondiente a sus circunstancias. En cambio, una gran empresa, situada en una región dinámica y produciendo exitosamente, pagaría un incremento superior.

De esta forma, conforme al segundo factor, el incremento salarial variaría por región, sector y tamaño de establecimiento, pero se generaría un efecto de compensación entre todos ellos. Cada empresa contribuiría en función de su ubicación en cada uno de los factores mencionados, por lo que la aportación de las grandes empresas apoyaría el incremento de salarios en las pequeñas; las regiones más productivas fortalecerían el crecimiento de las menos y los sectores más dinámicos señalarían la mejoría de los demás. Sin embargo, de acuerdo con el tercer criterio, se consideraría también el desarrollo de cada establecimiento particular.

Por último, se podría incrementar el salario en un factor " $\alpha$ " de compensación para los más bajos por la pérdida acumulada de poder adquisitivo. El financiamiento de este factor podría derivarse de un impuesto especial sobre la dispersión salarial.<sup>2</sup> A manera de ejemplo, se podría pensar en una contribución de X% del ingreso de los asalariados que perciban más de 100 SM mensuales, con porcentajes decrecientes hasta los perceptores de diez SM.<sup>3</sup> El monto recaudado podría distribuirse entre quienes reciban menos de 3 SM, considerando una ponderación mayor para quienes tengan menos ingresos, así como para los rangos de ingreso con mayor número de trabajadores. Quienes ganen entre 3 y 10 SM no tendrían esta compensación ni contribuirían al impuesto.

Con respecto al SM de base que se utilizaría para referencia de los cálculos, éste podría partir de la consideración exclusiva de la media entre la tasa de inflación constatada y esperada, más el crecimiento porcentual del producto por trabajador (PIB/PEA).

En suma, la determinación de la evolución salarial se efectuaría con la suma ponderada de los factores mencionados:

$$\Delta W_t = \frac{\Delta P_{t-1} + \Delta P_t}{2} + \frac{((\Delta \pi N_{t-1} + \Delta \pi R_{t-1} + \Delta \pi S_{t-1} + \Delta \pi T_{t-1}) / 4) + \Delta \pi E_{t-1}}{2} + \alpha + \alpha$$

En el ejemplo que hemos manejado, los trabajadores de la empresa tonalteca que perciban menos de tres salarios mínimos tendrían un incremento salarial superior al 10.74 derivado del ejercicio que

<sup>2</sup> Los rangos y porcentajes que se exponen a continuación tienen como fin tan solo clarificar el ejercicio metodológico y no presentar una propuesta específica sobre los montos gravables o de los beneficiarios.

<sup>3</sup> Según la Encuesta Nacional de Empleo de 2004, 2.8% trabajadores perciben más de 10 sm. Por su parte, 8.1% reciben de 5 a 10 sm.

hemos efectuado; los que percibieran de 3 a 10 SM sólo tendrían ese incremento, en tanto que los perceptores de mayores ingresos tendrían que pagar un impuesto compensatorio sobre parte del aumento salarial recibido.

Adicionalmente a los beneficios en favor de los trabajadores de regiones depauperadas, de los de micros y pequeñas empresa, de los sectores rezagados y de los trabajadores con menos ingresos, esta estructura permitiría impulsar la “formalización del sector informal” y la descentralización, al volverse atractiva para los trabajadores informales la regulación de sus actividades y para las regiones más abandonadas la instalación de empresas, debido a la transferencia de recursos de los sectores, regiones y empresas más poderosas.

En conclusión, la reforma a la LFT es indispensable, pero el aceptar la necesidad de la reforma no significa que ésta deba ir en un sentido de profundización en la lógica de la liberalización económica ni de destrucción de los derechos laborales. El momento histórico es muy distinto al de 1929 en que se promulgó o al de 1970 en que se reformó, pero las condiciones actuales, sobre todo sin el partido de Estado, podrían permitir otro tipo de acuerdo social y de reglas del juego, donde la flexibilización no sea unilateral del trabajo hacia el capital, sino de ida y vuelta.

## Conclusión

El debate sobre alternativas en materia de empleo no está cerrado. Ni las instituciones financieras internacionales ni el desarrollo de la tradición crítica lo niegan. Sin embargo, el circunscribir el empleo al mercado de trabajo implica delimitar los intereses sociales por las supuestas racionalidades de optimización individual. Al plantearse la necesidad de una política de empleo se está planteando la necesidad de un mecanismo de cohesión social que no se circunscriba a una competencia que polarice aun más la distribución de la riqueza.

En las condiciones actuales podría señalarse que una política amplia de empleo no es financiera o políticamente viable. Sin embargo, al privilegiar la supuesta viabilidad financiera o de los grupos de poder político, corremos el riesgo de dejar de mirar la viabilidad social. Cabe entonces reflexionar: es social, es ética y es ecológicamente viable el rumbo actual. ¿No cabría el construir una viabilidad financiera y política en función de su sustentabilidad social y no al revés?



## Políticas de empleo para México

*Carlos Salas\**

Disponer de un trabajo estable, bien remunerado y con prestaciones es una meta importante para todos los trabajadores del país, ya que de sus condiciones de trabajo depende no sólo su propio bienestar, sino también el de su familia. En este trabajo presentamos argumentos generales sobre la necesidad de contar con una política activa de empleo, como parte consustancial de una política económica alternativa.

Tradicionalmente se argumenta que el papel más importante de una política de empleo es minimizar el impacto del desempleo que se genera por la brecha entre la demanda de trabajo y una oferta decreciente. Pero como se verá más adelante, el problema del desempleo es menor en comparación con los problemas que enfrenta una proporción importante de la fuerza de trabajo y que son las condiciones generales de trabajo y los bajos niveles de ingreso.

En lo que sigue se argumenta la necesidad de que las políticas de empleo estén orientadas a mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mayorías.<sup>1</sup> Asimismo se muestra que el principal problema que se presenta en el terreno de la ocupación es el de las condiciones de trabajo, sobre todo en las microunidades. Otra expresión de esta insuficiencia de oportunidades de empleo se encuentra en el creciente nivel de migración hacia los Estados Unidos.

La estructura del trabajo es como sigue: primero, se presenta una argumentación relativa a la necesidad de cumplir con las normas laborales básicas, por ejemplo, las propugnadas por la OIT en su programa de trabajo decente. Esto se sustenta en la idea de que existen beneficios dinámicos en el impulso a un mercado interno basado en buenos salarios y condiciones laborales justas (Salas y Mendoza, 2005). En ese mismo artículo se demuestra que la proporción de los salarios dentro del producto, aún en condiciones de apertura económica, está estrechamente vinculada al cumplimiento de las normas laborales básicas.

En el siguiente apartado se examinan las condiciones del empleo en México en los últimos años, haciendo especial énfasis en la explicación de los bajos niveles de desempleo que se observan en México. Por último se presentan una serie de medidas y condiciones necesarias para poner en marcha un programa de empleo con características orientadas a generar más empleo con condiciones adecuadas de trabajo y remuneración.

---

\* El Colegio de Tlaxcala A.C.

<sup>1</sup> El apartado siguiente está basado en Salas y Mendoza, 2005.

## La importancia del cumplimiento de las normas laborales básicas

De manera convencional, en economía persiste la idea de que el cumplimiento de los derechos laborales trae consigo mayores costos para los empleadores. Sin embargo, este punto de vista deja de lado la posibilidad de que la aplicación de normas laborales tenga un impacto sobre la productividad de los trabajadores de manera tal que los resultados de un trabajo más productivo sean de tal magnitud que permitan un mayor margen de ganancia por unidad monetaria invertida.

La idea anterior se extiende y se pretende válida no sólo dentro del ámbito de las empresas sino también a nivel de uno o varios países. Esto apoya la idea de que los inversionistas extranjeros prefieren los países cuyas normas laborales son menos estrictas. En primer lugar se piensa que las normas aumentan el costo de la mano de obra; en segundo lugar, se afirma que teniendo en cuenta las diferencias de productividad, y todo lo demás siendo igual, los inversores extranjeros prefieren aquellos lugares donde el costo de la mano de obra es menor. Esto último equivale a señalar que los inversionistas se asentarán allí donde el margen de beneficio, descontando la masa salarial, sea mayor.

Dicha idea, muy arraigada en quienes instrumentan políticas y aquellos que las proponen, descansa en el supuesto de que el costo de la mano de obra es el factor principal en la decisión de los inversionistas. No obstante es posible ver el problema de otra forma.

Particularmente, se puede pensar que la aplicación de normas laborales más estrictas —una mayor protección a los derechos laborales— puede conducir a un mayor crecimiento económico que atraiga a su vez a la inversión extranjera directa (IED). De esta forma es también posible pensar que un menor ritmo de crecimiento económico está asociado a una mayor incidencia de situaciones laborales desventajosas.

Una forma de plantear la relación virtuosa entre normas laborales estrictas y el crecimiento económico la propone Palley (2001). La aplicación de lo que el denomina “normas laborales básicas” (NLB), tal y como las define la Organización Internacional del Trabajo (OIT), impulsa a un país en particular a una senda de “alto desarrollo” a través de beneficios que pueden manifestarse en forma estática y dinámica.

Las ganancias estáticas comprenden la reducción de distorsiones dentro de los mercados laborales nacionales: en aquellos países donde no hay una aplicación de normas que prohíban el trabajo infantil, por ejemplo, se generan escenarios de empleo y producción subóptimos debidos a la excesiva oferta de mano de obra sobre todo si se trata de países densamente poblados —como es generalmente el caso. La aplicación de normas que prohíban el trabajo infantil ayuda a corregir este tipo de desequilibrios, puesto que al reducirse la oferta laboral se puede alcanzar un mayor nivel salarial que permita a un mayor nivel de vida familiar, en particular, un mayor nivel de educación que en el mediano plazo genere, a su vez, un impacto positivo en el desarrollo de la economía. En general, la forma en como se analizan los beneficios particulares de cada una de las normas laborales básicas es similar a lo expuesto (ya sea discriminación o negociación laboral): su aplicación disminuye ineficiencias y genera impactos positivos como consecuencia de un mejor nivel de vida de los trabajadores.

Más aún, esta forma de concebir los derechos laborales implica ver a los sindicatos no como un poder monopólico que distorsiona el mercado laboral (como sustituto de otra distorsión salarial: el poder monopsonico de los empleadores); sino más bien como una institución que promueve el aumento de la productividad a través de una mayor participación de los trabajadores en las decisiones dentro de las empresas. La idea es que, una vez contratados, los trabajadores enfrentan el costo de renunciar y encontrar un nuevo empleo y no tienen entonces más opción que aceptar las condiciones impuestas por el empleador. Las empresas tenderán a aprovechar esta situación lo cual, ciertamente, maximiza las ganancias de la empresa pero, al mismo tiempo, reduce el empeño y la productividad con que los trabajadores realizan sus tareas, todo lo cual se traduce en un menor producto y empleo. En este esquema, los sindicatos contribuyen al aumento de la productividad al demandar mayores salarios para sus afiliados. Esto compromete a los trabajadores debido a que no solo aumenta su participación en la empresa, sino que "mejora" la percepción que tienen sobre un "trato justo". Así las empresas tienen entonces incentivos para contratar más mano de obra, lo que finalmente conduce a un mayor producto y a un empleo creciente.

La aplicación de las NLB genera un efecto ingreso directamente observable en los países subdesarrollados debido a que cualquier aumento de la producción se "absorbe" dentro de las economías domésticas como consecuencia del mayor nivel salarial y la redistribución del ingreso. Si esto sucede, la competencia que representan las importaciones provenientes de los países subdesarrollados dentro de las economías desarrolladas disminuiría por lo que aumentaría el empleo y los salarios en estas últimas.

Las ganancias dinámicas derivadas del cumplimiento de las NLB comprenden los beneficios derivados de una mejor "governancia". Entendida la "governancia" como el desempeño de las diferentes instituciones que conforman una sociedad de acuerdo a diferentes propósitos. En la visión de los organismos de Bretton Woods la "governancia" se debe entender como el proceso institucional que conduce al desenvolvimiento fluido de los mercados y, en consecuencia, al máximo bienestar de su población. En esta visión es claro que la sociedad queda subordinada al mercado, y así se debe entender el hecho de que el FMI hable de tal o cual estado de governancia dentro de la discusión de sus condiciones de acceso a financiamiento.<sup>2</sup> Desde este punto de vista, la evolución institucional —el cambio de "governancia"— es cuestión de "cambiar los parámetros" del vector de instituciones (por lo general, pobremente cuantificado) para promover el funcionamiento eficaz de los incentivos de

---

<sup>2</sup> En los hechos, la aprobación o rechazo del FMI actúa como indicador para los inversionistas de los mercados de capitales internacionales. Por supuesto, la serie de condiciones a imponer aumenta progresivamente, de tal forma que el "ajuste" es perpetuo. Durante los últimos cuatro o cinco años se ha hablado de un "Consenso de Washington aumentado" que incluye ahora reformas institucionales. Los fundamentos teóricos de estas reformas residen en el análisis institucional tal y como se concibió en la Universidad de Chicago (Becker, Schultz, North y Posner). La paradoja es que por un lado se promueve la evolución de dichas instituciones a través políticas "pro-mercado", pero por otra parte, en las discusiones sobre desarrollo económico, esta promoción activa se suprime y el éxito económico se explica generalmente como resultado de un orden espontáneo.

mercado y, con ello, el sistema de precios en forma previa al “despegue económico”. Como si fuera posible empezar de cero.

Una visión alterna apunta a la evolución de la economía de acuerdo a fines que van más allá del sólo funcionamiento eficiente de la economía y que tome en cuenta las particularidades (costumbres, historia) de cada sociedad. En esta visión es posible pensar que la economía se disloque de la sociedad, y en consecuencia, pensar medidas de política que armonicen ambas esferas (las de la producción material y las de la reproducción social). El propósito sería entonces no promover el crecimiento económico *per se* sino resolver problemas sociales agudos (marginación, exclusión) a través de reformas que promueven la equidad (en educación, salud y demás servicios) que nunca son permanentes y homogéneas.

Tomando en cuenta lo anterior, la ganancias dinámica derivada de la aplicación de las NLB resultaría de una mayor cohesión social (debida a menores niveles de desigualdad económica, entre otras cosas); de la estabilidad política (y la mayor certeza que otorga a las actividades); y de una democratización (reflejada en una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades o un ambiente de mayor libertad de asociación laboral como consecuencia de una mayor competencia política).

De acuerdo con lo que ya comentamos, es posible que las mejoras en “governancia” se interpreten de manera distinta, de tal forma que algunos entiendan por el “cumplimiento del estado de derecho” la preeminencia de mayor certeza para la inversión en tanto que otros lo conciban como la observación puntual de los derechos individuales, incluyendo el derecho a manifestarse o hacer huelga por incrementos salariales. En cualquier caso, al final, aún en el caso de la mayoría de los economistas más críticos se aceptan de forma mínima las premisas básicas del liberalismo (democracia en lo político y mercado en lo económico). Esto es evidente si consideramos que la discusión sobre derechos laborales se basa en las convenciones definidas por la OIT que, junto con el resto de la llamada “familia” de las Organización de las Naciones Unidas, es producto de la cooperación de los estados nacionales.

Una segunda ganancia dinámica esperada comprendería además un funcionamiento económico basado no en una “carrera hacia abajo” en la que las condiciones laborales son minadas de forma progresiva, sino un funcionamiento que efectivamente busque la innovación creciente en la producción que resulte en la mejora de la calidad y precio del producto y que deje a un lado los incentivos “patéticos” centrados en la disminución de costos laborales y la “caprichosa ubicación de la producción derivada de ello” (Palley, 2001: 8). Esta nociva competencia entre países por acotar las normas laborales se acrecienta a medida que el comercio adquiere importancia dentro de cada economía y se debe procurar detenerla.

La tercera ganancia dinámica sería un menor deterioro de los términos de intercambio que deviene de una saturación de oferta en los mercados internacionales debido a que *todos* los países no desarrollados desahogan allí su producción, confiados en que las exportaciones impulsaran su crecimiento.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Como resultado de este exceso de oferta, se genera un exceso de capacidad que inevitablemente presiona por una reducción de salarios y beneficios al interior de las economías desarrolladas como la única salida para evitar la pérdida de empleos (Palley, 2001: 10).



Finalmente, el cumplimiento de las NLB cuestiona la estrategia de crecimiento económico basado en las exportaciones y se orienta hacia una estrategia de crecimiento basada en el arrastre de la demanda interna (Palley, 2001: 11) basado en una redistribución del ingreso conducente a un alza salarial que sostuviera la demanda de consumo interno. Esto tendría una última ganancia dinámica que consistiría en una menor inestabilidad del sistema financiero mundial debido a que se moderaría el impulso de devaluación con el que las autoridades nacionales buscan adquirir ventaja competitiva en los mercados internacionales como consecuencia del exceso de oferta (e insuficiencia de demanda) que enfrentan las economías no desarrolladas en los mercados de exportación (Weller y Singleton, 2001). Esto adquiere mayor relevancia si consideramos que, siendo realistas, los países en desarrollo continuarán siendo deudores netos, para lo cual necesitarán recursos con los cuales financiar sus deudas.

### Una evaluación de las condiciones del empleo en México

Para comenzar se observa en el cuadro 1, la evolución del desempleo hasta septiembre de 2005. Las tasas están en alza, y sin embargo continúan siendo reducidas en comparación con las tasas de otros países con niveles semejantes de desarrollo. De manera tradicional se ha supuesto que la conducta de las tasas de desempleo refleja las condiciones generales del empleo.

Cuadro 1

#### Tasas de desempleo urbano

Porcentajes

Año	Total	Hombres	Mujeres
1990	2.7	2.6	3.1
1991	2.7	2.5	2.9
1992	2.8	2.7	3.2
1993	3.4	3.2	3.9
1994	3.7	3.6	3.9
1995	6.2	6.1	6.4
1996	5.5	5.3	5.9
1997	3.7	3.4	4.2
1998	3.2	2.9	3.6
1999	2.5	2.4	2.7
2000	2.2	2.1	2.4
2001	2.5	2.4	2.6
2002	2.7	2.7	2.8
2003	3.3	3.1	3.5
2004	3.8	3.5	4.2
2005*	3.7	3.5	4.1

Fuente: INEGI, BIE.

\* Nueva serie de datos (incluye cifras hasta septiembre).

Esto es, un movimiento al alza o la baja del desempleo refleja un movimiento paralelo del PIB. Frente a un crecimiento reducido del PIB, sería de esperarse un elevado nivel de desempleo. Esto no ocurre y por tanto, queda siempre en el aire la pregunta: ¿porqué son tan bajas las tasas de desempleo en el país?

Para responder a esta pregunta comencemos por analizar las características de quienes están en el desempleo abierto. Se trata en su mayoría de personas jóvenes (más de 50% son menores de 25 años), con escolaridad un poco encima de la media nacional (más de 50% tiene estudios de nivel medio y superior). En un gran porcentaje no son jefes de familia (80%). Si bien la tasa de desempleo ha crecido a lo largo del periodo 2000-2004, no ha llegado a alcanzar los niveles récord que se observaron después de la crisis de 1995-1996.

La duración promedio del desempleo es menor a cinco semanas, lo que muestra el carácter friccional del desempleo abierto en México. Es decir, se trata de un desempleo temporal que ocurre en los momentos en que una persona pierde un trabajo y busca activamente otro. Esto se origina en el hecho de que estas personas en condiciones de desempleo abierto pueden contar con ayuda familiar para sobrevivir en el periodo en el que se encuentran sin empleo. Es importante señalar que se ha demostrado que en su mayoría, quienes pasan de estar desempleados a estar ocupados, entran al sector de microunidades, es decir, unidades económicas con cinco o menos trabajadores, incluidas unidades de una sola persona.

Entre el segundo trimestre de 2000 y el segundo trimestre de 2004, el volumen absoluto del desempleo casi se duplicó y la duración promedio del desempleo también aumentó. Las cifras muestran también que la cantidad de los ceses y el fin de trabajos temporales están aumentando.

Vamos a examinar el monto y la estructura del empleo que fue creado entre 2000 y 2004. Entre el segundo trimestre de 2000 y el segundo de 2004 se crearon 2 803 908 puestos de trabajo, de los cuales 54% fueron trabajos asalariados, el 4% fueron patrones y 43% fueron empleos por cuenta propia. La tasa de asalariamiento disminuyó levemente, al pasar de 69.4 a 68.3% debido al aumento relativo en el número de trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la estructura sectorial, esta se mantuvo relativamente constante, aunque destacan la pérdida de 191 714 puestos de trabajo en las actividades agropecuarias y de poco más de 300 000 puestos en las actividades manufactureras. El primer proceso es el resultado combinado de las fuerzas que se pusieron en acción a partir de 1994, después de la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. El otro proceso resulta del estancamiento de la industria manufacturera, en particular de las actividades maquiladoras para la exportación a los Estados Unidos. Cabe señalar que, en los últimos cuatro años, mientras México perdía mercados en los Estados Unidos, China continuaba su vigoroso esfuerzo por capturar una mayor porción del mercado estadounidense. Todo esto en ausencia de un acuerdo de libre comercio entre China y los Estados Unidos.

Surgen ahora una importante serie de cuestiones relativas al tipo de empleo creado en la manufactura en general y la maquila en especial. Los salarios en la maquila son inferiores casi en 40%

a los que se pagan en la gran manufactura. Un estudio reciente de Bendesky *et al.* (2004) muestra que la maquila tiene una productividad estancada y niveles tecnológicos medios muy precarios. De ahí se puede inferir que la maquila está inserta en una trampa de baja productividad y destrezas reducidas, que se sustenta en los bajos salarios. De hecho, las estadísticas muestran cómo disminuyó el número de las empresas maquiladoras a partir del 2000, lo que evidencia que varias empresas están saliendo del país hacia otros países con salarios inferiores a los de México.

Estos resultados deben ser ahora estudiados en términos de las características de los puestos de trabajo asalariados que se crearon en el periodo en cuestión.

La primera cosa que destaca es que 62% de los puestos de trabajo asalariados que se generaron entre esos dos puntos en el tiempo no tiene prestaciones sociales. Tal proceso nos habla inmediatamente de un acentuado proceso de precarización del empleo. Para explorar este fenómeno ahora examinamos el tipo de contrato. El 49% de los asalariados tenían contratos de tipo verbal. Esto significa que 13% de los trabajadores con contratos permanentes no disponen de prestaciones sociales. Todos los hechos reseñados apuntan hacia un proceso de precarización en el empleo, como lo muestran los cuadros 2 y 3.

Cuadro 2

**Empleo precario: evidencias básicas\***  
(porcentajes)

Año	Proporción de la fuerza de trabajo que laboró menos de 15 horas	Proporción de asalariados que no cuentan con prestaciones
1990	3.5	20.5
1991	3.4	20.3
1992	3.8	20.7
1993	4.5	21.5
1994	4.3	22.5
1995	4.9	24.9
1996	5.0	29.6
1997	4.9	24.7
1998	4.3	23.6
1999	3.6	23.6
2000	3.5	22.8
2001	3.3	23.3
2002	3.4	24.5
2003	3.8	25.9
2004	4.2	26.0

\* A partir de 2002 el número de ciudades muestreadas se redujo a 32.

Fuentes: INEGI, Encuesta Nacional Empleo Urbano (ENEU) y BIE.

Cuadro 3

**Proporción de empleo urbano en pequeñas unidades**

Porcentajes

Año	Fuerza de trabajo en unidades con 5 o menos trabajadores
1990	40.3
1991	40
1992	41.5
1993	42.3
1994	42.2
1995	44.4
1996	44.5
1997	43.7
1998	42.8
1999	42.1
2000	40.8
2001	41.6
2002	43.7
2003	43.9
2004	44.6

Fuente: INEGI, BIE

Ahora bien, si pasamos a investigar donde se crearon puestos de trabajo de acuerdo con el tamaño de las unidades económicas aparece otra faceta más de la precarización: 72% del total de puestos de trabajo se creó en microunidades (esto es, unidades económicas con hasta cinco trabajadores), pero 54% del trabajo asalariado nuevo, se ubica en este tipo de unidades, las cuales, como veremos enseguida, se caracterizan por los bajos ingresos, baja productividad y escaso nivel tecnológico.

En resumen, la creación de empleos entre 2000 y 2004 tuvo un relativo dinamismo, ya que, en promedio, cada año se crearon aproximadamente 700 000 puestos de trabajo. Sin embargo, se debe observar que tal ritmo es inferior al ocurrido en la década de los noventa, el cual fue cerca de 1 000 000 de puestos de trabajo por año. Es de notar, como se vio en los párrafos anteriores, que una parte significativa de estos nuevos empleos se caracteriza por la precariedad.

Ahora si estamos en condiciones de responder a la pregunta inicial de este apartado, relativa a la magnitud reducida de la tasa de desempleo abierto.

El mecanismo que explica los bajos niveles de desempleo abierto es el siguiente: para un significativo número de trabajadores, el empleo por cuenta propia o como asalariado en micronegocios es la única opción real de trabajo, ya que las empresas de mayor tamaño crean una cantidad menor de puestos de trabajo, en comparación con el número de demandantes del mismo. Frente a la alternativa de no conseguir empleo alguno, las personas se insertan en el sector de micronegocios, obteniendo así un ingreso que en general es reducido.

De esta manera el sector de las microunidades actúa como una suerte de esponja que absorbe y retiene a un grupo importante de trabajadores, tema sobre el cual veremos más adelante.

De forma adicional, otro elemento que también ayuda a explicar el bajo nivel de la tasa de desempleo es la migración a los Estados Unidos, la cual es ilegal y se estima en casi 400 mil personas anualmente. Es importante destacar que después de 1994, el ritmo de la migración se acentuó de manera notable. Así, la migración se ha convertido en un elemento adicional para disminuir la presión que los nuevos entrantes ejercen sobre los puestos de trabajo.

### Ingresos por trabajo

Otro elemento que ha recibido considerable atención son los ingresos por trabajo, ya que se ha argumentado de manera insistente que estos han crecido en forma significativa. Como puede verse en el cuadro 4, las tasas de crecimiento medio anual son relativamente modestas y a pesar del crecimiento de los ingresos, los niveles apenas y consiguen recuperar la pérdida acumulada en la segunda mitad de la década de los noventa.

Cuadro 4

#### Ingresos por trabajo a precios constantes de 2002

	2000-II	2004-II	Crecimiento porcentual
Ingreso promedio por hora trabajada	18.3	19.1	5
Patrones	41.8	38.6	-8
Cuenta propia	13.7	14.3	4
Cuenta propia en actividades no calificadas	12.6	13.1	4
Asalariados	18.3	19.6	7
Personal operativo y de apoyo	15.1	16.5	9

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, INEGI.

De manera adicional hay que señalar que el cuadro 4 presenta las cifras para el ingreso promedio, lo que significa que los potenciales beneficios del crecimiento del ingreso no están distribuidos de manera uniforme entre la población, ya que es bien sabido que la dispersión de ingresos en general y de salarios en particular es relativamente grande. Esta afirmación también la respalda la dispersión que se puede observar en los ingresos por trabajo según se dividan estos por rama de actividad o por ocupación específica. De hecho, estimando el ingreso laboral promedio por hogar para 2004 se obtienen dos resultados interesantes. El primero es que el crecimiento total entre 2000 y 2004 de este ingreso es de 7% y ese nivel de ingreso es sólo el 85% del que se había alcanzado en 1994. A diez años de distancia de la crisis del salinismo, los salarios aún no recuperan los niveles de 1994.

Los cuadros 5 y 6 muestran una situación paradójica. A pesar del pobre desempeño de la economía en términos del PIB y del tipo de empleos creados, la pobreza ha sido abatida y se observa también una leve mejoría en la distribución del ingreso.

Cuadro 5

**Porcentaje de personas viviendo en la pobreza**

1992	52.6
1994	55.6
1996	69.6
1998	63.9
2000	53.7
2002	50.6
2004	47.0

Fuente: Comité Técnico para la medición de la pobreza en México, Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro 6

**Distribución del ingreso corriente monetario 1977-2004**

	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Coefficiente de Gini	0.526	0.477	0.518	0.532	0.538	0.521	0.534	0.523	0.498	0.498

Fuentes: hasta 1998, estimaciones de Fernando Cortés, 2002 y 2004 Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI.

Ambos resultados se explican por dos razones básicas. En primer lugar, por el crecimiento relativo del salario real y en segundo lugar, por un aumento en las transferencias a los grupos más pobres.

## Propuestas para una política activa de empleo

En concordancia con los elementos anotados en las dos secciones anteriores, se propone una política de empleo que contenga los siguientes elementos básicos:

En primer lugar, una política progresista debe tomar en consideración uno de los ejes centrales de la desigualdad en el empleo: el género. Por tanto, una política alternativa debe tener en el centro de su proyecto la igualdad de oportunidades, sin importar el sexo, la edad, la etnia y cualquier otra característica no debidamente involucrada en el tipo de empleo que las personas ocupen, es decir, se debe cumplir cabalmente la consigna a trabajo igual, pago igual.

En segundo lugar, la necesidad de contar con elementos para una adecuada representación de los intereses de los trabajadores frente a sus empleadores, hace necesarias dos cosas. La primera es la existencia de una representación sindical. Como se ha demostrado, esto permite el acceso a mejores condiciones de trabajo y a salarios mayores. Para el correcto funcionamiento de las instancias de representación se hace necesaria la democracia sindical, elemento importante de las normas laborales básicas.

En tercer lugar y a pesar de que la importancia numérica del desempleo abierto no es muy grande, se debe poner en práctica un programa de seguro de desempleo, sustentado básicamente en las aportaciones del estado y de los empleadores. Este seguro debe aplicarse también a los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo, si bien con remuneraciones menores a quienes ya tengan experiencia laboral.

En cuarto lugar, se debe poner en marcha una política de ingresos destinada a incrementar el poder adquisitivo de las familias. Una propuesta importante es vincular, de manera directa, el nivel salarial con los aumentos en productividad. De esta manera las ganancias dinámicas por el cumplimiento de las normas laborales básicas serán distribuidas también entre los trabajadores.

Por último, hay una enorme necesidad de poner en práctica una política industrial activa que busque nichos de mercado que permitan competir en el exterior, pero que también estimulen el mercado interno. En ese sentido, la puesta en marcha de un programa de turismo alternativo, que aproveche nuestra cultura y geografía sería un elemento importante para estimular el desarrollo local.

En resumen, una política de empleo que busque el bienestar de las mayorías es una necesidad crucial para complementar cualquier programa alternativo de crecimiento económico en nuestro país.

## Bibliografía

- Bendesky, León, Enrique de la Garza, Javier Melgoza y Carlos Salas, 2004, "La industria maquiladora de exportación en México: mitos, realidades y crisis", en *Estudios sociológicos*, vol. XXII, núm. 65, mayo-agosto, pp. 283-314.
- Palley, T. I., 2001, "Is There a Relationship Between the Quality of Governance and Financial Crises? Evidence from the Crises of 1997", unpublished manuscript, Washington, DC: AFL-CIO, Draft, agosto.
- Salas, Carlos y Miguel Ángel Mendoza, 2005, "Derechos laborales y entorno macroeconómico en América Latina", en Gustavo Márquez (ed.), *¿Para bien o para Mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weller, C. y L. Singleton, 2001, "Democratic institutions, financial liberalization and financial stability", Working Paper, Economic Policy Institute, diciembre.







### Tercera sección

Migración internacional: causas, efectos  
económicos y sociales, y políticas de atención





## Dimensión y características de la migración internacional

*Rodolfo Corona Vázquez\**

La emigración internacional de mexicanos se concentra casi en su totalidad en los Estados Unidos<sup>1</sup> y es un reflejo de las disparidades económicas entre dos países vecinos, las cuales se manifiestan básicamente por la carencia de empleos estables y bien remunerados en México y la demanda de mano de obra de baja calificación en Norteamérica. En los últimos años la dimensión del fenómeno se ha incrementado sistemáticamente alcanzando cifras que superan hoy en día los diez millones de nativos de nuestro país que residen habitualmente en los Estados Unidos. Esta cantidad adquiere su real importancia al recordar que las cifras de los censos estadounidenses, con algunos ajustes menores,<sup>2</sup> indican que los inmigrantes mexicanos se incrementaron a cerca de 100 mil en 1900 a poco más de cinco millones en 1990, es decir, que el número de mexicanos que cambiaron su domicilio al país del norte fue similar durante las primeras nueve décadas del siglo pasado que en los siguientes dos o tres lustros.

En este artículo se exponen las estimaciones que hemos realizado sobre la emigración a Norteamérica en los últimos años, así como algunos elementos sobre las causas de este fenómeno y sobre las características de los propios migrantes. También se presentan reflexiones sobre la situación y expectativas de desarrollo en el país del norte de estos emigrantes mexicanos.

---

\* El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>1</sup> Existen pocos estudios sobre la emigración de mexicanos a otras partes del mundo, sin embargo, entre las investigaciones de la "Comisión de especialistas para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero" establecida por el Instituto Federal Electoral en 1998, se realizó un trabajo revisando censos de población y estadísticas sobre inmigrantes de casi todos los países del mundo en el cuál se estableció que de todos los mexicanos de nacimiento domiciliados en el extranjero 98.7% residía en los Estados Unidos.

<sup>2</sup> Tomando como punto de partida la cantidad de mexicanos de nacimiento residentes en los Estados Unidos que se enumeraron en los censos estadounidenses, y considerando los saldos migratorios decenales que se derivan de los censos mexicanos, realizamos algunos ajustes debido a la subenumeración de los indocumentados. Véase: Rodolfo Corona, "Una estimación del crecimiento de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos, 1850-1990", en *Revista Río Bravo*, vol. III, núm. 2, Texas, University of Texas-Pan A. (Center for International Studies) y Universidad de Monterrey, Austin, 1994.

## Conceptos

En el proceso migratorio de México a los Estados Unidos se han estructurado dos tipos o modalidades de desplazamientos. Por un lado se encuentran los llamados “migrantes temporales”, compuestos por personas casi siempre jóvenes y gran parte hombres que tienen su residencia habitual en alguna parte de la República y viajan por temporadas a los Estados Unidos para trabajar y enviar dinero a su familia recién formada. Por otro lado, se hallan los “emigrantes permanentes”, integrados por nativos de nuestro país que cambian su residencia habitual a Norteamérica, después de estar trabajando un periodo largo en esas tierras, o bien para alcanzar a otro familiar que ya vive en los Estados Unidos.

Esta distinción no siempre es tan clara para el quien emigra o para sus familiares, sobre todo cuando la estancia laboral se prolonga superando los seis y los doce meses. Sin embargo resulta de gran utilidad analítica para establecer modelos y patrones migratorios, y para definir fases del proceso en términos de la supremacía de una u otra de las modalidades con el paso del tiempo.<sup>3</sup> En el ámbito de las mediciones la distinción entre temporales y permanentes también es relevante pues facilita el diseño de técnicas y la identificación de las fuentes de información más apropiadas.

## Dimensión del fenómeno: evolución y situación actual

Como una respuesta a la importancia creciente de las migraciones de mexicanos a los Estados Unidos, y con el propósito de establecer cuántas personas se trasladan de un país a otro para trabajar o cambiar su domicilio y conocer cuáles son sus características (demográficas, familiares, económicas y sociales), desde la década de los noventa en ambos países se realizan mediciones periódicas sobre el tema, principalmente a través de sus instituciones productoras de estadísticas oficiales: el Instituto Nacional de Información Geografía y Estadísticas (INEGI) en México y el U.S. Census Bureau en el vecino del norte. Para el desarrollo de estas mediciones se han incorporado procedimientos y preguntas especiales en las fuentes de datos de alcance nacional y propósitos múltiples, aunque también se han estructurado procesos específicos de generación de estadísticas, como el caso de las encuestas sobre flujos de migrantes.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Jorge Durand, *Política, modelos y patrones migratorios. El trabajo y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos*. El Colegio de San Luis, Cuadernos del Centro, México, 1998, 79 pp.; y Francisco Alba, *Las migraciones internacionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, 63 pp.

<sup>4</sup> En las encuestas de flujos se identifican y entrevistan a los migrantes en alguna parte del desplazamiento que realizan hacia los Estados Unidos o cuando vienen de regreso. El mayor esfuerzo en este sentido lo constituye la “Encuesta sobre Migración a la Frontera Norte” (EMIF), que de manera continua y por más de diez años se ha levantado en las principales ciudades de la frontera norte. La EMIF es realizada por El Colegio de la Frontera Norte con financiamiento permanente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Consejo Nacional de Población, y en algunos años con la colaboración financiera del Instituto Nacional de Migración. Para consultar los productos estadísticos de esta encuesta véase, por ejemplo: *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México 2002-2003*, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional de Población y el Colegio de la Frontera Norte, México, 2004, 105 pp.

En los Estados Unidos, además del censo de población de 2000, donde se realizó una muestra de 16% de viviendas para aplicar el cuestionario "extenso", que recaba información sobre los nativos de otros países, se cuenta anualmente desde 1996 con el llamado suplemento de marzo de la Current Population Survey (CPS), que se dedica a cuestiones sociodemográficas dando especial tratamiento conceptual y en el diseño de la muestra a la población nacida en el extranjero, sobre todo de origen hispano. De igual forma se tiene desde el 2000 el levantamiento de cada año de la American Community Survey (ACS), que incluye 700 mil viviendas en muestra y en cuyo cuestionario se incorporaron diversas preguntas para identificar a los migrantes mexicanos.

Por su parte, en México se realizaron en forma sucesiva cuatro encuestas por muestreo de viviendas con más de 60 mil viviendas cada una, que permiten la inferencia estadística a escala estatal y que contienen un módulo especial sobre la emigración a los Estados Unidos de miembros del hogar en los cinco años previos, a saber: *a)* Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1992 (ENADID-92), *b)* encuesta asociada al Censo de Viviendas de 1995, *c)* Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1997 (ENADID-97), y *d)* Encuesta Nacional de Empleo, en su operativo del cuarto trimestre de 2002. Además se tiene la encuesta que se levantó en paralelo al censo de población del año 2000 sobre 10% de todas las viviendas del país, que también contiene un módulo sobre emigración internacional y que permite el análisis estadístico a nivel de municipios.

No obstante, como una consecuencia de la complejidad del fenómeno, de su dinámica, de la misma movilidad de quienes lo integran y sobre todo del carácter ilegal de la presencia en Norteamérica de buena parte de los emigrantes, los datos sobre el volumen y las características de las personas involucradas no son del todo precisos. Por añadidura, se tiene que las fuentes de datos sobre migración resultan siempre parciales por la incapacidad metodológica que tienen de dar cuenta conjuntamente de aspectos asociados al origen, al desplazamiento y al destino. En este sentido, la información que se produce en los Estados Unidos documenta de mejor forma el volumen y la situación de quienes se encuentran en ese país; mientras que en México se recaba de manera más adecuada la información sobre las causas de los movimientos, la situación de la familia original y trayecto al norte, así como sobre la magnitud de los flujos de trabajadores temporales y de los emigrantes permanentes.

Durante 1996 y 1997 se realizó el llamado "Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración", que fue una investigación auspiciada por los gobiernos de los dos países en donde participaron veinte especialistas, diez mexicanos y diez estadounidenses, y cuyo objetivo fue determinar la magnitud aproximada del fenómeno y las características de las personas involucradas, así como las causas y consecuencias de los movimientos y las acciones de política adoptadas sobre la materia por los gobiernos de ambas naciones.

En el desarrollo de los temas cuantitativos de este trabajo se reconocieron las limitantes de los datos disponibles, se aceptó la complementariedad de algunas fuentes, y se aprovechó la ventaja de combinar información de ambos países. Estos aspectos, junto con la incorporación de los hallazgos y conclusiones de estudios previos sobre la materia, permitieron obtener estimaciones con elevado

sustento técnico y metodológico sobre el número de emigrantes, por lo que son consideradas un punto de referencia inevitable.<sup>5</sup>

Los principales resultados del estudio binacional indican que la cantidad de mexicanos que anualmente se fueron a vivir a los Estados Unidos creció de un promedio de 28 mil en los sesenta, a 137 mil durante los setenta, y después este flujo neto anual se incrementó a 235 mil en la década de los ochenta y a 300 mil emigrantes permanentes entre 1990 y 1996. También, se señala que con esta progresiva emigración la cantidad de nativos de México domiciliados en los Estados Unidos a mediados de 1996 se ubicaba entre 7 y 7.3 millones, de los cuales entre 2.3 y 2.4 millones no tenían autorización para permanecer en ese país. Otro resultado importante de esta investigación es que para mediados de los noventa alrededor de 600 mil trabajadores temporales se desplazaban anualmente entre México y los Estados Unidos.

El otro punto de referencia básico sobre el volumen de emigrantes mexicanos en Norteamérica es el censo de población que se levanta cada diez años en ese país, que lleva a cabo el U. S. *Census Bureau*. En este caso, sin embargo, con el objetivo de mejorar la calidad y la cobertura de los datos, en el censo del 2000 se hicieron varias modificaciones respecto de anteriores levantamientos, una de las cuales afectó la cuantificación de los migrantes mexicanos. Se trata de una diferencia conceptual y consiste en que la definición de residencia habitual que se venía utilizando en censos previos se modificó con el propósito de ampliar la cobertura y no dejar de lado a los que se desplazan por motivos laborales.<sup>6</sup>

La consecuencia principal de esta diferencia radica en que la información del censo estadounidense del 2000 da cuenta tanto de los emigrantes permanentes o mexicanos de nacimiento que residen habitualmente en los Estados Unidos, como de los migrantes temporales o nativos de nuestro

<sup>5</sup> Véanse: Frank Bean, Rodolfo Corona, Rodolfo Tuirán y Karen Woodrow, "The mexican-born population in the United States", *Migration Between Mexico & the United States*, cap. II, A report of the Binational Study on Migration, Commission on Immigration Reform (USA) y Secretaría de Relaciones Exteriores (México), México, 1997; Frank Bean, Rodolfo Corona, Rodolfo Tuirán y Karen Woodrow, "The Quantification of Migration between Mexico and the United States", en *Migration Between Mexico & the United States*, vol. 1: Thematic Chapters. Mexican Ministry of Foreign Affairs and U.S. Commission on Immigration Reform. Texas, 1998, pp. 1-90; así como los tomos I a IV del "Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.

<sup>6</sup> De manera específica se eliminó la sencilla pregunta sobre cuántas personas viven habitualmente en esta vivienda, que permite a los entrevistados decidir sobre la identificación de su domicilio, impide duplicaciones y ha sido la base de casi todos los levantamientos de información de jure (o de derecho), como los censos de población y las encuestas sociodemográficas que se efectúan en nuestro país, y como los censos norteamericanos hasta el levantado en 1990, y en su lugar se incluyó una pregunta que corresponde más bien a los procedimientos *de facto* (o de hecho). La pregunta indaga de forma explícita sobre cuántas personas vivían o se quedaban en la casa el día de referencia, y se complementa con uno de los tres señalamientos adjuntos para evitar omisiones, que alude explícitamente a la inclusión en el censo de personas que se estén quedando en la vivienda mientras trabajan aunque tengan otro lugar donde vivir, es decir: migrantes temporales de naturaleza laboral.

país que temporalmente se encuentran trabajando en Norteamérica.<sup>7</sup> Por esta razón, la cifra censal sobre inmigrantes mexicanos en el país del norte, 9.2 millones de acuerdo a la muestra completa de 16% de viviendas,<sup>8</sup> o 9.3 millones conforme a la muestra de 1% de viviendas divulgada en Internet (que comprende más de 1.2 millones de hogares), rebasó notoriamente las tendencias observadas con los datos de otras fuentes y las expectativas de las proyecciones de población.

La utilización de los datos sobre flujos migratorios permanentes y temporales de las notadas encuestas efectuadas en México permite lograr la correspondencia entre los resultados del Estudio binacional y el censo de población estadounidense del 2000. Por una parte, la información sobre los flujos de emigrantes permanentes que se han logrado cuantificar directamente a través de cinco mencionadas encuestas de hogares realizadas en nuestro país, incluyendo la encuesta de 10% de viviendas levantada en paralelo al censo del 2000, cuyos resultados se presentan en la gráfica 1, pero que al suponer cifras 20 a 30% más elevadas debido a la emigración de familias completas (incluyendo hogares unipersonales) que no se abarcan en el procedimiento de identificación de emigrantes permanentes los anteriores cinco años,<sup>9</sup> se estima que de 1996 a 2000 emigraron a los Estados Unidos, cambiando de domicilio, alrededor de 360 mil mexicanos de nacimiento cada año (la estimación abarca el intervalo 350 a 370 mil emigrantes anuales).

Por otra parte, al emplear los datos de la EMIF (véase nota 4) sobre el promedio anual de migrantes laborales que se internan temporalmente en los Estados Unidos (alrededor de 500 mil personas), y sobre sus tiempos de estancia en ese país (que permiten calcular tablas y esperanzas de permanencia en Norteamérica), se calcula que además de los mexicanos que vivían ahí, en el año 2000 (alrededor de la fecha censal) estaban presentes entre 400 y 600 mil mexicanos trabajando temporalmente. Además, con base en los datos de las encuestas de evaluación del Programa Paisano realizadas en diciembre de 2002, 2003 y 2004 en cuatro aeropuertos (Ciudad de México, Guadalajara, El Bajío y

---

<sup>7</sup> Otro efecto de cuantificar a los que residen habitualmente junto a los que están presentes por motivos de trabajo es la posible duplicación de aquellas personas que, viviendo en algún lugar de la Unión Americana se trasladan por semanas o meses a otro sitio para trabajar, como el caso de los jornaleros agrícolas. Esto también puede elevar incorrectamente la cantidad de mexicanos en Norteamérica dado que buena parte de las actividades agrícolas en los Estados Unidos son realizadas por mexicanos.

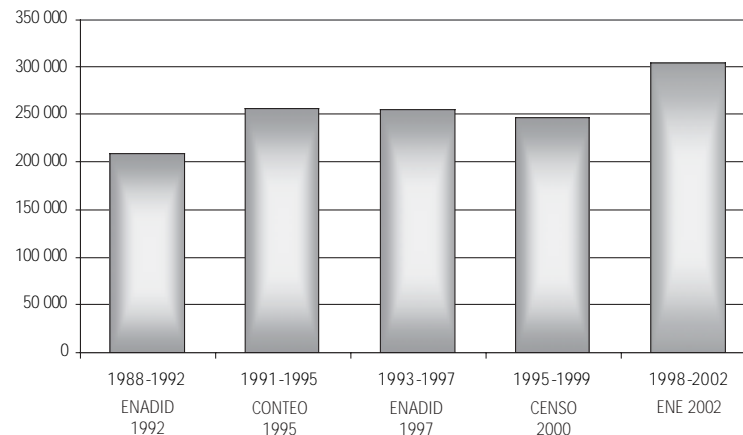
<sup>8</sup> Otra de las modificaciones que tuvo el Censo norteamericano del 2000 consistió en que la pregunta fundamental de donde se desprende la identificación de los inmigrantes mexicanos, que es la indagación sobre el "lugar de nacimiento", no se incorporó en el cuestionario aplicado en el universo de viviendas, llamado formulario corto, sino que únicamente se incorporó en el cuestionario extenso, que se aplicó en 16% de las viviendas norteamericanas.

<sup>9</sup> El procedimiento usado en las cinco encuestas para identificar emigrantes permanentes consiste en indagar si alguno de los miembros del hogar se fue a vivir a Norteamérica durante los cinco años previos al momento de las entrevistas. El principal problema de este procedimiento radica en que no se contabiliza la emigración de familias completas. Sobre el particular, en el citado "Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre migración" se estimó que esta metodología omite entre 20 y el 30% de los emigrantes, que corresponde a la parte del flujo que se desplaza en forma familiar.

Morelia), se estima que al menos otros 150 mil migrantes temporales utilizan la vía aérea para trasladarse entre México y los Estados Unidos, los cuales permiten decir que otro grupo de entre 100 y 200 mil mexicanos se encontraban en los Estados Unidos en el 2000. De esta forma, al tener en cuenta ambos grupos de migrantes temporales, los que cruzan la frontera terrestre y los que se trasladan por vía aérea, se calcula que en total entre 600 y 800 mil migrantes temporales mexicanos trabajaban en los Estados Unidos al momento del censo.

Gráfica 1

**República mexicana: promedio anual de emigrantes permanentes a los Estados Unidos durante los quinquenios de referencia**



Fuente: datos sobre miembros de los hogares que se fueron a vivir a los Estados Unidos en cada lustro.

Acumulando los emigrantes permanentes de 1996 a 2000 se llega a una cantidad situada entre 8.4 millones y 8.8 millones de mexicanos viviendo habitualmente en Estados Unidos al inicio del 2000, la cual, al agregarse a la estimación de migrantes temporales (600 y 800 mil personas) se llega a la cifra promedio de alrededor de 9.3 millones de migrantes, equivalente al dato del censo norteamericano. Este procedimiento se exhibe en forma de esquema en la gráfica 2.

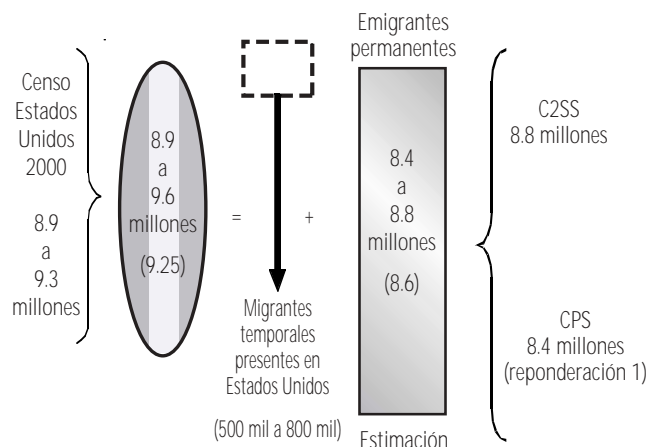
Para seguir la evolución de los mexicanos que radican en Norteamérica después del año 2000 se cuenta con las dos mencionadas encuestas que también levanta el U. S. Census Bureau: la Current Population Survey (CPS)<sup>10</sup> y la American Community Survey (ACS) que se levanta anualmente para todo el territorio norteamericano a partir del año 2000.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En realidad las preguntas sobre migración y otros aspectos sociodemográficos se aplican en el módulo de la CPS del mes de marzo, en donde se amplía el número de viviendas para tener una mejor representación de la población de origen hispano.

<sup>11</sup> Para el año 2000 a esta encuesta se le llamó Census 2000 Supplementary Survey (C2SS).



Gráfica 2

**Mexicanos residentes o trabajadores presentes en los Estados Unidos en abril del 2000**

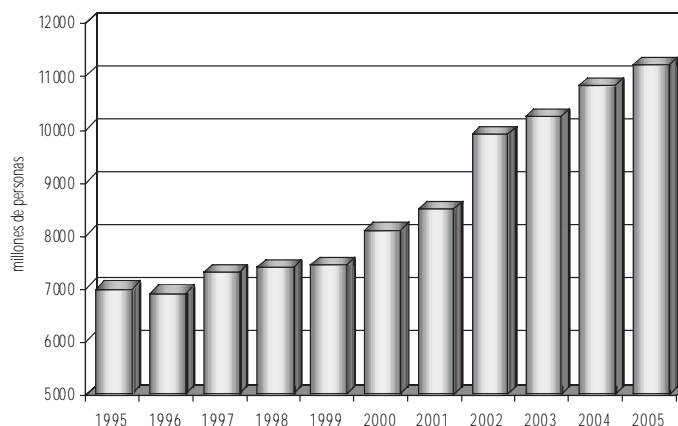
En ambas fuentes de datos y con desiguales procedimientos muestrales de generación de datos, se recopila información sobre algunos miles de mexicanos que viven en los Estados Unidos con el propósito de hacer estimaciones de volumen acerca de la cantidad total de emigrantes de nuestro país, y también sobre algunos subconjuntos de este universo de acuerdo a ciertas características, dos de las cuales aluden a la identificación de las magnitudes del flujo de migrantes en épocas recientes. Una es la medición del flujo migratorio de llegada durante el último año (que se efectúa mediante la pregunta sobre lugar de residencia habitual un año antes de las entrevistas). Y otra es la forma de establecer el tiempo que tienen los migrantes de residir en los Estados Unidos a través de la pregunta sobre el año de llegar a vivir a ese país.

La cantidad total de migrantes mexicanos en los Estados Unidos que estiman estas fuentes resulta similar en los últimos años, y en la gráfica 3 se exhiben las cantidades asociadas a la CPS, donde se aprecia además un aumento irregular del 2001 a 2002 que obedece a la corrección o ajuste de los ponderadores muestrales de la encuesta realizado en el *Census Bureau* para hacer compatibles sus resultados con los datos del censo del 2000, no obstante la incompatibilidad conceptual y metodológica de estas fuentes de datos. De tal forma, puede decirse que a partir del año 2000 los datos sobre migrantes mexicanos en los Estados Unidos, tanto censales como derivados de las dos encuestas que abordan el fenómeno, cuantifican conjuntamente a los emigrantes permanentes y a los migrantes temporales que fueron a trabajar al norte.

Utilizando como base la conciliación estadística mostrada para el 2000, así como las mediciones de la CPS y la ACS posteriores a ese año, realizamos una estimación del número de mexicanos de nacimiento que en el 2006 se encuentran viviendo o trabajando temporalmente en los Estados Unidos.

Gráfica 3

**Mexicanos de nacimiento que residen habitualmente en los Estados Unidos o que se encuentran trabajando en ese país**



Fuente: estimación propia con base en diferentes fuentes de datos mexicanos y estadounidenses.

Para ello también se aplicó una metodología que combina diversas fuentes de datos, incluyendo las encuestas de flujos y los datos sobre mexicanos que han obtenido su permiso para residir en los Estados Unidos (tarjeta verde) o que se han naturalizado como estadounidenses. Esta metodología es similar a la usada en el Estudio binacional y en otros trabajos,<sup>12</sup> y proporciona además estimaciones sobre la situación legal de la estancia en este país de los emigrantes. En el cuadro 1 se presentan los resultados de estos cálculos, siendo las cifras más relevantes las que dan cuenta del total de mexicanos viviendo o trabajando en el país del norte (11.6 millones de personas) y de su desagregación conforme a su condición migratoria: 6.4 millones con "tarjeta verde" o naturalizados y 5.2 millones de "indocumentados".

Cuadro 1

**Estimación del número de mexicanos que viven o trabajan en los Estados Unidos, 2006**

Condición migratoria	Total	Tipo de migrante	
		Permanente	Temporal
Total	11 600	11 000	600
Autorizado	6 400	6 250	150
No autorizado	5 200	4 750	450

Fuente: estimación propia con base en diferentes fuentes de datos mexicanos y estadounidenses.

<sup>12</sup> Véase: Frank Bean, Rodolfo Corona, Rodolfo Tuirán, Karen Woodrow-Lafield and Jennifer Van Hook, "Circular, invisible, and ambiguous migrants: components of difference in estimates of the number of unauthorized mexican migrants in the United States", en *Demography*, vol. 38, núm. 3, agosto, 2001, pp. 411-422.

## Causas de la emigración

Desde sus lugares natales en todo el territorio nacional miles de personas se desplazan al vecino país del norte para trabajar temporalmente, o para vivir en él, con el propósito básico de resolver las carencias económicas individuales y familiares ante la falta de empleo estable y con remuneración suficiente para tener una vida digna. Es un fenómeno social con más de un siglo de existencia, complejo porque abarca de manera entrelazada diversas problemáticas, y de elevada y creciente cuantía por los millones de personas involucradas, como se anotó en la sección precedente.

Este fenómeno, como se indicó en la introducción, se estableció y se mantiene por la disparidad del desarrollo económico de dos países que además comparten una frontera terrestre de alrededor de 3 mil kilómetros. Esta disparidad se pone de relieve de diversas maneras, como la diferencia salarial que permite obtener de ocho a diez veces más dinero en el país del norte por realizar la misma tarea en igual unidad de tiempo. Pero tal desigualdad se manifiesta principalmente por la continua demanda de mano de obra con baja calificación desde los Estados Unidos, junto con un exceso de la misma en México, que causado por la incapacidad del aparato productivo nacional para generar las ocupaciones que plantea la incesante incorporación de jóvenes a las edades productivas.

Además, existen otros dos tipos de situaciones que en los últimos años han propiciado el aumento sustancial del fenómeno. Por un lado, se encuentra la ampliación de las condiciones de rechazo, debido a la cada vez mayor concentración del ingreso en México, por el impulso a empresas de alta productividad que no se distinguen por la generación de empleos, por el sostenido declive de los negocios pequeños y medianos, por la venta de tierras ejidales y el descenso de la producción agrícola, entre otras causas. En cambio, se halla por lo menos tres factores de atracción que promueven las migraciones.

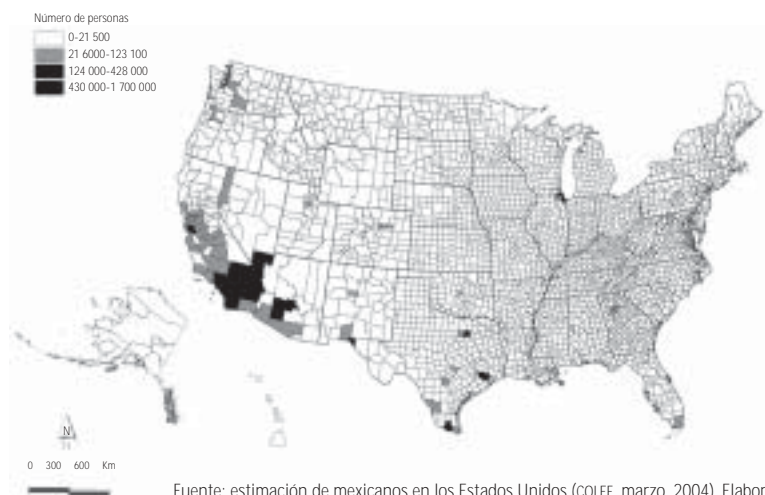
El primero de ellos es que con el paso de los años varios millones de emigrantes se han establecido de manera permanente en los Estados Unidos, en casi cualquier parte del territorio, aunque la mayoría se encuentra en California y Texas (véase en la gráfica 4 la estimación que hemos realizado a partir del censo estadounidense del 2000), formando una elevada cantidad de personas nacidas en México, de las cuales más de la mitad han adquirido autorización para residir en ese país (naturalizados o con "tarjeta verde").

Estos emigrantes, de manera habitual viven y trabajan en los Estados Unidos, forman allá sus hogares o los trasladan desde México, procrean hijos y los mandan a las escuelas estadounidenses, cuando es posible invierten allí su dinero, compran bienes inmuebles y establecen negocios. Por ejemplo, de acuerdo al censo del 2000 casi el 70% de los 9.3 millones de emigrantes mexicanos tienen entre 15 y 44 años de edad, y viven en hogares con sus hijos, la mayoría de los cuales ya nacieron en los Estados Unidos (más de seis millones).

Una de las consecuencias de tal situación es que los emigrantes constituyen, junto con sus descendientes más de 15 millones en 2005, de acuerdo a la CPS de ese año, un enorme conjunto de personas que está integrado en buena medida a la vida de ese país, a la cual le han agregado elementos culturales mexicanos, incluyendo el español, hábitos alimenticios y algunas de nuestras costumbres.

Gráfica 4

**Distribución por condado de residencia de la población nacida en México de 18 años y más de edad (30 de junio de 2006)**



Fuente: estimación de mexicanos en los Estados Unidos (COLEF, marzo, 2004). Elaboración: COLEF-SIGEF.

Por ello, esta población de origen mexicano (que entre los nacidos en México y sus descendientes superaron los 26 millones en el 2005 según la CPS) disminuye algunas de las dificultades de quienes recién han llegado, como el alojamiento transitorio y la búsqueda de trabajo. La disminución de problemas y peligros, a su vez, ocasiona más emigración por diversas razones, como la generación de empleos en el llamado mercado de la nostalgia y en sus nacientes empresas, y como la intención de llevarse a parientes cercanos que aún se encuentran en sus localidades de origen, lo que inclusive es apoyado en cierta medida por la existencia de leyes migratorias estadounidenses que favorecen la reunificación familiar. En México, las personas que mayor contacto tienen con estos emigrantes, y que se ven más influidas por ellos, son los residentes de la región con más historia migratoria, que se integra básicamente por los estados de Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Durango, Colima y Nayarit. En la gráfica 5 se expone la distribución de la intensidad de la emigración a los Estados Unidos a escala de municipio con datos del censo mexicano del 2000, de acuerdo a la relación de los hogares con el fenómeno por tener miembros migrantes o por recibir remesas.

El segundo factor de atracción está muy relacionado con el primero y también opera primordialmente en las zonas de tradición migratoria. Se trata de la consolidación de las redes de apoyo al migrante, compuestas por familiares, amigos y paisanos, que se extienden desde las comunidades de procedencia y las ciudades de la frontera hasta los sitios de llegada. Estas redes tienen las funciones de enviar de forma continua noticias y transmitir experiencias y conocimientos, de facilitar los traslados y la obtención de empleo, de mejorar el ambiente de llegada y de elevar las posibilidades de triunfar en los Estados Unidos.

Gráfica 5

**México año 2000: porcentaje de los hogares en cada municipio relacionados con la migración a los Estados Unidos**



Fuente: elaboración de El Colegio de la Frontera Norte con información de la base de datos o escala de registro de la muestra de 10% de viviendas del Censo de Población y Vivienda del año 2000 realizado por el INEGI.

El tercer factor, de menor jerarquía frente a los anteriores, actúa de forma básica en regiones de la República que tienen pocos años de ser áreas de expulsión poblacional, como las zonas rurales de Veracruz empobrecidas por la caída de los precios internacionales de café y azúcar. Este factor consiste en el efecto de persuasión que provocan en la comunidad los primeros migrantes, es decir, el ejemplo de su real o aparente éxito, que se aprecia esencialmente por sus remesas de dólares, aunque también influye lo que relatan y las reparaciones a sus casas, suscita la participación de otros vecinos que no tienen forma de obtener ingresos similares en la localidad.

Las causas estructurales que provocan las migraciones, ahora agravadas por las anotadas condiciones de atracción y rechazo de los últimos años, han provocado grandes incrementos en el número de personas que deciden emigrar, no obstante la existencia de la serie de obstáculos que se les presentan en sus desplazamientos al norte y en sus estancias en los Estados Unidos. Estos obstáculos igualmente se han incrementado en cantidad e intensidad debido a las medidas adoptadas por autoridades estadounidenses para frenar el ingreso subrepticio y sin autorización a su país, sobre todo desde mediados de los noventa.

Así, la continua vigilancia de la frontera por los cada vez más y mejor equipados integrantes de la patrulla fronteriza, los operativos especiales como la triple barda entre Tijuana y San Diego, la necesidad de cruzar por áreas de alto riesgo y de recurrir a la contratación de "polleros", con el consecuente aumento del costo del viaje, el surgimiento de grupos de civiles que custodian la frontera, etc., no han impedido el flujo migratorio, ni siquiera su incremento sostenido, lo cual revaloriza el mayor peso los factores que impulsan el fenómeno.

## Existencia de dos grupos de emigrantes

Las condiciones en que se encuentran mexicanos en los Estados Unidos permiten distinguir dos grandes grupos.

Un grupo se compone por los emigrantes permanentes que ya tienen tiempo de estar establecidos en el norte, al punto de que más de 6 millones de ellos han regularizado su situación migratoria, de los cuales al menos 2 millones se naturalizaron y alrededor de 4 millones obtuvieron la autorización de residir de forma permanente. El desarrollo futuro de estos emigrantes se encuentra precisamente en donde viven, en los Estados Unidos, que es el lugar donde en los anteriores años han desarrollado sus relaciones e intereses, donde llevan a cabo su vida social, y donde se encuentra su ámbito laboral. Estos emigrantes han dejado de visitar México con frecuencia y, posiblemente, el poco interés mostrado por participar en el actual proceso electoral mexicano sea una manifestación de la manera de proceder de estos migrantes respecto a México (de los 3 o 4 millones de mexicanos viviendo en ese país con credencial para votar del IFE, sólo cerca de 40 mil solicitaron ser incorporados a las listas nominales para votar desde el extranjero).

El otro grupo está formado por los migrantes laborales y los emigrantes permanentes que tienen poco tiempo en territorio estadounidense. Se trata principalmente de adultos jóvenes cuyo interés básico es conseguir el dinero que impulsó el desplazamiento: trabajar, pagar las deudas del traslado, remitir los dólares que la familia requiere. Esto lo realizan con gran esfuerzo y en condiciones difíciles, por la intensidad del trabajo, porque sus salarios son bajos en los Estados Unidos y tienen que ahorrar y enviar el dinero a México, porque en muchas ocasiones no tienen un domicilio fijo, sino que se alojan en el mismo lugar de trabajo, porque la mayoría no tienen autorización para permanecer y trabajar en Norteamérica, lo que los obliga a ser cautelosos, a vivir evitando riesgos de ser descubiertos y deportados.

## Algunas consideraciones finales

Teniendo en cuenta la dimensión y dinámica del fenómeno, sus causas y la situación que ahora tienen los emigrantes mexicanos en Estados Unidos, cuyo esbozo se señaló en las secciones anteriores, es posible hacer las siguientes indicaciones sobre líneas a considerar en política migratoria.

- Aceptar que, no obstante, la existencia de una permanente demanda de trabajadores en los Estados Unidos, la causa principal de la migración internacional de mexicanos es la pobreza, la falta de empleo y el bajo nivel de vida que enfrenta la población en nuestro país. Es decir, que el fenómeno de la emigración de mexicanos al país del norte es una problemática nacional.
- Aunque de manera persistente deben buscarse acuerdos con los Estados Unidos y los países del sur, de forma prioritaria deben desarrollarse acciones en el territorio nacional.

- En el ámbito de lo territorial, es imprescindible darle un tratamiento particular, con recursos suficientes y de manera coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno, a las zonas fronterizas del norte y sur de la República, donde confluyen diversas tipologías migratorias, donde también se observan otros desplazamientos poblacionales de elevada cuantía, como los traslados cotidianos de trabajo que implican el cruce de una y otra frontera, y donde coinciden otros fenómenos que generan violencia e inseguridad, algunos de los cuales surgieron o se han incrementado por las migraciones.
- Contemple acciones de corto y mediano plazo para responder a situaciones coyunturales y para incidir sobre aspectos estructurales vinculados a los migrantes.
- Debe buscarse el bienestar de los migrantes y de sus familias, y cualquier acción tiene que llevarse a cabo con estricto apego a sus derechos humanos.
- Resulta necesario abordar el universo total de migrantes, pero teniendo en cuenta las particularidades de cada modalidad migratoria, es decir, tanto migraciones internacionales como internas, e incluir a los mexicanos y cualquier otra nacionalidad, especialmente centroamericanos y estadounidenses de origen mexicano.



## La gestión migratoria México-Estados Unidos. Un enfoque binacional

*Agustín Escobar Latapí y Susana Martín\* en coautoría con:*

*Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro, Lindsay Lowell, Phil Martin,*

*Liliana Meza, Jeffrey Passel y Carla Pederzini\*\**

La necesidad de comprender la migración de México a los Estados Unidos es mayor hoy que en cualquier otro momento de su centenaria historia. Su volumen y complejidad son mayores que lo que cualquier analista hubiera supuesto hace apenas una década; y opera en un contexto cargado de nuevos desafíos humanos, políticos y de seguridad. Empero, con frecuencia hay confusión respecto de características fundamentales tocantes a su demografía, su economía y su naturaleza e implicaciones políticas. ¿Cuáles son las estimaciones más confiables del volumen de migrantes, de su estatuto legal, y de su circulación entre los dos países? ¿Qué papel desempeñan hoy y pueden desempeñar mañana en la economía de los Estados Unidos? ¿Cuáles son los imperativos políticos unilaterales y bilaterales actuales? ¿Cuáles son las mejores alternativas de manejo realista de este flujo, para una gestión equilibrada y bilateral? Una gran parte de nuestras percepciones actuales resulta de análisis caducos, o de puntos de vista de expertos que observan el fenómeno desde un solo país.

Este reporte responde a la necesidad de una valoración equilibrada y actualizada del fenómeno. Su análisis parte de las informaciones y del conocimiento más actualizados en ambos países. Es fruto del esfuerzo de un grupo de expertos en migración de los Estados Unidos y de México. Resume estudios emprendidos por ellos y discutidos por el equipo en conjunto, de tal manera que los hallazgos presentados aquí representan una visión multidisciplinaria y binacional.

El propósito es doble. Primero, busca ofrecer una valoración actualizada de las principales características, las tendencias y los factores que influyen sobre la migración México-Estados Unidos. Segundo, recomienda acciones unilaterales y bilaterales que deben mejorar la gestión migratoria y promover cambios en los flujos que lleven a: a) mejoría en la regulación y la gestión, con una reducción sustancial en los flujos indocumentados; y b) promoción de las interacciones entre la migración y desarrollos económicos y sociales positivos en ambos países.

\* CIESAS Occidente e ISIM Georgetown University, respectivamente.

\*\* El Colegio de México, ITAM, Georgetown University, U. C. Davis, Universidad Iberoamericana, Pew Hispanic Center y Universidad Iberoamericana, respectivamente.



El equipo comprende expertos del más alto nivel que se aproximan a la migración desde varias disciplinas: demografía, sociología, antropología social, economía, ciencias políticas y relaciones internacionales. Nuestro propósito no es avanzar la teoría migratoria, sino ofrecer la descripción y el análisis más adecuados del fenómeno como base para la elaboración de políticas innovadoras y sólidas. Creemos que un análisis adecuado, y en particular uno que identifique las principales fuerzas y los principales actores, ayuda a explicar los fenómenos y cómo incidir sobre ellos. Este resumen incluye nuestros principales hallazgos en los campos de la demografía, la economía, y las políticas públicas. No analizamos fenómenos culturales de identidad o de desarrollo regional que reclaman atención especializada.

Hemos decidido estudiar el tema de manera binacional porque las iniciativas recientes de este tipo han mostrado ser particularmente útiles para dar los mejores panoramas del fenómeno, y porque, gracias al conocimiento profundo de los entramados institucionales de cada país, han propuesto las mejores vías para nuevas acciones de ambos gobiernos. El *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración (1995-1997)*<sup>1</sup> mejoró significativamente los diagnósticos previos del fenómeno. Fue una iniciativa gubernamental ambiciosa. Reunió a 20 expertos de ambos países que trabajaron en equipos estrictamente binacionales. Cumplió con su misión de construir el primer consenso binacional sobre la naturaleza y magnitud de los movimientos migratorios, y así ofreció fundamentos para políticas públicas. En 1999, el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Secretaría de Relaciones Exteriores convocaron a un grupo similar de expertos —en su mayoría mexicanos— cuya tarea consistió en sondear alternativas de política.<sup>2</sup> El *panel de migración México-Estados Unidos*, dirigido por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y por el *Carnegie Endowment For International Peace* incluyó a varios miembros del primer estudio binacional, atrajo a otros, incluso a varios miembros del que ahora presentamos, e hizo consultas detalladas con funcionarios y legisladores. Además de poner al día los análisis, acordó una ambiciosa agenda de políticas, que fue retomada por ambos gobiernos en 2001.<sup>3</sup>

Este es el primer reporte emprendido de la misma manera desde que concluyó el estudio Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Carnegie. Comprende a miembros de los estudios anteriores y a otros estudiosos. Creímos que era oportuno porque: *a)* los flujos y las poblaciones migrantes han crecido y cambiado más rápidamente que lo esperado entre 1995 y 2000, y entre 2001 y 2005; y *b)* el ambiente de la política pública ha variado de manera patente a partir de los ataques terroristas

<sup>1</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores y U.S. Comisión for Immigration Reform, 1998, *Migración entre México y Estados Unidos: estudio binacional*, Ciudad de México y Washington, D.C., tres tomos, Una segunda edición aumentada fue publicada por Conapo en 2000.

<sup>2</sup> Huirán, Rodolfo (coord.), 2000, *Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política*, México, Conapo, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>3</sup> *México-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Carnegie Endowment for International Peace e Instituto Tecnológico Autónomo de México, Washington, D.C. <http://www.ceip.org/files/pdf/Mpercent20exicoReport2001.pdf>, 2001

del 11 de septiembre de 2001, de la caída en la generación de empleo en ambos países y de nuevos contextos políticos.

Este resumen consta de cuatro secciones: la primera da un panorama de nuestros principales hallazgos y recomendaciones; la segunda trata las tendencias actuales; la tercera explora los principales factores que seguirán influyendo en la migración y, finalmente, la cuarta resume nuestras recomendaciones de política pública.

Nuestro trabajo fue posible gracias al financiamiento de la Fundación William and Flora T. Hewlett de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de cada una de nuestras instituciones. Somos un grupo no-gubernamental. Las posiciones y recomendaciones son responsabilidad exclusiva de los autores. Sin embargo, creemos que sólo mediante el diálogo con los responsables de la política pública se logra un trabajo útil y realista. En México, nos hemos beneficiado de los puntos de vista de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Desarrollo Social. De la misma manera, con los Estados Unidos hemos dialogado, en grupo o individualmente, con funcionarios del Departamento de Seguridad Interna (DHS), la Oficina del Censo, el Departamento de Estado y el Congreso. Agradecemos los puntos de vista de otros académicos y expertos en el tema, quienes discutieron nuestros avances y nos hicieron sugerencias constructivas. Nuestra visión y nuestras recomendaciones, sin embargo, son responsabilidad de los coordinadores y de los miembros del estudio.

## **I. Principales hallazgos**

### **La migración debe entenderse en el contexto de las grandes tendencias de la integración económica**

En enero de 1994 México se unió a los Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El tratado se proclamó como una oportunidad —histórica para México— de lograr convergencia social y económica con sus principales socios. Entre otras cosas, se suponía que acarrearía más exportaciones mexicanas de mercancías y menos emigración. A diez años de distancia, se observa que las exportaciones mexicanas efectivamente han crecido con rapidez, pero la migración ha llegado a niveles sin precedentes, tal como lo vaticinaron algunos expertos. La integración ligada al comercio, las finanzas y los servicios se han acelerado, pero no ha ocurrido una convergencia social notable, y la migración se encuentra en nuevos niveles históricos.

### **La migración México-Estados Unidos está impulsada por disparidades económicas**

A pesar de que la migración México-Estados Unidos es el mayor flujo de su tipo en el mundo, y de que los millones de migrantes que la integran muestran una gran diversidad de motivos, lazos transnacionales, y de conexiones familiares, laborales y culturales entre los dos países, responde sobre

todo a la gran diferencia en niveles de ingreso y oportunidades de empleo que surge de una integración asimétrica. A pesar de que los lazos sociales entre México y los Estados Unidos son omnipresentes, como factor no han reemplazado a los factores económicos. Los mexicanos van a los Estados Unidos en busca de empleos que puedan mejorar su bienestar en México, o brindarles un mejor futuro a ellos y sus familias en ese país.

**Aunque el pronóstico es que aumente la emigración en el corto y mediano plazos, es posible y viable reducir los flujos si los dos gobiernos cooperan y toman medidas prácticas y efectivas**

Por el momento, los patrones estadounidenses y los trabajadores mexicanos dependen de la migración. En el futuro cercano, las condiciones de ambos países mantendrán el flujo en niveles similares, con altibajos definidos, en el corto plazo, por variaciones en el empleo y las políticas de los Estados Unidos. En el largo plazo, sólo el desarrollo de México podrá reducir los flujos. En México ya están ocurriendo cambios demográficos que contribuirán a reducir las presiones migratorias. Por lo que respecta al empleo en México, aunque el pronóstico es a veces desalentador, hay razones para creer que el empleo formal puede recuperar la dinámica de la segunda mitad de los años noventa. Pero es imprescindible actuar. Algunos críticos señalan que el alto flujo migratorio continuará por tiempo indefinido. Si las actuales instituciones no cambian y persisten la incomprensión y la mala gestión de la migración, pueden tener razón.

**La cooperación binacional es clave para el mejor manejo de la migración entre México y los Estados Unidos**

La ventana de oportunidad para un acuerdo bilateral amplio está por el momento prácticamente cerrada. Y sin embargo la cooperación es esencial para mejorar el manejo de la migración con impactos muy benéficos en ambos países. En los ámbitos de comercio e inversión ya existe y opera un alto nivel de cooperación e institucionalización que ha resultado útil para ambos. Este modelo puede servir de ejemplo para el diseño de la cooperación en el campo de la migración. La cooperación ha llegado también a altos niveles en otros asuntos, tales como la seguridad, aunque está menos institucionalizada. Aquí se propone un arreglo que, mediante el diálogo renovado, mejoras en las administraciones nacionales de la migración y una institución binacional especializada regule paulatinamente la migración y desarrolle niveles sustanciales de cooperación. Junto con una serie de pasos que apoyen la confianza mutua entre las dos administraciones, este marco permitirá el desarrollo de acciones conjuntas, prácticas y efectivas. Un enfoque bilateral del manejo de la migración abre nuevos caminos para un control más seguro, efectivo y humanitario del movimiento hacia el norte. En concreto, proponemos un conjunto de componentes específicos para canalizar los grandes movimientos indo-

cumentados hacia programas legales de trabajo. Al mismo tiempo, sugerimos ciertos elementos que usados correctamente pueden contribuir al desarrollo de México. Finalmente, creemos que ha llegado el momento para que México y los Estados Unidos cooperen en la aplicación de sus leyes migratorias, en tanto patrones y trabajadores dispongan de nuevas avenidas para la migración legal. Al cooperar en la frontera, facilitar la legalización del status migratorio, apalancar las remesas y su impacto, favorecer los retornos de migrantes, desalentar el empleo ilegal, ofrecer nuevas alternativas de migración legal basadas en infraestructura moderna disponible en ambos países, y mantener consultas sistemáticas en todos los aspectos de la relación bilateral, se mejorará sustancialmente el manejo de la migración y el estado general de la relación bilateral. El reconocimiento de la responsabilidad compartida de los dos gobiernos en la situación actual de la migración debe llevar a una colaboración práctica y eficaz para su solución.

## II. Tendencias de la migración mexicana

La demografía básica de la migración mexicana hacia los Estados Unidos ha estado evolucionando desde la segunda guerra mundial, pero se han presentado cambios especialmente significativos en la última década. Lo más importante es que no sólo ha seguido en aumento el número de migrantes sino que ha llegado a magnitudes inéditas. Se han mantenido otras tendencias del pasado: la migración circular ha seguido en descenso desde los setenta, la diversificación a nuevos destinos se mantiene, y un alto porcentaje de los mexicanos más educados salen para los Estados Unidos.

**La migración de México a los Estados Unidos aumentó en la segunda mitad de la década de los noventa y cayó del 2001 al 2003, en correspondencia cercana con la dinámica del empleo en los Estados Unidos**

El *Estudio binacional sobre la migración de México a los Estados Unidos* estimó un aumento neto anual de 290 000 mexicanos en los Estados Unidos para el periodo 1990-1995. Nuestra estimación del periodo 1996-2000 es de un promedio de 505 000 personas por año. La legalización de dos millones de mexicanos en 1988 proveyó la base para una mayor migración. A partir de ese momento, las condiciones económicas de los Estados Unidos parecen desempeñar un papel fundamental en el aumento y la variación del flujo. México sufrió una grave crisis financiera y económica en 1995, pero también hubo una mejoría fuerte en la economía y el empleo entre 1996-2000 por el impacto del TLC en la economía mexicana y el crecimiento sostenido de la economía estadounidense, que demandó exportaciones mexicanas. Durante este periodo de cinco años deberían haberse aliviado las presiones migratorias. Aunque seguramente influyeron otros factores, el crecimiento sin precedente del empleo en los Estados Unidos (que generó un promedio anual de 2.8 millones de empleos no agrícolas de enero de 1995-2000) fue el principal disparador de la migración mexicana.

A partir del año 2000, la dinámica migratoria mexicana una vez más sigue de cerca las tendencias de la economía de los Estados Unidos, con un declive durante el periodo llamado de “recuperación sin empleo” de 2001-2003, cuando ambas economías entraron en recesión y el número total de empleos cayó en términos absolutos en los dos países. La migración mexicana llegó a un máximo de 530 000 migrantes en el 2000, sólo para ir disminuyendo cada año para llegar a un mínimo de 369 000 migrantes en 2003. En 2004 la recuperación del empleo en los Estados Unidos incrementó el número a 459.000, aún por debajo del máximo del año 2000, pero consistente con la demanda histórica de empleo y de la tasa de migración anual.<sup>4</sup> Sin embargo, la migración mexicana ha sido menos sensible a los cambios de la economía de los Estados Unidos que los flujos de otros países y regiones, lo que es reflejo de la vitalidad de las redes sociales y de información, de la apertura creciente de nichos en sectores y empleos específicos, y de la creciente dispersión geográfica de los migrantes dentro de los Estados Unidos, lo que fomentará la migración en el futuro cercano. La migración reciente se asocia de manera muy estrecha con el crecimiento del empleo en los Estados Unidos, mientras que el crecimiento de empleos en México o la pérdida de los mismos no provoca fluctuaciones.

#### **Los mexicanos constituyen el grupo más numeroso de migrantes, tanto legales como indocumentados, en los Estados Unidos**

En 2004 había aproximadamente 11.2 millones de mexicanos en los Estados Unidos. Se estima que de ese total 5.3 millones tenían un status legal y los otros 5.9 millones eran indocumentados. Esto significa que 57% de todos los mexicanos que viven en los Estados Unidos es indocumentado. Este porcentaje ha permanecido relativamente constante desde la pasada década (Passel, 2005).<sup>5</sup> La información proveniente de ambos países indica que cualquier estimación sustancialmente superior no es fiable.

#### **Los mexicanos se dispersan cada vez más en los Estados Unidos, pero hay concentraciones crecientes en unas cuantas áreas metropolitanas**

La dispersión de mexicanos a nuevas regiones y ciudades de los Estados Unidos empezó en los años ochenta y se aceleró a fines de los noventa. En términos relativos, California ha perdido rápidamente su importancia, mientras que los otros dos destinos tradicionales (Texas e Illinois) han retenido su participación, y un gran número de otros estados han recibido mayores flujos.

---

<sup>4</sup> Las estimaciones para años individuales fueron elaboradas a partir de promedios de varias encuestas nacionales y de distintas preguntas sobre los mismos (Passel para este estudio).

<sup>5</sup> Jeffrey S. Passel, 2005, *Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics*, Washington, Pew Hispanic Center, 14 de junio, en <http://pewhispanic.org/files/reports/46pdf>.

Sin embargo, el aumento en la dispersión opera en el contexto de un rápido crecimiento del flujo total, lo que significa que el número de mexicanos en California no ha disminuido. Gran parte de todos los mexicanos que viven en los Estados Unidos se concentra en unas pocas áreas metropolitanas. En efecto 1.5 millones de mexicanos vivían en Los Ángeles en el 2000, y había concentraciones fuertes en las zonas tradicionales de Chicago y Houston. La mitad de todos los mexicanos residentes en este país se localiza en doce áreas metropolitanas consolidadas.

### **El empleo de migrantes indocumentados se ha extendido**

En los Estados Unidos el empleo de migrantes indocumentados no autorizados a trabajar se ha vuelto común en empresas convencionales. Mientras que los migrantes mexicanos se concentraban en la agricultura en los años sesenta, hoy se estima que sólo 3% de los trabajadores indocumentados (de todos los orígenes) que viven en el país trabaja en la agricultura, mientras que 33% se ubica en los servicios. Los indocumentados se emplean en hogares, negocios familiares y corporaciones transnacionales. La mayoría de estas firmas jamás ha sido inspeccionada en busca de violaciones a los requisitos de empleo. De las pocas que han sido inspeccionadas sólo una pequeñísima parte ha sido multada: sólo tres patrones en 2005.

Al tiempo que el empleo de indocumentados mexicanos y de múltiples países se extiende, se diversifica, y se convierte en parte del modelo normal de negocios, las actitudes de los patrones también se diversifican: van de la exigencia excesiva de documentos y de pruebas de residencia legal y el rechazo consecuente de documentos que pueden ser legítimos (lo que puede provocar demandas laborales), hasta el reclutamiento activo y consciente de indocumentados y el entrenamiento de mandos medios para facilitar el acceso de los trabajadores no autorizados a algún tipo de documentación.

Las empresas han llegado a depender de los trabajadores indocumentados en diferentes grados. Algunas se aprovechan del pago de bajos salarios, la flexibilidad de contratación y despido y el menor pago de impuestos y prestaciones. Pero la mayoría arguye que no hay trabajadores nativos disponibles o dispuestos. En cualquier caso, la mayoría de trabajadores mexicanos se encuentra típicamente en trabajos o industrias que requieren pocos conocimientos y donde los patrones buscan reducir el costo de la mano de obra en un contexto de competencia global intensa y de precios decrecientes para múltiples productos y servicios.

**Después de un periodo de reestructuración en los ochenta, los orígenes regionales de la migración mexicana han variado poco, pero las contribuciones de algunos estados a los flujos internacionales sí se modifican sustancialmente**

Las encuestas mexicanas señalan un cambio moderado en las regiones de origen de los migrantes. La región tradicional, que comprende unos cuantos estados, ha disminuido su importancia levemente.

Dentro de ella, sin embargo, hay cambios significativos. Por ejemplo, el estado de Guanajuato prácticamente dobló su contribución entre 1987-1992 y 1997-2002, de manera similar a San Luis Potosí. Al mismo tiempo, la participación de Michoacán, Jalisco y Zacatecas ha descendido. En el sur y el sureste de México —la región con las tasas de emigración más bajas en el siglo xx— la emigración de Puebla, Veracruz y Oaxaca ha crecido, mientras que la de Guerrero baja. Los movimientos de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo se han incrementado, pero aún no contribuyen de manera sustancial al total. En el centro del país, la participación de Hidalgo crece notablemente. Es posible que algunos estados estén llegando al nivel máximo de su emigración (la “cresta migratoria”) debido a cambios económicos y demográficos. Su desempeño económico, sin embargo, debe seguirse de cerca.

### **Aunque algunos migrantes siguen regresando a México, ha habido un descenso en la población circulante en los últimos veinte años**

No todos los mexicanos migrantes permanecen en los Estados Unidos de manera histórica, un alto porcentaje de los que cruzan la frontera regresan a México después de unos meses o años. Pero el nivel de circulación ha decrecido durante las dos últimas décadas porque los migrantes han encontrado trabajo permanente y sus familias se les unen en “el norte”. Los patrones de circulación por sector de empleo no cambian: la duración de la estancia de los trabajadores agrícolas ha cambiado muy poco. La duración de la estancia entonces se ha visto afectada por dos fenómenos: en primer lugar, por el programa de legalización de la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) o Ley Simpson-Rodino, que ancló a las familias en los Estados Unidos; y en segundo lugar, porque los migrantes abandonaron la agricultura e ingresaron a empleos no agrícolas permanentes. Un factor menor ha sido el endurecimiento fronterizo, que ha hecho el cruce de la frontera más peligroso y ha ejercido presión sobre los migrantes para permanecer más tiempo en los Estados Unidos. Sin embargo, los datos mexicanos no respaldan la idea de que la nueva estrategia de control fronterizo sea la responsable de la menor circularidad. El retorno a México aumentó de 1977 a 2002, al tiempo que se ponía en práctica la nueva estrategia fronteriza. La probabilidad de retorno a México en un lapso de tres años pasó de 39.9% en 1992-1997 a 46.1% en 1997-2002.

### **Las mujeres mexicanas constituyen una alta proporción de los residentes permanentes en los Estados Unidos, pero dan cuenta de una baja proporción del total de los movimientos**

Las mujeres suman cerca de 50% de todos los mexicanos que viven en los Estados Unidos. Este porcentaje casi no cambió del censo de 1990 al de 2000. Esto, sin embargo, es el resultado de patrones específicos de migración por género. Las mujeres tienden a ser menos móviles, más jóvenes y con lazos sociales y familiares más fuertes. Según encuestas mexicanas (ENE), migran menos por

razones de empleo (51% vs. el 92% de los hombres), y tienden a migrar una vez que han asegurado un estatus migratorio legal. En estos estudios, 61% de las mujeres son indocumentadas, contra un 76% de los hombres. Las fuentes de datos de cada país muestran tendencias distintas pero complementarias. Según encuestas mexicanas, las mujeres dan cuenta de una porción descendente de los *movimientos*, pero en los censos y encuestas de los Estados Unidos, constituyen una proporción ligeramente creciente de los *habitantes*. Esto se explica porque una vez que las mujeres mexicanas parten al país del norte tienden a quedarse en éste, y porque la jefa de hogar es la última persona que parte al vecino país, por lo que el hogar se disuelve y su migración tiende a ser subreportada en México.

**Los migrantes mexicanos están ligeramente mejor educados que el promedio de la población mexicana. La mayor pérdida proporcional ocurre entre los mexicanos con el nivel educativo más alto**

En promedio, los mexicanos que eligen emigrar están ligeramente mejor educados que los que eligen quedarse. Sus características sociales y personales —la educación entre ellas— les ayudan a enfrentar los riesgos y costos de la movilidad internacional. Mientras que los mexicanos con escasa escolaridad constituyen la gran mayoría. La mayor pérdida *relativa* de mexicanos ocurre entre los que cuentan con el mayor nivel educativo (es decir, aquellos que tienen estudios de posgrado). Por otra parte, la pérdida relativa más pequeña se encuentra entre los graduados universitarios, lo que parece deberse a varios factores: el éxito relativo del mercado de trabajo mexicano para absorberlos durante los noventa, la menor diferencia de ingresos entre los dos países en ese nivel educativo, y la escasa portabilidad de los títulos mexicanos. La distribución relativa de los migrantes en términos educativos muestra un patrón en forma de U, lo que sugiere una polarización del flujo migratorio durante los noventa. Esto significa que el migrante “promedio” mexicano se vuelve menos significativo en el flujo.<sup>6</sup>

Por otra parte, según nuestro análisis, la educación afecta a los hombres y mujeres de manera diferente. Entre las mujeres, la educación aumenta la propensión a emigrar, mientras este efecto es poco significativo en los hombres. Sin embargo la pérdida para México de personas con alto nivel educativo es muy significativo. El 19% de los varones mexicanos con maestría, y 29% de todas las mexicanas, están en los Estados Unidos. Entre los individuos con un doctorado, la cifra aumenta a 32 y 39%, respectivamente. Otros estudios recientes muestran que los migrantes son más saludables, más propensos al riesgo, más jóvenes y en general más capaces de enfrentar nuevas situaciones.

---

<sup>6</sup> La porción de migrantes mexicanos en el total de la población mexicana de acuerdo con el nivel de educación es más complejo, como se verá en el capítulo sobre demografía.



**Los inmigrantes tienen un pequeño impacto positivo en la economía nacional de los Estados Unidos, pero también tienen un pequeño impacto negativo sobre otros trabajadores con bajos salarios**

El impacto de *todos* los inmigrantes en la economía agregada de los Estados Unidos y de los trabajadores domésticos es positivo pero pequeño. Las investigaciones que estiman esto normalmente comparan los salarios de los trabajadores en ciudades con alta y baja incidencia de inmigración. El impacto registrado en los trabajadores nativos tiende a ser muy pequeño, aunque el aumento de la migración contribuye a deprimir los salarios de otros inmigrantes. Los críticos han señalado que los inmigrantes generalmente compiten con otros inmigrantes, pero que los impactos sobre los nativos son pequeños porque los inmigrantes tienden a mudarse a ciudades prósperas y también porque los trabajadores nativos se desempeñan en mercados de trabajo y nichos ocupacionales distintos. Sin embargo, los análisis a nivel nacional y agregado eluden el problema de las diferencias locales y concluyen que los inmigrantes deprimen los salarios de los trabajadores poco calificados, pero que esto conduce a un aumento de las ganancias y a un crecimiento de la economía nacional. Así, los análisis macro plantean que la economía de los Estados Unidos reciben un beneficio neto de la migración. Estos estudios no se especializan en la migración mexicana, pero los resultados muestran un beneficio para la economía, explicado ante todo por la reducción salarial en sectores de empleo generalizado de inmigrantes. Debe señalarse que este beneficio no proviene de la inmigración mexicana específicamente. Los mismos beneficios se obtienen de cualquier inmigración de cualquier nacionalidad que acepte empleos poco calificados y con bajas remuneraciones. Por último, análisis recientes llevados a cabo en Gran Bretaña y los Estados Unidos sugieren que en mercados de trabajo flexibles, la migración hace florecer la productividad porque optimiza la distribución de las habilidades en los empleos.

### **III. Factores que influirán en la migración**

El contexto económico de la migración mexicana cambió fundamentalmente con el advenimiento del TLCAN en 1994, pero la mayor integración económica no ha producido un impacto inmediato en la migración. Por el contrario, el impacto pequeño pero positivo de los migrantes en la economía de los Estados Unidos, junto con el *boom* económico de los noventa, acrecentó la demanda de trabajadores mexicanos. Al mismo tiempo, aunque el crecimiento demográfico descendió en México, la cohorte en edad de trabajar creció a tasas altas (entre 2.5 y 2% anual hasta el 2000), y las condiciones económicas mexicanas no han prosperado con la suficiente rapidez para ofrecerles empleos en el país y así compensar la oferta de trabajos y salarios de los Estados Unidos. En conjunto, los factores de oferta y demanda presentan un escenario que hace improbable la reducción de la migración en el futuro inmediato. Además, las redes sociales y la dependencia de los empleadores estadounidenses y de los

trabajadores mexicanos de la migración sugieren que actualmente ésta es un sistema robusto sostenido por factores sociales y económicos en ambos países.

Sin embargo, nuestro análisis del peso del empleo formal y del autoempleo con activos, así como pronósticos de una liberalización creciente de la economía, nos conduce a predecir condiciones favorables para una reducción gradual y de largo plazo en la migración hacia el norte.

### **Se pronostica crecimiento de los empleos de baja calificación típicamente ocupados por trabajadores migrantes mexicanos en los Estados Unidos**

En febrero de 2004, la Oficina de Estadísticas de Empleo (BLS, por sus siglas en inglés) publicó una proyección de 21 millones más de trabajadores en la década de 2002 a 2012 y una demanda notablemente vigorosa de trabajadores con bajos niveles de calificación. Entre las ocupaciones con más demanda se encuentran las enfermeras tituladas y los profesores universitarios; sin embargo, siete de las diez ocupaciones con mayor crecimiento se ubican en el sector de servicios menos remunerados y reclaman escasa calificación: empleadas de comercio al menudeo, personal de servicio al cliente, trabajadores en restaurantes, cajeros, personal de limpieza, mozos y ayudantes en hospitales. Estos trabajos suelen ocupar un gran número de migrantes. Quince de las treinta ocupaciones con el más grande crecimiento proyectado requieren poco entrenamiento en el trabajo, y estos trabajos darán cuenta del 24% del crecimiento total de la fuerza de trabajo.

En esta área los mexicanos representan una parte sustancial en la fuerza laboral: 20% de los jardineros y de los *groundkeepers*; 14% de todas las personas que preparan alimentos; 11% de todos los trabajadores de limpieza; 10% de los choferes de camiones de carga pesada y 5% de los de carga ligera; y un 8% de todos los meseros y ayudantes de meseros. Estas proyecciones del BLS apoyan la idea de que seguirá en aumento la demanda de trabajadores extranjeros poco calificados, sea de México o de cualquier otro país. La robustez del flujo futuro no se apoya sólo en la expansión prevista de ciertas ocupaciones, sino en el crecimiento de un modelo de negocios que se basa en ese tipo de fuerza de trabajo en la construcción, el procesamiento de carne y de pollo, la preparación de alimentos, servicios de alimentación y banquetes, servicios de intendencia, hoteles y *resorts*, la agricultura y otras ramas de la economía.

### **La nueva estrategia de control fronterizo no ha reducido el flujo migratorio**

Las tendencias de las aprehensiones en la frontera no corresponden directamente a variaciones en el flujo migratorio. Una sola persona que intente pasar a los Estados Unidos ilegalmente puede ser detenida múltiples veces, mientras que otra puede pasar sin ser detectada nunca. A pesar de eso, la dinámica de las detenciones sí refleja tendencias en la migración. Las aprehensiones aumentaron de manera lineal de 1989 hasta 1999, cuando alcanzaron la suma de 1.7 millones (y el gobierno mexicano reportó 1.2 millones de migrantes aprehendidos y repatriados), este número cayó súbitamente

en 2000, cuando la creación de nuevos empleos en los Estados Unidos declinó y entre 2001 y 2004 se mantuvo en niveles similares a los posteriores a la aplicación de la Ley Simpson Rodino (IRCA), o a aquellos de principios de los ochenta. Las aprehensiones (y como ya se dijo, los flujos) se incrementaron desde 1994 hasta mayo del 2000,<sup>7</sup> coincidiendo precisamente con el endurecimiento de la frontera: la construcción de nuevas barreras, el aumento en el número de agentes, nuevas tecnologías y nuevas estrategias de vigilancia. Algunos observadores creen que las nuevas estrategias fronterizas provocaron un aumento en el precio del cruce ilegal. Aunque el refuerzo de la frontera parece ser uno de los factores, las tarifas de los “polleros” o “coyotes” han aumentado mucho menos que el personal de la patrulla fronteriza, y han permanecido estables desde fines de los noventa. Algunos observadores creen también que la nueva estrategia de protección fronteriza es responsable del gran incremento de muertes entre los que tratan de cruzar la frontera. Nosotros creemos que el endurecimiento fronterizo está directamente relacionado con el tipo de muertes observadas (por deshidratación y agotamiento), pero que es difícil de asegurar la alternativa del número y tipos de muerte, si no se hubiera usado la nueva estrategia. Sin embargo, está absolutamente claro que el cruce irregular de la frontera es cada vez más peligroso, y un número estable de muertes por año, en relación con menor número de aprehensiones, señalan que el riesgo de muerte aumentó después del 2000.<sup>8</sup> Además, análisis de comunidades mexicanas sugieren que el proceso de endurecimiento de la frontera generó un efecto de “carrera hacia la frontera”, en que los migrantes hicieron lo posible por cruzarla antes de que se volviera imposible. En suma, el reforzamiento de la frontera no parece haber afectado para nada la propensión de los mexicanos a emigrar a los Estados Unidos. Hasta que la demanda de trabajadores se estancó en el 2000 y los flujos siguieron en aumento, a pesar de la mayor vigilancia fronteriza.

### **Las restricciones de los derechos legales y sociales de los migrantes no han incidido en los flujos**

En 1996, los Estados Unidos adoptaron medidas que redujeron de manera significativa el acceso de los inmigrantes y sus familias a un conjunto de servicios sociales, incluso programas diseñados para los trabajadores pobres (como cupones para alimentos y algunas formas de asistencia médica). La legislación también aumentó el número de causales de deportación y redujo las protecciones para los sujetos a procedimientos de extradición. Después de los ataques del 11 de septiembre, se impusieron restricciones aún mayores a los derechos legales de los extranjeros en el país, con el argumento de que esas protecciones legales impedían deportar a extranjeros presuntamente peligrosos. En su mayoría, estos cambios se han usado para facilitar la deportación de personas que han cometido delitos en los Estados Unidos. Sin embargo, no hay evidencia de que estas políticas restrictivas hayan dete-

<sup>7</sup> La caída del índice Nasdaq en abril de 2000 marcó el fin de la llamada “burbuja dotcom”.

<sup>8</sup> Esto no puede ser establecido con certeza, porque no se sabe hasta que punto las aprehensiones corresponden a los flujos.

nido nuevos flujos de migrantes mexicanos indocumentados o que hayan resultado en una disminución del número de migrantes en los Estados Unidos. La lección de esta experiencia es que estas restricciones no son efectivas para reducir los flujos.

### **Los grandes retrasos y las largas colas para la reunificación familiar contribuyen a la migración no autorizada**

Una proporción desconocida pero alta de la población indocumentada en los Estados Unidos consiste de familiares cercanos de residentes legales (o LPR). En este momento las esposas e hijos menores de los residentes legales deben esperar por lo menos cinco años para obtener su residencia legal en los Estados Unidos. No sorprende entonces que muchas familias mexicanas desobedezcan las leyes de migración para poder vivir con sus familiares inmediatos. La política migratoria de los Estados Unidos promete la reunificación familiar, pero ofrece condiciones imprácticas para cumplir con los más básicos valores familiares.

### **Aunque, en el corto plazo, la demanda de trabajadores es el factor de mayor peso en la migración, a largo plazo la solución de la migración depende de las condiciones económicas y demográficas de México**

La migración no sólo responde a condiciones económicas en los Estados Unidos; es un sistema cuya dinámica se basa en la economía y la sociedad mexicanas. Algunos factores que pueden contribuir a la dinámica de la migración en el futuro incluyen:

- La tasa de fecundidad que sigue a la baja.
- Las tasas de participación económica se han estabilizado en general, y los jóvenes mexicanos están retrasando su ingreso al mercado de trabajo, por lo que se alivia la presión sobre dicho mercado.
- El crecimiento de la población en edad de trabajar es positivo pero se está reduciendo.
- El crecimiento del trabajo formal se ha reanudado, a pesar de que aún está debajo de los niveles alcanzados a fines de los años noventa.
- El nivel de los salarios en el sector rural —sobre todo— y en la economía formal urbana se ha incrementado ligeramente en los pasados cinco años.
- La pobreza rural, en particular, disminuyó clara y significativamente entre los años 2000 y 2004.

Aunque estas fuerzas incidirán para reducir la migración, no hay razón para pecar de optimistas, por lo menos en el corto y mediano plazos. Un hecho que debe preocupar es el declive —que ya tiene

quince años— de la agricultura de subsistencia mexicana, que representa menos de un cuarto del empleo en México, pero que aporta una parte mayor de la migración mexicana (aunque tiende a la baja). Es posible que el momento más difícil de la reestructuración rural ya haya pasado, y que esto tenga que ver con mejoras en los programas sociales, que finalmente llegan a las comunidades más marginadas y a sus familias. Pero el México rural aún transfiere grandes flujos poblacionales a los Estados Unidos y al México urbano, y las fuerzas acumuladas de la migración del pasado refuerzan la elección de migrar al norte, de la misma manera que la dependencia de las remesas, lo que puede requerir largos años para ser modificado.

### **Los pronósticos sugieren que operará una reducción en las presiones migratorias desde México en el largo plazo, entre 2020 y 2030**

Para la mayoría de las proyecciones, en el largo y mediano plazos la migración de México a Estados Unidos irá a la baja, aunque difieren en cuanto a los tiempos y el monto de la reducción. Los pronósticos dependen de la precisión con que estiman la fuerza de los factores en la migración futura. Por lo menos una proyección (del Conapo), sin embargo, se basa en regresiones sofisticadas que incorporan la interacción de los varios factores que inciden en el flujo. Aunque todos estos pronósticos son falibles, la mayoría de ellos concuerda en que, aunque los factores actuales conducen a niveles altos de migración, el pronóstico a largo plazo es de una reducción de las presiones migratorias.

El Tratado de Libre Comercio generó grandes expectativas de cambio de la dinámica migratoria. El Tratado se puso en práctica en 1994 y se esperaba que iba a crear empleos en México, que los salarios irían a la alza, y que eventualmente se reduciría la migración no autorizada. Pero los juicios sobre el Tratado de Libre Comercio y su relación con los flujos de migrantes deben proceder con cuidado. El TLCAN no fue ni el primer ni el último disparador de las reformas económicas en el agro y el resto de la economía de México. Múltiples reformas se hicieron antes del TLCAN, y otras le siguieron.

Vale la pena detallar por qué los análisis económicos sugirieron que habría un aumento de corto y mediano plazo en la migración, y que sólo en el largo plazo habría reducciones. Primordialmente, en el corto y mediano plazo los cambios estructurales generan una cresta migratoria que precede a su reducción. Esta cresta producida por la integración económica creciente entre países de expulsión y de recepción conduce a una paradoja: los mismos factores que pueden reducir la migración en el largo plazo la provocan en el corto.

Por eso, no debe sorprender que la primera década del TLCAN no haya reducido la migración y que otros factores ya mencionados hayan reforzado el movimiento: la fuerte y diversificada demanda de trabajadores poco calificados en los Estados Unidos, y las tasas bajas y variables de creación de empleo formal en México. Aunque la creciente integración económica entre los dos países, junto con algunas reformas económicas, deben conducir a mayor crecimiento del empleo, también son fuerzas de "destrucción creativa" que reestructuran la economía, reducen el empleo público y privado, quitan

la capacidad de generar empleo a unas ramas mientras que refuerzan otras, y promueven la emigración. En algún momento, la generación de empleos formales en México (véase *infra*) debe frenar esos flujos. Es difícil predecir ese momento, pero una vez que la brecha salarial descienda hasta 4 a 1, y que el crecimiento del empleo formal genere oportunidades en México, el "factor Esperanza"<sup>9</sup> puede desalentar la migración. La mayoría de las personas prefieren estar con sus familia que enfrentar los riesgos y la soledad de la migración.

Desde luego, el TLCAN ha producido muchos cambios. Durante sus diez primeros años, el comercio creció entre tres y cuatro veces más rápido que el PIB. Equivalía a 22% del PIB en 1994, y en 2004 ya representaba 53%. La inversión extranjera directa (IED) también creció rápidamente, de un promedio de 4.4 mil millones de dólares en 1987-1994 (es decir, poco más de 1% del PIB) a un promedio de 17.9 miles de millones de dólares entre 2001 y 2003, o 2.7% del PIB). Esta inversión se ha dirigido primordialmente al sector servicios, pero la manufactura ha recibido porciones crecientes, y esos flujos han sido menos volátiles. Hay indicios de que el comercio y la inversión están transformando la economía mexicana.

A pesar de todo, no ha habido convergencia. El PIB *per capita* mexicano equivalía a 0.16, o 16%, del estadounidense en 1993, y en el año 2000 sólo había subido un punto, a 17%. La misma comparación, pero en términos de paridad de poder adquisitivo, es incluso negativa: de 28 a 26%. La crisis y devaluación de 1995 produjeron crecimiento negativo y serios problemas económicos, incluso la casi quiebra de varios bancos, lo que motivó una operación de rescate que resultó extremadamente cara y se manejó mal. En conjunto, el crecimiento del empleo es desalentador, con la excepción de 1996-2000. Los ingresos reales cayeron de 1995 a 2000, por esa crisis, y han mejorado poco desde entonces. La reducción de la pobreza que se observa entre 2000 y 2004 probablemente tenga menos que ver con el TLCAN que con los programas sociales, el aumento en el precio de la fuerza de trabajo rural por la emigración, y las remesas. Además, el TLCAN impactó a México muy desigualmente: las regiones más desarrolladas atraieron más inversión y empleos, lo que amplió su brecha con las más pobres. Hasta ahora, entonces, el TLCAN ha provocado cambios significativos, pero no la convergencia.

Sin embargo, el tratado sí fortaleció tanto la realidad de la integración regional de América del Norte como las actitudes de coordinación e interacción de los socios. La mayor integración económica fomentó un diálogo creciente y de mayor profundidad sobre múltiples temas, incluyendo la migración. Es posible que el tratado subyazca a los avances logrados a fines de la década de los noventa cuando los gobiernos de México y los Estados Unidos firmaron y pusieron en práctica varios acuerdos administrativos para la mejoría de la gestión migratoria, y que por lo mismo hayan facilitado las negociaciones de 2001, que delinearon una visión ambiciosa del futuro, tanto en términos migratorios como de desarrollo. El hecho de que estas dos sociedades hayan aceptado seguir un camino de integración creciente debe estimular a ambos gobiernos para trabajar sistemáticamente y de manera

---

<sup>9</sup> La percepción, por parte de la población, de que es posible salir adelante en su país.

conjunta en otros ámbitos. La principal lección del TLCAN es que trajo orden y regulación a un ámbito muy controvertido que afectaba profundamente a las economías de América del Norte. Una vez que el Congreso de los Estados Unidos apruebe los términos de una reforma migratoria, creemos que México debe buscar varios acuerdos parciales que ordenen y regulen la relación migratoria. Una reforma unilateral que no cuente con la cooperación de México muy probablemente fracase.

### **La creación de empleos formales en México acelerará el descenso de las presiones migratorias**

Los flujos migratorios son complejos, y múltiples factores inciden sobre la decisión de migrar, de asentarse en otro país o de volver al terruño. En México, los dos contextos a partir de los cuales se decide migrar son extremadamente distintos. Las áreas rurales tienen la tasa más alta de emigración, mientras que la emigración de zonas urbanas es relativamente mucho menor. Empero, dado que México es primordialmente urbano (76%), lo que sucede en las urbes también es clave, puesto que ellas contribuyen con cerca de la mitad del flujo, y la tendencia es creciente. Además, vengan de donde vengan los migrantes, su decisión de migrar a otro país está fuertemente condicionada por la oferta y las condiciones de empleo en el México urbano: si hubiera más empleos seguros en ellas, los migrantes rurales irían a las ciudades, y no al extranjero.

Nuestro análisis muestra que la naturaleza del empleo es un determinante importante de la decisión de migrar, tanto para el individuo como para su familia. Por medio de una pequeña muestra aleatoria de individuos y hogares, analizamos las características del empleo que promueven más o menos migración. La estimación a nivel individual sugiere que los trabajadores autoempleados son menos propensos a migrar. El empleo asalariado por sí mismo no retiene a los trabajadores en sus comunidades. Sólo los empleos de alta calidad, es decir formales, bien pagados y de tiempo completo, tienen esa característica. Las redes sociales también desempeñan un papel significativo, pero su presencia refuerza la capacidad retentiva del autoempleo. El análisis a nivel del hogar muestra que las familias cuyo jefe es autoempleado tienen menos probabilidad de enviar a un miembro a los Estados Unidos. El autoempleo en sectores que exigen cierta inversión (como la manufactura) parece ser más eficiente en retener a las personas en sus comunidades. Los resultados a ambos niveles indican que las condiciones macro y micro afectan la decisión de migrar tanto en ámbitos rurales como urbanos. Además, refuerzan la observación de que no cualquier empleo frena la emigración. Los empleos formales de tiempo completo y el autoempleo sí lo hacen.

### **IV. Políticas migratorias: recomendaciones**

La esperanza de mayor cooperación bilateral recibió un duro golpe con los atentados del 11 de septiembre de 2001, que descarrilaron las negociaciones migratorias entre México y los Estados Unidos.

Los ataques llevaron a los Estados Unidos a enfatizar su propia seguridad, y trasladaron el foco de su interés de México y América Latina hacia otras regiones del mundo.

Hoy, las relaciones bilaterales muestran claras señales de tensión. La migración no autorizada es la fuente más notable de las mismas. Al crecer la distancia entre los dos gobiernos, México ha perdido importancia ante los Estados Unidos, y en ambos países grupos nacionalistas han ganado la delantera, y sus acciones y discurso no han ayudado a crear un mejor futuro a través de la cooperación. Proponemos un camino para regular la migración México-Estados Unidos. Este camino se basa en el hecho de la mayor integración económica en América del Norte, y de cooperación creciente en otras áreas, tales como la seguridad. La integración y la cooperación se han basado en el establecimiento de instituciones y procedimientos que, a pesar de las apariencias, han mejorado la comprensión mutua en varios niveles. La vasta mayoría de las transacciones comerciales y de inversión se desarrolla hoy sin sobresaltos, y operan instituciones trilaterales que permiten a ciudadanos y empresas dirimir sus diferencias.

La cooperación México-Estados Unidos funciona respecto de la integración económica, lo que demuestra que la cooperación no es sólo un principio abstracto de las relaciones entre países. Ha permitido avanzar en los objetivos y fines de cada país. Creemos que la cooperación también será crucial para el éxito de cualquier reforma migratoria en los Estados Unidos y para impulsar el impacto de la misma sobre el desarrollo de México.

El TLCAN representó un paso adelante en la integración y la cooperación en América del Norte. Sin embargo, por sí mismo no condujo a la convergencia de México con sus socios comerciales. El desarrollo de México subsiste como la principal responsabilidad de este país.

Proponemos que, por primera vez, México y los Estados Unidos cooperen eficazmente en la aplicación de sus leyes migratorias. Las acciones y enfoques unilaterales deben quedar atrás. Sin embargo, es necesario que esta nueva forma de cooperación funcione en un marco que fomente el desarrollo de México y que conduzca a reducir los niveles de migración indocumentada. La dinámica demográfica de México, aunque positiva, no bastará para lograrlo. Este marco de políticas debe incluir nuevas e innovadoras vías de migración legal, la cooperación en la vigilancia fronteriza, nuevos y eficaces mecanismos de aplicación de la ley en el sitio de trabajo, y una serie de mecanismos de apoyo en bienestar de México. Naturalmente, mientras más pronto México genere una oferta sostenida de empleos formales y de mecanismos de acceso al bienestar para sus ciudadanos, más pronto se aliviará la presión de emigrar. Creemos que hoy hay una conciencia creciente en México de que la creación de más y mejores empleos y de un sector rural más productivo son prioridades nacionales urgentes. Esto es así porque hay consenso de que el desarrollo, no la exportación de mano de obra, es el objetivo nacional primordial.

Ambos países deben dejar de depender de la migración irregular. En los Estados Unidos, la rai-gambre de la migración ilegal se encuentran en la demanda aparentemente insaciable de fuerza de trabajo barata y poco calificada. La oferta de trabajadores nativos poco calificados se está desvaneciendo.



ciendo, porque la mayor parte de esos trabajadores son adultos mayores que se están retirando y que no están siendo reemplazados por jóvenes, que tienen mucho más alto nivel escolar. Si esta demanda continúa, habrá migrantes no calificados que encuentren la manera de entrar al mercado de trabajo, ya sea de México o de cualquier otro país. Los Estados Unidos deben tomar acciones para reducir esta demanda, por medio de sanciones bien dirigidas y eficaces en contra de quienes contraten a trabajadores indocumentados, y por medio también de incentivos a los patrones que contraten trabajadores documentados.

En México, la dependencia tiene múltiples manifestaciones. Las remesas, que sostienen a un número significativo de hogares, son una notable. Los hogares pobres dependen más de las remesas, aunque los hogares no pobres reciben muchas más. Las perspectivas de un empleo en los Estados Unidos constituyen un desincentivo para la educación. A pesar de que la percepción general en México es que no hay empleos, en muchas zonas la escasez de trabajadores representa un obstáculo para la actividad económica. México necesita crear más empleos y las condiciones que permitan a los hogares de bajos ingresos de las ciudades y el campo lograr bienestar y acumular activos fundamentales por medio del empleo en México.

## **Institucionalizar la cooperación binacional**

### **Revitalizar y robustecer el diálogo migratorio binacional hará posible encontrar soluciones mutuamente benéficas al desafío migratorio**

La migración y los asuntos fronterizos han sido abordados por un grupo binacional con ese nombre que atiende la forma en que ambos países pueden cooperar para regular la migración y asegurar la frontera. Durante los años inmediatamente posteriores a la firma del TLCAN, el grupo de trabajo se reunió de manera frecuente y sistemática para asegurar avances en áreas de acuerdo o de desacuerdo. Su papel fue eclipsado en 2001 por las negociaciones a nivel presidencial y por la visibilidad que obtuvo la posibilidad de un acuerdo bilateral amplio. Aunque el grupo se ha vuelto a reunir, necesita revitalizarse. Es necesario celebrar reuniones más frecuentes y sistemáticas en los ámbitos que aquí se proponen, con el fin de llegar a acuerdos aplicables. A mediano plazo, la Comisión Binacional debe incluir un mecanismo migratorio con capacidad y autoridad para acordar medidas a aplicarse a lo largo y ancho de ambas administraciones y para monitorear y evaluar su operación. Para los temas de mayor importancia, mayor plazo y que reclamen cambios legislativos, el mecanismo binacional debe ampliarse para incluir representantes de ambos congresos y de gobiernos estatales.

Es necesario fortalecer y profundizar el diálogo migratorio en Norte y Centroamérica para crear un ambiente que produzca reformas positivas.

La Conferencia Regional sobre Migraciones o Proceso Puebla ha sido un foro positivo para asuntos migratorios. Abrió un medio de comunicación y cooperación que es útil para los participan-

tes. Pero es insuficiente. Se ha constituido una subregión migratoria que comprende a los socios del TLCAN y a varios países centroamericanos. Los gobiernos consideran al Proceso Puebla como un foro positivo para el diálogo, para acuerdos no vinculantes y cooperación administrativa, pero varios de ellos están deseosos de profundizar su diálogo y su nivel de compromiso. Por otra parte, la necesidad de contar con una frontera respetuosa, segura y eficiente entre México y Centroamérica también justifica la inclusión de estos países en este nuevo grupo. Varios países centroamericanos han profundizado sus niveles de cooperación y han acordado mecanismos de libre tránsito de personas, aunque la puesta en práctica de los mismos ha sido lenta. Los países que lleguen a este nivel de cooperación pueden crear sus propias instancias bilaterales, pero hace falta un mecanismo regional que permita avanzar más allá del Proceso Puebla.

Para que la cooperación binacional tenga éxito es necesario que mejore la coordinación de políticas y de gestión al interior de cada gobierno.

Para que la cooperación logre regular efectivamente los flujos migratorios es fundamental que mejore la coordinación entre las agencias migratorias al interior de cada gobierno. En México, las secretarías de estado relacionadas con los asuntos migratorios se reúnen efectivamente en varias instancias. Principalmente, la Subsecretaría para América del Norte, la Subsecretaría de Población y Migración, y el Instituto Nacional de Migración han intensificado sus consultas mutuas. Sin embargo, carecen de la estructura y la autoridad para hacer acuerdos vinculantes, planear y ejecutar de manera coordinada sus presupuestos, y dar monitoreo y seguimiento conjunto a la aplicación de las acciones de gobierno. Se necesita urgentemente una instancia de coordinación de asuntos migratorios. En los Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Interna (DHS) se ha vuelto el centro de la política de inmigración, aunque los departamentos de Justicia, Estado y Trabajo mantienen papeles significativos en su regulación. La responsabilidad de la inmigración se comparte en tres oficinas del DHS: Aplicación de las Leyes<sup>10</sup> de Inmigración y Aduanas (ICE) y Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) comparten la responsabilidad de aplicar la ley, mientras que Servicios de Ciudadanía e Inmigración (CIS) es responsable de inmigración y naturalización. Reforzar la coordinación al interior del Departamento de Seguridad Interna y entre éste y otras agencias es esencial para asegurar una respuesta coordinada y compacta a los desafíos de la inmigración. Las agencias mencionadas deben mejorar su nivel de coordinación y reunirse en la Comisión Binacional con una agenda que en efecto conduzca a decisiones propias de los ejecutivos en el ámbito de la cooperación migratoria.

## **Abrir nuevas vías legales para la migración**

Aunque un cambio integral en la migración exigirá políticas que atiendan a la gran población no autorizada mexicana que ya reside en los Estados Unidos, la cooperación para el manejo de progra-

---

<sup>10</sup> Traducción de *enforcement*.

mas de trabajadores temporales es necesaria en el corto plazo, tanto como reformar los programas que operan actualmente.

### Se necesitarán programas focalizados de trabajadores temporales para administrar los flujos migratorios en el corto y mediano plazos

Los actuales programas de trabajadores poco calificados (H-2A y H-2B) son relativamente grandes, pero han tenido un éxito apenas mediano en términos de la gestión de la migración. No alcanzan la magnitud necesaria para manejar la oferta y la demanda. Además, las actuales prácticas de reclutamiento, aunque eficaces, tienden a generar nuevos movimientos migratorios, a aumentar los costos efectivos totales que enfrentan los trabajadores para migrar en ellos hasta que se vuelven comparables con los de la migración indocumentada<sup>11</sup> —lo que produce que los trabajadores inscritos se queden más tiempo en los Estados Unidos— y a abastecer de trabajadores sólo a aquellas empresas y nichos que tienen dificultades para atraer trabajadores *indocumentados*. Muchos trabajadores que migran por primera vez dentro de uno de estos programas y abandonan sus empleos en los Estados Unidos para buscar otros, o regresan a México y vuelven a partir de manera indocumentada. Los patronos enfrentan burocratismo y algunos han abandonado estos programas. La exigencia de proveer vivienda (en el H-2A) plantea problemas serios a empresas pequeñas.

Los programas de trabajadores temporales sólo pueden tener éxito si tanto el patrón como el trabajador tienen incentivos suficientes para mantener condiciones legales de empleo. A pesar de que algunos analistas piensan que los programas de trabajadores temporales pueden desplazar a todos los trabajadores indocumentados, sin una vigilancia fronteriza y de los sitios de trabajo los patronos no optarán por un cambio del *status quo*. Las autorizaciones temporales de trabajo que abarcan años y especialmente aquellas que conciernen a empleos de todo el año, en nuestra opinión, favorecen la dependencia de los patronos respecto de sus trabajadores, promueven el asentamiento de los trabajadores en los Estados Unidos y, en último término, conducen a crear grandes poblaciones estables de trabajadores en los Estados Unidos.

El desafío consiste en construir un nuevo modelo de programa de trabajadores temporales que aproveche efectivamente las lecciones de los actuales y pasados, y las mejoras en la infraestructura social, informativa y tecnológica que se han desarrollado en los Estados Unidos y México. Los nuevos programas deben ser mayores; deben garantizar que los *costos efectivos totales* de incorporarse y migrar dentro del programa son menores a los de la migración ilegal.<sup>12</sup> También deben garantizar que los empleos sean lo suficientemente atractivos como para retener a sus trabajadores, y que los de-

---

<sup>11</sup> Además de las comisiones fijadas legalmente como topes por las regulaciones de los programas, los trabajadores tienen que cubrir otros costos, que llegan a sumar en total aproximadamente 2 000 dólares.

<sup>12</sup> Y por lo mismo, los trabajadores cubrirán todos sus gastos y lograrán hacer algunos ahorros en una sola temporada.

rechos de éstos sean respetados para lo que es deseable una visa portátil. La portabilidad permite a los trabajadores salir legalmente de empleos donde se abusa de ellos y toman otros donde se respeten sus derechos, y así reducir el posible impacto negativo de estos programas sobre el mercado de trabajo. También debe haber mecanismos para asegurar que la paga y las condiciones de trabajo coinciden con las que se les ofrecen a los trabajadores al ser contratados en México. Los costos en materia de salud deben ser cubiertos de tal manera que los patronos no desalienten a los trabajadores a recurrir a ellos, ni que les pasen la factura de los mismos. En caso de abuso, tiene que haber sanciones apropiadas para los reclutadores y los patronos que no cumplen con lo anterior, incluso la erradicación del programa cuando los abusos sean recurrentes o particularmente graves. Las sanciones deben incluir a los participantes en las redes informales y locales de reclutamiento en las cuales se basan los reclutadores registrados para lo que es necesaria la cooperación entre los dos gobiernos.

Los programas de trabajo temporal deben ofrecer a los migrantes incentivos para regresar a México a través del reembolso de comisiones, impuestos y otras contribuciones y derechos reembolsables, a los que se pueden agregar incentivos financieros específicos para la adquisición de vivienda y de activos productivos para el desarrollo de micronegocios. El nivel de ingreso debe ser tal que, con unos cuantos viajes, una familia sea capaz de obtener un nivel de bienestar y de activos mínimo, para que no se genere dependencia del trabajador en la migración anual a los Estados Unidos. Estos programas deben detectar y limitarse a empleos que son estacionales o realmente temporales, a fin de evitar que los trabajadores entren a empleos permanentes en los que busquen quedarse.

En los Estados Unidos creemos que un sistema nuevo y de una escala potencialmente suficiente debe incluir:

1. Un camino claro y seguro para los patronos que quieran acceder a él.
2. Vigilancia efectiva del nivel de ingreso mínimo efectivo. En la actualidad, algunos patronos deducen tantos bienes y servicios de los sueldos que hay trabajadores que ganan salarios extremadamente bajos. Esto hace que los trabajadores se queden en los Estados Unidos al expirar su estancia legal.
3. Inspección y aplicación efectiva de la ley en el sitio de trabajo, para evitar generar incentivos para salirse del programa.
4. Nuevos esquemas de cuidado de la salud, posiblemente binacionales.

Pero los aspectos más innovadores de la gestión de este sistema pueden venir de México. El gobierno mexicano es capaz de mejorar la gestión de estos programas efectiva y transparentemente a través de:

1. La realización de un análisis que permita focalizar la selección de trabajadores para el programa en municipios, comunidades y familias donde hay migración indocumentada,

con el fin de que los migrantes indocumentados se incorporen a flujos legales, en vez de crear nuevos flujos.

2. Supervisar los contratos y su cumplimiento por ambas partes.
3. Operar mecanismos transparentes para la certificación del retorno de los migrantes y de su estado de salud, ligado al reembolso de impuestos, comisiones y contribuciones. La infraestructura para hacer esto ya existe y opera a través de padrones de participantes en programas sociales productivos (como Procampo)<sup>13</sup> y otros dirigidos a la educación y la salud, como Oportunidades.<sup>14</sup>
4. Proveer servicios de salud efectivos a las familias de los trabajadores migrantes que permanezcan en México. Esto se puede hacer por medio de una cuota pequeña<sup>15</sup> que se deduzca de la nómina del trabajador, o a través de convenios entre los gobiernos federales y estatales (que ya operan) que proveen acceso gratuito a un conjunto ampliado de servicios de salud. La provisión de servicios de salud garantiza que las remesas no se destinen a gastos catastróficos, sino al bienestar y la adquisición de activos familiares.
5. A través de esquemas "1 × 1" similares al "3 × 1", que aumenten los ahorros de la migración cuando se destinen a la adquisición de ciertos activos.
6. A través de la exclusión de trabajadores de estos beneficios cuando abandonen los programas legales. De la misma manera, la certificación del regreso puede servir para alertar a los administradores de los programas sobre los patrones cuyos trabajadores no regresen a México.

Proponemos programas focalizados en tres sentidos. En primer lugar, se iniciarían con sectores específicos de la economía de los Estados Unidos. En segundo lugar, se dirigirían específicamente a municipios y comunidades de alta emigración. Por último, podrían concentrarse en familias pobres ya incorporadas a programas sociales.

Sería valioso probar las condiciones bajo las cuales los programas de trabajadores temporales pueden tener éxito, particularmente en ramas económicas que requieren mano de obra verdaderamente temporal, estacional o de "temporada pico". Tres ramas económicas han expresado insistente-

---

<sup>13</sup> Procampo entrega transferencias en efectivo a los productores agrícolas. Hay un sistema paralelo dirigido a campesinos de subsistencia, llamado "Crédito a la palabra".

<sup>14</sup> Oportunidades ha operado desde 1997. Es un programa extremadamente eficiente y transparente que ha servido de modelo a otros programas de transferencias monetarias en una docena de países. En la actualidad entrega efectivo y servicios a cinco millones de familias pobres mexicanas, tanto en el campo como en las ciudades. Maneja además una base de datos de siete millones de familias que incluye información migratoria de cada una. El cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias se procesa cada dos meses. Entre ellas se encuentra la asistencia a revisiones y pláticas de salud, lo que sería útil para certificar el regreso de los migrantes y su estado de salud.

<sup>15</sup> Este esquema ya está en operación. Se llama Seguro Popular. Ofrece servicios ampliados de salud a las familias por una cuota que, típicamente, es de 1 200 pesos anuales.

mente su interés en participar en programas focalizados piloto de este tipo: la industria de la carne y el pollo, corporaciones de hoteles y servicios de hospedaje y alimentación, y la agricultura. Otras ramas se les unirían si se les brindara una oportunidad. Esto significa que un programa de trabajadores temporales debería ser probado y crecer gradualmente, en tanto se ponen en práctica estos procedimientos y componentes.

Finalmente, si los reclutadores privados no logran reformar sus prácticas poco recomendables, creemos que el gobierno mexicano tendría la capacidad de desarrollar mecanismos eficientes y transparentes de reclutamiento, sobre la base de los padrones de programas sociales, que incluye información migratoria y se basa en el nivel de bienestar del hogar. Esto tendría la ventaja adicional de focalizar los beneficios de estos programas en familias en condiciones de pobreza. El mayor involucramiento del gobierno, sin embargo, necesita ser evaluado cuidadosamente, puesto que seguramente implicaría subsidios y la expansión del empleo y la infraestructura gubernamentales.

La población mexicana indocumentada residente por largo tiempo en los Estados Unidos debe recibir autorización para permanecer allí indefinidamente y, si cumplen con los requisitos, deben poder naturalizarse en ese país.

Para una parte muy significativa de los nativos mexicanos residentes en los Estados Unidos, ese país es ya su hogar; han residido allí por décadas y una fracción fue socializada allí. Muchos no hablan español con fluidez. Una gran proporción vive en hogares de estatus migratorio mixto, donde un cónyuge puede ser residente legal, y los hijos de familia con frecuencia han nacido en los Estados Unidos. Está claro que sería casi imposible para ellos volver a México, pero a ninguno de los dos países le conviene que haya un estrato sociolegal de tal magnitud que sea desconocido. La regularización de esta población la sacará de la penumbra y les permitirá participar más plenamente en sociedad. La regularización debe incluir no sólo al trabajador (o trabajadora) migrante, sino también a su familia inmediata. De otra manera, la regularización conducirá a nuevas colas y retrasos burocráticos que también fomentarán la migración indocumentada.

Efectivamente, muchos mexicanos que habitan en los Estados Unidos se hallan simplemente en espera de que se aprueben sus solicitudes de reunificación familiar. En este sentido no son indocumentados, si bien su permanencia en ese país aún no ha sido autorizada. Cuando las políticas de un país prometen inmigración legal para los miembros de una familia, pero pasan años antes de que esto suceda, es comprensible que algunos solicitantes recurran a la inmigración ilegal en vez de esperar su turno en la fila. Una manera humanitaria de enfrentar el desafío indocumentado consistiría en que los Estados Unidos pongan en práctica un mecanismo de eliminar la espera y que adopte cuotas suficientes para cónyuges e hijos menores de edad para permitir que todos los solicitantes elegibles reciban sus visas de inmigrante (*green cards*) en un plazo de un año a partir de la solicitud.

También creemos que la gran población indocumentada de largo plazo de los Estados Unidos se encuentra allí porque el crecimiento del empleo les ha dado oportunidades de trabajo permanente. Los programas de trabajadores temporales, como se dijo en el apartado anterior, no pueden adminis-

trar este tipo de flujo. Para hacerlo tendrían que administrar flujos de millones de trabajadores, lo cual es inviable. Pero tampoco es viable que los patronos que los emplean prescindan de ellos súbitamente. Aunque creemos que los Estados Unidos deben moderar su demanda de fuerza de trabajo poco calificada, esto debe hacerse gradualmente.

Sin embargo, ambos gobiernos pueden poner a disposición de estos migrantes los incentivos del tipo descrito en el caso de los trabajadores temporales, pero diseñados con cuidado para evitar abusos. Una parte de esta población volvería a México voluntariamente si cuenta con ellos. Por último, la regularización debe ponerse en práctica junto con mecanismos de migración temporal y de aplicación de la ley, de tal manera que la migración indocumentada no persista, ni se repita la necesidad de regularizar a más personas.

## Aplicación de la ley

### Cooperar en la vigilancia fronteriza para reducir la migración indocumentada

Los cuerpos de protección fronteriza no pueden cumplir eficientemente con su trabajo si hay empleos disponibles para los migrantes indocumentados. La construcción masiva de más muros fronterizos sólo llevará a otra "carrera para migrar", tal como la que se observó durante la segunda mitad de los años noventa, durante los operativos "Hold the Line", "Gatekeeper" y "Río Grande". Una solución integral al *status quo* será resultado de un mejor entendimiento bilateral, y de cooperación administrativa en asuntos migratorios y fronterizos. En tanto se abran perspectivas adecuadas para la migración legal, el gobierno mexicano debe participar en la aplicación de las leyes migratorias.

Hasta este momento, se han subrayado las dificultades *políticas* de la participación de México en la vigilancia fronteriza. No puede percibirse que el gobierno mexicano bloquee el legítimo deseo de sus ciudadanos de trabajar duro para mejorar sus vidas, si falta empleo en México, las rutas de la migración legal son insuficientes, y hay miles de empresarios estadounidenses que demandan su fuerza de trabajo. El ejército mexicano no puede hoy, y probablemente nunca deba, detener a un mexicano por el simple hecho de acercarse a la frontera. Los mexicanos que viven y trabajan en zonas fronterizas nunca deben ser amenazados por las autoridades por ese simple hecho. Pero en un contexto de más vías de migración legal, el gobierno mexicano debe actuar para regular los flujos.

Una vez que se enfrentan los problemas políticos de la regulación de la migración, las dificultades *financieras* y *operativas* del control fronterizo en una franja de 3 000 km se vuelven particularmente obvias. Pero la cooperación es viable y necesaria.

Fuera de las garitas y de las ciudades fronterizas, hay suficientes elementos humanitarios para intervenir, tanto en zonas y momentos particularmente peligrosos como en el caso de personas vulnerables (mujeres embarazadas, menores, adultos mayores y enfermos). La protección de las vidas de los ciudadanos mexicanos reclama esta intervención. Deben erigirse zonas de acceso prohibido en

áreas peligrosas y en momentos de extremos climáticos. Desde luego, debe reflexionarse sobre estas estrategias conjuntas y sobre la puesta en práctica creciente y apropiada de las mismas.

En el mediano plazo, *una vez que se hayan abierto nuevas avenidas migratorias legales y que la confianza mutua haya mejorado*, la única solución viable para la vigilancia de esta frontera es que las autoridades respectivas colaboren. Cada una puede hacer labores específicas en lugares específicos, conforme mejoren su coordinación y confianza mutua. Un cuerpo doble de protección fronteriza está más allá de la capacidad financiera de México y sería redundante: si las dos autoridades tienen confianza mutua, es innecesario. Si no, es inútil. Una iniciativa positiva en este sentido ya ha operado, en el programa de repatriación voluntaria. Este programa ofrece a los migrantes indocumentados detenidos en la frontera la opción de volver a casa, en vez de ser simplemente devueltos al lado mexicano de la frontera. Su transparencia debe mejorar. Pero en un escenario de más y mejores vías de migración legal, la intervención mexicana para el retorno plenamente voluntario de los migrantes a sus comunidades de origen (puesto que los que deseen vivir en la frontera tienen el derecho de hacerlo) será muy positiva, siempre y cuando se respeten sus derechos humanos y se les brinden incentivos específicos para el retorno.

De manera que, por primera vez, México se debe comprometer en una operación sistemática, costosa y políticamente difícil que asegure que, finalmente, toda la emigración mexicana se haga de manera legal. Pero esto sólo puede hacerse si se satisfacen dos condiciones: *a)* que haya oportunidades nuevas y significativas de migración laboral legal, y *b)* que México no tenga que enfrentar las demandas laborales de un contingente numeroso de mexicanos deportados. Al mismo tiempo, sin embargo, resta una responsabilidad mayor a México, que debe enfrentar este país con la colaboración de los Estados Unidos: proveer más y mejores empleos a sus ciudadanos en México.

### **Debe incrementarse la cooperación en los cruces fronterizos oficiales**

La cooperación en las garitas ha mejorado marcadamente durante los últimos tres años. Se puede y debe hacer más para operar fronteras eficientes y seguras. Se deben crear más carriles del tipo SENTRI que sirvan a los millones de personas que visitan a sus familias, hacen compras y trabajan en el otro país sin retrasos indebidos. La mayor cooperación entre autoridades puede reducir aún más la incidencia de delitos y la violencia a lo largo de la frontera, desalentar a los "polleros", y fomentar la búsqueda de opciones migratorias legales. Algunos de estos programas deben focalizarse en zonas donde las dos economías muestran mayores señales de integración.

### **La regulación efectiva de la migración exige la aplicación efectiva de las leyes en los sitios de empleo**

La migración no autorizada está impulsada primordialmente por la capacidad de obtener un empleo en los Estados Unidos. En un contexto de mayor cooperación y de nuevas vías de migración legal, la



vigilancia fronteriza debe complementarse con mecanismos eficaces de inspección en los sitios de empleo. Los intentos de erradicar la migración indocumentada o de redirigirla hacia canales legales no prosperarán sin mecanismos eficaces en este rubro. Los patronos caen por lo general en dos categorías: los que emplean indocumentados porque no hay otros trabajadores disponibles, y aquellos que intencionalmente buscan a estas personas para explotar su vulnerabilidad. La aplicación de las leyes en las empresas para asegurar el cumplimiento de las normas laborales y para sancionar penalmente a los polleros y traficantes es imprescindible no sólo para detener las contrataciones irregulares sino para proteger a esos trabajadores particularmente vulnerables. Los Estados Unidos deben poner en práctica un programa de documentación basado en documentos seguros que establezcan la identidad de la persona, ofrezcan información sobre su estatus migratorio y que sea de alcance universal.

En México y otros países, los observadores han manifestado su desencanto con la asimetría en las sanciones aplicadas a los patronos y sus trabajadores. Los indocumentados son extremadamente vulnerables, mientras que las empresas siguen siendo prácticamente inmunes. Cuando haya nuevas vías de migración legal y opere un nuevo mecanismo de identificación de empleados, las sanciones deben ser igualmente significativas para ambos.

### **No deben adoptarse más restricciones al derecho a un proceso justo en los Estados Unidos porque no son ni necesarias ni contribuyen a una mejor aplicación de la ley**

Hay legislación pendiente en los Estados Unidos que erosionaría aún más las protecciones procesales a los inmigrantes en los Estados Unidos. Tal legislación tendría efectos deleznales en la inmigración no autorizada y otros muy graves sobre los derechos de los extranjeros en los Estados Unidos. La muy escasa remoción de migrantes no autorizados se debe a la falta de recursos y de voluntad para identificarlos y para deportarlos, y no a su acceso a protecciones jurídicas. El problema de que una persona incumpla con una orden de salida del país es un problema de regulación y de administración, no de derechos procesales.

### **Impacto sobre el desarrollo**

#### **Un objetivo doble consiste en impulsar el impacto de la migración sobre el desarrollo a través de las remesas y los retornos**

El programa mexicano "Iniciativa Ciudadana 3 × 1" constituye un buen ejemplo de política pública en el ámbito migratorio. Por cada dólar que manda una organización de migrantes a un fondo de construcción de obras de beneficio público en su comunidad, los gobiernos federal, estatal y municipal contribuyen cada uno con otro. Su presupuesto se ha multiplicado por cuatro a partir del año 2000, y sus procedimientos se han mejorado para facilitar la aprobación de más proyectos de la diáspora y

para hacer más eficaz la supervisión de los proyectos. A pesar de esto, su magnitud es extremadamente pequeña. Comprende 0.025% de las remesas, o 0.1% al agregársele las contribuciones gubernamentales. Debe haber mayores fondos para este tipo de programas y un mayor esfuerzo por promoverlos entre los migrantes en los Estados Unidos.

Los migrantes y otros mexicanos también deben tener acceso a programas de pareo de fondos (*Fund matching*) similares, pero a nivel de la familia o el grupo doméstico. Los mecanismos que incrementen los ahorros de las personas con una contribución gubernamental para vivienda, activos productivos y el retiro atraerán migrantes de retorno. La expansión prevista del programa Oportunidades y su conversión en una red de seguridad social pueden brindar la infraestructura necesaria, y aportar a estos mecanismos su eficiencia y ausencia de corrupción, que tendrían que garantizarse. Hay que cuidar no discriminar en contra de los trabajadores que permanezcan en México. Ellos también deben tener acceso a estos esquemas, tal como lo ha previsto Oportunidades. El acceso a estos esquemas debe generalizarse, a una escala parecida a la de ese programa.

Aunque el esfuerzo conjunto por repatriar migrantes a sus lugares de origen ha tenido cierto éxito con migrantes aprehendidos en la frontera, México debe instituir procedimientos prácticos que permitan a todo migrante repatriar sus ahorros y activos a México y mecanismos financieros, aduanales y administrativos que los hagan viables. Sugerimos que, a la par de la regularización, ambos gobiernos les ofrezcan opciones e incentivos para volver a México, tales como estos programas de pareo de fondos. Dado que estos migrantes de largo plazo tienden a tener más experiencia laboral y activos de varios tipos, el impacto de su retorno será positivo. Un factor adicional positivo consistiría en la aprobación del acuerdo de totalización de pensiones México-Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos con ahorros sustanciales para su pensión en los Estados Unidos optarían más fácilmente por volver a México para terminar su carrera laboral y retirarse en este país a un costo de vida menor.

### La cooperación en salud y educación debe intensificarse

Las autoridades de salud y trabajo de los dos países han generado algunos acuerdos. Los existentes facilitan que los mexicanos en los Estados Unidos accedan a información sobre servicios disponibles para ellos. Unos cuantos profesores de primaria mexicanos parten cada año a los Estados Unidos para ayudar en la educación de los niños mexicanos. Pero estos programas tienen una pequeñísima cobertura, presupuestos exigüos y poca importancia. La Secretaría de Educación, por ejemplo, no fomenta que más maestros partan a los Estados Unidos a pesar de que la demanda de educación primaria ha descendido en México<sup>16</sup> porque estos maestros están entre los mejores, y a veces no desean volver a su país. En un contexto de más migración legal y menos ilegal, la cooperación bilateral debe: *a)* mejorar la competencia de los maestros estadounidenses en español; *b)* requerir la enseñanza del

---

<sup>16</sup> La demanda de educación básico desciende en México por la transición demográfica.

inglés en escuelas públicas mexicanas; c) desarrollar esquemas de cobertura de salud binacional, incluyendo a aquellos que den atención a los trabajadores migrantes.

## Bibliografía

- Alba, Francisco, 2006, "The Mexican economy and Mexico to U.S. migration: a macro perspective".
- Escobar Latapí, Agustín, 2006, "Mexican Policy and Mexico-U.S. migration".
- Fernández de Castro, Rafael y Roberta Clariond, 2006, "Immigration reform in the United States".
- Lowell, Lindsay, Jeffrey Passel y Carla Pederzini, 2006, "The demography of Mexico/U.S. migration".
- Martin, Phil, 2006, "Managing Mexico-US migration: economic and labor issues".
- Martín, Susana, 2006, "Mexico-United States migration: consequences and challenges for both nations".
- Meza González, Liliana, 2006, "Managing Mexico-US migration: economic and labor issues".
- Verduzco, Gustavo, 2006, "Programa de trabajadores temporales mexicanos en la agricultura canadiense: algunas lecciones".





Cuarta sección  
Relaciones laborales





## La reforma estructural del mundo del trabajo

Graciela Bensusán\*

En este trabajo se dará respuesta a tres interrogantes vinculadas entre sí, de las que depende la posibilidad de restablecer en el futuro el papel que le corresponde a las instituciones laborales en la protección de los trabajadores asalariados, sin afectar por ello la competitividad del país: ¿Por qué es necesaria la reforma estructural en este ámbito? ¿Cuáles deben ser sus ejes? ¿En qué condiciones sería viable esta reforma? Examinaremos también qué tan lejos están de satisfacer los requerimientos de una verdadera reforma estructural de las instituciones laborales las propuestas e iniciativas de reforma presentadas por los actores sociales y políticos.<sup>1</sup>

### Naturaleza y alcance de la reforma

Han transcurrido poco menos de dos décadas desde que la discusión acerca de la conveniencia de reformar la legislación laboral mexicana entró a la agenda de los sindicatos, el gobierno, los empresarios y los partidos políticos. Desde entonces a la fecha se ha acumulado al respecto una gran experiencia dentro y fuera del país. En México se han expresado diversas voces al respecto, se han creado espacios más o menos abiertos de negociación y se han producido incluso diversas iniciativas de reforma, varias de ellas presentadas en el Poder Legislativo aunque sin llegar a concretarse. Otros países de la región han mostrado al respecto una mayor capacidad de innovación y rectificación en este terreno, como es el caso de Argentina, Brasil y Chile, de los que México puede sacar no pocas lecciones. En mayor o menor grado los tres estarían hoy reemplazando el fervor “flexibilizador” que acompañó las reformas en los noventa, o antes, por el interés de alcanzar una mayor efectividad en la protección de los trabajadores en las nuevas circunstancias, introduciendo cambios en la regulación del mercado del trabajo, en el funcionamiento del sistema de inspección y en la justicia laboral.

---

\* UAM/X.

<sup>1</sup> La información utilizada para realizar este texto proviene en lo fundamental de Graciela Bensusán (coord.), 2006, *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Editorial Porrúa, en preparación, 430 pp., resultante del proyecto de investigación coordinado por la autora y financiado por Conacyt, 2002-2004.

Aunque sigue sin haber consenso respecto de las causas del evidente fracaso de las reformas flexibilizadoras por lo que se refiere a su efecto sobre la generación de empleos —mientras unos argumentan la insuficiencia de las reformas, otros subrayan sus problemas de diseño o su falta de sustento teórico— el tema sigue estando también presente en la agenda de los organismos financieros internacionales, ahora con una mayor preocupación por mejorar la calidad de las instituciones (BID, 2004). Y es que por una parte, los logros en materia de generación de empleos fueron inexistentes mientras los costos sociales resultaron contundentes en términos de precariedad laboral y exclusión social. Por otra, hay evidencias suficientes de que el regreso a la protección de los trabajadores no es de ninguna manera incompatible con el crecimiento económico, como lo prueba el caso argentino entre 2003 y 2005 (Senén y Palomino, 2006).

Teniendo en mente las lecciones de estas experiencias, los problemas que se derivan de la inadecuación de las instituciones laborales al nuevo contexto económico, político y social así como la enorme distancia existente entre las normas y los hechos, incluso mayor en México que la existente en otros países, sostenemos que en México es indispensable impulsar desde la próxima administración una reforma laboral profunda.<sup>2</sup> El gobierno del cambio (2000-2006) y sus aliados sindicales y empresariales, tuvieron una visión extremadamente superficial de la reforma en la actual administración. Estuvieron interesados exclusivamente en un ajuste “flexibilizador” y puntual de las reglas de contratación y los derechos colectivos que no solamente no pusiera en peligro la gobernabilidad corporativa sino que la asegurara, en tanto no ha sido otro el verdadero propósito de la supuesta “nueva cultura laboral” en la que quedaron atrapados actores e instituciones durante los últimos quince años, confirmando la evidente continuidad de las políticas laborales de las administraciones del PRI y del PAN (Bensusán, 2005).

Creemos en cambio que de llegar a triunfar en el proceso electoral una candidatura interesada en redefinir el modelo de desarrollo y las políticas neoliberales, como la que respalda el PRD, la nueva administración deberá comenzar impulsando una verdadera reforma laboral tanto del diseño institucional original como de las estrategias gubernamentales orientadas a hacer efectivas las regulaciones. Entendemos acá por “reforma estructural” una transformación profunda de las estructuras corporativas que sostienen la gobernabilidad del mundo del trabajo, puestas al servicio de una estrategia de bajos salarios y precariedad laboral durante los últimos veinte años. Esto supone modificar desde el régimen sindical hasta la administración del trabajo (muy particularmente del sistema de inspección y de los órganos tripartitas, como la CNSM) y el sistema tripartito de justicia laboral dependiente del Poder Ejecutivo. Estas estructuras son en gran medida responsables del bajo nivel de cumplimiento de los derechos laborales en el país y del predominio de una estrategia de inserción en la economía global

---

<sup>2</sup> Un diagnóstico de los principales problemas de diseño institucional en el ámbito laboral en México se encuentran en Bensusán, 2006. Para el caso de Brasil puede consultarse Cardoso y Lage, 2006; Argentina en Senén y Palomino, 2006 y Chile, Figueroa, 2006.



por la vía “baja” que no tiene perspectiva alguna frente al éxito de otros competidores, como China e India, que combinan salarios mucho más bajos que los mexicanos con otras ventajas competitivas.

Hay que insistir en que la reforma estructural debería responder a una lógica muy distinta a la que la ha estado impulsando hasta ahora, tomando en cuenta que los niveles de flexibilidad del mercado laboral de México ya se encuentran entre los más altos del mundo, independientemente de lo que establezca la legislación, lo que de todos modos no nos exime de revisar qué es lo que pudiera ser inadecuado para promover una mayor competitividad. Pero el problema mayor está indiscutiblemente en otra parte. Así lo prueba la altísima y creciente tasa de rotación laboral a partir de la apertura comercial (casi de 50% anual) (Kaplan *et al.*, 2004); el declinante poder de los sindicatos para influir en la determinación de los salarios, sea por la baja tasa de sindicalización como por la extendida simulación y fragmentación de la negociación colectiva (Fairris y Levine, 2003); la caída del poder adquisitivo de los salarios mínimos a la tercera parte de su valor a partir de 1982 así como el alto porcentaje de trabajadores asalariados no registrados en la seguridad social —lo que se asocia a la ausencia de otros derechos fundamentales— alcanzando a poco menos de la mitad de éstos y el de los que no acceden siquiera a un trabajo asalariado, lo que deja a solamente un tercio de la población ocupada en condiciones de protección (lo que la OIT ha dado en llamar “trabajo decente”).

Las instituciones laborales requieren de cirugía mayor no solamente porque pudiera ser necesario adecuarlas al nuevo entorno en el que operan las empresas sino porque no sirven para hacer efectiva la protección de los trabajadores asalariados en un contexto de creciente inestabilidad en los mercados laborales, predominio de micro, pequeñas y medianas empresas, fragmentación de la comunidad laboral ante la extendida subcontratación y limitada capacidad estatal para fiscalizar el cumplimiento de la legalidad o arbitrar con legitimidad conflictos de intereses, sean éstos obrero-patronales o intersindicales. Más aún, convendría tener en cuenta que, en contra de las expectativas originales, las instituciones laborales no fueron nunca capaces de generar un efecto igualador de las condiciones de trabajo, garantizando mínimos básicos de protección a los trabajadores más vulnerables. Lo que hoy tenemos es un modelo laboral de alto costo de cumplimiento para la gran mayoría de las empresas, que son de menor tamaño, pero de bajo, por no decir nulo, costo de incumplimiento para todas.

Además de las razones apuntadas, se trata también de una reforma “estructural” porque es necesario redistribuir el riesgo que hoy supone la mayor movilidad laboral impuesta por la globalización y las presiones competitivas. Sería iluso esperar que todos los trabajadores consiguieran en el futuro inmediato un puesto de trabajo por tiempo indeterminado con acceso a prestaciones y seguridad social en el marco de la actual legislación laboral y social y que las empresas conservaran los empleos cuando razones económicas aconsejaran reducir costos laborales o consideraran conveniente introducir nueva tecnología o reorganizar el trabajo. Ello no significa que el trabajador deba soportar individualmente el riesgo de quedar desocupado cuando es la sociedad en su conjunto lo que se beneficia de las oportunidades de empleo que se pudieran generar a partir de mejorar la capacidad de adaptación de las empresas a un entorno fuertemente competitivo o por la reducción de

costos. Al mismo tiempo debe asegurarse que la mayor flexibilidad de entrada y salida del mercado de trabajo, que da lugar a trayectorias laborales con modalidades muy diversas, no sea penalizada por el sistema de seguridad social, diseñado originalmente bajo supuestos que cambiaron drásticamente en el contexto de la globalización.

Debe igualmente revisarse el peso originalmente asignado a la legislación laboral en la protección a los más débiles combinándose con un sistema más amplio basado en la solidaridad y en el reconocimiento de derechos sociales exigibles, independientemente de la condición laboral. En un país cuya estructura productiva está formada casi en su totalidad por micro y pequeñas empresas, suponer que el empleador podrá siempre asegurar a sus trabajadores condiciones de vida digna puede llevar a altos niveles de incumplimiento y a un total descrédito de la institucionalidad trasgredida. Los altos porcentajes de trabajadores asalariados sin inscripción en el seguro social y sin otro tipo de prestaciones (vacaciones y aguinaldo, entre otras) son el resultado de esta situación, entre otros factores. De ahí que convenga replantear en adelante el nivel de protección que deba asegurar la legislación laboral (que debe poder ser soportado por las micro y pequeñas empresas que hoy forman la inmensa mayoría en la estructura productiva del país, devolviendo a la negociación colectiva su papel en el mejoramiento de los mínimos legales) y aprovechar otro tipo de mecanismos con mayor capacidad de asegurar el bienestar de los ciudadanos, cualquiera que sea su condición laboral. Volveremos más adelante sobre este punto.

## Los ejes de la reforma

Dejando de lado otros aspectos no menos importantes, como la necesidad de eliminar las restricciones que afectan inconstitucionalmente a los trabajadores al servicio del Estado y replantear la distribución constitucional de competencias en el ámbito federal y local, se organizará el análisis con relación a cuatro cuestiones fundamentales: *a)* el replanteamiento de la relación entre flexibilidad laboral, productividad y protección social; *b)* el desmantelamiento de los candados corporativos que sostienen las relaciones entre el Estado, los sindicatos, las empresas y los trabajadores; *c)* la necesidad de fortalecer la capacidad estatal de fiscalización del cumplimiento de los derechos de los trabajadores reestructurando el sistema de inspección del trabajo, y *d)* la renovación completa del sistema de justicia laboral, incluyendo la institucionalización de un árbitro confiable para dirimir conflictos de intereses, lo que hoy no solamente es cuestionado por los sindicatos y por los trabajadores sino por los mismos empresarios.<sup>3</sup>

*a)* En primer lugar parece indispensable revisar los instrumentos de la protección legal, de manera de combinar mejor la flexibilidad que requieren las empresas con la protección que se debe a los

---

<sup>3</sup> Baste ver al respecto el último desplegado de AHM en relación al conflicto minero y la discrecional intervención de la STPS en el mismo, publicado el 12 de abril reciente en diversos periódicos de circulación nacional.

más débiles en el mercado de trabajo. Si no se quiere aumentar la exclusión social ni seguir extendiendo de manera irresponsable la precariedad laboral entre los asalariados, borrando cada vez más las diferencias entre el empleo formal e informal, la respuesta no es el *status quo*. Por el contrario hoy hay que concebir la protección en materia de empleo desde otro ángulo: es necesario proteger más al individuo que al puesto de trabajo en sí, aumentando el gasto social en educación, capacitación, vivienda y salud así como fortaleciendo el sistema de seguridad social y creando nuevos mecanismos, como los seguros de desempleo, que ya existen en los países latinoamericanos comparables con México. Si tomamos además en cuenta el tamaño del empleo informal y la lentitud en la generación de empleo formal, es evidente que la seguridad social deberá tender a ser universal y apoyarse en la solidaridad y en la asignación de los recursos fiscales correspondientes que eviten convertir al empleador, sobre todo a las empresas de menor tamaño, en el único responsable del nivel de vida y el bienestar de sus trabajadores. Todo ello muestra la conexión entre la reforma estructural de las instituciones laborales y de la seguridad social, junto a la política fiscal y al gasto social, cuestiones abordadas en otros capítulos de este libro.

Es frecuente escuchar el reclamo de los empresarios por los altos costos no salariales e incluso el argumento de que a ello se deben los bajos salarios mexicanos, lo que puede ser cierto para muchos. Sin embargo, es importante advertir al respecto que, además de que los costos laborales no salariales de México son incluso menores a los de Brasil y apenas algo superiores a los de Argentina y Chile, según datos de la CEPAL en 2001,<sup>4</sup> nuestro país destinaba un porcentaje mucho menor del PIB que los otros dos al gasto social: equivalía apenas a la mitad del de Argentina y Brasil y algo más de la mitad que en Chile. Si tomamos en cuenta el gasto por habitante, el panorama es aún más desolador: equivaldría a la cuarta parte del gasto que realiza Argentina y a menos de la mitad del de Brasil y Chile. Al mismo tiempo, la expectativa de que la mayor protección institucional otorgada en México a los trabajadores —en términos del rígido régimen de despido, de mayores prestaciones y mayores poderes coactivos a los sindicatos incluidos en una legislación heredada de un proceso revolucionario— se tradujera en una nivelación hacia arriba de las condiciones de trabajo entre los asalariados más vulnerables no se cumplieron. En este sentido, estamos ante un claro caso de fracaso institucional entre otras razones, porque un alto porcentaje de los trabajadores no llegó nunca a tener un empleo asalariado y porque muchos de los que sí lo lograron, tuvieron que aceptar para ello condiciones laborales inferiores a los mínimos legales. La baja o nula capacidad estatal de fiscalización y la mala calidad del sistema de representación sindical explica también por qué fue posible esta opción, sobre todo en las pequeñas empresas. Esta situación se agrava debido a la ausencia de políticas sociales capaces de reemplazar la función de protección e igualación que no fue bien resuelta a través de una generosa legislación laboral.

---

<sup>4</sup> CEPAL, Panorama Social, 2001.

Sin duda, los trabajadores altamente calificados que laboran en las grandes empresas pueden haber encontrado importantes ventajas en la legislación laboral, hoy cada vez más cuestionadas por el enorme poder de los empleadores, pero no fue éste el caso de los trabajadores más vulnerables: los jóvenes que logran ingresar al mercado de trabajo y en general quienes laboran en empleos informales o en las Pymes, los jornaleros agrícolas, los obreros de la construcción, las costureras en los talleres del vestido, los trabajadores de los servicios y el comercio y, como acabamos de ver, incluso los mineros, quienes dieron importantes batallas por el mejoramiento de sus condiciones desde hace más de un siglo, alcanzaron tasas muy altas de sindicalización y contaron con un sindicato nacional de industria con importantes recursos de poder económico y político. Si estos últimos no pueden siquiera ejercer sus derechos y tienen que arriesgar sus vidas sin que les hayan servido de gran cosa las instituciones vigentes, es fácil imaginar qué podría esperarse en otros sectores carentes de organización alguna. Como lo vimos en el caso de los mineros ni la inspección del trabajo, ni las demás autoridades laborales ni su sindicato, sumamente vulnerable por una larga historia de corrupción y de complicidades con el poder económico y político —que sin embargo se saca a relucir solamente cuando así conviene a las autoridades laborales y las empresas— han podido frenar los dramáticos efectos del neoliberalismo en el mundo laboral. Y es que en un contexto particularmente adverso para los trabajadores se generalizaron donde fuera los trabajos eventuales, las renunciaciones en blanco, la subcontratación así como la simulación en la actividad sindical y reivindicativa, disminuyó la diferencia entre los salarios sindicalizados y no sindicalizados, mientras caía sistemáticamente para llegar a su mínima expresión el número de huelgas estalladas.

En este contexto es indispensable discutir qué se puede hacer para desarrollar políticas sociales que conduzcan a la formación de un auténtico Estado de Bienestar con un alcance universal (meta que no puede analizarse aquí), al mismo tiempo que se aligera el peso de la legislación laboral y se fortalece la fiscalización de su cumplimiento, tomando para ello en cuenta la experiencia de países altamente desarrollados, como los del norte de Europa (principalmente Dinamarca y Holanda) pero también la de otros países latinoamericanos comparables con México.<sup>5</sup> En cuanto a esto último, habrá que revisar las normas en materia de estabilidad laboral y condiciones de trabajo para regular mejor una flexibilidad que de todas maneras entró por la puerta de atrás y asegurar que no se traduzca en exclusión social, diseñando las reglas adecuadas. En cambio, las consecuencias de haber optado insistentemente por una aplicación laxa de las reglas, en términos de la degradación provocada en la calidad de las instituciones laborales, no pueden ocultarse más. México es hoy uno de los países latinoamericanos en donde los niveles de incumplimiento de la legislación son más altos y la necesidad de cambios profundos para lograr la satisfacción de sus objetivos tradicionales (proteger a los más débiles sin afectar la acumulación y la competitividad) es mayor y más urgente. Todo ello obliga a replantear por completo los cimientos sobre los que el diseño original fue construido, algo sin duda

---

<sup>5</sup> En torno a la “flexiseguridad” en Holanda y Dinamarca véase Bensúsán, 2003.

no fácil de lograr en casi cualquier condición. Menor rigidez laboral, mayor fiscalización y más Estado de Bienestar es una fórmula que ha ayudado a otros países a afrontar en mejores condiciones las presiones competitivas, sin sacrificar por ello a sus trabajadores, por lo que puede ofrecer también una alternativa al actual diseño institucional mexicano.

*b)* Además de las razones económicas que pudieran estar detrás de la reforma laboral, tienen gran importancia las de orden político asociadas con el desmantelamiento del corporativismo, arreglo institucional responsable de que en México exista hoy una ciudadanía laboral de muy baja intensidad, aprovechando una conceptualización de Guillermo O'Donnel (1993). Es posible que no se advierta suficientemente qué tan íntimamente vinculada está la posibilidad de lograr autonomía sindical a cambio de neutralizar en alguna medida la capacidad legal de los sindicatos de hacer daño al adversario. Sin embargo, sería inútil esperar que los principales beneficiarios del actual arreglo corporativo —me refiero a los empresarios— respaldaran un proceso de cambio en este escenario sin que se acotaran previamente los poderes legales concedidos a los sindicatos para la defensa de los intereses de los agremiados, mismos que terminaron siendo expropiados por supuestos dirigentes sin representatividad alguna y usados con fines muy distintos, salvo pocas excepciones. Dicho de otra manera, si es cierto que se aspira a desmantelar el corporativismo y los vicios asociados a éste —corrupción sindical y simulación en la negociación colectiva— habrá que introducir cambios sustanciales en el régimen sindical, de contratación colectiva y de huelga lo que llevaría a redefinir el alcance del poder de los sindicatos. Por ejemplo, habría que disminuir el nivel de intervención estatal en la vida sindical a la par que se impulsa la negociación colectiva por rama y se instaura un fuero sindical y sanciones contra las prácticas antisindicales pero también habría que exigir la rendición de cuentas, la democracia interna y el respaldo auténtico de los trabajadores a los sindicatos que pretenden negociar con los empleadores y acotar el alcance y las condiciones de ejercicio del derecho de huelga.

Las comparaciones muestran que el margen de autonomía sindical en México es menor que en otros arreglos corporativos pero lo que cuenta aquí es un diseño que en su conjunto claramente supone intercambiar poder legal (dicho de otra manera, recursos institucionales de poder) por poder real (que implica, por supuesto, la capacidad de seleccionar estrategias para lograr la mejor defensa de los intereses de los representados, aunque vayan en contra de las políticas gubernamentales). Por esa razón la legislación ofrece supuestamente facilidades para el ejercicio de la actividad sindical —contratación colectiva y derecho de huelga— que no se otorgan con la misma generosidad en los otros países pero éstas quedan supeditadas a los filtros que impone el control estatal y patronal en el nacimiento de los sindicatos y durante toda su vida activa. La ausencia de reglas que induzcan hacia la democracia sindical y la rendición de cuentas de los sindicatos y el enorme poder otorgado a las dirigencias (cláusulas de consolidación sindical, mayorías artificiales y capacidad para decidir unilateralmente el uso del derecho de huelga) completan el cuadro: el resultado es un movimiento sindical dispuesto a subordinarse y pervertir su papel a cambio de subsistir en el negocio del control de los trabajadores, vaciando a la representación de todo contenido social. Revertir esta situación

supone, entre otras cosas, un esfuerzo significativo de reingeniería institucional, tal como se hizo durante dos décadas en el terreno electoral para dejar atrás el fraude y el partido de Estado. No menos complejo y necesario es el cambio en las reglas del juego en el mundo laboral.

Cabe preguntarnos por qué solamente en México —donde el nivel de intervención estatal es muy semejante al de otros países con antecedentes corporativos— se ha producido en las dos últimas décadas una degradación tal en el sistema de representación de los intereses de los trabajadores que se expresa en la extendida simulación en la contratación colectiva. ¿Es una consecuencia de un diseño fallido o del contexto nacional específico en el que este diseño opera? Ambos factores se combinarían para explicar tal fenómeno.

La forma en que es regulado el derecho de contratación colectiva (incluyendo las cuestionadas cláusulas de exclusión) y el de huelga en México —recurso con el que se abre el paso a la negociación colectiva y que otorga a los sindicatos un poder desproporcionado respecto del objetivo que se busca— es tal vez el aspecto más problemático del diseño y está en el origen de la extendida simulación sindical y en la negociación colectiva: un sindicato puede emplazar a un empleador por la firma de un contrato colectivo sin tener trabajadores afiliados y volverse mayoritario artificialmente, con el apoyo del gobierno y del empleador. Puede llegar a la suspensión total de labores, sin representar a nadie y sin necesidad de acreditar previamente el respaldo de una mayoría, prolongarla por tiempo indefinido y mantener cerrada la empresa sin posibilidad alguna de reemplazos de trabajadores ni arbitraje obligatorio. El antídoto contra semejante poder —que puede llevar a las empresas, sobre todo las de menor tamaño, a la destrucción— fue el control sindical preventivo para garantizar la paz laboral y el uso, no siempre apegado a derecho, del procedimiento de calificación de la huelga. Debe hacerse notar que un sistema descentralizado de negociación como el mexicano (a nivel de las plantas de las empresas), que se inicia a partir de un emplazamiento a huelga presentado ante la autoridad, abre la oportunidad para el control estatal preventivo del ejercicio del derecho a la contratación colectiva (y por ende, de la fijación de los salarios) y la huelga pero traslada a la empresa una situación conflictiva que podría evitarse a partir de una negociación a un nivel más alto, como el de la rama de actividad. Sin embargo, la opción legal para este tipo de negociaciones —los contratos ley— se encuentra en franco desuso y depende de una excesiva discrecionalidad estatal, además de haber sido sistemáticamente resistida por los empleadores.

Habría que apuntar otros problemas relacionados con lo anterior. Por un lado, las cláusulas de consolidación sindical imponen indirectamente la afiliación y permanencia obligatoria en los sindicatos mexicanos, siempre y cuando el sindicato cuente con el respaldo del empleador —otro filtro— y logre incluirlas en un contrato colectivo, dando pie a un condicionamiento en la selección patronal de su contraparte, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con una solución mucho más neutra e institucionalizada, como la del impuesto sindical obligatorio existente en Brasil o el manejo de las obras sociales en Argentina. En sentido estricto solamente en México la afiliación sigue siendo un procedimiento coactivo por lo que las cláusulas pueden ser usadas para disciplinar a las bases, más

que para asegurar la unidad sindical. Otro problema de diseño, más grave aún, es la parcialidad de las instancias encargadas de resolver los conflictos intersindicales: la STPS a nivel federal o en el ámbito local, las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Estas últimas, integradas en forma tripartita y cuya representación sindical está en manos de las centrales afines al gobierno (principalmente de la CTM), actúan como juez y parte impidiendo la renovación sindical. Sin embargo, es evidente que se requirió de un contexto político autoritario, de ostensible fragilidad del Estado de derecho y sin transparencia alguna en el proceso de organización para que la corrupción invadiera de tal forma el ejercicio de los derechos colectivos y se llegara a la situación actual en la que las prácticas más perversas, como los contratos de protección al empleador, son aceptadas como un mal menor.

La misma legislación crea entonces la necesidad de pervertir el sistema de representación y pone obstáculos serios a la reestructuración del mundo sindical. Sin embargo, en un contexto de mayor apertura política y transición a la democracia se ha logrado abrir el espacio para conseguir una mayor autonomía (que puede también traducirse en mayor corrupción y no necesariamente en una mejor calidad de la representación) e incluso para la emergencia de una central sindical alternativa al tradicional Congreso del Trabajo, vinculado al viejo PRI, como es el caso de la UNT (1997). Aun si puede esperarse que la transición política lleve indefectiblemente al derrumbe de las estructuras corporativas, para restituir plenamente a los sindicatos y a los contratos colectivos su función original en tanto instrumentos de defensa colectiva de los intereses de los trabajadores se requiere en México un cambio total de diseño en este terreno que vuelva regla lo que actualmente es una excepción. Postergar ilimitadamente este proceso supondrá tener que afrontar los conflictos sin la capacidad estatal para resolverlos con legitimidad. En este sentido, la creación de un Registro Público de Sindicatos y Contratos Colectivos, con total autonomía y profesionalización, así como el cambio de reglas en la organización interna de los sindicatos es la salida democrática a la necesidad de aumentar la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo.

La naturaleza asignada al acto de inscripción en el registro sindical, momento clave en la determinación de las oportunidades para una auténtica autonomía frente al Estado y los empleadores, es una cuestión clave: ¿es de tipo constitutivo o declarativo? Aunque parecerían predominar las interpretaciones a favor de reconocer el derecho a la libre organización sindical y así lo ha determinado la jurisprudencia, en los hechos las restricciones legales y las prácticas asociadas a éstas hacen que sin el reconocimiento oficial los sindicatos y sus directivas no puedan ejercer plenamente sus actividades de representación colectiva. El conflicto en el sindicato minero a partir del arbitrario desconocimiento de su dirigencia por la autoridad laboral es suficientemente ilustrativo de esta situación y, sobre todo, de los enormes costos sociales y económicos derivados de la ausencia de un árbitro legítimo.<sup>6</sup> El tema ha ocupado a la OIT en diversas ocasiones, concluyéndose en la necesidad de limitar la discrecionalidad gubernamental en el reconocimiento de la personería gremial o el registro sindical así

<sup>6</sup> Véase al respecto *La Jornada*, 1, 2, 3 de marzo; 5 y 21 de abril del 2006.

como en los conflictos intersindicales, donde el diseño legal debería asegurar la imparcialidad de los órganos que se encarguen de tramitarlos y criterios objetivos para solucionarlos.

Los problemas de constitucionalidad de las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores al servicio del Estado son también un factor de incertidumbre. El régimen sindical del Apartado B y su ley reglamentaria ha quedado amenazado de muerte por el avance, a partir de mediados de los noventa, de una jurisprudencia proclive como nunca antes a promover el pluralismo y la libertad de asociación que ha desembocado en el reconocimiento de una nueva federación de trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, las dirigencias siguen sin rendir cuentas y no se ven obligadas a ofrecer buenos resultados a sus agremiados, mucho menos a hacer campañas organizativas para expandir la afiliación en contra del deseo de los empleadores.

Veamos por último otro problema de diseño institucional en materia de derechos colectivos que incide en el desempeño de los sindicatos. A diferencia de Argentina, donde existe representación sindical en la empresa a través de las figuras de los delegados y las comisiones internas, electas por voto secreto y directo por los trabajadores —una de cuyas funciones es precisamente la verificación del cumplimiento de las normas legales y convencionales— en México no hay un sistema semejante, aunque a nivel de los contratos colectivos se haya logrado imponer la figura de los delegados en algunas grandes empresas. Sin embargo, este tipo de representación ha resultado fundamental para involucrar a los sindicatos en los problemas productivos y para lograr un mayor cumplimiento de los derechos de los trabajadores contenidos en la legislación y la contratación colectiva. Tampoco existen espacios de participación sindical en la gestión de las empresas que pudieran alentar un tipo de sindicalismo de este corte.

Parte del dilema de cualquier reforma del corporativismo radicaría en los riesgos que habría que asumir si se pusiera fin a un sistema sindical centralizado y unificado, en tanto se podría agravar el desequilibrio de poder entre trabajadores y empresarios. Incluso en Brasil el “nuevo sindicalismo” hoy se opone a la adopción de cambios más de fondo que liberalicen las reglas del juego en ese ámbito y pongan fin a las prácticas de tipo corporativo, como el impuesto sindical obligatorio y la unidad sindical obligatoria, tal como lo reclamaron durante los ochenta (Cardoso y Lage, 2006). Es posible que ello se deba a que el contexto de marcada flexibilización de las relaciones laborales y debilitamiento de los sindicatos agravaría de por sí los costos que habría que pagar al transitar de un régimen de derechos colectivos corporativo a otro más plural y democrático. Sin embargo, hay que insistir en que en ningún otro país de la región se habría experimentado un proceso tal de degradación sindical como el que se dio en México, lo que hace que para los trabajadores pudiera ser preferible la desestructuración del actual sistema de representación, carcomido por el cáncer de la corrupción, al *status quo*. Los moldes corporativos estarían resultando además estrechos para alentar la emergencia de nuevas formas organizativas de trabajadores desempleados, en cooperativa o por cuenta propia, situación que les impide expresar colectivamente sus intereses.

En síntesis, es necesario hacer posible la acción colectiva bajo nuevos marcos institucionales porque los actuales no sirven en un contexto en el que se han recrudecido las prácticas antisindicales



y, más en general, las maniobras para evitar una auténtica bilateralidad. Es cada vez más claro que las tendencias hacia la negociación por empresa y a la subcontratación atentan contra la posibilidad de lograr una representación efectiva de los trabajadores.<sup>7</sup> Hay que señalar también que el rechazo empresarial a los sindicatos ha incluso aumentado en los últimos años, sin que la democracia haya podido contrarrestarlo. Esta cuestión parecería estar mejor resuelta en otros países de la región, donde de una u otra manera los empleadores han terminado por admitir y sacar ventajas de la presencia de sindicatos fuertes y representativos. El corporativismo en cambio ha sido acá una manera de evitar una auténtica interlocución y, al abrir espacios en la arena pública a las dirigencias, ayudó a mantenerlas alejadas de las empresas, donde hoy se determinan las condiciones de trabajo y sería conveniente impulsar un modelo laboral participativo. La consecuencia más obvia de todo lo dicho es que los sindicatos mexicanos han hecho poco o nada para defender a sus representados ante las consecuencias de la globalización ni para elevar el costo de no cumplir la legislación laboral. Al igual que la Inspección del Trabajo y el sistema de justicia laboral, sobre los que nos ocupamos a continuación, son responsables de la extendida violación a los derechos fundamentales de los trabajadores mexicanos.

c) La capacidad estatal de detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas laborales depende en gran medida del diseño y las estrategias de implementación de las funciones de la IT (inspección del trabajo). Ésta sobrevivió en México al cambio de contexto (reestructuración del empleo, reorganización de las empresas, innovación tecnológica, transformaciones en los riesgos y aumento de la incertidumbre, cambio en las prioridades del Estado) conservando en lo fundamental su diseño tradicional. Sin embargo, la IT fue sensible al ciclo económico y político: por ejemplo, se registró menor fiscalización en condiciones de crisis económica por temor a destruir empleos y un marcado interés en mejorar su imagen para atraer inversores. Al mismo tiempo hubo reformas en las estrategias asociadas al regreso a la democracia y a la presencia de gobiernos con distintos alineamientos en el ámbito local y federal, ubicados en distintos lugares del espectro político.

Los resultados de un estudio sobre las debilidades y fortalezas de los modelos de la IT a nivel federal y local (DF) muestran que México tiene uno de tipo "generalista", con fuerte influencia de la OIT en su diseño y amplias facultades en la fiscalización del cumplimiento de leyes laborales pero que no existe la voluntad política necesaria ni las condiciones para aprovecharlas (Bensusán, 2005). Siguiendo la experiencia de otros países, los principales cambios que podrían mejorar su capacidad de actuación son la asignación de una mayor importancia política a la dependencia responsable de esta función, la centralización de su actuación o una mayor coordinación entre autoridades federales y

---

<sup>7</sup> Un dato ilustrativo de la mala calidad de la contratación colectiva es el siguiente: solamente dos de cada ocho contratos colectivos registrados en la JCyADF tenían en 2004 prestaciones por encima de la LFT, cuando éste es el propósito esencial de la negociación, según datos proporcionados por esa dependencia. Ello puede deberse al menos a dos factores: simulación o, simplemente, debilidad sindical para arrancar mejores condiciones de trabajo en empresas de menor tamaño como las que predominan en México (Bensusán, 2006).

locales, la ampliación de su nivel de competencia (incluyendo el trabajo doméstico y el empleo informal), el aumento del grado de informatización así como la calidad de sus recursos humanos y sus niveles de remuneración, la existencia de incentivos para la fiscalización, la ampliación de las facultades otorgadas a los inspectores (auditores), el impulso a los procesos de fiscalización regulados con la participación de los actores y las estrategias de focalización de la actividad hacia sectores más vulnerables. Algunos de estos cambios suponen reformas en el diseño y otras solamente en la implementación de las funciones de la IT.

Hasta ahora, la limitación más importante es que se trata de un modelo orientado a la fiscalización de las grandes empresas, no ofrece condiciones adecuadas para promover la denuncia de los trabajadores y se acompaña de estrategias que, de un modo u otro, han tendido a abandonar o suavizar al menos la idea de la IT como un aparato punitivo que pudiera llevar a la destrucción de los empleos, así sean de mala calidad. Las posibilidades de ser fiscalizado o de aplicar sanciones son muy reducidas, por lo que el nivel de impunidad es alto. Otro problema, en este caso de implementación, es que no solamente resultan insuficientes los recursos materiales sino que no han aumentado en forma proporcional a la necesidad de contrarrestar el mayor interés de los empleadores a abatir los costos transgrediendo sus responsabilidades laborales.

El federalismo genera serios problemas de coordinación entre diversas jurisdicciones ya que no se ha logrado que todos los estados tengan convenios de colaboración con el gobierno federal. Tampoco existe programa alguno en el ámbito de la IT para detectar la omisión de los empleadores en el cumplimiento de normas relativas a la seguridad social. Esta tarea queda exclusivamente a cargo del IMSS sin que ambas instancias hayan buscado una mayor coordinación, a pesar de que la falta de inscripción en ese instituto y el incumplimiento de los demás derechos, incluyendo la seguridad e higiene en el trabajo, están fuertemente asociados.

Hasta los años noventa predominaron las estrategias que se basaban en la imposición de sanciones proporcionales a la importancia de la norma y en el aparente interés de aumentar la capacidad de detección. A partir de entonces se encuentran trayectorias distintas entre el ámbito federal y local aunque en todos los casos comienza a darse mayor importancia a la promoción del cumplimiento voluntario y la prevención.

Las estrategias basadas en la "desviación" (es decir, en el supuesto de que predominará la tendencia a evadir las normas, Pettit, 2004) a través de la imposición de sanciones en un sentido amplio (castigos y recompensas), dominantes hasta los años ochenta, han sido cuestionadas porque para que resulten efectivas deben ser suficientemente gravosas y contar con un aparato centralizado y eficaz de administración, dotado de poder y recursos suficientes, lo que no existe en México. Además se argumenta que se genera el problema de cómo controlar a los "guardianes" del cumplimiento. Por ello, invocando la intención de combatir la "corrupción", en el marco de la nueva cultura laboral se debilitaron o desarmaron en México los aparatos de fiscalización e incluso se abrió el paso a la privatización de los sistemas de inspección a nivel federal. El viraje hacia estrategias basadas en la preven-

ción y la promoción del cumplimiento voluntario estuvo asociado a la idea de que una mayor fiscalización y actividad punitiva sobre las empresas, sobre todo las pequeñas, se traduciría en la destrucción de empleos. También puede haberse debido a una menor autonomía del Estado frente a los inversores y sus necesidades, lo que habría llevado a construir una mejor imagen ante éstos renunciando a la fiscalización.

Aunque ambas opciones no son excluyentes el problema es que no existe coherencia interna entre el costo de cumplimiento de las normas laborales y el riesgo que supone dejar de hacerlo. Si frente a regulaciones que imponen un alto costo de cumplimiento como las que existen en México, según sostienen los propios empresarios, se adopta una estrategia desprovista de dientes, la conducta más racional sería dejar de cumplir, sea que se haga abiertamente o se encubra bajo diversas formas de evasión o simulación, sobre todo cuando la legitimidad de las normas es cada vez menor y la presión por reducir costos laborales mayor, como ocurre desde por lo menos hace veinte años. Precisamente, la falta de coherencia puede explicar en alguna medida por qué existe un bajo nivel de efectividad de las normas sobre todo en las empresas de menos de 50 trabajadores.

Uno de los problemas de implementación no resuelto en México es la escasez de recursos destinados a la inspección tanto a nivel federal como local así como la ausencia de una base de datos completa, común a los diversos servicios públicos en materia laboral, de seguridad social y fiscal. Más que a limitaciones de orden técnico, esta ausencia parece reflejar la escasa voluntad política de limitar el trabajo no registrado o precario como alternativa de empleo, aun cuando a partir de los dos últimos años el IMSS ha adoptado una nueva estrategia mucho más agresiva que la de la IT (IMSS, 2004). Además, las pequeñas empresas (menos de 15 trabajadores) tienen trato privilegiado porque de acuerdo con las reglamentaciones adoptadas por las autoridades simplemente no pueden ser sancionadas por esta última, lo que deja sin ninguna protección a una alta proporción de trabajadores asalariados. Si bien la posibilidad de detectar los incumplimientos en las empresas grandes es mayor, éstas tienen recursos para eludir las recomendaciones derivadas de las inspecciones —en los raros casos en que se realizan— y defenderse de las sanciones, haciendo que el costo del incumplimiento tienda a ser cero. Aunque la mayor visibilidad, la presencia sindical y el menor impacto relativo del costo de cumplimiento serían factores que influyen en el mayor respeto de las normas de seguridad e higiene en las grandes empresas, hay no pocas evidencias de que éstas también han buscado abatir costos descuidando esta responsabilidad frente a sus trabajadores.

La generalización de la subcontratación en las grandes empresas lleva además a la coexistencia de contingentes de trabajadores con diferentes condiciones en un mismo lugar de trabajo, al encubrimiento de relaciones de trabajo y al trabajo no registrado, todo lo cual dificulta la labor de fiscalización, como lo prueba la muerte de los 65 mineros en Coahuila. Nuevamente, los sindicatos serían el complemento de la IT más indicado para sacar a la luz esta situación, a través de su participación en los comités de seguridad e higiene y de la presencia de delegados. Sin embargo, la participación sindical en los procesos de inspección es muy limitada o nula, no solamente en México sino inclusive

en otros países. Harían acá falta nuevas indagaciones para explicar por qué los sindicatos han desaprovechado por lo general las oportunidades institucionales existentes para cooperar en tareas de fiscalización: ¿falta de credibilidad de la IT, tolerancia para evitar la destrucción de empleos o simplemente simulación en la representación?<sup>8</sup>

d) Si la JL (justicia laboral) no funciona eficazmente, se genera un fuerte incentivo para que los empleadores no cumplan espontáneamente con los derechos de los trabajadores, con la expectativa de burlarlos o tamizarlos al pasar por la justicia. A pesar del descrédito que experimentaron las JCYA por su falta de imparcialidad, la lentitud de los procedimientos así como por su incapacidad para hacer cumplir sus laudos, éstas no experimentaron ajustes sustanciales en los últimos veinte años. Un primer problema de diseño se debe al cambio de los supuestos que acompañaron los diseños originales. Concebida para funcionar en contextos de crecimiento económico y estabilidad en el empleo, la JL se mostró inefectiva e ineficaz al cambiar las condiciones. En México el principal motivo de conflictos individuales es el despido. Estos conflictos aumentaron en situaciones críticas lo que dio lugar a distinto tipo de respuestas. Así se han hecho esfuerzos para privilegiar la conciliación como alternativa ante la lentitud de la justicia, lo que conduce a la renuncia a una parte significativa de los derechos, reduciendo sensiblemente el costo de cumplimiento. Subsisten también problemas de diseño en los procedimientos que se relacionan con los ámbitos de competencia, etapas y oportunidades para la dilación de trámites (notificaciones y desahogos de pruebas), rezagos en la tramitación y resolución (en promedio la duración varía entre dos y tres años) además de que la primera instancia carece de credibilidad y es vista como una fase sin consecuencias. Los obstáculos se traducen en altas tasas de desistimientos y en un alto porcentaje de laudos sin ejecutar (el más alto en México corresponde a la justicia local, donde un altísimo porcentaje de los laudos queda en esta situación).

El porcentaje de laudos o sentencias favorables a los trabajadores en todo o en parte es de aproximadamente de 67% en la jurisdicción federal de México y hasta 74% en la justicia local del DF, paradójicamente la menos efectiva en el cumplimiento de los laudos. Aproximadamente la mitad (entre 40 y 50%) de los trabajadores que demandan terminan conciliando sus diferencias y obtienen la mitad o menos de lo que conseguirían si ganaran el juicio. Esto lleva también a inflar demandas o a demandar de manera artificial. Cabe señalar que en México el servicio es gratuito para ambas partes mientras que en otros países éstas asumen los costos según el resultado del juicio. Por ejemplo, en Argentina ha aumentado el porcentaje de casos en que quedan a cargo del actor (45%). El caso de la JFCyA, donde un altísimo porcentaje de las demandas se deben a la reticencia de las empresas esta-

---

<sup>8</sup> El trágico deceso de 65 mineros por una explosión en la mina de carbón de Pasta de Conchos (Coahuila) en México, donde solamente 25 trabajadores eran sindicalizados y otros 30 trabajaban para contratistas sin acceso a la seguridad social, es ilustrativo de esta situación en la que, según diversas denuncias, no existían las condiciones de seguridad necesarias y se dejaron de subsanar irregularidades detectadas por la Inspección del Trabajo desde 2004 y por la comisión mixta de seguridad e higiene, en la que participaba el sindicato. Véase al respecto, Granados Chapa, Reforma, 10 de marzo del 2006.

tales a pagar las indemnizaciones sin pasar por la justicia o a demandas administrativas contra el IMSS, revela igualmente problemas estructurales y en la definición de competencias (Bensúsán, 2006).

En México subsisten problemas de diseño de tipo estructural aún más graves en la JL, ya resueltos en otros países con antecedentes corporativos, como lo es la integración tripartita de las juntas de conciliación y arbitraje y su dependencia del Poder Ejecutivo. La imparcialidad está por ello fuertemente comprometida, más aún cuando dominó en el gobierno federal una visión gerencial del manejo de los asuntos laborales, al menos desde hace más de veinte años. Al respecto el análisis del desempeño de la JL a nivel federal y local (D. F.) muestra un cierto caos en el desempeño de la justicia laboral y la imposibilidad de predecir qué es lo que le ocurrirá a quien demanda en estas instancias, creando el caldo de cultivo de una extendida corrupción a todos los niveles. Esta situación puede explicar, junto a otros factores, la baja tasa de conflictividad individual (entendida acá como el número de demandas entabladas en relación con el número de trabajadores separados del empleo en un año) a la que ya hicimos referencia. Igualmente, los resultados del desempeño de la JL en materia de derechos colectivos confirman que en México existe un manejo abiertamente discrecional de los mismos, lo que ha favorecido a los sindicatos corporativos quienes controlan la representación ante las Juntas y cuentan con el apoyo de la STYPS. En síntesis, el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial, previa profesionalización de los jueces en la materia, es un imperativo de la reforma estructural.<sup>9</sup>

### **Aciertos y limitaciones de los diseños alternativos**

Desde 1989 a la fecha, cuando el tema fue debatido en un amplio foro convocado por la Cámara de Diputados, las posibles reformas a la legislación laboral formaron parte de la agenda pública, cobrando mayor fuerza al comienzo de cada una de las administraciones para después caer en el estancamiento. Las alternativas de reemplazo a las regulaciones vigentes fueron auspiciadas por diversos actores (principalmente organizaciones sindicales y patronales; partidos políticos), a través de diferentes instrumentos (acuerdos, compromisos e iniciativas de ley) y en distintos espacios: desde el Congreso de la Unión hasta los esquemas tripartitos (ANEPYC/1992; MCD/ 2001-2002), bipartitos (CTM/ Coparmex-Nueva Cultura Laboral/1995; CCE/CT, 2002) y otros convocados en torno a la campaña electoral del 2000 por organizaciones sociales de diverso tipo (Veinte compromisos por la libertad y la democracia sindical).<sup>10</sup>

Un factor de continuidad fue la decisión de los sucesivos gobiernos de abrir el paso a un mayor protagonismo de los actores, lo que se acentuó después de que en 1997 el poder ejecutivo no contó

---

<sup>9</sup> Los datos relativos a México provienen de Graciela Bensúsán, México, 2006. En el anexo de ese capítulo se detalla la metodología del estudio sobre el desempeño del sistema de justicia laboral y las fuentes utilizadas a lo largo del mismo.

<sup>10</sup> Un análisis de las distintas etapas de la reforma laboral en México y de las iniciativas se encuentra en Bensúsán, 2000 y 2003.

con el control de la mayoría en el poder Legislativo. Esta situación contrastó con el absoluto predominio de la voz presidencial en la decisión que dio origen a la promulgación de una nueva *Ley Federal del Trabajo* en 1970 y a las reformas procesales de 1980, cuando se aprobaron las últimas reformas importantes en este ámbito institucional por el poder Legislativo. Otro elemento a destacar es que desde el régimen del presidente Salinas hasta la última administración, el contexto de la reforma fue el de un abierto acercamiento del gobierno con las posiciones empresariales, sin poner por ello en entredicho el lugar estelar asignado al sindicalismo corporativo aglutinado en el CT. Si embargo, a partir de la segunda mitad de los noventa se observó una mayor apertura y reconocimiento a la pluralidad sindical, cuando se invitó a los representantes del STRM a la discusión de los principios de la Nueva Cultura Laboral (1995) y, más tarde, la UNT (organización formada en 1997 a partir de la escisión del CT y de otras fuerzas independientes) se integró a la Mesa Central de Decisión para la Actualización y Modernización de la Legislación Laboral (2001-2002). Paradójicamente, mientras mayor pluralidad y protagonismo cobró el Congreso de la Unión, menor importancia se asignó a los legisladores en el tema de la reforma laboral, a pesar de que en él se presentaron iniciativas auspiciadas por el PAN (1995); el PRD/UNT (2002) y el CT/CCE a través de diputados del PRI y el PAN (2002).

Varios son los factores que podrían explicar el fracaso de las tres últimas administraciones en promulgar una nueva legislación laboral: desde la mayor posibilidad de flexibilizar en los hechos las normas laborales —gracias a la tolerancia de los sindicatos y la tradicional flexibilidad en las empresas de menor tamaño por la ausencia de sindicatos reales y la ineffectividad de la IT y la JL— hasta la supuesta búsqueda de consensos entre quienes podrían perder más con los cambios, como es el caso de la dirigencia sindical tradicional, cuya subsistencia y la de sus intereses depende de los candados corporativos de la legislación vigente: ¿qué otra cosa podrían ofrecer al gobierno y a los empleadores sino su tolerancia frente a una estrategia de bajos salarios, precariedad y violación de la legalidad acompañada de paz laboral?

En cualquier caso, acá nos interesa mostrar qué es lo que ofrecen los diseños institucionales presentados por la Coparmex (1989), el PAN (1995), el PRD/UNT (2002) y el CT/CCE (2002), considerando los problemas de diseño institucional señalados en el apartado anterior.

Un primer señalamiento es que ninguno de estos diseños da respuesta a la totalidad de los requerimientos de una verdadera "reforma estructural" pero algunos pueden ser clasificados como ajustes puntuales (Coparmex/1989; CCE/CT, 2002) mientras otros se acercan más a aquella, porque tocan aspectos fundamentales del viejo arreglo corporativo (PAN, 1995; PRD, 1997 y PRD/UNT, 2002). En cambio, hay que destacar que ninguno de estos diseños contempla cambios en el diseño de la IT, institución prácticamente olvidada en la gran mayoría de los análisis sobre la reforma, a pesar de la gran importancia asignada a la misma en otros países de la región, principalmente Argentina, Brasil y Chile (Bensusán, 2006). Tampoco se incluye en ningún caso propuesta alguna para contar en el futuro con un seguro de desempleo, tal como existe en esos tres países.

Otra cuestión es que si se compararan las propuestas del PAN (1995) y del PRD/UNT (1997, 2002) se encontrarían fuertes afinidades (debidas a las que guardan sus autores, más que a las que sostiene-

nen las respectivas organizaciones). Al respecto cabe destacar las soluciones ofrecidas para desmontar el arreglo corporativo en el mundo sindical y en el sistema de justicia laboral, trasladándola al Poder Judicial. Se trata sin duda de distintos caminos pero orientados a un mismo objetivo. Por ejemplo, mientras la propuesta del PAN introduce cambios significativos en la estructura de la representación sindical la propuesta del PRD/UNT descansa en la creación de un Registro Público Federal y Autónomo de Sindicatos y Contratos Colectivos de Trabajo así como en el aumento de la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo, dando más recursos de poder a las bases.

Por el contrario, la propuesta CT/CCE, también conocida como la iniciativa "Abascal", se aleja por completo de la del PAN (1995) y termina siendo una de las más limitadas, dejando fuera aspectos fundamentales presentados por la propia Coparmex en 1989. Además, ambas propuestas (Coparmex y CCE/CT) comparten la misma idea de que se debe avanzar en la flexibilidad legal sin ofrecer a cambio mayores garantías a los trabajadores o diseñar mecanismos para evitar que la mayor inestabilidad laboral se traduzca en exclusión. Tampoco se mejoran las condiciones de trabajo, siguiendo la tendencia de recortar la jornada laboral como se ha hecho en Brasil y Chile o a aumentar las prestaciones (muy por debajo en México respecto a las existentes en estos países en materia de aguinaldo y vacaciones, por ejemplo) y se hace en las propuestas del PAN (1995) y PRD/UNT (1997-2002).

Quizás el mejor ejemplo para explicar cómo podría lograrse la actualización de los diseños institucionales para adaptarlos a las nuevas condiciones mejorando la protección al trabajador lo ofrece el sistema de indemnización legal por despido injustificado, aspecto que se mantiene sin cambios importantes en las iniciativas conocidas.<sup>11</sup> Como se vio, el régimen vigente establece como principio general los contratos indeterminados y una de las indemnizaciones más altas en la región pero no impide que la rotación laboral sea altísima (casi del orden de 45%) y solamente se traduce en una tasa muy baja de demandas laborales (del orden de 6%) por este motivo, según resulta de una estimación que toma en cuenta la totalidad de separaciones del empleo en un año (2001) y el porcentaje de demandas por despido injustificado en ambas jurisdicciones (Bensusán, 2006). En los hechos, salvo por lo que se refiere a las grandes empresas, los empleadores pagan en el peor de los casos la mitad o menos de lo establecido en la ley. Se trata, sin embargo, de un régimen muy difícil de hacer operar cuando el trabajador pierde con mucha frecuencia el empleo porque depende de que entable una demanda para acreditar el carácter injustificado del despido, lo que en el caso de las pequeñas empresas en muy pocas oportunidades concluye en el cumplimiento del laudo. En tales circunstancias, llama la atención que en México no se haya discutido siquiera la posibilidad de adoptar un mecanismo como el FGTS de Brasil que permita prever el pago oportuno de la indemnización junto a un seguro de desempleo. Este sería sin embargo un ejemplo de cambio estructural y mejoraría la protección al trabajador por lo que debería ubicarse al menos en el centro de la discusión de cualquier

<sup>11</sup> Una excepción sería la propuesta de eliminar la obligatoriedad del aviso escrito de despido establecido en la Iniciativa del CCE/CT presentada a la Cámara de Diputados en diciembre del 2002.

posibilidad de lograr una mayor flexibilidad de salida del empleo e incluso sobre la mejor forma de distribuir el riesgo de los mercados laborales inestables.

En materia de derechos colectivos habría que examinar también cómo se puede lograr que los sindicatos acepten sacrificar poder legal para ganar autonomía, aspecto en el cuál la propuesta del PRD/UNT contiene diversas soluciones que deberían ser fortalecidas para lograr un tránsito gradual y ordenado a un arreglo sindical transparente, competitivo y plural.

En síntesis, el cuadro 1 presenta las principales semejanzas y diferencias entre las iniciativas presentadas a lo largo de los últimos quince años, demostrando que existen diferentes alternativas de diseños y que hace falta una discusión seria de las mismas tomando en cuenta las exigencias de la doble transición, política y económica por la que atravesó el país a lo largo de este periodo.

### **Viraje en la política laboral: precondition de la reforma estructural**

La reforma estructural de las instituciones laborales debe ser parte esencial de la transición hacia una gobernabilidad democrática sustentada en el Estado de derecho y el cumplimiento de la legalidad. Debe ser parte también de un nuevo pacto social basado en un nuevo equilibrio entre las exigencias de flexibilidad laboral que impone el mercado y las de protección a los trabajadores en el marco de un modelo de desarrollo que promueva de manera central la generación de empleos de calidad, acompañado de políticas públicas con una clara orientación redistributiva, tal como ha sido propuesto en otros capítulos de este libro.

Es claro que la ausencia de una propuesta formulada desde el mismo gobierno de la alternancia (2000-2006), más que un reconocimiento a la autonomía de los actores, fue una estrategia para eludir una responsabilidad estatal fundamental. Prueba de ello es que el mismo presidente Fox, quien firmó como candidato los 20 compromisos por la libertad y la democracia sindicales, terminó aliándose a los viejos actores corporativos y restringiendo la agenda de las transformaciones a nivel de la legislación laboral, sin permitir siquiera la discusión de reformas constitucionales, lo que imposibilitaba la adopción de cambios estructurales.

Además de que la indiscutible proximidad de la nueva administración con el punto de vista empresarial era una condición poco propicia para ejercer un contrapeso legítimo en este incipiente y opaco debate —el que se organizó entre 2001 y 2002 en el seno de la MCD— no se enviaron tampoco las señales que podrían haber aumentado el interés de los viejos actores corporativos —tanto de las organizaciones empresariales como sindicales— en asumir los riesgos y la incertidumbre que supone el cambio de reglas de juego en este escenario. Por el contrario todo indicaba que poco o nada cambiaría en el sentido de la política laboral del gobierno de la alternancia, al menos por lo que se refiere al mundo del trabajo (Bensusán, 2005).

Promover un debate abierto y sustentado en diagnósticos precisos sobre la situación del mercado laboral y el desempeño de las instituciones es una responsabilidad que debería asumir un go-



Cuadro 1

**Comparativo de las propuestas sobre la reforma laboral**

Coparmex		PAN	PRD/UNT	CCE/CT
<b>Protección, flexibilidad y productividad</b>				
Conservación de condiciones de trabajo mínimas. Menor nivel de protección y	Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las vacaciones, aguinaldo, primas de vacaciones y dominical y licencia de maternidad). Participación de los trabajadores en los activos de las empresas.		Mejoramiento de condiciones de trabajo (reducción de la jornada y aumento de las prestaciones).	Conservación de condiciones de trabajo mínimas.
Ampliación sustancial de la discrecionalidad patronal vía la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador/empleador).	Ampliación limitada de la flexibilidad numérica (restricciones a la reinstalación, facilidades para los contratos temporales, periodo de prueba) de los tiempos de trabajo, salarial y funcional (negociada-unilateral).		Conservación de la estabilidad laboral (PRD admitió el periodo de prueba en forma restringida.)	Ampliación de la flexibilidad numérica, funcional y de los tiempos de trabajo (negociación trabajador/empleador).
Conservación de CNSM.	Bilateralidad en productividad capacitación y reparto de resultados: a nivel de centros de trabajo (delegados-comités de empresa) y sectorial.  Conservación de CNSM.		Supresión de la CNSM y creación del INSPRU.	Conservación de CNSM.
Autonomía y registro sindical	Simplificación del trámite de registro.	Simplificación de trámite de registro y eliminación de restricciones.	Flexibilidad negociada con sindicatos: funcional, salarial y de los tiempos de trabajo	Comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas
			Bilateralidad en productividad, capacitación y estímulos a nivel de centros de trabajo (delegados del personal y comités de empresa), sectorial y nacional	
			Creación de las Cámaras Sectoriales (tripartitas) con facultades amplias.	
Supresión de cláusulas de exclusión.	Supresión de cláusulas de exclusión.	Supresión de cláusulas de exclusión.	Simplificación del trámite de registro y creación de un Registro Público de Sindicatos (incluyendo directivas) y CCT con total autonomía e imparcialidad.	Mayores requisitos para la obtención y conservación del registro que actuarán como candados para evitar el avance del sindicalismo independiente.
			Libre determinación de tipos organizativos, incluyendo los sindicatos internacionales.	
			UNF: procedimiento de titularidad ante el Registro Público de sindicatos y CCT, con reglas que permitan dar transparencia y legitimidad al proceso y establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.	

Cuadro 1

Comparativo de las propuestas sobre la reforma laboral  
(continuación)

Coparmex	PAN	PRD/UNT	CCE/CT
Representatividad y contratación colectiva auténticas			
Sin cambios	Negociación de pactos colectivos de trabajo con la representación electa en la empresa (procedimiento con garantías contra la manipulación patronal).	PRD: Se mantuvo la negociación a cargo del sindicato con la participación de delegados de los trabajadores (o en su caso, del comité de empresa) y (PRD/UNT) se exige que el patrón comunique previamente a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, obligatoriedad del recuento previo, por voto secreto.	Restricciones para el emplazamiento de huelga con fines de contratación colectiva (mayor protección al status quo en materia de titularidad)
		PRD/UNT: Se establecen sanciones para las prácticas patronales discriminatorias y antisindicales.	
		PRD: Participación de delegados de los trabajadores junto a las directivas sindicales.	
		PRD: votación de cláusulas de exclusión por la asamblea.	
		Propuesta de la fracción Parlamentaria del PRD (1998): prohibición de la c. de separación.	
	No se prevé la protección ante prácticas antisindicales.		
	Negociación a través de los representantes electos en los centros de trabajo.	Propuesta UNT: sin cambios	
	Prohibición		

Liberalización del derecho de huelga				Mayores restricciones e intervención estatal (aumento de la capacidad estatal de prevención y resolución de conflictos)
Mayores restricciones e intervención estatal (aumento de la capacidad estatal de prevención y resolución de conflictos)	Ampliación del objeto: defensa de interés colectivo	Igual		
	Nuevo requisito:			
	Votación de la asamblea previa al estallido.	UNT/sin cambio		
		Votación de la asamblea de trabajadores previa al estallido/PRD		
	Modalidad: definida o indefinida.			
	Servicios públicos esenciales: prestación de servicios a juicio de la autoridad administrativa.	Sin cambio		
Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes		Prestación de servicios esenciales ordinarios, según enumeración de ley/PRD		
	Terminación: arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes después de 30 días de estallada.	UNT/sin cambio		
		No se prevé		
Sistema de justicia laboral independiente				
Conservación de juntas de conciliación y arbitraje	Jueces de lo social en el ámbito del poder judicial	Jueces laborales en el ámbito del poder judicial	Conservación de Juntas de conciliación y arbitraje	
Cambios procesales: tendientes a eliminar protección al trabajador	Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral	Cambios procesales en el marco de la reestructuración completa del sistema de justicia laboral	Cambios procesales = COPARMEX y Propuestas del Proyecto de Código Procesal en el marco de NCL (1999)	
Cambios en el artículo 123 de la Constitución				
S/C	Reforma del apartado A	Reforma del Apartado A y supresión del B +, creación de un capítulo para TSE en Título de Trabajos Especiales de la LFT, conservando derechos adquiridos y reconociéndoles plenos derechos colectivos.		S/C
Cambios en la Inspección del Trabajo				
S/C	S/C	S/C	S/C	
Seguro de desempleo				
No	No	No	No	

Fuente: Bensusan (2003).

bierno proveniente de la izquierda del espectro político del país, evitando caer en la fácil tentación de las salidas conservadoras (que no solamente predominan en los partidos y gobiernos alineados a la derecha) y aprovechando la mayor confianza que los sindicatos verdaderamente representativos y los trabajadores pudieran tener respecto de sus intenciones, al iniciarse el proceso de reforma. En cualquier caso, el margen para el inmovilismo parece agotarse rápidamente. No solamente porque grandes problemas nacionales quedarán sin atenderse si no se cambian las reglas del juego en este escenario sino porque el contexto político cada vez presiona más hacia la apertura, la democratización y la rendición de cuentas del mundo sindical y empresarial. De la existencia de cauces institucionales legítimos y eficaces para resolver los conflictos que emerjan en estas circunstancias dependerá qué tantos costos se generen con una mayor efervescencia y radicalización de las demandas.

Pero el status quo predominará si no se envían señales contundentes de que el gobierno dejará de respaldar la simulación y la corrupción y que, cuando corresponda, intervendrá con total imparcialidad para resolver los conflictos de intereses de diverso tipo. Aunque no pueda recuperarse el tiempo perdido en la trampa tendida a los trabajadores por los beneficiarios del corporativismo y la supuestamente Nueva Cultura Laboral, auspiciada por las dos últimas administraciones, ni la que asuma el gobierno el 2006 pueda por sí sola cambiar las reglas del juego, deberá reformularse de inmediato la política laboral y las formas de relación con los actores sociales. Este viraje en la política gubernamental constituye una precondition para remover las inercias, impulsar un nuevo pacto orientado a facilitar la transición laboral hacia un arreglo democrático basado en la equidad y abrir el paso a las reformas estructurales en el mundo del trabajo de manera articulada con las que se adopten en otros terrenos, muy particularmente en lo que se refiere a las políticas sociales.

## Bibliografía

- Bensusán, Graciela (coord.), 2006, "Diseño legal y desempeño real: México" en *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Porrúa/UAM-X (en preparación).
- , 2006, "Instituciones laborales desde una perspectiva comparativa", en *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Porrúa/UAM-X (en preparación).
- , 2005, "La inspección del Trabajo en México", ponencia presentada en el Seminario: Inspección laboral y regulación del mercado de trabajo, Cambridge, Massachussets, en Massachussets Institute of Technology 21 de enero.
- , 2003, "Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional", en *Perfiles Latinoamericanos*, 22, México, Flacso. pp. 11-49.
- BID, 2004, *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL, 2001, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile.

- O'Donnell, Guillermo, 1993, "Estado, democratización y ciudadanía" en *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, núm. 128, noviembre-diciembre, pp. 62-87.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino, 2006, "Diseño legal y desempeño real: Argentina", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, Porrúa/UAM-X (en preparación).



## Libertad sindical: otra incumplida promesa de Fox en campaña

*José Alfonso Bouzas Ortiz\**

Las relaciones laborales han sido siempre, en el mundo capitalista, tema de particular conflictividad porque a diferencia de otras relaciones sociales en éstas, el punto de convergencia se establece en lo que hace el hombre y los satisfactores que requiere para sus necesidades.

De mayor complejidad han resultado también las relaciones colectivas del trabajo debido a que se encuentra presente la contradicción referida con anterioridad. El sindicato como actor colectivo, ha presentado en la historia importantes prácticas antisociales o ha sido apoyo del aparato de gobierno e, incluso, han estado presentes lo uno y lo otro.

Con esos tintes se desarrolló la acción de los trabajadores y el sindicalismo en México y, cada vez, se convierte más en un estigma del que pareciera no poderse desembarazar. No es factible pensar que la definición de los términos de las relaciones laborales pueda quedar en manos del empleador, pero hoy vemos que los escenarios referidos y posiblemente otros aunados a ellos, paralizan la acción individual y colectiva de los que vivimos de trabajar.

En este contexto, los procesos de cambio en los que está comprometido el mundo global de hoy, han sido particularmente difíciles porque se suman a las trabas internas de nuestro país, las que en todos los países se viven y que son evidencias de contradicciones propias del sistema: por ejemplo, el permanente crecimiento poblacional y reducción del mercado de trabajo que motivó que la Organización Internacional del Trabajo desde 1995 declarara al desempleo como la principal pandemia a enfrentar.

### Empleo

En el país la economía formal a la que debiera integrarse una población económicamente activa (PEA), del orden de 42.5 millones de personas, no despunta ni está creciendo, porque no se están creando nuevas empresas privadas, porque la pequeña y mediana empresa cierra frente a la imposibilidad de competir con los grandes monopolios que hoy definen las pautas fundamentales de la economía y

---

\* Investigador titular del IIEC, UNAM.

desde otro ángulo, porque economías como la nuestra, son incapaces de competir en condiciones como las que impuso China y en general los países asiáticos, entre otras razones, porque aun cuando el control de los sindicatos y trabajadores por parte del gobierno es casi absoluto, al gobierno le ha sido materialmente imposible establecer mayores degradaciones del trabajo y por ello, con mucha facilidad emigraron las maquiladoras a Asia y cierran las empresas golondrinas que dos lustros atrás parecían ser puertas de empleo factibles.

Frente a esta realidad, un tema de debate es: ¿Que tan rígido es el régimen laboral en México? ¿Qué tanto la rigidez obstaculiza el incremento de la productividad?

Cada vez nos queda más claro que el régimen laboral y particularmente el marco normativo del trabajo en México, ha sido y es por demás flexible, al grado en que es techo de relaciones laborales tan diversas como pueden ser las de sectores industriales como la del petróleo, con una importante tradición laboralista y también cobertura de otros sectores como el comercio y los servicios, plagados de simulación contractual identificada como "contratos de protección" que son mecanismos a los que se recurre como forma de evitar los compromisos y responsabilidades laborales, no porque éstos sean imposibles de satisfacer, sino por una cultura del fraude que mina a nuestra sociedad y sus instituciones.

Los saldos son fatales, 50% de la PEA en el sector informal, ello alentado por el eufemismo de "haciendo lo que sea será factible obtener un ingreso superior al salario mínimo". Ésta inserción en el mercado informal cuenta con la tolerancia e incluso legitimación del gobierno que promueve el "changarrismo", ante su incapacidad de abrir opciones sociales más responsables.

Un crecimiento que por cada punto que se alcanza, permite cuando más ofertar 150 mil nuevos empleos, una población fundamentalmente joven que cada año presiona con millón y medio de nuevos demandantes en el mercado de trabajo y aunado a ello, una población femenina que algunos lustros atrás permanecía en sus casas dependiendo del ingreso de un barón cabeza de familia y, hoy las mujeres no sólo quiere, sino que se ven impelidas a salir a trabajar.

A su vez, el sector privado sostiene que una legislación laboral actualizada y más flexible incentivaría la inversión y reduciría el costo del empleo formal, y de esta manera, reduciría el tamaño del sector informal; que de esta forma se tendrían condiciones para crear más de 300 mil trabajos por punto de crecimiento del PIB. Sin embargo, la anterior afirmación, deja de considerar que el marco normativo del trabajo permite finalmente la presencia de todo tipo de flexibilidades; funcional y numérica y pruebas de ello la tenemos en la historia del trabajo en México, apreciando que sectores tan consolidados y con tanta tradición laboral como el referido sector petrolero coexiste a la vez que otros seriamente degradados que fomentan el trabajo precario, donde se ubica la mayoría de las personas que no podían permanecer desempleadas.

Tengamos en cuenta también que hay una tendencia a desplazar fuerza de trabajo de la formalidad hacia empleos precarios en prácticamente todas las actividades; vivimos un momento en que desairar las prestaciones laborales de mediano y largo plazo, por ejemplo, la jubilación o el pago de aportaciones para vivienda, ante la inminente necesidad de conservar el trabajo que se tiene. La ma-

yoría de los derechos derivados de la relación laboral, hoy son letra muerta, las relaciones laborales toman cada vez más distancia de la norma aplicable.

Respecto de sus ingresos, la fuerza de trabajo ocupada en el empleo formal, asciende a más de 6 millones de trabajadores que percibe ingresos inferiores a un salario mínimo y ello nos habla de pobreza extrema, realidad que es aceptada en tanto no se encuentra alternativa, pero que lleva a los colocados en esta situación a estimar, incluso, mayor generosidad en la delincuencia, que la que encuentran en trabajar.

Excluido el anterior sector, los salarios del resto de la PEA se encuentran entre dos y tres mínimos y de manera excepcional de cuatro a seis salarios mínimos, lo que conforma trabajadores dóciles ante la perspectiva de perder estos ingresos y los coloca con escasas posibilidades de pretender mejorar sus condiciones de trabajo, con una cotidiana subordinación en los distintos aspectos de la relación laboral, incluso actuando en contra de sus posibles mejores condiciones laborales, obligados a aceptar la flexibilización laboral que se impone; jornadas de trabajo más largas e incluso abiertas, contrataciones sin estabilidad denominadas por honorarios, inexistencia de prestaciones sociales aportadas por el Estado, carencia de seguridad e higiene implementadas en el trabajo, intensidad y productividad, promoción y calificación, recortes de personal; eliminación de cláusulas contractuales, por asistencia, puntualidad, antigüedad, capacitación y productividad, y otras más.

En este contexto destaca también la pérdida de libertad sindical, el no ejercicio del derecho de huelga como forma de lucha y el olvido de la contratación colectiva ante empresas de servicios que ofrecen empleo como "trabajadores externos" a la empresa a la que sirven *outsourcing* y, de esta forma, liquidan la estabilidad en el empleo. Sin que se tenga un registro medianamente confiable, podemos estimar que prácticamente la totalidad de las empresas que se instalaron en los últimos seis años y/o redefinieron su razón social, lo hicieron de modo preciso estableciendo empresas intermedias que las liberan de responsabilidades laborales. Éste es el sueño de la mayoría de las empresas con tradiciones laborales de tiempo atrás establecidas, muchas de las cuales también han adelgazado su planta de trabajadores hasta llevarla al mínimo de personal ante el que responden y sirviéndose de las referidas empresas de servicios que tercián en la relación laboral y controlan por una razón de mercado al personal.

Si apreciáramos que este esquema ha reducido los costos laborales podríamos entender la razón por la que se ha generalizado, pero en rigor podemos afirmar que incluso los incrementa, en tanto que la empresa productora paga un porcentaje de la nómina a la empresa de servicios, porcentaje que va de 20 a 30% y que recibe a cambio lo que los empresarios denominan tranquilidad laboral, supresión de los sindicatos, del contrato colectivo y de las posibles acciones de huelga. Entre más conocemos las formas de funcionar estas empresas de servicios, más pensamos que son prácticas fraudulentas consentidas por la autoridad laboral, prácticas que se generalizan porque los sindicatos han sido incapaces de enfrentarlas y los empresarios optan por ellas ante su incapacidad de establecer honestas y responsables relaciones laborales. Contratos de protección y empresas de servicios han flexibilizado



totalmente el marco real de las relaciones laborales y minado el derecho del trabajo al grado en que a la fecha un significativo porcentaje de las relaciones laborales violenta la ley con el conocimiento y consentimiento de autoridades y sindicatos.

## Sindicatos

Mucho se ha escrito sobre el esquema sindical desarrollado en México, su crecimiento paralelo al del aparato de gobierno establecido después de la Revolución de 1910-1917; la forma como se comprometieron las direcciones sindicales en el proceso político nacional y su estabilidad; las razones por las que las direcciones sindicales se montan en los sindicatos y en los derechos de los trabajadores y lo que para ellas ha representado; la forma como los derechos de los trabajadores pasaron a depender más de la anuencia de la dirección sindical que de la conquista de ellos. En todo caso, el momento obliga a un corte y apreciar a qué grado la deshonestidad de los actores ha perjudicado y en todo caso, apreciar las necesidades para remontar el panorama actual desalentador.

Los sindicatos siguen siendo actores necesarios en la relación laboral y pensamos que seguirán siéndolo en tanto exista la relación colectiva y la representación de los trabajadores en ésta sea una necesidad. Podemos señalar un listado de conductas sindicales poco afortunadas, pero diremos que se sintetizan en que existe una distancia significativa entre la conducta de los dirigentes de los sindicatos y lo que es la razón de ser de estas organizaciones sociales. Hoy es necesario entrar a un proceso de saneamiento, por demás difícil, en tanto median intereses muy fuertes que trabajan consciente o inconscientemente en contra de ello.

Desde el inicio del gobierno de Vicente Fox se planteó la necesidad de que la democracia política transitara hacia la democracia sindical e incluso, fue uno de los compromisos que asumió el entonces candidato del PAN desde campaña, compromiso que no lo cumplió. En un primer momento, porque le tembló la mano frente al corporativismo sindical que ya sin vínculos con el aparato de gobierno se presentaba como una potencial amenaza ante cualquier conducta que pusiera en duda los costos de poder que se ejercen. A la fecha, con un franco desconocimiento de lo que representa el sindicalismo corporativo y no corporativo, intenta desarticularlos mediante acciones que privilegian esquemas sindicales proempresariales o los denominados *blancos*, así las determinaciones que instrumenta, son desaciertos que cada vez más construyen condiciones de ingobernabilidad.

El fracaso de la política laboral y de las relaciones con los sindicatos es total, el *gobierno del cambio* evidencia que no pretende más que establecer relaciones laborales proempresariales y su determinación de imponerlas a cualquier costo. Median “estrategias” que van desde las declaraciones de buena voluntad cristiana —que cada vez resultan ser menos convincentes— hasta determinaciones fascistas, ejemplo de los peores términos de relaciones sociales.

Por cuanto a la conducta de las direcciones de los sindicatos, debemos señalar que existen las siguientes tipologías:

1. *Las tradicionales o corporativas.* Reiteran ser los voceros de los trabajadores, insisten en representar sus intereses y se aferran al poder no estando dispuestos a ninguna modificación en las relaciones laborales que pudiera cuestionarlos. Aceptan suscribir cualquier reforma laboral flexibilizadora e incluso sostienen la tesis de que son necesarias para incentivar el empleo; pero se oponen a cualquier reforma que tenga que ver con los términos en que se encuentran establecidos los sindicatos en el marco normativo actual. Reelección, voto cantado (público, abierto y ante los sindicatos contendientes por la titularidad y ante el patrón), centralización del poder y el tradicional papel que los sindicatos jugaron y juegan pese al gobierno del cambio, entre los trabajadores y los patrones, los trabajadores y el gobierno. Sigue siendo su razón de existir fortalecerse y proyectarse pero con una diferencia respecto del pasado: en tanto que ya no se encuentran insertos en el mecanismo de poder gubernamental —o cuando menos ya no se encuentran con la relevancia que en el pasado tuvieron—, poco o nada pueden obtener y ofrecer a los trabajadores que representan, y ellos se percatan del hecho.
2. *Los libertarios, democráticos y opositores al sindicalismo tradicional.* Son los que viven en una permanente contradicción, en tanto son los promotores de la libertad y democracia en las organizaciones sindicales y, a la vez, a su interior se dan prácticas por demás cuestionables en comparación con lo que pregonan. Con diferencias significativas han construido una avanzada idea —que no concluida— de lo que una reforma laboral requiere, encontrándose en el vértice el tema de la libertad y democracia sindical. Por primera vez se habla de la necesaria modernidad, de cambios imperativos y de nuevas actitudes ante el trabajo.

El problema radica en que el proyecto propuesto por estos sindicatos —integrados en su mayoría en la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)—, no ha pasado por la sociedad; los trabajadores no lo conocen, no lo han discutido y menos enriquecido y por ello a la fecha, no obstante ser el proyecto alternativo al oficial, carece de raíces que lo sostengan y presenta serias deficiencias que serán subsanadas en la medida en que se colective.
3. *Los sindicatos blancos.* Proclives a las determinaciones de los empresarios y que tienen su origen en el sindicalismo gestado de tiempo atrás en Monterrey y, que ahora, en el “gobierno del cambio” recibe un significativo impulso. Este sindicalismo se desarrolla en el centro del país e incluso registra en días actuales una nueva central, la que no tuvo ninguna oposición a reconocerla por parte de las autoridades del trabajo. Crece y se fortalece el sindicalismo de este corte beneficiado por las condiciones económicas que hemos referido. Es un sindicalismo que declina ante los patrones y acepta lo que ellos determinan, es el sindicalismo que desearía Carlos Abascal, en tanto renuncia a la confrontación de intereses y acepta la conducción del empleador.

## Reforma laboral

La reforma laboral se discute ya por cerca de veinte años sin concreciones importantes, este hecho nos debe hacer pensar en diversas hipótesis y suscribirnos y trabajar por aquella que más nos convenza. Algunas de esas hipótesis, podríamos esbozarlas de la siguiente manera:

- a. *No es necesaria la reforma laboral y por ello el intento de realizarla fracasa.* Esto no es cierto y prueba de ello es que la distancia entre las relaciones laborales reales y lo que la norma ordena, es cada vez mayor. El 90% de la contratación colectiva es simulada y la mayoría de los trabajadores pierden o renuncian a sus derechos, incluso aquellos que la ley tiene como irrenunciables.
- b. *La reforma laboral es necesaria y el contenido de ella es la razón de conflicto.* Supuesto en el que nos vemos ante dos posibilidades: una reforma neoliberal o una reforma de contenido social y democrático.

En 1995 las organizaciones empresariales nacionales (Coparmex, Consejo Coordinador Empresarial, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Confederación de Cámaras Industriales de México, la Asociación de Banqueros, etc.) y las organizaciones de trabajadores/as que participan en el Congreso del Trabajo que representan 97% de todos los trabajadores mexicanos (Confederación Mexicana de Trabajadores, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Confederación Regional Obrero Mexicana, Confederación Obrera Revolucionaria, etc.), llegaron a un consenso sobre la necesidad de reformar la legislación laboral mexicana. El documento "Por una nueva cultura laboral" entre la Coparmex y la CTM fue firmado el 27 de julio de 1995; y los "Principios de la nueva cultura laboral" fueron respaldados por la mayoría de las organizaciones empresariales y de trabajadores el 13 de agosto de 1996. En ese momento, los partidos estuvieron de acuerdo en convencer al Congreso para que aprobara una ley con base a estas áreas de consenso.

En realidad no existían tales puntos de acuerdo y menos una nueva cultura laboral, disfraz que ocultó la pretensión del gobierno de Vicente Fox de dar todas las posibilidades necesarias al sindicalismo proempresarial que se había desarrollado décadas antes en Monterrey y que fomentaba en las mejores condiciones los contratos de protección y las empresas *outsourcing*.

El último intento de concretar la reforma laboral se realizó en 2005. El documento de la iniciativa habla de que recogen las 85 iniciativas de reformas a la LFT presentadas entre 1991 a febrero de 2005; que se toma en consideración únicamente 55 de ella, por ser de competencia del Congreso; que de estas iniciativas sólo cuatro son de reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, y que fueron propuestas en el siguiente orden: Partido Alianza Social (PAS), presentada el 24 de septiembre de 2002; Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentada el 31 de octubre de 2002; Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presen-

tada el 12 de diciembre de 2002 y Partido Convergencia por la Democracia presentada el 2 de junio de 2004.

El dictamen establece que por diversas razones, como que implican reformas constitucionales o de la participación de más de una comisión, y tomando en cuenta que el proyecto PRI-PAN-PVEM "...es consecuencia del diálogo, análisis y consenso de los sectores productivos del país, se integró una Mesa Central de Decisión como órgano resolutorio y de mando, un Equipo de Trabajo sujeto a una agenda para elaborar y proponer a la primera, adecuaciones y reformas a la legislación laboral vigente y un Subcomité de Trabajo y Redacción, con miras a buscar los grandes consensos en la adecuación de la ley laboral".

El dictamen sostiene también que la iniciativa por sí sola aglutina la mayoría de ideologías partidistas representadas en la Cámara de Diputados y el mayor número de planteamientos hechos por la mayoría de los diferentes diputados presentados en las demás iniciativas.

Concluye la iniciativa sosteniendo que el documento que se somete a consideración de la subcomisión de trabajo, analiza las 55 propuestas restantes tomando como base la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios de los partidos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México, el 12 de diciembre de 2002.<sup>1</sup>

Respecto de esta última intención de hacer pasar la reforma laboral, con todas sus consecuencias podemos opinar de la siguiente manera:

- a. No es cierto que el proyecto haya sido consecuencia de diálogo, análisis y consenso entre los sectores productivos, en las fases primarias de la mesa se levantó la UNT, de manera precisa por disentir de las conclusiones a las que mayoritariamente se llegaba; conviene recordar que fue la propia Secretaría del Trabajo la que definió quiénes y en que proporción debían sentarse en esa mesa.
- b. Con mucho, el proyecto no puede ser considerado como aglutinador de ideologías partidistas representadas en la Cámara de Diputados, y los planteamientos de una reforma de la importancia que tiene la laboral no debe medirse de modo cuantitativo en su contenido.
- c. Tampoco pueden ser argumentos que minimicen las otras propuestas, el que deben pasar por más de una comisión o impliquen reformas constitucionales, sino todo lo contrario, precisamente por ello debieran haber llevado a estos entusiastas diputados en busca de la gran reforma laboral, a detenerse en sus pretensiones apresuradas.
- d. Se confirma que el proyecto es del anterior Secretario del Trabajo y, por ello, bien denominado como "proyecto Abascal", pues al igual que el anterior, es una idea de reforma laboral armada en el escritorio de unos cuantos abogados de empresa encabezados por el propio

---

<sup>1</sup> Documento de trabajo de la Subcomisión Especial para la Reforma a la LFT de la Comisión correspondiente de la Cámara de Diputados, 5 de abril de 2005.

Abascal quien en el pasado fuera presidente de la cámara empresarial; y las manos ajenas que alcanzaron a entrar, son del sindicalismo corporativo cuya preocupación principal para dar anuencia a la flexibilización del trabajo fue, como lo hemos señalado con anterioridad, que no se les tocara en sus condiciones de dominio y sometimiento que tienen sobre la clase trabajadora mexicana.

La reforma laboral es necesaria, nunca mejor que ahora nos percatamos de las importantes incongruencias establecidas en la Ley de 1931 y llevadas a la de 1970 y, que son consecuencia de un esquema en el que dieron de manera formal los derechos a los trabajadores a condición de que el propio texto de la Ley garantizara su no ejercicio o práctica acorde con el aparato de gobierno. Una cultura social de decir que se hace preciso aquello que no se hace, que se da aquello que no se da, que se reconoce aquello que precisamente se desea limitar. Libertad sindical con sindicatos que de nacimiento no son libres ni frente al Estado, ni ante sus direcciones y, tampoco ante los empleadores que también inciden en la conformación de la organización y a partir de ello, todos, absolutamente todos los derechos formales reconocidos a los trabajadores para no darlos.

Ante los requerimientos del cambio y la globalización, hoy no es posible mantener este significativo margen de simulación; alcanzamos cambios radicales que reiteramos, regresen a manos de los trabajadores, sus organizaciones sindicales y contratos colectivos, o no esperemos que los trabajadores se involucren en un proyecto del que siempre mantendrán distancia.





## Quinta sección

Política salarial compatible con el bienestar  
y los equilibrios macroeconómicos







## Política salarial compatible con la elevación del bienestar y la preservación de los equilibrios macroeconómicos

*Alberto Arroyo Picard\**

Una política salarial alternativa a la vigente durante más dos décadas es no sólo urgente desde el punto de vista de la justicia social, sino viable; más aún, conveniente para lograr desarrollo o incluso crecimiento sostenido de la economía nacional.

El que sea justa difícilmente hay quien lo ponga hoy en duda. Los sucesivos equipos de gobierno, desde López Portillo en 1982, reconocen el sacrificio que el ajuste y las políticas neoliberales han implicado para los trabajadores. Sin embargo, se ha pretendido justificar este sacrificio como un mal necesario en aras de "superar la crisis", de "volver a crecer a ritmos acelerados, como condición para generar más y mejores empleos" o como "forma de luchar contra la inflación que es un mal que afecta a los más pobres". A lo largo de más dos décadas se ha sacrificado el ingreso real de la mayoría de los mexicanos en aras de estos objetivos. Pensamos que el crecimiento económico, por lo demás realmente muy pobre, no tiene sentido si no es en función del bienestar de los ciudadanos, es un contrasentido el sacrificar el bienestar de la mayoría como instrumento para lograr un supuesto desarrollo.

La discusión en realidad no ha estribado sobre lo justo de lograr una recuperación del salario real, sino sobre su viabilidad. Sostenemos que es viable y compatible con un desarrollo sostenible, bajo dos condiciones: *a)* que forme parte de una nueva estrategia económica que ponga en el centro el mercado interno y *b)* planear adecuadamente su gradualidad.

Cuando se propone un aumento significativo del salario real, rápidamente se acusa de que ello es populismo. Palabra de moda para descalificar a cualquiera que propone mejoras o concesiones a los pobres. Lo que proponemos no es populismo. Considero que es populista una política que no es sostenible económicamente y trae males mayores en el mediano plazo, que tiene una lógica *puramente* clientelar o de conseguir popularidad. Evidentemente una mejora de los salarios trae popularidad, pero si es sostenible y viable sin causar males mayores no sería populista. Daremos los argumentos para mostrar que la propuesta no sólo es viable y sustentable, sino conveniente en términos económicos (no sólo sociales y políticos).

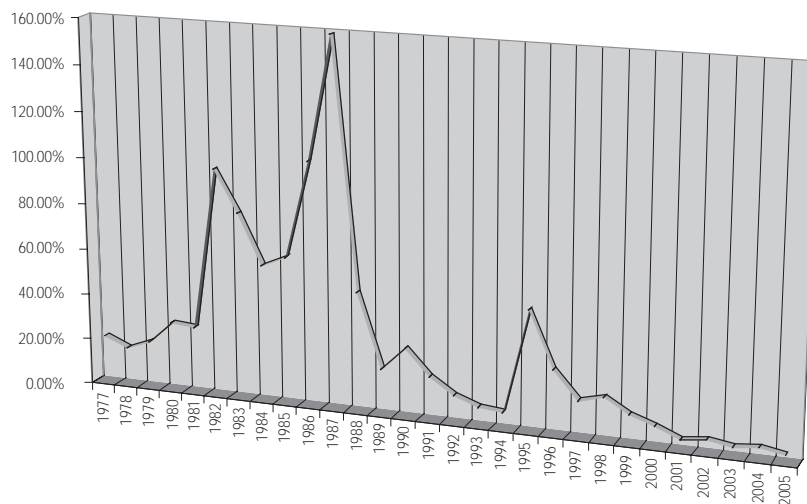
---

\* Investigador UAM-I.

Queremos resaltar que el centro de nuestro aporte para una política salarial alternativa está en el contexto o estrategia económica de la que debe formar parte. Consideramos que nuestra propuesta es viable y sostenible precisamente porque es parte integral y coherente con una estrategia económica. Es esta característica la que hace que un aumento salarial, gradual pero significativo y continuado, no entre en contradicción con los equilibrios macroeconómicos.<sup>1</sup> La propuesta que proponemos a discusión logra no sólo mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos, sino a la vez crecimiento económico y estabilidad.

En un primer apartado, analizaremos la lógica de la política salarial de los últimos 30 años. En este análisis crítico iremos enunciando y fundamentando la propuesta que al final sistematizaremos.

Gráfica 1  
**Ritmo de inflación**



Índice de precios al consumidor del Banco de México.

Un segundo apartado lo dedicaremos a analizar algunos mitos sobre la inconveniencia o imposibilidad de aumentos salariales significativos.

Por último, presentaremos una propuesta de lineamientos para una política salarial en los próximos años que sea coherente con un plan integral de desarrollo económico con bienestar social. El centro y sustento de la propuesta está en un cambio de rumbo en la estrategia económica en dos elementos fundamentales: 1) la prioridad en el mercado interno y 2) combatir pobreza con la gene-

<sup>1</sup> Por lo demás, los equilibrios macroeconómicos no son un fin en sí mismo. Durante muchos años los gobiernos han hecho de estos equilibrios un fin absoluto y cuando se han logrado no han dado frutos de crecimiento y bienestar de la población.

ración de más y mejores empleos y distribución del ingreso y no en la asistencia compensatoria a los damnificados del mercado.

### **Los objetivos reales de la política salarial neoliberal**

El modelo neoliberal mexicano ha buscado con la política salarial fundamentalmente tres objetivos: bajar el ritmo inflacionario, atraer inversión extranjera y competitividad en precio de las exportaciones. Ésta ha sido la lógica, con variantes desde 1977 en que se inicia la transición al neoliberalismo y la acelerada caída del poder de compra de los salarios (Arroyo, 1993b).

### **La lucha contra la inflación**

En México la política económica neoliberal ha convertido el control de la inflación en el objetivo central y prioritario subordinando cualquier otro objetivo económico, incluyendo el crecimiento, a su compatibilidad con una tendencia inflacionaria a la baja. No se niega la importancia de una baja inflación, pero hay que lograrlo a la par que el crecimiento y el bienestar de la población.

Se concibe que la inflación es un desequilibrio entre oferta y demanda y se decide buscar restablecer dicho equilibrio principalmente, no únicamente, bajando la demanda. También se han utilizado instrumentos que inciden en la oferta (productividad), así como otros de tipo monetario ("el corto" y, en algunos periodos, precio del dólar que incide sobre una parte importante de los costos por el alto grado de insumos importados). Nos centraremos en el análisis de la baja de la demanda debido a que ha sido uno de los instrumentos antiinflacionarios más constantemente usado y además es el que tiene que ver directamente con nuestro tema que es la política salarial.

¿Cómo se disminuye la demanda? Disminuyendo el gasto público, frenando el crecimiento de la economía y con ello la demanda intermedia y bajando el poder de compra de la mayoría de la población. Al bajar la demanda se puede vender menos, lo que genera una aguda competencia entre los vendedores que se verán obligados, en el corto plazo, a castigar los precios para no quedarse con la mercancía; por supuesto, en el mediano plazo tendrán que disminuir costos, de lo contrario van a la quiebra.

Por supuesto, esta forma de enfrentar la inflación no es la única posible, es una decisión de política económica. El empobrecimiento de la mayoría no es una consecuencia fatal de la inflación, sino una decisión política sobre la forma de enfrentar la inflación. La inflación puede no afectar los niveles de bienestar de la población en la medida en que los ingresos de la mayoría suban al menos al mismo ritmo. En los hechos, los últimos equipos de gobierno neoliberales atacan la inflación utilizando, entre otros elementos, el empobrecimiento de la población para bajar la demanda. En nuestra propuesta al contrario, la política antiinflacionaria privilegia, por el lado de la oferta, la productividad y por el lado de la demanda, la ampliación de mercado vía aumentos salariales. Por supuesto, ello debe hacerse a ritmos adecuados y coherentes entre sí.

## Esta política antiinflacionaria no dio los resultados esperados

El salario es un precio que incide en todos los precios y por ello su control ciertamente tiene una incidencia en la baja del ritmo inflacionario. Por supuesto también un aumento desproporcionado y abrupto de los salarios genera una demanda que no hay capacidad de satisfacer de inmediato y con ello inflación.

Sin embargo, se ha sobrestimado la eficacia de la baja salarial como política antiinflacionaria. Esta política lleva casi 30 años, se inicia en 1977, pero es hasta una década después, a partir de 1988, que en México se logra una tendencia a la baja de la inflación. De 1977 a 1988 se dio la mayor caída del salario, la tasa media de pérdida anual fue de 7.88% y a la vez vivimos la mayor inflación, la tasa media anual fue de 56.32%.<sup>2</sup>

El control inflacionario empezó a dar resultados hasta el periodo del presidente Carlos Salinas en que, aunque se mantuvo la contención salarial, se utilizaron otros instrumentos. Se da una sobrevaluación del peso mexicano<sup>3</sup> y con ello se abaratarán las importaciones. Ello fue eficaz debido al alto contenido importado del consumo en México tanto en productos finales como en insumos de productos fabricados en México. Las importaciones como proporciones de la oferta pasó de 10% en 1988 a 18% en 1994.<sup>4</sup> Por supuesto las devaluaciones posteriores dispararon de nuevo los ritmos inflacionarios.

## Se sacrifica ante el objetivo antiinflacionario el crecimiento de la economía

El modelo neoliberal se ofrece en México como una respuesta ante las dificultades para seguir creciendo en el marco del modelo llamado de desarrollo estabilizador. La economía mexicana había logrado crecer casi ininterrumpidamente desde 1933 a 1981, con una época de oro de altas tasas de crecimiento y baja inflación desde mediados de los cincuenta a finales de los sesenta. La primera gran promesa del neoliberalismo es volver a lograr un crecimiento estable y sostenido. La realidad ha sido otra.

La política de ajuste estructural neoliberal significó un decrecimiento real de la economía (medido en PIB por habitante). Es hasta 1998 en que recuperamos lo perdido y logramos igualar el nivel que teníamos 17 años antes. En el conjunto del periodo neoliberal (1982-2005) el crecimiento real del PIB

---

<sup>2</sup> La comparación puede verse en el cuadro 1. Cálculos propios con base en las siguientes fuentes. Índice nacional de precios al consumidor del Banco de México, Salarios mínimos promedio nacional ponderado tomados de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

<sup>3</sup> Es verdad que se tenía un tipo de cambio flotante, pero en primer lugar nunca fue totalmente limpia la flotación y en segundo lugar se atrajo una enorme cantidad de inversión especulativa que de hecho sobrevaluó el peso.

<sup>4</sup> INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, tomado de BIE-INEGI: Oferta y demanda global/de bienes y servicios/a precios constantes 1993/oferta importación.

por habitante ha sido muy pobre, de sólo 0.58% como tasa media anual.<sup>5</sup> Si vemos estos resultados en la perspectiva histórica de la economía mexicana, la etapa neoliberal ha sido la peor época como puede verse en el cuadro más abajo. También en el contexto latinoamericano y caribeño, México tiene un pobre desempeño en términos de PIB por habitante. De 1994 a 2003, 16 países de América Latina logran un crecimiento de este indicador mayor que el nuestro (CEPAL, 2003: cuadros 2/II 135).<sup>6</sup>

Cuadro 1

**Resultados de diversas estrategias de crecimiento en México**

Periodo	Algunas características	Tasa media anual PIB/hab.	Tasa media anual inflación	Tasa media de variación salario mínimo prom. nac. ponderado
1334-1940	Cardenismo	2.53%		
1940-1954	Primario-exportador	2.90%		(DF 1939-1951)-8.90%
1954-1970	Desarrollo estabilizador	3.41%		(DF 1951-1970) 6.48%
1970-1976	Echeverría	2.25%	14.87%	5.35%
1976-1982	Exportación petrolera	3.81%	33.22%	-7.30%
1982-2005	Neoliberal: exp. manufacturas	0.58%	33.24%	-4.52%

Fuentes: PIB por habitante: PIB en pesos constantes de 1980 (hasta 1995), INEGI. Tomado de BIE, cuentas nacionales. PIB en pesos constantes de 1993 (1981-2000), INEGI. Tomado BIE. PIB por habitante en pesos de 1960 (1921-1975) tomado de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana, siglo XXI*, p. 92. Cálculos PIB habitante: de 1921 a 1975. Cálculo en base a la serie en pesos de 1960: 1970-1976, 1976-1982. Cálculo con base en la serie en pesos de 1980: 1933-1981. Estimaciones ya que se convirtió parte de la serie en pesos de 1980 a pesos de 1960: 1981-2000. Cálculo con base en la serie en pesos de 1993. Inflación: Banco de México, Índice de Precios al Consumidor, Salarios reales: cálculos Alberto Arroyo con base en: 1939 a 1975 Bortz y Pascoe en revista *Coyoacán*, núm. 2, pp. 79-94. 1976 a 1980 Índice de precios de la CNSM 1981 en adelante B de México: Índice Nacional Precios al Consumidor. Tomado del Banco de Datos INEGI. Salarios Nominales CNSM.

El cuadro agrupa periodos según las diversas estrategias económicas que se han implementado en el país y muestra el pobre desempeño del neoliberalismo tanto en crecimiento como en ritmo inflacionario. Todo es en tasas medias de crecimiento anual para poder comparar periodos de diferente duración. De hecho, durante el neoliberalismo se logra la más baja tasa de crecimiento y la más alta tasa de inflación. Se sacrifica crecimiento y nivel de vida de la población a cambio de un muy pobre crecimiento económico.

Evidentemente, son múltiples las causas por las cuales la economía mexicana no logra un crecimiento sostenido (Arroyo, 1997 y 2002), pero ahora sólo me referiré a porqué la política salarial tiene que ver con este pobre desempeño.

<sup>5</sup> Cálculo propio con base en las siguientes fuentes: PIB tomado de INEGI. Población con base en tasa media de crecimiento entre Censos de población y Vivienda del INEGI.

<sup>6</sup> CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Cuadros 2/II 135. El dato de 2003 es cálculo propio con base en porcentaje de incremento anual tomado de cuadro Anexo 3/I 2x. Los porcentajes de peso relativo en la región son cálculos propios con base en la misma fuente. Se trata del PIB por habitante a precios constantes en dólares de 1995.

El neoliberalismo ha polarizado la estructura económica del país. El dinamismo de crecimiento está impresionantemente concentrado en las empresas exportadoras. Esta realidad es contundentemente confirmada por los cálculos oficiales que miden los factores que influyen en el crecimiento de la economía (PIB). Como puede verse en el siguiente cuadro es impresionantemente alto el componente de las exportaciones en el crecimiento del PIB.

Cuadro 2

**Contribución al crecimiento del PIB por componentes de la oferta y demanda global**

Año	Crecimiento real del PIB	Puntos de las exportaciones como contribución al crecimiento PIB	Porcentaje de contribución exportaciones
1994	4.40	2.70	61.36
1995	-6.20	5.20	
1996	5.20	4.40	84.62
1997	6.80	2.90	42.65
1998	5.00	3.40	68.00
1999	3.80	3.70	97.37
2000	6.60	5.30	80.30
2001	0.00	-1.30	
2002	0.80	0.50	62.50
2003	1.40	0.90	64.29
2004	4.40	4.00	90.91
2005 <sup>p</sup>	2.40	1.70	70.83

<sup>p</sup> Cifras preliminares.

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. A precios constantes de 1993. Tomados de V Informe de Gobierno de Vicente Fox, Anexo estadístico p. 193. Hasta el año 2003 los datos provienen de la publicación *Cuentas de bienes y servicios*. A partir de 2004 tienen como fuente la oferta y utilización trimestral. Para el año 2005 datos al primer trimestre.

Para el sector exportador no es importante el poder de compra de los mexicanos, la caída de los salarios reales, ya que vende fuera del país. El dinamismo de las exportaciones permite crecer a este sector, pero es muy pequeño y, como veremos, desconectado del resto de la economía y por ello la tasa general de crecimiento de la economía es muy pobre. Sin embargo, el grueso de la planta productiva sigue vendiendo en el mercado interno y por ello sí le afecta la caída de los salarios reales. La propuesta de política salarial a la alza permite ampliar el mercado interno y con ello permitirá crecer a la mayoría de las empresas y evidentemente ello significa mayores tasas de crecimiento del conjunto de la economía.

El mercado interno no se desarrolla debido a dos factores. El primero es que las empresas con alto dinamismo de crecimiento compran la mayoría de sus insumos fuera del país. Por ejemplo, el contenido mexicano de nuestras exportaciones manufactureras no maquila ha caído de 91% en 1983 a 42% en 1996 (Vázquez Tercero, 1995)<sup>7</sup> y todo indica que han seguido cayendo (estimamos que en

<sup>7</sup> El dato de 1996 proporcionado por el mismo autor.

2005 anda alrededor de 30%). Es decir, la demanda intermedia generada por el sector exportador no desarrolla el mercado interno. El segundo factor es la pobreza de la mayoría de los mexicanos. En este segundo factor el deterioro del poder de compra de los salarios es fundamental

En la estrategia económica mexicana orientada hacia la exportación, los trabajadores y la mayoría de la población dejaron de ser un consumidor estratégico y por ello el deterioro salarial no afecta a los sectores para los que esta estrategia está orientada a beneficiar; pero ello también es parte de la explicación del pobre crecimiento.

La gráfica 2 sobre el salario real<sup>8</sup> muestra una alta correlación entre periodos de nuestra historia en la que la economía se orienta hacia el exterior y la pérdida en el salario real. La caída del salario real se da durante el periodo de la guerra mundial (alargado hasta el final de la guerra de Corea) en que México apuesta todo al sector exportador (1940-1952). Durante todo el periodo del desarrollo estabilizador y el llamado desarrollo compartido de Echeverría, en que el centro es el mercado interno, los salarios reales suben. El salario vuelve a caer a partir de López Portillo en que se apuesta a la exportación petrolera y, por supuesto, durante todo el periodo neoliberal centrado en las exportaciones manufactureras. Evidentemente la historia salarial de nuestro país tiene múltiples factores, tanto económicos como políticos (control sindical) que la explican. Sin embargo, es indudable que cuando la economía se orienta fundamentalmente al consumidor extranjero puede convivir con el empobrecimiento de la población y, por el contrario, cuando el trabajador mexicano es a la vez un consumidor estratégico, el propio capital necesita disminuir la pobreza para tener a quien venderle. Es decir una estrategia económica orientada fundamentalmente al mercado interno crea un círculo virtuoso entre mejora de los niveles de vida de la población y el crecimiento económico.

En síntesis. El usar el deterioro salarial como un factor de la lucha antiinflacionaria se convierte en un factor más del poco crecimiento debido a que ello le reduce el mercado a una gran cantidad de empresas. Por supuesto, también hay otros factores de la política contra la inflación que inciden en dificultar el crecimiento: restricciones monetarias, reducciones del gasto público, aumento de las tasas de interés como mecanismo para atraer capital de cartera, etcétera.

### Atracción de la inversión extranjera directa

Como decíamos un segundo objetivo de la política salarial neoliberal es atraer inversión extranjera directa. Se logra éxito en la atracción de dicha inversión. De 1994<sup>9</sup> a 2005 el país ha recibido inversiones extranjeras directas por 185 867.2 millones de dólares (Secretaría de Economía, 2005), ¿pero qué tanto influye en ello los bajos salarios?

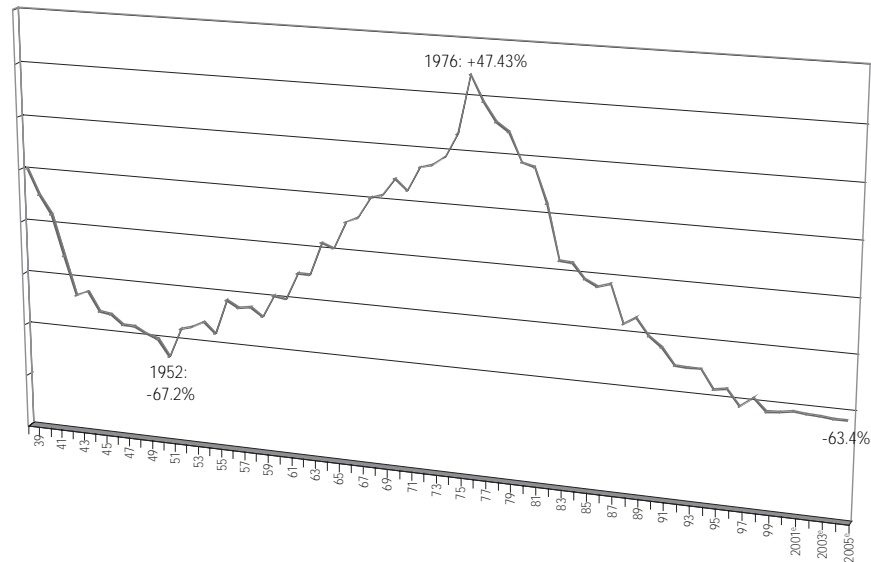
---

<sup>8</sup> Cálculos propios con base en: 1939 a 1975, Bortz y Pascoe en revista *Coyoacán*, núm. 2, pp. 79-94. 1976 a 1980, índice de precios de la CNSM. 1981 en adelante Banco de México: Índice Nacional de Precios al Consumidor, tomado del banco de datos INEGI. Salarios nominales, CNSM.

<sup>9</sup> Por cambios en la metodología no es homologable la serie antes de 1994.

Gráfica 2

**Salario mínimo real, D. F. 1939-2005**  
(pesos de 1939)



Fuente: año y porcentaje de variación respecto a 1938.

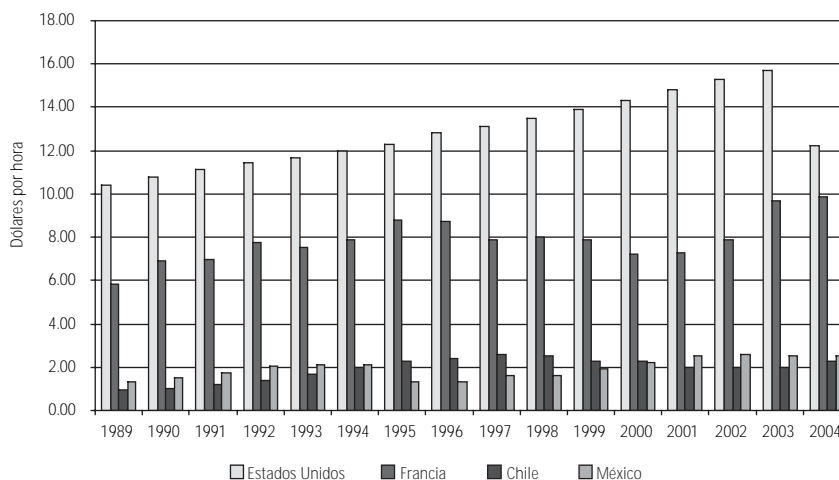
En efecto, los salarios industriales mexicanos se han mantenido como un factor de competitividad para atraerla. La gráfica 3 es sobre el salario en la industria manufacturera que es el sector al que llega la mitad de la inversión extranjera directa. Se compara el salario nominal promedio por hora en la industria manufacturera medido en dólares para ver su atractivo con relación en la inversión extranjera (INEGI. Encuesta Industrial mensual. FMI Estadísticas Financieras Internacionales s/f).

Sin embargo, la influencia de los bajos salarios no es tan definitiva como parece. Hay otros factores: la fortaleza de la empresa y su potencialidad de crecimiento, acceso a mercados, seguridad jurídica, costo país, etc. Tan es así, que en promedio de 1993 a 2004 el 71.4% de la inversión extranjera directa del mundo se da hacia países desarrollados (UNCTAD, 2005 con base en el cuadro B1 del Anexo).

En las maquiladoras, por su alto contenido de mano de obra, es más importante el salario como factor de atracción de inversión extranjera, pero tampoco es tan definitivo. México ha tenido un crecimiento espectacular de inversión en maquilas y, sin embargo, el salario promedio en las maquilas en nuestro país es relativamente alto comparado con otros países subdesarrollados como puede verse en la gráfica 4 (González Barrón, 2001). Para el caso de México hay otros factores que lo hacen atractivo para las inversiones en maquila como es la cercanía con el mercado más grande del mundo y las facilidades fiscales que les da nuestro país.



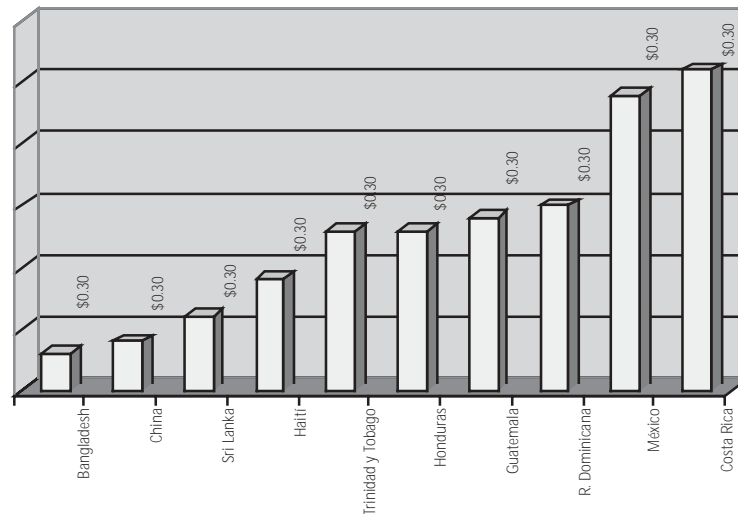
Gráfica 3

**Salario promedio industria manufacturera, no incluye la maquila****El tercer objetivo de la política salarial es aumentar las exportaciones**

Efectivamente, de 1989 a 2005 el volumen de exportación del país se multiplica por seis. ¿Pero qué tanto inciden los bajos salarios en la promoción de exportaciones y sobre todo en el ingreso de divisas al país? Insistimos en que lo importante es verlo en términos de ingreso de divisas o exportaciones netas, debido a la caída del contenido nacional de nuestras exportaciones. Tomemos el periodo en que las exportaciones manufactureras ya son las más importantes: 1989 a 1996 (último año en el que he podido tener el dato de exportaciones netas, es decir, descontando las importaciones temporales que tienen incorporadas (Vázquez Tercero, 1995). Los bajos salarios tienen una influencia en las exportaciones de las maquiladoras, que acumuladas entre 1989 y 1996 significan 17.65% de las exportaciones netas. También lo tienen en las exportaciones agropecuarias, silvícolas y pesqueras que en el mismo periodo significan 9.7% de las exportaciones netas totales. Pero no lo tienen en las exportaciones petroleras que en términos de exportaciones netas significa aún 32.6% de las exportaciones totales. Tampoco lo tienen en otras exportaciones manufactureras no maquiladoras que se concentran en la rama de maquinaria y equipo que no son las de más bajos salarios. En conjunto sólo es 29% de los ingresos netos de divisas por exportaciones mexicanas los bajos salarios son un factor clave en su competitividad.

En realidad las exportaciones están concentradas en muy pocas empresas y no son precisamente las de más bajos salarios y además son intensivas en capital. En 1998 las diez empresas con mayores exportaciones son Pemex, General Motors, Daimler-Chrysler, VW, Ford, Hewlett Packard, Telmex, Cintra, Desc y Alfa y todas ellas son intensivas en capital (*Expansión*, 1999: 55-68).

Gráfica 4  
Salario maquila en dólares



#### En síntesis

La pérdida del poder de compra del salario y el empobrecimiento de la población no ha sido tan eficaz para lo que se propuso y sí ha tenido un efecto importante en el pobre crecimiento económico. Es por ello que afirmamos que la política salarial neoliberal no sólo es injusta sino un fracaso en términos de los objetivos que se plantea. Castiga a la mayoría de la población y en cambio, tampoco crecemos.

#### Los mitos sobre la inconveniencia de los aumentos salariales significativos

##### Mito 1. El aumento salarial es inflacionario

Los paladines del neoliberalismo afirman que aumentar el salario real es inflacionario y por ello contra-productivo para los mismos trabajadores y el pueblo en general ya que son ellos los más afectados por dicha inflación. Sin embargo, ello no necesariamente es así. Depende de que se combine con otros factores, de la estrategia económica general en la que se inscriba y de la gradualidad con la que se den.

- El precio de la mano de obra incide en todos los precios, pero su aumento puede compensarse con aumento de la productividad de forma que no incida en el precio final.
- El aumento salarial amplía el mercado interno y con ello posibilita el crecimiento de la producción lo que a su vez posibilita utilizar cada vez en mayor medida la capacidad instalada de las empresas y con ello disminuir los costos fijos y abaratar el costo individual

del producto. Una adecuada escala de producción es indispensable para optimizar costos y bajar el ritmo inflacionario.

En la estrategia alternativa que hemos propuesto (Arroyo, Manzo, Nadal, Peñaloza y Salas, 1995) no se desatiende la lucha contra la inflación, sino que la considera como una variable que tiene que compaginarse con el resto del plan y no la convierte en la prioridad número uno. Se enfrenta la inflación desde sus raíces profundas que están en la esfera de la producción o de los costos, y no deprimiendo la demanda con el consiguiente empobrecimiento de la población por la vía de la caída de los salarios. Más aún, en dicha estrategia el aumento salarial es un elemento fundamental para ampliar el mercado interno y con ello favorecer el crecimiento económico y así lograr el aprovechamiento de la capacidad instalada, lo que incidirá en baja inflacionaria.

### **Mito 2. El aumento salarial es una medida populista que no es sustentable en el largo plazo**

En primer lugar, se abusa del término populista y se le da un contenido negativo. Ya hemos hablado de ello. El aumento salarial sería populista si fuese sólo una medida política para ganar legitimidad social y no una medida sustentable en términos de que esté respaldada por un consistente aumento de la productividad y el crecimiento de las empresas. El aumento salarial es parte de una estrategia integral de desarrollo y no tiene sólo funciones sociales sino también económicas al significar un aumento del mercado interno.

### **Mito 3. La recuperación del salario debe ser posterior al crecimiento**

En todo mito hay algo de verdad. Por supuesto que no se puede repartir lo que no existe. Si no se crece disminuirá aún más el empleo y con ello la masa salarial. Es necesaria una estrategia económica que genere crecimiento, pero el aumento salarial puede ser una palanca para dicho crecimiento.

Desde la segunda mitad de los cuarenta se ha planteado que primero hay que hacer crear el pastel y luego preocuparse de repartirlo. Sin embargo, ello no tiene que ser así, ni siempre ha sido así. Durante el Cardenismo, la reforma agraria, el salario mínimo y el gasto social fueron elementos para fortalecer la expansión del mercado interno como palanca del crecimiento.

En las actuales condiciones del país hay una gran parte de la capacidad productiva instalada ociosa por falta de mercado y de crédito a precios accesibles. La estrategia económica alternativa propuesta enfrenta ambos problemas. Resolviendo el sobreendeudamiento y dejando de preocuparse por atraer inversión altamente especulativa, las tasas de interés pueden bajar y las empresas pueden responder a la ampliación del mercado sin que se provoque desabasto y con ello inflación. Por supuesto, ello implica cuidar los ritmos y plazos del aumento salarial para que haya capacidad de respuesta de las empresas al aumento de poder de compra de la población. Lo importante es que en la estrategia económica propuesta el aumento salarial sea una palanca para el crecimiento y no se plantee como algo posterior al crecimiento.

#### **Mito 4. Un aumento salarial de grandes magnitudes provocaría cierres y desempleo**

De nuevo, como todo mito, esta afirmación tiene algo de verdad. Es verdad que hay una gran cantidad de empresas al borde de la quiebra que no resistirían un acelerado aumento salarial. Se afirma que en este momento no es viable para las empresas un aumento generalizado de los salarios ya que ello incidiría en la quiebra y el consecuente aumento del desempleo.

No es fácil definir una política sobre el ritmo viable para el aumento del salario real debido a la enorme diversidad de capacidades de los distintos estratos de empresas y regiones. La “justicia” exigiría aumentar el salario mínimo promedio en por lo menos 4.34 veces más, para fijarlo en 163 pesos diarios y con ello recuperar el poder de compra de diciembre de 1976,<sup>10</sup> que ha sido su punto más alto y momento a partir del cual comienza su deterioro. Con ello ni siquiera se lograría el que fuera un salario constitucional, ya que tampoco en 1977 dicho salario mínimo alcanzaba para satisfacer las necesidades de las que se habla en nuestra Constitución (Alonso, 1980).<sup>11</sup> Sin embargo, por desgracia ello no es viable de inmediato en la situación económica actual del país sin generar graves problemas.

La recuperación salarial tiene que ser paulatina, en la medida en que se vayan creando las condiciones macroeconómicas. Pero es claro que en la política macroeconómica actual dichas condiciones nunca serán creadas, es necesario un cambio de estrategia económica. Más adelante retomaremos una propuesta concreta sobre el ritmo del aumento salarial. Por lo demás, el aumento del poder de compra de la población no sólo se aumenta por la vía del aumento directo al salario por encima de la inflación, sino también con reformas fiscales que dejan en manos de la población trabajadora una proporción mayor de sus ingresos.

#### **Fundamento de la política salarial alternativa**

En el análisis crítico de la política salarial vigente ya hemos ido destacando los elementos para la propuesta que ahora sistematizamos:

##### **a) Una nueva estrategia económica basada fundamentalmente en el mercado interno**

La política salarial alternativa no puede aislarse ni es viable sino dentro de una estrategia global para el crecimiento sustentable y con justicia social. El neoliberalismo ha fracasado en México como generador de crecimiento generalizado en el conjunto de la economía. Pretende un crecimiento impulsado

---

<sup>10</sup> Cálculo propio en base a las fuentes ya citadas.

<sup>11</sup> El capítulo 4 presenta un estudio de caso de la colonia Ajusco en el D. F. realizado por Alberto Arroyo y en él se muestra que en promedio en 1977 una familia necesita dos salarios mínimos para sus gastos básicos; ingresos que consiguen entre dos y medio aportantes al gasto familiar.

por el sector exportador, pero a la vez ha ido convirtiendo dicho sector en un enclave desconectado del resto de la economía y el grueso de la planta productiva depende de las ventas en el mercado interno. Nunca se logrará un crecimiento que se vaya generalizando al conjunto de la economía sin fortalecimiento de dicho mercado doméstico y por ello es indispensable, entre otras cosas, aumentar el poder de compra de la población y en ello juega un papel fundamental más y mejor pagados empleos.

A pesar de la apertura y globalización, la mayoría de las empresas del país siguen dependiendo del mercado interno, ahora sumamente deprimido, por lo que no pueden crecer. En una estrategia económica orientada al mercado interno, el aumento salarial se vuelve una palanca para el crecimiento al crear la ampliación del mercado para darle salida a una producción ampliada. Se crea un círculo virtuoso entre mejoras en los niveles de vida de la mayoría y el crecimiento económico. En este contexto el aumento salarial no será sólo un imperativo de justicia y para mantener la estabilidad social y política, sino una necesidad económica.

Una ampliación del mercado interno vía aumento salarial, además permitirá utilizar toda la capacidad instalada, lo que tiene a la vez un efecto antiinflacionario (disminución de costos fijos).

El poner el acento en el mercado doméstico no excluye la importancia de un sector exportador fuerte. Sin embargo, es necesario que generemos exportaciones con un alto contenido nacional, conectadas con las cadenas productivas nacionales de manera que exportar a la vez dinamice el mercado interno por la vía de la demanda intermedia.

Una estrategia económica orientada fundamentalmente al mercado interno creó condiciones macroeconómicas favorables al aumento salarial, pero ello no implica que puedan descuidarse la sustentabilidad de dichos aumentos con el aumento de la productividad. No podemos olvidar, nos guste o no, que en el capitalismo son los trabajadores los que crean la riqueza con la que se les paga. Exigir un aumento salarial implica crear las condiciones para ello y ello significa aumentar la productividad de nuestro trabajo. No hay que oponerse al aumento de la productividad, siempre y cuando se den tres condiciones: sea pactada bilateralmente con sindicatos verdaderamente representativos de sus trabajadores, sus frutos lleguen también al trabajador y se dé en condiciones convenientes para la salud y calidad humana de la vida. Todo ello implica, como plantearemos más adelante, democratizar la vida sindical y dismantelar el corporativismo sindical.

**b) Una política industrial activa que propicie que la planta productiva pueda reaccionar a la demanda ampliada por los aumentos salariales y con ello evitar escasez y la consiguiente presión inflacionaria**

Ello implica un plan industrial concertado y sectorizado. Diagnósticos pormenorizados sector por sector y planes definidos de apoyo. Dentro de dicho plan hay que definir como estratégicos la producción de bienes de consumo generalizado por los trabajadores y planes para darles las facilidades y apoyos necesarios.

**c) Renegociar los términos de la apertura comercial ya que con la actual apertura generalizada el aumento salarial sólo ampliaría el mercado para las importaciones**

No se plantea una economía cerrada y aislada, ello ya no es viable en la actual etapa de la historia, pero en una lógica de absoluto libre mercado no hay viabilidad de desarrollo para nuestros países. Hay un tabú sobre que no se puede renegociar los múltiples TLC que hemos firmado. De hecho, se han estado renegociando permanentemente durante estos años aunque en sentido contrario del que a nuestro entender se necesita. No es el momento para desarrollar una propuesta integral de renegociación de los TLC, como se ha hecho en otros escritos (Alianza Social Continental, 2003; Arroyo, 2006); pero hay que dejar claro que no se propone una protección indiscriminada y sin límites de tiempo como se dio en la etapa del desarrollo estabilizador. Se trata de una apertura comercial diseñada y planeada desde un proyecto nacional de desarrollo concertado en la que se establecen planes con tiempos y metas definidos para el desarrollo y modernización de los sectores que se hayan definido como estratégicos. En el corto plazo, se pueden establecer cuotas de importación libre de aranceles, como de hecho lo hace los Estados Unidos, para evitar desabasto y presiones inflacionarias. Para poder renegociar es necesario una política de alianzas internacionales con otros países subdesarrollado para participar con posiciones concertadas en los espacios multilaterales de negociación. En esta política de alianzas es prioritario hacerlas con el resto de América Latina para aprovechar y fortalecer el cambio que se está dando en la correlación de fuerzas en nuestro continente.

**d) Una reforma fiscal redistributiva**

El diseño de la reforma fiscal y hacendaria alternativa implica muchos factores y consideraciones y debe ser integral. Desde el punto de vista que nos ocupa hay dos elementos que deben considerarse. El primero es tasa cero en el ISR a los asalariados con salarios que conllevan estar por debajo de la línea de pobreza. Se es consciente de que hay que aumentar la recaudación fiscal general y por ello la clave de la reforma está en la ampliación de la población que paga impuestos y no seguir cargándose sobre el causante cautivo. El segundo es mantener exento de IVA medicinas y alimentos ya que son precisamente los más pobres los que gastan una proporción más alta de sus ingresos en estos rubros. No tiene sentido quitarles a los más pobres con el argumento que se les devolverá en gasto social.

**e) Gradualidad y sustentabilidad de los aumentos salariales**

El diseño de una política operativa de aumentos salariales es particularmente delicada. No se trata de exigir en lo inmediato el salario necesario para cumplir con lo que marca la constitución o la recuperación de lo perdido, sino de establecer planes, políticas y procesos para lograrlo.

Efectivamente, el objetivo final es llegar a que el salario mínimo cumpla con los criterios constitucionales y que puede medirse por el costo de los bienes de la canasta mínima completa que usa Boltvinik para definir la línea por debajo de la cual se considera que se vive en pobreza. El objetivo en el mediano plazo es lograr recuperar lo perdido. Si ello se hiciera de inmediato ciertamente muchas empresas quebrarían con el consiguiente desempleo masivo y habría presiones inflacionarias indeseables. Esto sería lo justo, pero no es viable de inmediato, sino como proceso.

La enorme heterogeneidad de la planta productiva mexicana en la que predominan las micro, pequeñas y medianas industrias y la disparidad del desarrollo regional obligan a diseñar una política compleja de gradualidad y de definición de criterios de política salarial para determinar los aumentos anuales. Además estos aumentos deben ser diferenciados para que la política salarial sea a la vez una política de redistribución del ingreso.

Considero que el punto de partida para este diseño operativo de los criterios de la política salarial es lo propuesto por Ignacio Román (Román, 2003: 282-287) que resumo a continuación.

Propone determinar el aumento salarial anual con base en tres criterios combinados: la inflación, la productividad y un porcentaje adicional fijado como política de Estado. Lo interesante de la propuesta es que toma en cuenta la situación y posibilidades de cada empresa, sin sacrificar las mejoras salariales de los trabajadores de las empresas con menos posibilidades. Ello se hace a través de un mecanismo social de redistribución del ingreso vía una bolsa formada por un porcentaje de las utilidades del conjunto de la planta productiva.

El factor inflación sería el promedio entre la inflación real del año anterior y la inflación esperada para el año siguiente. La razón de utilizar las dos es que si se usa sólo la inflación pasada real, se generan expectativas inflacionarias similares y ello dificulta los esfuerzos por una tendencia a la baja en este indicador. Si se usa sólo la inflación esperada, el que no se conviertan en realidad resulta en perjuicio de los trabajadores. El usar el promedio de las dos implica que en caso de errores en las previsiones ellos se corregirían con el aumento del año siguiente. Es decir, ello garantiza disminuir las expectativas inflacionarias y, a la vez, que quede garantizado que el trabajador no perderá poder de compra.

El factor productividad es especialmente complejo por dos razones:

La primera por las dificultades de las formas de medición que se ven distorsionadas por la variación de precios. Ante ello propone medirla como PIB real por trabajador.

La segunda por la enorme heterogeneidad de empresas. Si se usa el factor productividad de cada empresa ello agudizaría la mala distribución del ingreso y la dispersión salarial ya que los trabajadores de empresas pequeñas, que tienen peores salarios, recibirían menores aumentos y lo que se pretende es que aumenten más los salarios más bajos.

Para el factor productividad se propone que sea el promedio del producto por trabajador a nivel nacional, del Estado, de la rama industrial y de la mediana empresa. Dicho promedio, a su vez, se promedia con la productividad de la empresa concreta en la que se trabaja. De esta forma, el aumen-

to para los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas de una zona deprimida sería mayor que si se considerara sólo la productividad específica de la empresa en la que trabaja. Además, para permitir que las empresas con menor productividad pudieran otorgar esta parte del aumento salarial se propone crear un fondo social con un porcentaje de las utilidades de todas las empresas que sería manejado por el IMSS. De esta forma, se logra incentivar la productividad de cada trabajador ya que el porcentaje de aumento por el factor productividad sí incluye la productividad concreta de la empresa en la que se trabaja. Sin embargo, a la vez se logra redistribuir los beneficios de la productividad general de la economía dando más a los trabajadores de menores ingresos y se hace posible que dicho factor de aumento sea otorgado también por las empresas menos productivas.

Adicionalmente al aumento calculado por el factor inflación y productividad se propone un factor de aumento, fijado como política pública, como compensación para los más bajos salarios. Este factor del aumento se financiaría por un impuesto a los más altos salarios. Un impuesto como porcentaje de los ingresos de los asalariados que ganen, por ejemplo, más de 100 salarios mínimos y se redistribuiría entre los que ganen, por ejemplo, menos de tres salarios mínimos. Los salarios medios ni se beneficiarían, ni aportarían al fondo del que sale este factor de aumento salarial.

Parece compleja la forma de cálculo, pero ello garantiza su viabilidad a la vez que redistribuye el ingreso y también la carga para las empresas con menos posibilidades. Recibirían más los trabajadores peor pagados y aportarían más recursos para posibilitarlo las empresas con mayores ganancias. Además, implica la solidaridad entre los trabajadores ya que quienes son excelentemente pagados aportarían un mínimo de sus ingresos por un aumento en el ISR.

#### **f) Democracia y libre negociación obrero patronal**

El aumento salarial tampoco se logrará solamente por una política gubernamental, es necesario que la democracia llegue a las organizaciones sociales y empresariales para que en un contexto macroeconómico distinto y favorable al aumento salarial, sea en las negociaciones obrero-patronales donde se logre operar. El Estado es garante de derechos y la política salarial aquí planteada garantiza el derecho a un empleo digno por lo que Estado debe velar por su implementación. Ello no excluye las negociaciones salariales entre empresas y sindicatos. Son los propios trabajadores organizados con fuerza el garante último de este derecho. En la medida en que los salarios sean una palanca para el desarrollo, y los trabajadores seamos estratégicos como consumidores habrá condiciones favorables para negociarlos a la alza con mecanismos no cupulares ni corporativos entre los sectores productivos. Ello disminuye la resistencia de patrones y Estado a dismantelar el sistema de control sobre las organizaciones de los trabajadores.

El cumplimiento de los criterios de política salarial expuestos tendrá que ser conseguido precisamente por la fuerza sindical. Se necesita una política salarial de Estado, pero ello no excluye la bilateralidad de las negociaciones obrero-patronales.



### g) Mejora de las estadísticas y mediciones del salario real de los diversos estratos salariales

Todo lo anterior implica una mucho mejor medición de la situación real de los salarios. El INEGI ha reconocido que las muestras de las diversas encuestas que preguntan sobre el salario no fueron diseñadas para que sea, representativa, del salario. Ello hay que corregirlo o diseñar una encuesta nacional específica y con suficiente periodicidad

Por otra parte, no existe un índice de precios adecuado para deflactar los salarios y con ello calcular el aumento propuesto por el factor inflación. La propuesta es que se siga una canasta de bienes adecuada a los gastos de los trabajadores. La base puede ser la canasta usada por Boltvinik para definir la línea de la pobreza. Además, los precios de dichos artículos deben levantarse con una cobertura geográfica más adecuada. En la situación actual el índice de precios al consumidor sólo se levanta en ciudades grandes y medias y se privilegia a los grandes establecimientos cuando es sabido que la mayoría de los trabajadores compran en el pequeño comercio que es más caro. Adicionalmente hay que quitarle la responsabilidad de estas estadísticas al Banco de México ya que es juez y parte por ser el responsable de la política antiinflacionaria. Tampoco debe hacerla la Secretaría del Trabajo por la misma razón. El responsable debe ser un INEGI autónomo bajo control de la Academia.

### Bibliografía

- Alianza Social Continental, 2003, *Alternativas para las Américas*, Brasil, Alianza Social Continental. [www.asc-hsa.org](http://www.asc-hsa.org)
- Alonso, Jorge (coord.), 1980, *Lucha urbana y acumulación de capital*, México, Casa Chata.
- Arroyo, Alberto, 1993a, "El salario real 1989-1992", en *Trabajo y democracia hoy*, México, Centro Nacional de Promoción Social A.C. (Cenpros), vol. 3, núm. 11, enero-febrero.
- , 1993b, "La política salarial en el modelo neoliberal", en *Polis* 92, Anuario de Sociología, México, UAM-I.
- , 1997, "Apertura comercial y dinámica de la industria manufacturera 1989-1995", en *Polis* 96-I, México, UAM.
- , 2002, *Resultados del Tratado de Libre Comercio en México: Lecciones para las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*, México, RMALC.
- , 2006, "Alternativas a la globalización neoliberal", en *Culturas en resistencia frente al Libre Comercio*, México, RMALC.
- Arroyo, Manzo, Nadal, Peñaloza y Salas *et al.*, 1995, "Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable", en Enrique Valencia, *¿Devaluación de la política social?*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, UIA, ITESO, UAM e Idea, A. C.
- Banco de México, s/f a, *Índice Nacional de Precios al Consumidor*, consultado vía BIE-INEGI.
- Banco de México, s/f b, *Indicadores económicos*, consultado vía BIE-INEGI.
- Bortz y Pascoe, 1976, en revista *Coyoacán*, núm. 2, México, pp. 79-94.

- CEPAL, 2003, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos, s/f, *Salarios mínimos*, México, [www.conasami.gob.mx/Expansión](http://www.conasami.gob.mx/Expansión), 1999, "Los contrapesos del proyecto exportador", 18 de agosto-1 de septiembre.
- FMI, s/f, *Indicadores Financieros Internacionales*, consultado vía BIE-INEGI.
- González Barrón, 2001, en *La Jornada*, 19 de noviembre.
- IMSS, s/f, *Informe mensual de la población derechohabiente*, México, consultado en el Web de la Secretaría del Trabajo [www.stps.gob.mx/01\\_oficina/05\\_cgpeet/302\\_0055a.htm](http://www.stps.gob.mx/01_oficina/05_cgpeet/302_0055a.htm)
- INEGI, s/f, BIE-INEGI, Banco de Información Económica, México.
- , 1980, 1990, 2000, Censos Generales de Población y Vivienda, México.
- , 1981 a 2000 b, Sistema de Cuentas Nacionales, México.
- , s/f, Encuesta Industrial Mensual, México, consultado vía BIE-INEGI.
- , 1991, 1993, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000c, Encuesta Nacional de Empleo, México.
- , s/f, Encuesta Nacional del sector formal de la Industria de la Construcción, México, consultado vía BIE-INEGI.
- , s/f, Encuesta Mensual sobre establecimientos comerciales, México, consultado vía BIE-INEGI.
- Presidencia de la República, s/f, Informes de gobierno. Anexo, México [www.presidencia.gob.mx/](http://www.presidencia.gob.mx/)
- Román, Ignacio, 2003, "El sentido de las reformas a la Ley Federal del Trabajo y su impacto en el empleo" en Mónica Gendreau y Enrique Valencia (coord.), *Hacia la transformación de la política social*, México, ITESO, UIA, Unicef, UdeG y Sedesol.
- Secretaría de Economía, 2005, Informe estadístico trimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México. [www.economia.gob.mx/?P=1175](http://www.economia.gob.mx/?P=1175)
- Solís, Leopoldo, 2000, *La realidad económica mexicana retrovisión y perspectiva*, México, Siglo XXI.
- UNCTAD, 2005, Word Investment report 2005: Transnational and the Internationalization of R&D.
- Valencia, Enrique *et al.*, 2000, *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, México, UIA, ITESO, UdeG.
- Vázquez Tercero, Héctor, 1995, "Medición del flujo efectivo de divisas en la Balanza Comercial de México", en revista *Comercio Exterior*, agosto.



## Salarios, productividad, competitividad y desempleo\*

*Gerardo Fujii y Luis. E. Candaudap\*\**

En el plano de los salarios, México está enfrentado a dos grandes desafíos: incrementar su nivel y reducir la dispersión salarial. Estos temas conciernen a la mayor parte de la población ocupada del país. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo 2004, 63% de los ocupados en el país es asalariado, proporción que en las áreas más urbanizadas (ciudades con más de 100 mil habitantes y/o capitales de estados) se eleva a 72 por ciento.

Con respecto al primer problema, los trazos gruesos de la evolución de los salarios durante el último cuarto de siglo son los siguientes: como resultado de la crisis de deuda externa, los salarios reales experimentaron una caída pronunciada, niveles que se mantuvieron durante el periodo de ajuste de la economía, el que se extendió hasta 1987, fase que se caracterizó por una elevada inflación y por la compresión del nivel de actividad económica. En este periodo, la política salarial estuvo enmarcada por el objetivo de reducir la inflación y por la necesidad de mantener contraído el nivel de actividad económica para hacer frente a la escasez crítica de divisas. Posteriormente, a partir de 1988-1989, los salarios comenzaron a recuperarse, pero volvieron a caer en forma abrupta en 1995, como resultado de la crisis de divisas que se precipitó en diciembre de 1994. En los años que siguen, los salarios han vuelto a recuperarse. Sin embargo, sus niveles no son significativamente superiores a los de hace un cuarto de siglo. Si los salarios manufactureros de 1990 se hacen igual a 100, el índice equivalía a 128.3 en 1980, nivel que sólo fue superado en 1994 (130.5), y la caída salarial posterior lo redujo a 103.9 en 1998, o sea, de manera significativa por debajo del nivel salarial de 1980 (Weller, 2000: 85).

Con respecto al tema de la dispersión salarial, debe recordarse que la desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los grandes problemas de México, al cual contribuyen todas las fuentes de ingreso. O sea, tanto los beneficios como los salarios están distribuidos en forma extremadamente desigual.

---

\* Trabajo presentado en el Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 2006. Este trabajo fue apoyado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM a través del proyecto IN 307906-2. Los autores agradecen a Nayelli Salazar, becaria del proyecto, su colaboración en la recopilación y presentación del material estadístico de este trabajo.

\*\* Profesor titular, Facultad de Economía UNAM y profesor de asignatura, Facultad de Economía UNAM y doctorante del Programa de Posgrado en Economía UNAM, respectivamente.

Para conocer las posibilidades de definir una política salarial encaminada a enfrentar estos dos grandes desafíos es necesario conocer los determinantes de los salarios, los que establecen las restricciones a la política salarial. En este trabajo se considerará los siguientes determinantes de los salarios:

*Productividad del trabajo.* Por una parte, el incremento de los salarios reales debe estar ligado a los incrementos de la productividad laboral y, por la otra, la reducción de las brechas salariales tiene como condición el ir logrando una economía más homogénea, en el sentido de que las brechas de productividad se vayan reduciendo.

*Competitividad.* El comportamiento de los salarios expresados en divisas, en conjunto con el de la productividad del trabajo, determina la competitividad de precios de la economía. Por lo tanto, el tipo de cambio es una variable que debe ser considerada para fijar la evolución de los salarios en moneda nacional.

*Tasa de desempleo.* Se parte de la consideración de que existe una relación opuesta entre el comportamiento de los salarios y el de la tasa de desempleo.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma: en el apartado I se precisan la metodología y los datos que constituyen la base empírica del trabajo. La segunda parte compara los salarios de México con los de otros países y presenta las tendencias de cuatro indicadores de salarios: el salario mínimo y el medio de cotización y las remuneraciones de la manufactura no maquiladora y de la industria maquiladora. El apartado III analiza la relación que existe entre las remuneraciones y la productividad laboral de la industria manufacturera. El parágrafo IV relaciona el comportamiento de las remuneraciones manufactureras con la competitividad de la economía. El V muestra la relación que existe entre el desempleo y las remuneraciones manufactureras, mientras que el apartado VI se concentra en la asociación que existe entre dispersión salarial y diferenciales de productividad. El trabajo concluye con la presentación condensada de las conclusiones.

## Metodología y bases de datos

El periodo analizado va de enero de 1990 a diciembre de 2005. La parte central del trabajo analiza el comportamiento de las remuneraciones de la industria manufacturera del país, distinguiendo entre dos sectores: el no maquilador y la industria maquiladora. Aunque los ocupados en este sector constituyen sólo una fracción de los asalariados, es razonable suponer que existe correlación en el comportamiento los salarios de los trabajadores que laboran en distintas esferas de la actividad económica, por lo que el conocimiento de, al menos, lo que ocurre con los salarios manufactureros puede ser un buen reflejo del comportamiento del conjunto de los salarios del país.

Se trabaja con el dato de remuneración media por ocupado, en la cual están incluidos tanto los salarios como los costos no salariales, que forman parte de los costos de contratación de trabajadores para el empresario. Los datos originales de remuneraciones están en pesos corrientes, los que fueron deflactados con el índice nacional de precios al consumidor con base en enero de 2004.

La productividad del trabajo de la industria maquiladora se calculó por el cociente entre el valor agregado nominal por la industria maquiladora nominal deflactado por índice nacional de precios al productor con base 2004: 01 y el número de ocupados. La productividad del resto de la manufactura se obtuvo del cociente entre el valor bruto de la producción (producción bruta) y el número de ocupados de este sector. El deflactor fue el mismo anterior.

Los datos de remuneraciones y ocupados son mensuales provenientes de INEGI, *Banco de información económica*. Debido a las oscilaciones de corto plazo de las remuneraciones y del número de ocupados, lo que distorsiona fuertemente la estimación de las tasas de variación, los procesos estocásticos fueron descompuestos en sus componentes tendencial y cíclico filtrando la serie con el procedimiento de Hodrick-Prescott (Hodrick y Prescott, 1997).

La competitividad de precios de la producción transable, vista a través del costo laboral unitario, se basa en la consideración de que el precio de los productos depende de los costos de contratación del trabajo, de la productividad de éste y del margen de beneficio sobre los costos laborales. Esta relación se expresa de la siguiente forma:

$$p = \left( \frac{w}{\pi} \right) (1 + m)$$

en donde:

$p$ : precio por unidad de producto

$w$ : salario por trabajador por unidad de tiempo

$\pi$ : productividad del trabajo

$m$ : margen de ganancia sobre el costo laboral por unidad de producto

La relación entre la tasa de salarios y la productividad del trabajo define el costo laboral unitario (CLU), que es el costo laboral por unidad de producto. O sea:

$$CLU = \frac{w}{\pi}$$

por lo que

$$p = CLU(1 + m)$$

Dado que para determinar la competitividad es necesario expresar los precios en divisas, se llega a lo siguiente:

$$\frac{p}{e} = \frac{CLU(1 + m)}{e}$$

en donde  $e$  es el tipo de cambio nominal.

Esto equivale a lo que sigue:

$$\begin{aligned}\frac{p}{e} &= \left[ \frac{CLU}{e} \right] (1 + m) \\ &= \left[ \frac{w}{e} \times \frac{1}{\pi} \right] (1 + m)\end{aligned}$$

(Amedeo, *et al.*, 1997; Nunura, 1999)

Esto significa que el cálculo del costo laboral unitario requiere expresar las remuneraciones en dólares, las que se obtuvieron de las remuneraciones en pesos corrientes y el tipo de cambio nominal reportado por el Banco de México.

### Comportamiento de los salarios

En términos comparativos a nivel internacional, el nivel de salarios de la manufactura de México es notablemente reducido. En el cuadro 1 se muestra la relación que ha guardado el salario industrial de cinco países con respecto al de los Estados Unidos entre 1993 y 2004. Por una parte, el salario de México ha sido permanentemente muy inferior al de los Estados Unidos y al de los restantes países incluidos en el cuadro. Por otra parte, la relación de salarios de estos países se ha modificado en el periodo considerado. En 1993, los salarios mexicanos equivalían a 15% de los de aquel país, pasando a caer de forma persistente en términos relativos hasta 1996, año en el cual pasaron a representar el 8% de los salarios estadounidenses. Posteriormente, la relación salarial se ha movido gradualmente en favor de México, de tal modo que en 2001 y 2002 subieron para alcanzar 12% de los salarios de los Estados Unidos para, en los años 2003 y 2004, volver a caer a 11%. Los salarios de los países de reciente industrialización y de gran dinamismo exportador incluidos en el cuadro, en su comportamiento con respecto a los salarios de los Estados Unidos, también han pasado por dos fases notablemente diferentes: entre 1993 y 1996, los salarios de esos países crecieron notablemente más que los estadounidenses, particularmente en Corea y Singapur. En el primer país, pasaron de representar 34% de los salarios de los Estados Unidos el primer año a 46% el último, mientras que en Singapur esa relación pasaba de 32 a 47%. Desde 1997 en adelante esa tendencia se ha revertido en todos los países asiáticos considerados, con la excepción de Corea. En 2004, los salarios de Singapur habían caído en términos relativos hasta equivaler a 32% de los del país que está sirviendo de base de comparación, mientras que en Taiwán el coeficiente descendió hasta 26, inferior al del primer año considerado en la serie. En Corea esta tendencia descendente persistió, con fluctuaciones, hasta 2001, comenzando a partir del año siguiente un incremento muy acelerado de los salarios relativos, lo que los ha llevado, en 2004, a equivaler a la mitad de los salarios manufactureros de los Estados Unidos.

Cuadro 1

**Índice de las compensaciones salariales por hora de la manufactura de México y otros países**  
(Estados Unidos = 100)

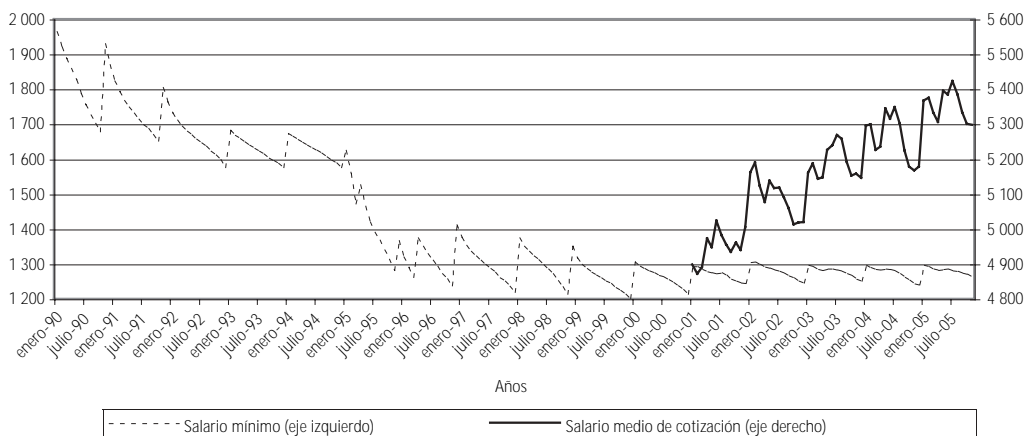
País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
México	15	14	9	8	9	9	10	11	12	12	11	11
Hong Kong	26	28	28	30	30	30	29	28	28	26	25	24
Corea	34	38	42	46	43	30	38	42	37	41	45	50
Singapur	32	37	44	47	45	42	38	37	34	31	32	32
Taiwán	31	33	34	34	33	29	31	31	29	26	26	26

Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, <http://stats.bls.gov/>

En la gráfica 1 se muestra el comportamiento de dos indicadores de salarios reales mensuales de México, a precios de 2004:01. El salario mínimo ha caído persistentemente desde comienzos de 1990, desde niveles cercanos a 2 000 pesos a alrededor de 1 300 pesos en 1996, nivel que, con oscilaciones, se ha mantenido hasta la actualidad. Los datos del salario medio de cotización, que comienzan en la gráfica en enero de 2001, muestran que no sólo son notablemente más elevados que el salario mínimo, sino que han tenido una tendencia ascendente, pasando de 4 988 a 5 297 pesos entre enero de 2001 y noviembre de 2005.

Gráfica 1

**Tendencias de los salarios reales mensuales. Salarios mínimo y medio de cotización**  
(pesos a precios de 2004:01)

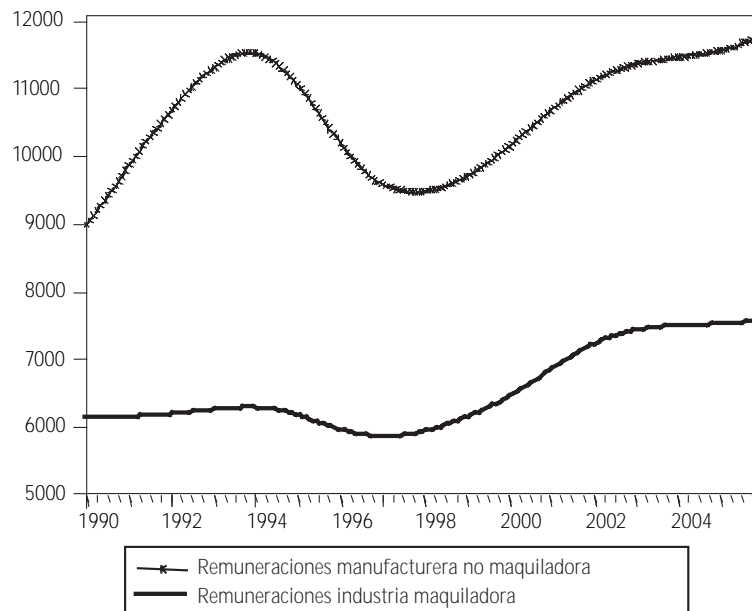


En la gráfica 2 se muestra el comportamiento de las remuneraciones reales mensuales de la manufactura, en sus segmentos no maquilador y maquilador, también a precios de enero de 2004, en las cuales se concentrará este trabajo. Además de ser más elevadas que el salario mínimo y el de cotización, en especial las de la industria no maquiladora, han experimentado fluctuaciones notables en el periodo considerado, las que han sido particularmente profundas en la industria no maquiladora. Puede apreciarse que entre 1990 y 1994 éstas experimentaron un ascenso vertiginoso, fase que fue seguida por una caída igualmente abrupta que se extendió hasta 1997. Posteriormente, se han recuperado en forma persistente, aunque a un ritmo que ha descendido en los últimos años. Sin embargo, en diciembre de 2005 sólo eran levemente superiores al nivel que habían alcanzado en diciembre de 1993. El comportamiento de las remuneraciones de la industria maquiladora ha pasado por estas mismas fases, pero en forma notablemente más moderada. Hasta 1994 experimentaron un ascenso muy leve y su caída a mediados de la década fue también notablemente moderada. Posteriormente, han comenzado a incrementarse de forma constante, aunque a una tasa que ha caído a partir de 2001, lo que ha conducido a que en la actualidad sean notablemente más elevadas que en cualquier año a partir de 1990.

Gráfica 2

**Remuneraciones medias reales mensuales de la industria manufacturera**

(pesos a precios de 2004:01)



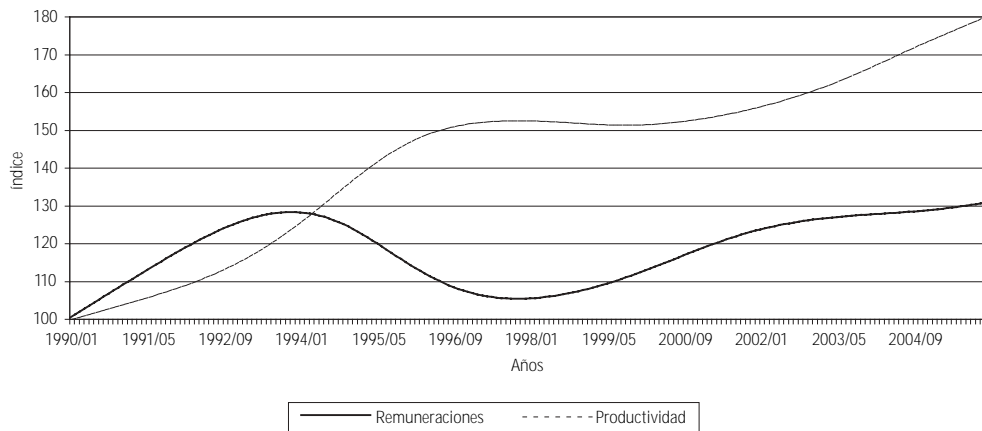
Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.



Gráfica 3

**Remuneraciones y productividad de la manufactura no maquiladora**

(1990:01 = 100)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

Cuadro 2

**Remuneraciones y productividad de la manufactura no maquiladora**

(variaciones porcentuales)

Fases	Tasa de crecimiento mensual		Crecimiento acumulado	
	Remuneraciones	Productividad	Remuneraciones	Productividad
1990:01-1993:11	0.54	0.47	27.91	24.03
1993:12-1997:10	-0.42	0.42	-17.93	22.03
1997:11-2001:01	0.32	0.01	12.80	0.41
2001:02-2005:12	0.25	0.44	9.66	17.49
1990:01-2005:12	0.14	0.31	30.36	80.16

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

**Salarios manufactureros y productividad**

Dado que uno de los determinantes del comportamiento de los salarios es el de la productividad del trabajo, en este apartado se examina la relación entre estas variables. En el cuadro 2 se muestran las variaciones de las remuneraciones y de la productividad de la industria manufacturera no maquiladora entre 1990 y 2005, periodo que ha sido dividido en cuatro fases según la dinámica de las remuneraciones. Para el conjunto de los 16 años cubiertos, las remuneraciones de este sector de la industria experimentaron un incremento de 30% (equivalente a un ritmo medio mensual de 0.14%) mientras que la productividad del trabajo lo hacía en 80% (0.31% al mes). En otras palabras, el crecimiento de las remun-

neraciones se rezagó en forma notable con respecto al de la productividad laboral. Sin embargo, no en todas las fases la relación entre el comportamiento de estas variables ha sido la misma. En el periodo 1990-1993, tanto las remuneraciones como la productividad experimentaron un aumento importante. Más aún, el incremento de aquéllas superó al de la productividad (28 vs. 24 por ciento). Esta fase fue seguida por el periodo 1993:12–1997:10, en el cual las remuneraciones experimentaron un descenso profundo, que en gran parte anuló el incremento que habían acumulado en los años anteriores. Sin embargo, esto no impidió que se conservara la dinámica de crecimiento de la productividad de la primera fase, la que creció a una tasa mensual de 0.42% mensual, acumulando un crecimiento de 22% en la fase. En los años posteriores, las remuneraciones pasaron a recuperarse en forma continua. Sin embargo, a comienzos de 2001 se dio un punto de inflexión en su ritmo de crecimiento. Entre fines de 1997 y 2000 crecieron en 0.32% mensual, mientras que a partir de 2001:02 esa tasa cayó a 0.25% al mes. El comportamiento de la productividad laboral en estas dos subfases ha sido notablemente diferente: en la primera, que coincide con la recuperación vigorosa de la economía, la productividad permaneció estancada, mientras que en el último periodo, en el cual el crecimiento económico ha sido notablemente lento, la productividad laboral pasó a dinamizarse en forma importante. Por lo tanto, en tres fases recientes ha habido una divergencia notable entre el comportamiento del producto y de la productividad, hecho que contraviene lo convencionalmente establecido en la mayor parte de los estudios empíricos acerca del movimiento de estas variables, el que tiende a mostrar un paralelismo notable. Este tema amerita ser abordado en una investigación específica que está fuera de los marcos de este trabajo.

Las brechas y fases en el comportamiento de las variables remuneraciones y productividad de la manufactura no maquiladora se pueden apreciar mejor en la gráfica 3, en la cual se observa la brecha entre ambas variables, que se amplió en un sentido hasta 1993 y en sentido opuesto con posterioridad a esa fecha, la que se ha mantenido no obstante el incremento de las remuneraciones que ha tenido lugar a partir de fines de 1997.

Cuadro 3

**Remuneraciones y productividad de la manufactura maquiladora**  
(variaciones porcentuales)

Fases	Tasa de crecimiento mensual		Crecimiento acumulado	
	Remuneraciones	Productividad	Remuneraciones	Productividad
1990:01-1993:11	0.05	0.06	2.45	2.66
1993:12-1997:10	-0.14	0.12	-6.24	5.89
1997:11-2001:01	0.38	0.45	15.69	18.40
2001:02-2005:12	0.27	0.29	10.33	11.28
1990:01-2005:12	0.11	0.19	23.43	44.87

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

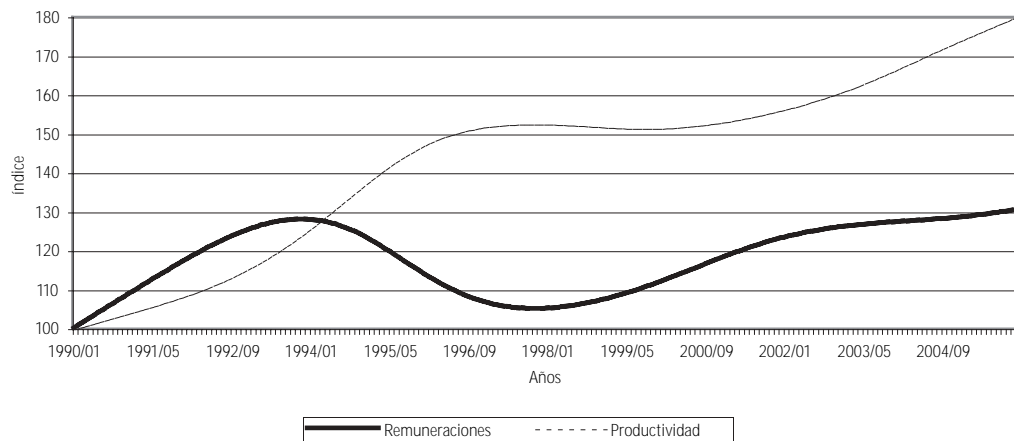
En el cuadro 3 se muestra el comportamiento de las mismas variables, remuneraciones reales y productividad, para el sector de la industria no maquiladora, en el cual se aprecia que también el incremento de la productividad laboral superó con creces al de las remuneraciones: 45 vs. 23%. El periodo 1990-2005 también fue dividido en fases según el comportamiento de las remuneraciones reales que, en general, son similares a las de la manufactura no maquiladora, aunque con velocidades de cambio notablemente diferentes. Entre 1990 y 1993, remuneraciones y productividad se expandieron a un ritmo extremadamente lento, de tal modo que en casi tres años ambas variables acumularon un incremento en torno a 2.5%. Posteriormente, los sucesos de mediados de la década de los noventa derivaron en la caída sustancial de las remuneraciones, de tal modo que entre fines de 1993 y de 1997 descendieron en más de 6%, lo que las puso en un nivel sustancialmente inferior al de comienzos de la década. Paralelamente, este contexto económico tan negativo no impidió que la productividad del trabajo del sector maquilador se dinamizara levemente, de tal modo que acumuló un incremento de casi 6% en el periodo. A partir de noviembre de 1997 cambia la tendencia de las remuneraciones de la industria maquiladora, las que comienzan a recuperarse rápidamente, tendencia que se ha mantenido hasta el fin de 2005. Entre noviembre de 1997 y enero de 2001, se incrementaron en 0.38% al mes, acumulando un aumento de 16% en el periodo. También a partir de este periodo la productividad de la manufactura maquiladora se dinamiza en forma notable, lo que le permitió acumular un aumento de 18% en el periodo. En la fase actual, que comienza en febrero de 2002, el aumento de las remuneraciones y de la productividad se hace más lento que en la fase anterior, 0.27 y 0.29% mensual, datos que, sin embargo, son sustancialmente más elevados que los del conjunto del periodo 1990-2005.

Las tendencias de las remuneraciones y de la productividad del trabajo en la industria maquiladora se aprecian en la gráfica 4, en el cual se ve que a partir de 1994 se fue ampliando la brecha entre la ambas variables, lo que en una primera fase se derivó de la caída de las remuneraciones conjuntada con un lento aumento de la productividad del trabajo, y, posteriormente, del hecho que la productividad comenzó a incrementarse en forma notablemente más acelerada que las remuneraciones. Esto se extiende hasta 2003, momento a partir del cual la productividad de la industria maquiladora se estanca.

Aunque las fases en el comportamiento de las remuneraciones y de la productividad son similares en ambos segmentos de la industria, hay diferencias notables en cuanto a la velocidad de cambio de ellas. Para el conjunto del periodo, el sector no maquilador de la industria mostró ser notablemente más dinámico que la industria maquiladora tanto en términos de remuneraciones como de productividad. El crecimiento de la variable productividad de la industria no maquiladora siempre ha estado por encima del que ha mostrado el sector maquilador, con la excepción de la fase noviembre de 1997 a enero de 2001, en la cual, como se destacó, la productividad de la manufactura no maquiladora se mantuvo prácticamente estancada. Las diferencias entre ambos sectores en cuanto al comportamiento de las remuneraciones han sido notablemente menos profundas. Para el conjun-

Gráfica 4

### Remuneraciones y productividad de la manufactura maquiladora (1990:01=100)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

to del periodo, en la industria no maquiladora se incrementaron en 30%, mientras que en el otro sector lo hicieron en 23%. Hasta antes de 2001 existía una disparidad notable entre la dinámica de las remuneraciones de ambos segmentos de la industria, con ritmos de crecimiento o de caída en beneficio de uno u otro sector notablemente diferentes. Esto ha desaparecido en fase más reciente, en la cual los incrementos de remuneraciones se han hecho muy similares.

En resumen, de lo expuesto hasta el momento cabe destacar que a partir de la recuperación de la economía que comenzó a manifestarse a partir de 1997, la productividad del trabajo en la manufactura mexicana ha crecido notablemente más que las remuneraciones, por lo que, en principio, se ha ido acumulando una "reserva" que haría posible el incremento de los salarios manufactureros sin afectar los costos de producción. En lo que sigue se abordarán dos factores que pueden contribuir a explicar el notable rezago que están experimentando las remuneraciones con respecto a la dinámica de la productividad del trabajo.

### Remuneraciones, tipo de cambio y competitividad de la industria manufacturera

En el contexto de apertura comercial, la competitividad de las economías ha pasado a ser un factor de gran relevancia. La competitividad está determinada por un gran número de variables, tanto estrictamente económicas como no económicas (World Economic Forum, 1999). Este trabajo se concentra

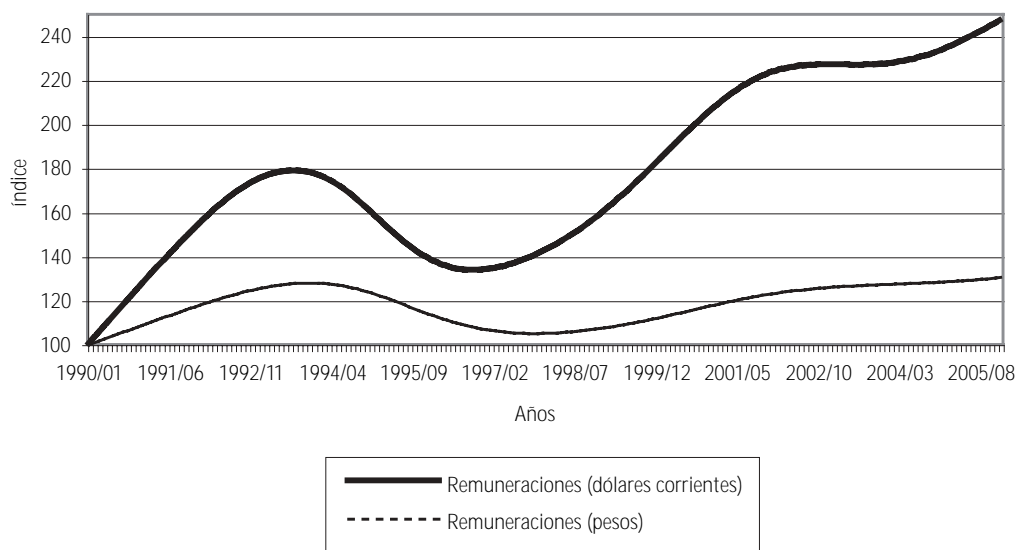
en la competitividad de precios vista a través del comportamiento del costo laboral unitario, el que, como se señaló en el apartado metodológico, está determinado por las remuneraciones expresadas en dólares y por la productividad del trabajo. La tendencia de esta última variable en la industria manufacturera ya es conocida, por lo que aquí nos concentraremos en la dinámica de las remuneraciones en dólares, las que dependen de las remuneraciones en pesos y del tipo de cambio.

En las gráficas 5 y 6 se muestra el comportamiento de las remuneraciones en pesos y en dólares para los dos segmentos de la industria manufacturera. Puede apreciarse que en los dos casos las remuneraciones en dólares han variado notablemente más que las expresadas en pesos. Si para la industria manufacturera no maquiladora, considerando los extremos del periodo cubierto, las remuneraciones en pesos aumentaron en 30%, en dólares se duplicaron con creces. También el diferencial de crecimiento de las remuneraciones para la industria maquiladora es sustancial: 23 vs. 130%, aproximadamente. Por otra parte, en el periodo en el cual las remuneraciones de ambos sectores estuvieron cayendo, las remuneraciones en dólares descendieron más que las expresadas en pesos. En otras palabras, la evolución experimentada por el tipo de cambio ha determinado una diferencia sustancial entre las remuneraciones expresadas en moneda nacional y en dólares.

Gráfica 5

**Industria no maquiladora remuneraciones en pesos constantes y en dólares**

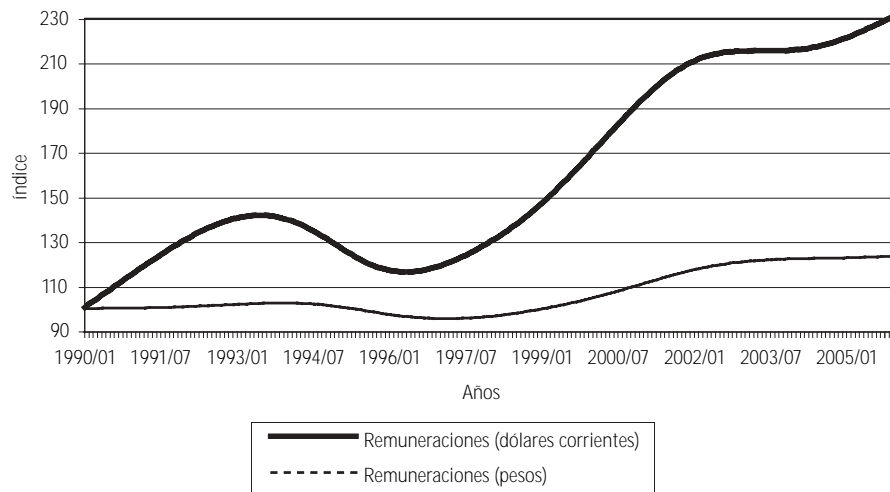
(1990:01=100)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

Gráfica 6

**Industria maquiladora remuneraciones en pesos constantes y en dólares**  
(1990:01=100)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

Esto ha afectado profundamente el costo laboral unitario. En las fases en que el tipo de cambio ha tendido a sobrevalorarse, el costo laboral unitario se incrementó en forma significativa, con la consiguiente pérdida de competitividad en precios de la producción nacional. Esto ocurrió entre 1990 y 1993, fase en la cual este indicador se incrementó en alrededor de 50% para la manufactura no maquiladora y en más de 35% en la industria maquiladora. Sobre el comportamiento del costo laboral unitario de la industria no maquiladora influyeron tanto el aumento de las remuneraciones en pesos y la evolución del tipo de cambio, factores que no pudieron ser compensados con el aumento de la productividad, el que, como ya se mencionó, se expandió en forma importante en esta fase (casi 0.5% mensual). En esta fase, en el sector maquilador, el ascenso del costo laboral unitario se debió exclusivamente al incremento de las remuneraciones en dólares, o sea, al tipo de cambio, pues, como ya se vio, tanto las remuneraciones en pesos como la productividad permanecieron prácticamente estancadas. Posteriormente, el ajuste del tipo de cambio que tuvo lugar entre fines de 1994 y 1995 y la caída de las remuneraciones en pesos, determinó que las remuneraciones en dólares disminuyeran en forma muy importante, lo que fue determinante para explicar la caída del costo laboral unitario, a lo cual contribuyó el incremento de la productividad, el que se mantuvo a un ritmo importante en el sector manufacturero no maquilador a la vez que comenzaba a dinamizarse en la manufactura maquiladora. Por lo tanto, también fue en esta ocasión el movimiento del tipo de cambio el factor que más influencia tuvo sobre el comportamiento del costo laboral unitario. Posteriormente, entre el segundo semestre de 1996

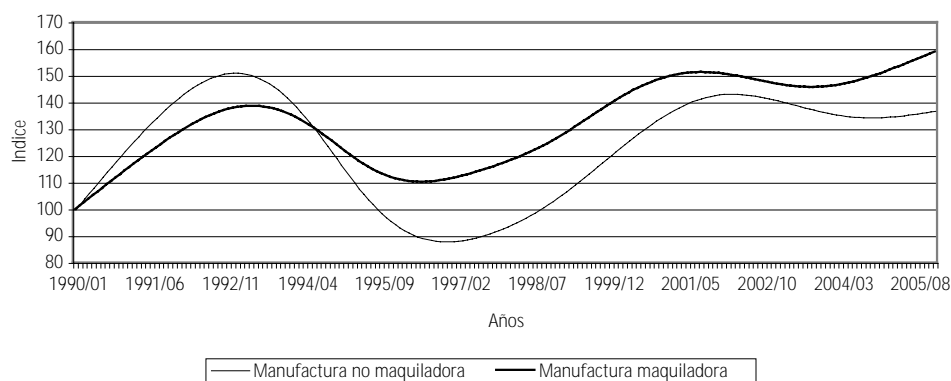
y agosto de 2001 para la industria maquiladora y marzo de 2002 para la no maquiladora, el costo laboral unitario creció en forma sustancial, acercándose en este último sector y superándolo significativamente en el caso de la industria maquiladora a los niveles que tenían en 1993. Nuevamente, fue el comportamiento de las remuneraciones en dólares el factor decisivo que explica este ascenso, pues aunque las remuneraciones en pesos se recuperaron en forma importante, las expresadas en dólares lo hicieron a un ritmo aún más acelerado. Esto ocurrió en los dos segmentos de la industria. A esto contribuyó el comportamiento decepcionante de la productividad en la industria no maquiladora, la que prácticamente se estancó en el periodo 1997:11-2001:01. En el segmento de la maquiladora ocurrió lo contrario: la dinamización de la productividad compensó parcialmente el efecto del incremento de las remuneraciones en dólares, pero fue insuficiente para impedir el incremento en el costo laboral unitario. Posteriormente, el costo laboral unitario de la industria no maquiladora ha tendido a caer levemente, mientras que el de la manufactura maquiladora ha vuelto a crecer desde 2004 (véase gráfica 7).

En conclusión, existe fundamento para afirmar que el rezago de las remuneraciones en pesos con respecto al comportamiento de la productividad ha estado decisivamente influido por el comportamiento del tipo de cambio. El incremento del valor real del peso a partir de 1997 está encareciendo la producción nacional, situación que se agravaría si las remuneraciones en pesos estuvieran creciendo más rápidamente de lo que lo están haciendo. Dado el comportamiento del tipo de cambio, la única manera de evitar el deterioro de la competitividad de la manufactura mexicana que derivaría del crecimiento de las remuneraciones en pesos a la par con el aumento de la productividad laboral es el incremento drástico de la productividad a un ritmo tal que compensara el efecto negativo sobre el costo laboral unitario derivado del comportamiento del tipo de cambio y de las remuneraciones en pesos.

Gráfica 7

**Costo laboral unitario (CLU)**

(1990:01=100)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

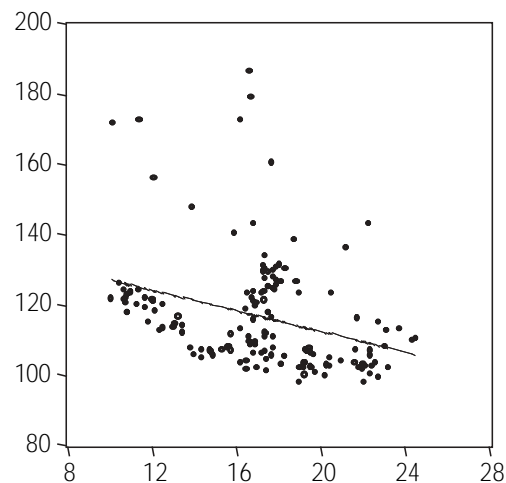
## Remuneraciones y desempleo

Las carencias en materia de empleo de México han de ser el segundo factor que ha de estar impidiendo el incremento de las remuneraciones reales al ritmo de aumento de la productividad del trabajo. Es conocido el hecho de que en el país este problema no se manifiesta tanto bajo la forma de desempleo abierto, cuya tasa es muy reducida, sino por la enorme proporción de la población ocupada que labora en empleos de mala calidad. Esto es lo que pretende captar el concepto de empleo informal. Si éste es definido por los empleos de baja productividad que, en el sector urbano, incluyen los ocupados en microempresas (definidas como las que ocupan hasta cinco personas), los dedicados al servicio doméstico y los trabajadores independientes no calificados, en 2004, 45.7% de la ocupación urbana del país laboraba en este tipo de actividades (CEPAL, 2006: 353). Es razonable suponer que una gran proporción de estos ocupados representa el desempleo oculto del país, lo que presiona los salarios del sector formal hacia la baja.

Con el propósito de mostrar la relación entre las remuneraciones de los dos segmentos de la industria y el desempleo, en las gráficas 8 y 9 éste es captado a través de la suma de las tasas de desempleo abierto y de condiciones críticas de ocupación, siendo esta última definida como “la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, que trabajan (*sic*) más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo o que laboran más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos” (INEGI). Los dos gráficos muestran la relación opuesta entre tasa de desempleo y el nivel de remuneraciones reales de la industria.

Gráfica 8

**Remuneraciones industria manufacturera no maquiladora y desempleo**  
(tasa de desempleo abierto alternativa + tasa de condiciones críticas de ocupación)



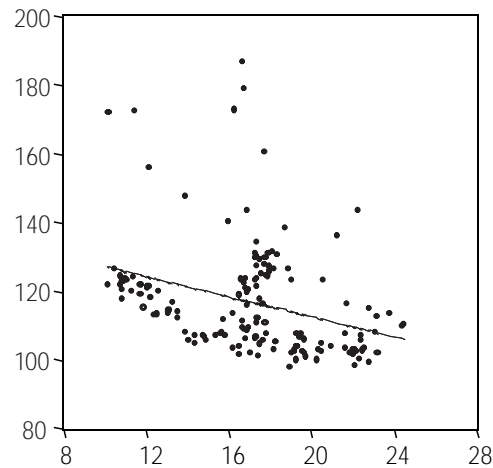
Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.



Gráfica 9

### Remuneraciones industria maquiladora y desempleo

(tasas de desempleo abierto alternativa + tasa de condiciones críticas de ocupación)



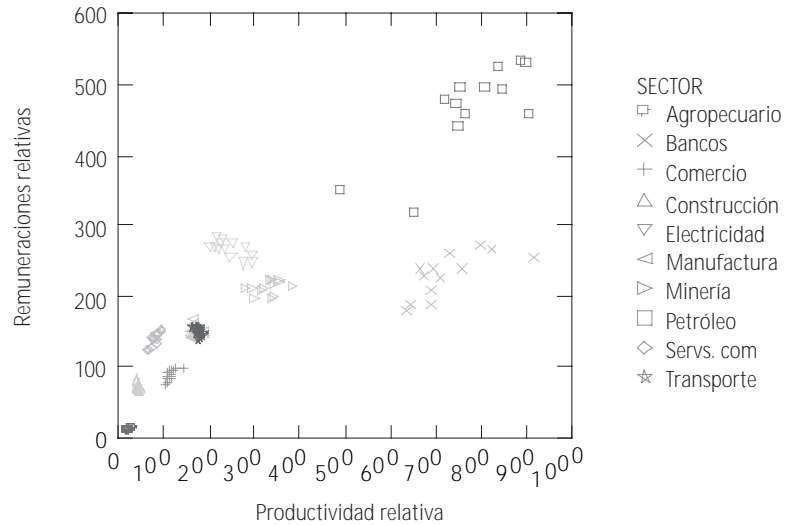
Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

### Dispersión salarial y diferenciales de productividad

Aníbal Pinto (1973) acuñó el término heterogeneidad estructural para caracterizar las enormes brechas de productividad que caracterizan a las economías de América Latina en los más diversos planos, ya sea entre regiones, empresas o sectores, las que son la causa fundamental de la desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a la región. Dado que los niveles de ingreso y remuneraciones dependen de los niveles de productividad, una economía con profundas brechas de productividad necesariamente debe mostrar existencia de grandes desniveles de remuneraciones. En la gráfica 10 se muestra esta regularidad a través de la relación entre la productividad y las remuneraciones por grandes divisiones o ramas de la economía. Estas variables están expresadas en términos relativos con respecto a la productividad y las remuneraciones medias de la economía. Puede observarse que existe una asociación bastante estrecha entre los niveles de productividad y de remuneraciones. La rama de extracción de petróleo crudo y gas, cuya productividad está en torno a ocho veces la productividad media, tiene remuneraciones que equivalen a cinco veces la remuneración media, mientras que en el otro extremo el sector agropecuario, con una productividad que es sólo una pequeña fracción de la media, es también el que muestra las remuneraciones relativas más bajas.

Gráfica 10

### Dispersión salarial y de productividad



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

### Conclusiones

1. En términos comparativos, los salarios manufactureros de México son notablemente inferiores no sólo con respecto a los de los Estados Unidos sino que también a los de otros países de reciente industrialización. Aún más, en la última década, no se ha reducido la brecha salarial entre México y los Estados Unidos.
2. Las remuneraciones de la industria manufacturera no maquiladora experimentaron grandes fluctuaciones entre 1990 y 2005. Aunque a partir de 1997 han comenzado a aumentar en forma sostenida, en la actualidad su nivel no supera al de 1990. En el sector no maquilador, las remuneraciones han experimentado fluctuaciones notablemente más leves, aunque también han manifestado una tendencia ascendente en los últimos años.
3. A partir de 1997, en ambos sectores la productividad del trabajo ha crecido notablemente más rápido que las remuneraciones.
4. Uno de los factores que puede explicar el rezago de las remuneraciones con respecto a la productividad es el ascenso notable de los salarios expresados en dólares, derivado del movimiento del tipo de cambio, lo que ha reducido la competitividad de precios de la economía. El incremento de las remuneraciones en pesos a la par con el crecimiento de la productividad habría elevado aún más el costo laboral unitario de México.

5. También los elevados niveles de subempleo y la mala calidad del empleo que afectan a parte importante de la población ocupada de México configuran un excedente de oferta de trabajo que impide el crecimiento de las remuneraciones reales en el sector formal de la economía.
6. La elevada dispersión salarial entre sectores, que es característica del país, está asociada con las profundas brechas de productividad que existen en la economía.

## Bibliografía

- Amedeo, E., J. M. Camargo *et al.*, 1997, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, OIT.
- CEPAL, 2006, *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago, Naciones Unidas.
- Hodrick, R. J. y E. C. Prescott, 1997, "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation", en *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, núm. 1, febrero.
- INEGI, *Banco de información económica*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).
- INEGI y STPS, 2005, *Encuesta nacional de empleo 2004*, México.
- Nunura, Juan, 1999, "Metodología de medición de los costos laborales por hora y unitarios: Perú urbano 1996-1998", Lima: OIT.
- Pinto, Aníbal, 1973, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina", en *Inflación. Raíces estructurales. Ensayos de Aníbal Pinto*, Lecturas de El Trimestre Económico núm. 3, México, FCE.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, <http://stats.bls.gov/>
- Weller, Jürgen, 2000, *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago, FCE y CEPAL.
- World Economic Forum, 1999, *Global Competitiveness Report*, Ginebra.



## **México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo**

*Luis Lozano Arredondo en coautoría con:*

*David A. Lozano Tovar, Jessica Funez Sagastizado,  
Javier A. Lozano Tovar, Elizabeth Guadalupe Arriaga Arroyo\**

En México los gobiernos neoliberales (1982–2004) prometieron mejores salarios para los trabajadores mexicanos, promesa siempre reiterada pero jamás cumplida. En ninguno de los gobiernos los asalariados mexicanos han visto mejorar, en términos reales, sus ingresos y condiciones de vida y trabajo, dicha situación ha empeorado y expresan desencanto, desconfianza y frustración. Actualmente no hay esperanza real de una vida digna para la gran mayoría de los trabajadores.

Cada día los grandes empresarios imponen a los trabajadores nuevas formas legales e ilegales de explotación. Los despojan de los derechos laborales y sociales conquistados históricamente por sus hermanos de clase, el presente y el futuro se expresa más limitado para el trabajo humano.

Hoy, las familias trabajadoras enfrentan un constante deterioro de las condiciones de vida y trabajo; que se expresa en la restricción, en calidad y cantidad, del consumo de sus alimentos, de una vivienda digna, educación, salud y transporte de calidad. Existe la tendencia, que se amplía y profundiza, de un mayor incremento en el desempleo y en empleo precario e informal, de migración y por consecuencia, mayor desintegración familiar. A cinco años de gobierno foxista, vivir con mejor calidad de vida y de trabajo, de la gran mayoría de los mexicanos, no se vislumbra, más bien se aleja.

El actual Secretario de Gobernación Carlos Abascal, anterior Secretario del Trabajo y Previsión Social, días antes de tomar posesión de sus funciones como Secretario del Trabajo, dio a conocer los lineamientos que impulsaría durante su gestión en tal Secretaría. Planteó un proceso que permitiría “flexibilizar y modernizar la Ley Federal del Trabajo, para que las relaciones obrero-patronales se den en términos de las condiciones actuales de las empresas y la industria; eliminando las rigideces normativas actuales que no favorecen a nadie”, además de lograr el “establecimiento de la contratación y del pago del personal por hora y jornada” y “que la negociación de las prestaciones sociales sean de carácter individual, de acuerdo con las condiciones de cada empresa y región en que se encuentre y

---

\* Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, artículo publicado.

no globales". Hoy con las pretensiones legales de reformar la Ley Federal del Trabajo, Carlos Abascal encabeza una ofensiva del gran capital en contra de los derechos laborales y sociales de los trabajadores. Con el objeto de garantizar y ampliar las gigantescas ganancias de las grandes empresas transnacionales, Carlos Abascal pretende imponer a los trabajadores mexicanos una nueva Ley Federal del Trabajo que lesiona ampliamente los intereses laborales de los trabajadores, imponiéndoles condiciones de moderna esclavitud.

La concepción y orientación política que en beneficio del gran capital ha impuesto el Estado mexicano a través de las políticas económicas y sociales y sus crisis recurrentes, así como la intervención, represión y manipulación a que han sometido al movimiento obrero, han sido algunas de las causas fundamentales del profundo rezago en el poder adquisitivo del salario, por lo que se plantea la necesidad urgente de impulsar un proyecto político-sindical que implique un profundo proceso de amplios cambios en la vida política, económica, social y sindical en nuestro país.

Por parte de los trabajadores es una necesidad urgente impulsar la organización de un amplio debate y reflexión con el objeto de condensar y construir un amplio proyecto político-sindical que permita abrir un proceso de democratización real con el objeto de recuperar el valor de la fuerza de trabajo perdido. Uno de los aspectos a considerar es abrir un proceso que permita recuperar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores. En el siguiente trabajo presentamos algunos avances de la situación actual del salario de los trabajadores:

Realizando un rápido recuento, no hay que olvidar que a partir de los cuarenta México siguió un modelo de crecimiento económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, proceso que continuó hasta los años setenta. Los capitalistas buscaron su crecimiento a través de negocios que empleaban fuerza de trabajo simple, no profesionalizada y descalificada. Se trataba sobre todo de trabajadores de origen campesino que hacia fines de los cuarenta y parte de los cincuenta, comenzaron a llegar a las ciudades y a emigrar hacia los campos de cultivo del sur de Estados Unidos (Plan Bracero). Así se fue constituyendo la clase obrera en México.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el salario mínimo acumuló una pérdida en su poder adquisitivo de 19.6%, fue durante ese gobierno cuando Fidel Velázquez llegó a la secretaria general de la CTM, sustituyendo al licenciado Vicente Lombardo Toledano en la misma, Velázquez fue impulsado y apoyado por el gobierno en todas las formas posibles para llegar a la Secretaría General (al respecto existe abundante bibliografía y hemerografía que ilustra el proceso con que fue impuesto). El tiempo de trabajo necesario que requería laborar una familia trabajadora para poder adquirir la canasta básica en 1940 era de 11 h 7 min al día.

Con Miguel Alemán (el "Presidente Obrero" como entonces se le llamó) el salario mínimo acumuló una pérdida de 13.4%, y el tiempo de trabajo necesario que requería laborar una familia trabajadora para adquirir la canasta básica, al inicio de su mandato en 1952, fue de 13 h 21 min, y para 1958 cuando finaliza su gobierno fue de 15 h 38 min. Durante su gestión, Miguel Alemán enfrentó numerosos e importantes movimientos sindicales democráticos e independientes que fueron brutal-

mente reprimidos, tal es el caso de los trabajadores ferrocarrileros, mineros ("caravana del hambre" de Nueva Rosita, Coahuila), por mencionar algunos.

La recuperación del salario coincide con el inicio del periodo de crecimiento económico sostenido denominado "desarrollo estabilizador" por la estabilidad cambiaria (la paridad peso-dólar permaneció inalterada por 22 años a partir de 1954) que incidió en la relativa estabilidad de precios, como lo demuestra el crecimiento de sólo 2.5% anual promedio en el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.

Por otro lado, la participación de los salarios en el ingreso nacional se redujo considerablemente en los años 40, pero empezó a registrar una tendencia ascendente a partir de los años 50, conforme se consolidaba la industrialización sustitutiva de importaciones. En este periodo se incrementan las reivindicaciones nacionalistas de los trabajadores y su poder de negociación buscó mejoras económicas y sociales, reivindicaciones que se expresaron en las batallas sindicales de esos años. Es en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) cuando el poder adquisitivo del salario recupera, de manera acumulada 27.6%, por lo que el tiempo de trabajo que requiere una familia trabajadora al inicio de su gestión era de 15 h 38 min, mientras que al finalizar su gobierno disminuyó a 12 h 30 minutos.

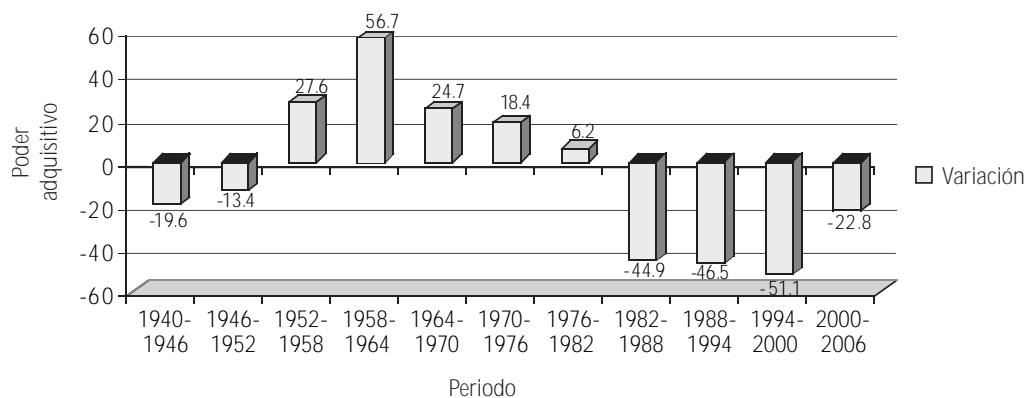
Entre 1960 y 1971, la economía creció a una tasa anual promedio de 6.3%. El consumo se acrecentó al 6.5% promedio anual, en la década de los 60 la economía continuó bajo el modelo denominado "desarrollo estabilizador" aunque también se acumularon grandes rezagos en el sector agropecuario que repercutieron en la distribución del ingreso de la población.

El desarrollo industrial que el país registró en los periodos de sustitución de importaciones y del desarrollo estabilizador (1954-1970) no puede explicarse sin el *control sindical*, sin el acuerdo colaboracionista entre el Estado y el sindicalismo para controlar a la naciente clase obrera y así mantener una política sostenida de bajos salarios. Lo anterior quedó sellado con el llamado *pacto obrero-industrial* firmado en 1945 entre la Canacintra y la CTM (ya dirigida por Fidel Velázquez), ese "pacto de hierro" entre burocracia sindical oficial y empresarios se ha reformulado periódicamente bajo distintos nombres "Alianza para la Producción", "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE), "Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico" (PECE), la "Alianza para el Crecimiento" (AC), etc. Sin embargo sus características básicas han sido: las prácticas clientelares y patrimonialistas que manipulan el enorme ejército de mano de obra en nuestro país, aprovechándose de las necesidades insatisfechas de los trabajadores, sigue siendo un efectivo medio de desmovilización de los trabajadores en beneficio de los capitalistas y de sus cómplices.

Fue durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), en el que el mismo López Mateos se autodefinió políticamente "de izquierda", pero dentro de la Constitución. Fue durante su gestión cuando los verdaderos trabajadores democráticos ferrocarrileros, los maestros, los petroleros, entre otros, enfrentaron la fuerte represión de ese gobierno a través de las fuerzas de la policía, del ejército, de los mismos "charros", y de casi la totalidad de los medios de comunicación. Los trabajadores enfrentaron un linchamiento por parte de la clase patronal.

Gráfica 1

**México: poder adquisitivo del salario mínimo de 1940-2006**



Cuadro 1

**México: poder adquisitivo del salario mínimo 1940-2006\***

Sexenio	Variación %
1940-1946	-19.6
1946-1952	-13.4
1952-1958	27.6
1958-1964	56.7
1964-1970	24.7
1970-1976	18.4
1976-1982	6.2
1982-1988	-44.9
1988-1994	-46.5
1994-2000	-51.1
2000-2006 <sup>2</sup>	-22.8

Fuente: Dirección General de Estadística. Secofi. Comisión Nacional de Salarios Mínimos. CNSM. Centro de Análisis Multidisciplinario CAM, Facultad de Economía, UNAM.

\* Los datos de la canasta básica de 1940 a 1976 son con base en la información del índice del costo de la vida obrera en la ciudad de México (icvo). Conformada por 32 artículos básicos. Elaborado y publicado por la Dirección General de Estadística (DGE) dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC). Posteriormente la DGE se transformó en el INEGI. El cálculo del (icvo) se suspendió en el año de 1978. A partir de 1979, con una encuesta de ingreso-gasto a las familias mexicanas el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, define y calcula el precio de la canasta obrera indispensable (coi), conformada por 35 productos básicos para el uso diario de una familia mexicana integrada por cinco personas.

\*\* Es al 2 de enero del 2006.

Por otra parte, el salario tuvo un breve respiro al acumular éste una recuperación en su poder adquisitivo de 56.7%. Al iniciar su mandato el tiempo de trabajo necesario para que la familia trabajadora pudiera adquirir la canasta básica pasó de 12 h 30 min a 8 h 3 minutos.

Entre 1964 y 1970 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), el movimiento obrero democrático e independiente luchó por mejorar sus condiciones de vida y trabajo enfrentando fuertes represiones del ejército, la policía y los dirigentes sindicales "charros", como fue el caso de los trabajadores de la salud (médicos), los electricistas (movimiento de la "Tendencia Democrática", encabezada por Rafael Galván), y que entre sus resultados fue el "charrazo" que consolidó en la dirección del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana SUTERM a "La güera" Leonardo Rodríguez Alcaine posterior secretario general de la CTM.

El salario mínimo tuvo una recuperación de 24.7% y el tiempo de trabajo que requería laborar una familia trabajadora para adquirir la canasta básica pasó de 8 h 3 min, al inicio del sexenio a 6 h 10 min al finalizar este periodo.

Es importante indicar que en 1968 se desarrolló el movimiento democrático estudiantil, el cual tuvo un trágico desenlace el 2 de octubre. Dicho movimiento fue un antecedente fundamental para impulsar y presionar, para que en el país se abriera un proceso de democratización de la vida política nacional.

Con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) tuvo lugar el llamado "desarrollo compartido", la economía creció a una tasa similar a la de la década previa (6.0% promedio anual) pero los agregados económicos registraron un menor dinamismo. La política deliberada de contracción de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público como un estímulo al crecimiento, y la negativa de llevar a cabo una reforma impositiva que financiara el creciente gasto gubernamental, provocaron que éste dependiera del crédito interno y del endeudamiento externo. La inflación generó un mayor incremento de precios hasta representar 16.5% en promedio anual. En 1976, México devaluó su moneda presionando aún más el proceso inflacionario.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez el salario mínimo recuperó en su poder adquisitivo, de manera acumulada, 18.4%, y el tiempo de trabajo que requería laborar una familia trabajadora para poder adquirir la canasta básica pasó de 6 h 10 min al inicio de su sexenio, a 5 h 15 min al concluir su mandato.

En el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se abrió un proceso de ajuste macroeconómico bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de las llamadas "cartas de intención", fue durante este gobierno que para allegarse recursos económicos se impulsó como eje central una política de gran magnitud para la explotación y exportación del petróleo.

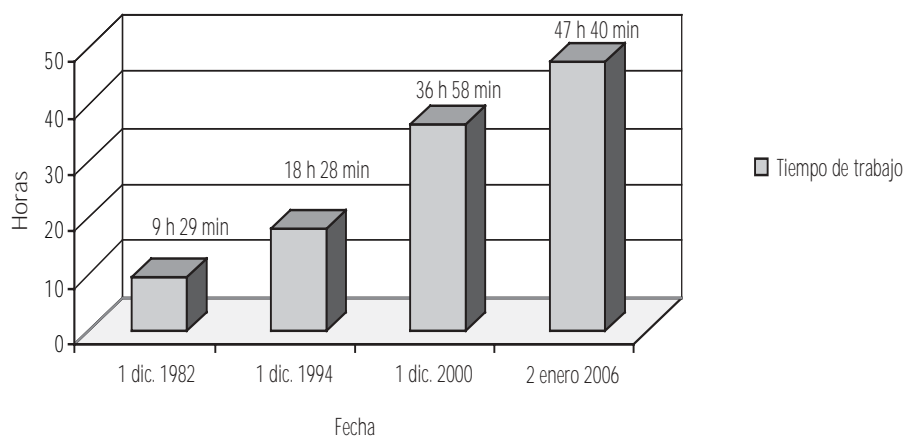
El país enfrentó al final del sexenio una profunda crisis económica que repercutió en los niveles de vida de la población trabajadora. Así, durante este sexenio el poder adquisitivo solamente tuvo una recuperación acumulada de 6.2%, y el tiempo de trabajo que necesitaba laborar una familia trabajadora para poder adquirir la canasta básica pasó de 5 h 15 min al inicio del sexenio a 5 h 24 min al finalizar. Es importante señalar que a pesar de que en este sexenio el producto interno bruto tuvo un



crecimiento promedio de 7% anual, dicho crecimiento nunca se vio reflejado en una significativa recuperación del salarial y del nivel de vida de la gran mayoría de la población mexicana. Es importante señalar que durante este sexenio existió un control de precios a una canasta básica conformada por 96 bienes y servicios. Al final de dicho sexenio empezó a disminuir en número los artículos sujetos a control de precios, para que durante el siguiente sexenio desapareciera prácticamente el control de precios de dicha canasta básica. Perjudicando profundamente el nivel de vida de los trabajadores y de la población en general.

Gráfica 2

**Tiempo de trabajo que requiere laborar una familia trabajadora para adquirir la canasta básica obrera indispensable (COI)**



Cuadro 2

Fecha	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Tiempo de trabajo	9.29	17.88	36.58	47.40

Con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el salario mínimo inicia, en la época moderna, un largo proceso de deterioro que a la fecha dura más de 20 años. Fue durante este sexenio cuando se impuso e instrumentó al gobierno, desde el exterior, un nuevo modelo económico, el llamado "modelo neoliberal" que a la fecha se continúa profundizando, y ha impuesto, entre otros elementos, como eje integral: el impulso del mercado externo (apertura comercial), el proceso de privatización de las empresas del sector público, la reducción del Estado y del gasto público. Ignorar, violar y mutilar los derechos históricamente conquistados y plasmados en el contrato colectivo de trabajo de los trabajadores, la profundización del deterioro salarial como un elemento esencial que garantiza la tasa de ganancia del capital. Continuar con la represión, control, desmantelamiento y

corrupción de las organizaciones sindicales democráticas e independientes. Durante este sexenio se profundiza el deterioro salarial, pues éste pierde en su poder adquisitivo 44.9% y el tiempo que requiere laborar una familia trabajadora para adquirir la canasta básica pasa, al inicio del sexenio, de 5 h 24 min a 9 h 19 min al finalizar. Dicho modelo tuvo entre sus principales costos sociales un incremento del deterioro salarial, mayor inequidad en la distribución del ingreso, más pobreza en el campo y en la ciudad, más violencia e injusticia social contra los pobres.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1987, frente una inflación galopante de 159% se firmó el Primer Pacto de Solidaridad Económica que textualmente indicaba "De acuerdo con los términos pactados, el Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos propondrá a los sectores productivos un aumento inmediato de 15% en los salarios mínimos vigentes, extensivo a los salarios contractuales, y otro de 20% exclusivo para los salarios mínimos, que entrara en vigor el 1 de enero de 1988, con motivo de la fijación ordinaria que establece la ley. Para los trabajadores dichos acuerdos fueron letra muerta ya que nunca se cumplió el que, en cuanto al salario, "al concluir el primer bimestre de 1988 se determinen, con periodicidad mensual, nuevos aumentos, de acuerdo con la evolución previsible del índice de precios de una canasta básica. Ésta se definirá, en el curso de los próximos días, por las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial, previa consulta con los otros sectores firmantes del Pacto de Solidaridad Económica" (Miguel de la Madrid Hurtado, Pacto de Solidaridad Económica).

Y es que la pérdida del poder adquisitivo del salario es más clara sobre todo si comparamos lo que se podía comprar con un salario mínimo al inicio de los Pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) en diciembre de 1987, y lo que se puede comprar en 2006, se trata de hacer una comparación bajo el supuesto de que si un salario mínimo se dedicara íntegramente a la compra de un solo artículo de la Canasta Obrera Indispensable (COI), para ver cuánto se puede adquirir.

Sin legitimidad, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) continuó y profundizó la política económica y social que se impuso vía "cartas de intención" por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Así, entre otras medidas se continuó rematando las empresas del sector público, se avanzó en la reducción del Estado y del gasto público, con la apertura comercial se impuso el Tratado de Libre Comercio (TLC), en el sector público y privado se impuso y socializó más corrupción, continuó el deterioro del salario para garantizar las tasas de ganancia del gran capital. El salario mínimo durante este sexenio perdió de su poder adquisitivo, de manera acumulada, 46.5% y el tiempo de trabajo que requería laborar una familia trabajadora para poder adquirir la canasta básica pasó de 9 h 19 min en el inicio del sexenio, a 17 h 57 min al finalizar. El gobierno de Salinas logró histórica, económica y moralmente el mayor deterioro del salario y del tiempo de trabajo de los trabajadores en México. Salinas implementó la represión y el control de amplios movimientos de trabajadores, como es el caso de los petroleros, de los maestros (CNTE), etcétera.

En el sexenio de Ernesto Zedillo y frente a la crisis económica, social y política que enfrentó el país, el Estado mexicano se vio obligado a imponer, de palabra, algunos ajustes a sus políticas para

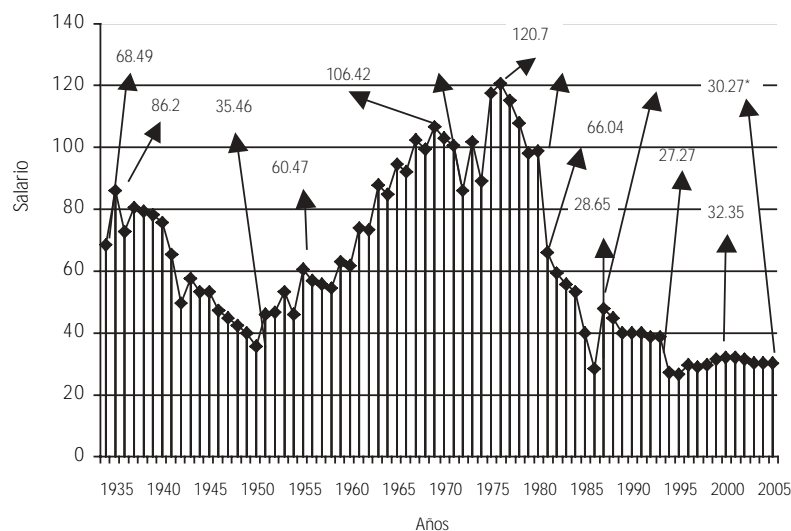
adecuarse a la nueva realidad sociopolítica, para tal fin, reorientó sus discursos con el objeto de relegitimarse a través de dar un nuevo rostro a su antipopular política económica y social. Expresó, de palabra, un rostro más social, más humano. Pretendió mostrar interés por el bienestar social, inclusive el slogan de su campaña electoral a la presidencia reiteraba el “bienestar para la familia”, y aún más, algún integrante de su equipo de colaboradores manifestó que “se ha solicitado el gasto social más alto de los últimos 25 años” (Carlos Rojas), también declaraba que era necesario que los salarios de los trabajadores se recuperaran, indicaron que “la pobreza y la desigualdad social son incompatibles con la democracia”. Sin embargo, el gobierno siempre garantizó, vía leyes, corrupción o despojo: altas tasas de ganancias al gran capital a costa del sacrificio de las familias trabajadoras y de los pobres del campo y de la ciudad.

Y es que, a pesar de todo, el salario durante el gobierno de Zedillo (1994-2000) acumuló, una pérdida en su poder adquisitivo de 51.1%, y el tiempo de trabajo necesario que requiere laborar una familia trabajadora para adquirir la canasta básica al inicio del sexenio era de 17 h 57 min y a la fecha (1 de diciembre de 1997) requiere de 32 h 22 minutos.

Gráfica 2

### Salario mínimo en México 1935-2006\*

(pesos de 1938)\*\*



Nota metodológica: el último dato es calculado mediante el empalme de números índices (índice nuevo, Índice base deseado)/100.

\* Los datos corresponden al 1 de enero de 2006.

\*\* La ponderación es considerada de acuerdo con el índice del mes de julio de 1978.

Área geográfica "A":

Fuentes: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1981; CNSM, Banco de México. Elaborado: Equipo de precios y salarios del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía, UNAM.

La política económica y social implementada por los últimos gobiernos en nuestro país ha generado para el gobierno de Vicente Fox, entre otros resultados, a nivel nacional e internacional, un amplio y sostenido desprestigio y una acelerada pérdida de soberanía nacional en los ámbitos político y económico. Y por tanto la pérdida de espacios políticos y de legitimidad ante otras naciones, y ha sido parte del costo político expresado electoralmente en los resultados de las pasadas elecciones y seguramente de próximas elecciones. Es decir, el gobierno hoy tendrá que enfrentar, para implementar su política económica y social, un poder legislativo más real, más plural y más crítico, de cara a la población cada vez más inconforme y necesitada. Situación que lo enfrenta a una nueva realidad y proceso que implica abrir en cada vez más amplios y complejos espacios sociales consultas para discutir y presentar propuestas consensuadas, que al menos pretendan expresar ante la opinión pública, mayor profundidad, seriedad y orientación social. Propuestas e iniciativas que aparentemente pretenden superar ampliamente los intereses privados y de grupos de interés. Esto es, el gobierno está entre la espada y la pared; en realidad no puede servir a dos amos al mismo tiempo: de un lado a los poderosos, a los ricos, y de otro lado a los campesinos, a los trabajadores, a los pobres, que son la mayoría en nuestro país.

Ante tal realidad no es extraña la posibilidad de una nueva generación de pactos o acuerdos, como los llamados "Acuerdos de Chapultepec". ¿Esto qué quiere decir?, si consideramos que la historia no ha terminado, quiere decir que los "Pactos de hierro" ¿para beneficio de quién fueron?; los "pactos de solidaridad económica", los "pactos de estabilidad", los "pactos de crecimiento". Y para el próximo gobierno ¿realmente quiénes quieren garantizar e incrementar sus utilidades? Y para eso ¿qué proponen con sus "Acuerdos de Chapultepec"? ¿Se trata de los mismos personajes, que han hecho su riqueza a costa de despojar, saquear y depredar el país? ¿Sus intereses e intenciones son los mismos del pasado? ¿Hoy han ocultado su verdadero rostro con nueva máscara y maquillaje? Es decir el personaje (el gran empresario nacional e internacional) tendrá nuevo rostro, pero sus tareas y sus objetivos serán los mismos: garantizar las ganancias del gran capital, a costa de continuar el saqueo, la desaparición, explotación, destrucción del campesino, del trabajador, del país.

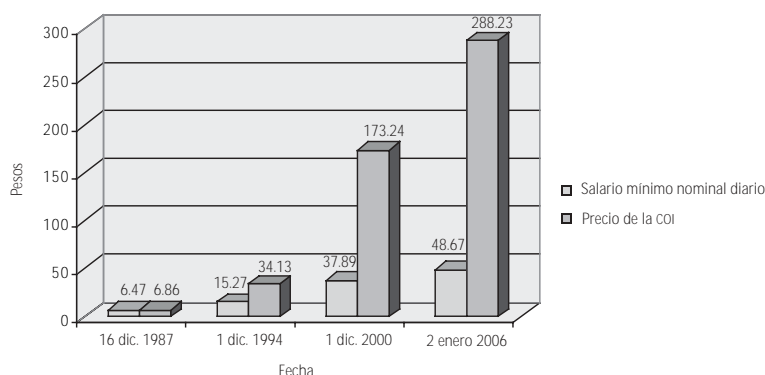
### **A pesar de las declaraciones oficiales el salario mínimo continúa su caída**

A partir de 1977 el salario mínimo en México se desploma, este proceso de deterioro salarial a la fecha continúa y de hecho desde que el salario mínimo en México es reglamentado en 1935, nunca había alcanzado un nivel tan bajo en su poder adquisitivo como el que tiene hoy en día. Se encuentra un 28% abajo de su nivel histórico más bajo en los cincuenta.

Según el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, durante el periodo en que han estado en vigencia los pactos, del 16 de diciembre de 1987 al 2 de enero del 2006, el precio de la canasta obrera indispensable se ha incrementado (de manera acumulada) en 1435.3% mientras que el salario mínimo sólo lo ha hecho (también de manera acumulada) en 308.7%, arrojando para dicho periodo una pérdida acumulada del poder adquisitivo del salario de 73.4 por ciento.

El precio de la canasta obrera indispensable pasó de 6.86 a 288.23 pesos, es decir, acumuló un incremento de 4451.31%. Mientras que por otro lado, el salario mínimo pasó de 6.47 a 48.87 pesos presentando un aumento de 755.33% para el mismo periodo (véase gráfica 4, cuadro 3).

Gráfica 4

**Precio de la canasta obrera indispensable (COI) y salario mínimo 1987-2006**

Cuadro 3

Fecha	Salario mínimo nominal diario	Precio de la COI
16 dic. 1987	6.47	6.86
1 dic. 1994	15.27	34.13
1 dic. 2000	37.89	173.24
2 enero 2006	48.67	288.23

### ¿Realmente se recupera el poder adquisitivo del salario mínimo en México como señala Fox?

Durante los cinco años de gobierno de Fox el salario mínimo continúa estancado y acumula de 1987 a la fecha una pérdida del poder de compra de 82.39%.

Si analizamos los datos oficiales, se observa en el cuadro de Metas gubernamentales que en el año 2002 la inflación acumulada fue de 5.7%, sin embargo el incremento total al salario mínimo fue de únicamente de 4.5%. Resultando mayor el incremento de la inflación al logrado por el salario mínimo, no siendo posible la recuperación del mismo como indica Fox. Para el mismo año aún es más grave el deterioro del poder adquisitivo del salario mínimo si consideramos el incremento del precio de la canasta básica, que se incrementó 6.06% (Banco de México) en comparación con 4.50% de incremento del salario mínimo, dando como resultado un mayor déficit para el salario mínimo para ese año.

**México: Metas gubernamentales del salario mínimo, inflación, canasta básica y producto interno bruto, 1984-2006**

Año	Salario mínimo			Inflación			Canasta básica			Crecimiento del PIB		
	Salario meta (pesos)	Salario acumulado (pesos)	Aumento (%)	Metas (%)	Resultados (%)	Diferencia en puntos (%)	Metas (%)	Resultados (%)	Diferencia en puntos (%)	Metas (%)	Resultados (%)	Diferencia en puntos (%)
1984	0.68	0.68		40.00	59.20	19.20	40	61.87	21.87	1.00	3.60	2.60
1985	1.06	0.38	55.88	50.40	68.75	13.30	50.4	61.28	10.88		2.60	
1986	1.65	0.59	55.66	47.50	105.80	58.30	47.5	125.34	77.84	1.00	-3.60	-4.60
1987	3.05	1.4	84.85	75.00	159.20	84.20	75	155.88	80.88	2.50	1.80	-0.70
1988	7.77	4.72	154.59	95.00	51.70	-43.30	95	41.57	-53.43	3.50	1.30	-2.20
1989	8.64	0.87	11.27	18.00	19.70	1.70	18	15.39	-2.61	1.50	3.30	1.80
1990	11.89	3.25	37.62	15.30	29.90	14.60	15.3	33.64	18.34	3.50	4.50	1.00
1991	13.33	1.44	12.11	14.00	18.80	4.80	14	22.32	8.32	2.80	3.60	0.80
1992	13.33	0.00	0.00	9.70	11.90	2.20	9.7	8.08	-1.62	4.00	2.80	-1.20
1993	14.29	0.96	7.20	7.00	8.00	1.00	7	7.53	0.53	2.80	0.70	-2.10
1994	15.27	0.98	6.86	5.00	7.10	2.10	5	6.91	1.91	3.00	3.50	0.50
1995	16.34	1.07	7.01	4.00	53.10	49.10	4	60.57	56.57	3.90	-6.20	-10.10
1996	22.60	6.26	38.31	20.50	27.70	7.20	20.5	33.3	12.8	3.03	5.10	2.07
1997	26.44	3.84	16.99	15.00	15.75	0.75	15	14.89	-0.11	4.00	6.70	2.70
1998	30.20	3.76	14.22	12.00	18.61	6.61	12	18.95	6.95	5.20	4.80	-0.40
1999	34.45	4.25	14.07	13.00	12.32	-0.68	13	13.15	0.15	3.00	3.80	0.80
2000	37.90	3.45	10.01	10.00	8.96	-1.04	10	8.74	-1.26	4.50	6.90	2.40
2001	40.35	2.45	6.46	6.50	4.40	-2.10	6.5	3.83	-2.67	4.50	-0.30	-4.80
2002	42.15	1.80	4.46	4.50	5.70	1.20	4.5	6.06	1.56	1.70	-0.20	-1.90
2003	43.65	1.50	3.56	3.00	3.98	0.98	3	4.71	1.71	3.00	1.10	-1.90
2004	45.24	1.59	3.64	3.00	5.19	2.19	3	6.73	3.73	3.10	3.90	0.80
2005	46.80	1.56	3.45	3.00	3.33	0.33	3	5.24	2.24	3.00	3.00 <sup>a</sup>	0.00
2006	48.67	1.87	4.00	3.00			3			3.50		

Fuente: Informe de Gobierno, varios años; Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica, varios años. Presidencia de la República, SHYCP, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, CNSM.

Para el año 2003, la inflación del año fue de 3.98% (Banco de México) y el incremento del salario mínimo fue de 3%, resultando un déficit para el salario. Pero si consideramos el incremento de precios de la canasta básica, éste fue de 4.71% (Banco de México). Resultando un déficit aún mayor para el salario mínimo para ese año.

Para el año 2004 la historia no fue diferente, al salario mínimo se asignó un incremento de 3% (1.50 pesos), pero la inflación se espera mayor a 5.19% y el incremento de la canasta básica fue de 6.73% según Banco de México, con lo que desaparece una vez más la posibilidad de recuperación del salario mínimo. Es importante considerar el hecho de que algunos productos básicos, como la tortilla, presentaron aumentos importantes (en febrero aumentó de 5.50 a 6 pesos el kg) su incremento fue de 9%; dos terceras partes más que el salario mínimo.

En lo que toca al salario mínimo para el año 2005, y con base en la lógica e historia de la política salarial de la trinidad gobierno–empresarios–representantes, el aumento al salario mínimo diario fue de 3.2%. Es decir, pasará de 45.24 a 46.82 pesos diarios para el área geográfica "A". Lo que representó una vez más una burla para los trabajadores y en nada mejoró sus condiciones de vida.

¿Cuál es el balance del poder adquisitivo del salario mínimo y la canasta básica con la política neoliberal impuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por el Partido Acción Nacional (PAN)?

Esta notable pérdida del poder de compra del salario refleja un agudo proceso de desvalorización de la fuerza de trabajo, y si comparamos el precio de la canasta obrera indispensable con el salario, tenemos que en diciembre de 1987 las familias trabajadoras con un salario mínimo de 6.47 pesos podían adquirir 31 de los 35 artículos que conformaban dicha canasta, actualmente (2 de enero del 2006) sólo se pueden adquirir 5 de ellos disminuyendo o eliminando de su consumo productos esenciales tales como frutas, verduras, lácteos, pan, pescado, productos de aseo personal y del hogar.

En diciembre de 1987 con un salario mínimo de 6.47 pesos se podía adquirir 94% de la coi, cosa que no ocurre al 2 de enero del 2006, ya que con un salario mínimo de 48.67 pesos sólo se adquiere 16.26% de dicha canasta básica.

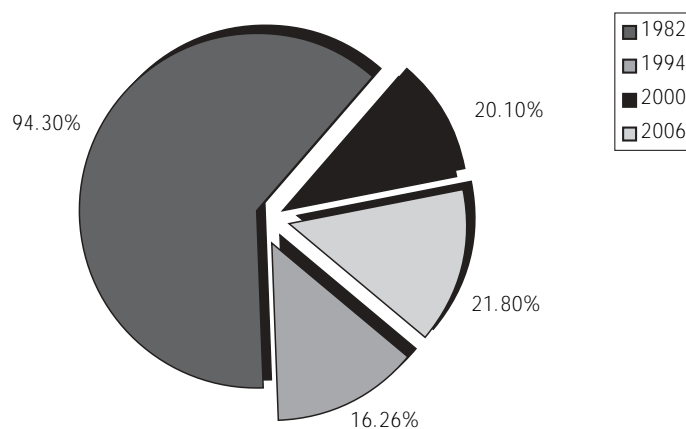
De lo anterior podemos observar que en ninguna fecha durante el periodo en que se ha implementado la política económica neoliberal en México (1982-2004), se ha podido adquirir el total de la Canasta Obrera Indispensable. Fox tampoco ha cumplido con la promesa de apoyar una política salarial que permita recuperar significativamente el poder adquisitivo del salario de los trabajadores mexicanos.

### **¿Qué se puede comprar con un salario mínimo?**

Los capitalistas argumentan que "en México ya casi nadie gana el salario mínimo", sin embargo según datos de la última Encuesta Nacional de Empleo (2004) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social STYPS y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI, actualmente en México 10 078 098 de trabajadores o no reciben salario alguno o bien perciben hasta un salario mínimo, lo que representa el 23.9% del total de la población trabajadora (véase cuadro 6).

Gráfica 5

**Porción que se puede comprar de la canasta obrero indispensable (COI) con un salario mínimo**



Cuadro 4

**Lo que se puede comprar de la canasta obrero indispensable (COI) con un salario mínimo\***

% de la COI	1982	1994	2000	2006
	94.30%	20.10%	21.80%	16.26%

\* El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, inició el estudio de la canasta obrera indispensable (COI) y el salario mínimo en 1978. La COI es una canasta básica real (CBR) conformada por 35 bienes y servicios: 27 alimentos, tres productos para el aseo personal y del hogar, transporte, energía eléctrica y gas doméstico. Para el uso y consumo por día, para una familia mexicana conformada por cinco personas: dos adultos, un joven y dos niños. La COI no incluye renta de vivienda, gastos en educación, salud, vestido y calzado, recreación y cultura.

Cuadro 5

	Comienza el neoliberalismo	Toma posesión Ernesto Zedillo	Toma posesión Vicente Fox Q.	
	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Salario mínimo	0.29	15.27	37.89	48.67
Precio de la COI	0.31	34.13	173.24	288.23

Elaborado por Luis Lozano Arredondo, Ulises García Flores y Javier A. Lozano Tovar.

Fuentes: Encuestas directas del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) Facultad de Economía. UNAM.



## ¿Cuánto ganan los trabajadores en México?

Cuadro 6

### Nivel de ingreso de los trabajadores en México 2004

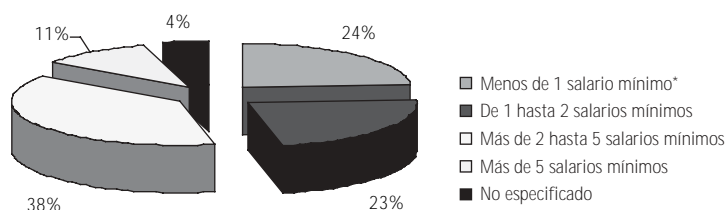
Nivel de ingreso	Personas ocupadas	
	Absolutos	%
Menos de 1 salario mínimo*	10 078 098	23.90
De 1 hasta 2 salarios mínimos	9 569 158	22.73
Más de 2 hasta 5 salarios mínimos	16 002 723	38.02
Más de 5 salarios mínimos	4 554 298	10.82
No especificado	1 885 124	4.48
Total	42 089 401	100.00

\* Incluye a los trabajadores que perciben menos de 1 salario mínimo y los que laboran y no perciben ingresos

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2004; INEGI.

Gráfica 6

### Nivel de ingreso de los trabajadores en México 2004



\* Incluye a los trabajadores que reciben menos de un salario mínimo y los que laboran y no perciben ingresos.

A continuación analizamos lo que se puede comprar con el salario mínimo en México de 1982 al 2 de enero del 2006.

El 1 de diciembre de 1982, con el salario mínimo diario de 0.31 pesos se podía comprar 26.59 kg de tortillas, mientras que para el 2 de enero de 2006, con un salario mínimo se pueden comprar únicamente 6.95 kg esto es, la tercera parte de lo que adquiría en 1982 (véase cuadro 7 y gráfica 7).

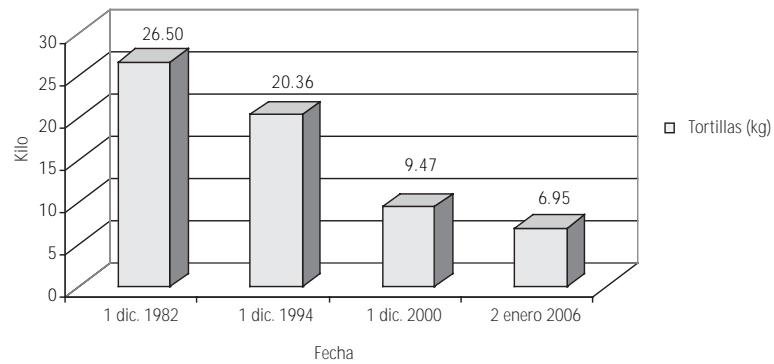
Cuadro 7

	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Tortilla (Kg.)	26.59	20.36	9.47	6.95

Fuente: Investigación de campo, Centro de Análisis Multidisciplinario CAM, Facultad de Economía, UNAM.

Gráfica 7

**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**  
(Tortillas)



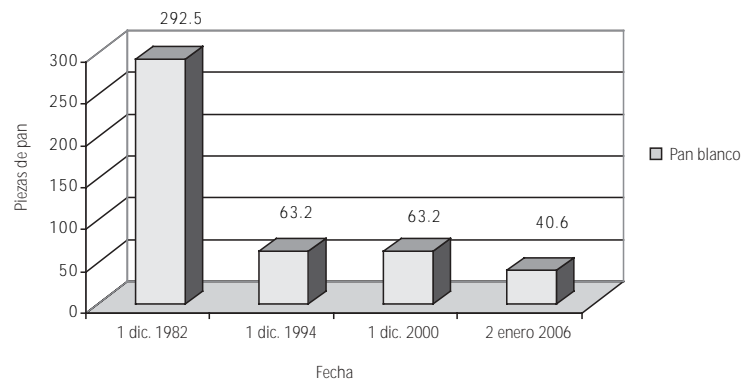
En cuanto al pan blanco, con un salario mínimo de 0.31 pesos en 1982 se podía adquirir 292.5 piezas de pan, mientras que para el 2 de enero de 2006, con un salario mínimo de 48.67 pesos, se pueden adquirir 40.6 piezas (véase cuadro 8, gráfica 8).

Cuadro 8

	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Pan blanco (piezas)	292.5	63.20	63.20	40.6

Gráfica 8

**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**  
(Pan blanco)



En relación con el gas doméstico, el 1 de diciembre de 1982 con un salario mínimo de 0.31 pesos se adquirirían 52.70 litros de gas. Al 2 de enero de 2006 el precio del cilindro de 20 l es de 175 pesos, por lo que con un salario mínimo diario de 48.67 pesos, sólo se pueden comprar 5.56 litros de gas. Lo que significa que en el 2006 únicamente se puede adquirir 9.47% de gas de lo que se adquiría en 1982, con un salario mínimo (véase cuadro 9, gráfica 9).

Cuadro 9

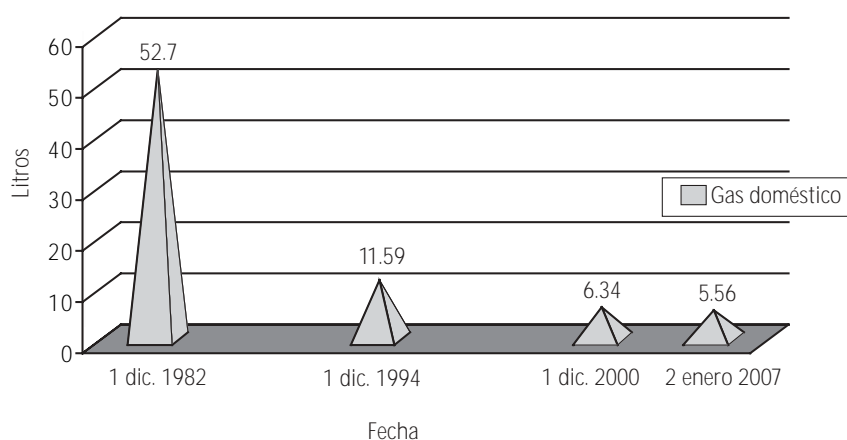
**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**

	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Gas doméstico (litro)	52.70	11.59	6.34	5.56

Gráfica 9

**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**

(gas doméstico, litro)



En relación con el metro, el 1 de diciembre de 1982 con un salario mínimo de 0.31 pesos se adquirirían 243.75 boletos. Al 2 de enero del 2006 con un salario mínimo de 48.67 pesos sólo se pueden comprar 24.33 boletos, lo que significa que en el 2006 únicamente se puede adquirir 9.98% de lo que se adquiría en 1982, con un salario mínimo (véase cuadro 10, gráfica 10).

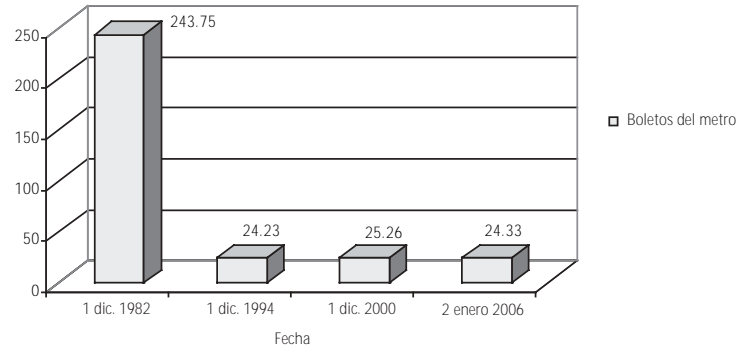
Cuadro 10

**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**

	1 dic. 1982	1 dic. 1994	1 dic. 2000	2 enero 2006
Metro (boleto)	243.75	24.23	25.26	24.33

Gráfica 10

**Lo que se puede comprar con un salario mínimo**  
(boletos del metro)



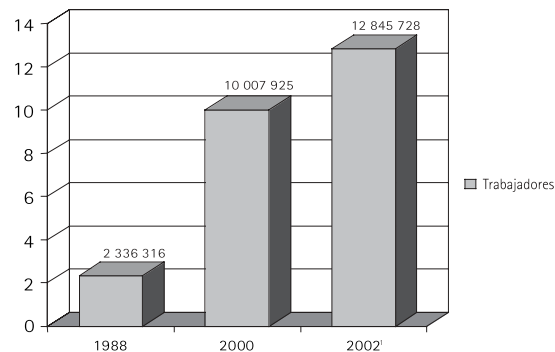
¿Ante lo insuficiente del poder adquisitivo del salario qué alternativas han asumido las familias trabajadoras en México?

a) Los trabajadores han tenido que incrementar el número de horas trabajadas para poder adquirir la canasta básica.

Durante el actual gobierno en México, el sistemático y real deterioro del nivel de vida y trabajo de los trabajadores, ha generado entre otros efectos sociales, que el trabajador y su familia tengan que trabajar jornadas laborales en condiciones más intensas y de mayor duración, y en situaciones más precarias en cuanto a prestaciones sociales y económico-laborales. Lo anterior se puede constatar inclusive con datos oficiales (véase gráfica A).

Gráfica A

**México: trabajadores que han incrementado a más de 48 horas su trabajo**  
(millones)



<sup>1</sup> Preliminar

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo. 1988-2000 y 2002. STYPS-INEGI. Elaborado por Luis Lozano Arredondo.

Actualmente para poder acceder a la canasta obrera Indispensable con un salario mínimo, el trabajador y su familia tienen necesariamente que sumar jornadas laborales de 48' horas 25" minutos, es decir, con el actual salario mínimo es imposible poder acceder a la COI. Tal situación expresa la situación de pobreza, la persona que gana el salario mínimo no puede satisfacer sus necesidades mínimas básicas, cada hogar tiene que incorporar más personas a trabajar, o bien, laborar en dos o tres trabajos más para obtener el mínimo ingreso que permita tener acceso a la canasta básica (véase cuadro 11, gráfica 11).

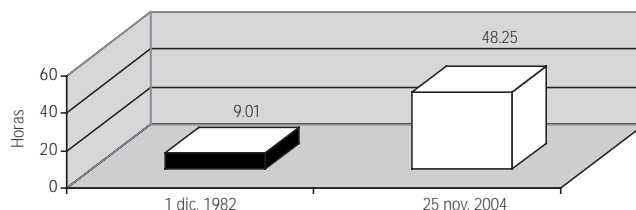
Cuadro 11

**Horas**

	1 diciembre 1982	25 noviembre 2004
Tiempo trabajadores para acceder a la COI	9'01"	48'25"

Fuente: elaborado por Luis Lozano Arredondo y Ulises García Flores.

Gráfica 11

**Tiempo de trabajo socialmente necesario para adquirir la COI**

Sobre todo con la política neoliberal, durante los últimos 20 años los trabajadores han visto desaparecer los beneficios que histórica y socialmente conquistó la clase trabajadora durante los siglos XVIII, XIX y XX.

Dicha situación la podemos observar con el incremento de 485.96% de trabajadores que perdieron el derecho al beneficio de contar con prestaciones sociales tales como jubilación, servicio médico, prima de vacaciones, prima de antigüedad, vale de despensa, entre otras (véanse cuadro A y gráfica B).

Cuadro A

**México: trabajadores ocupados sin prestaciones**

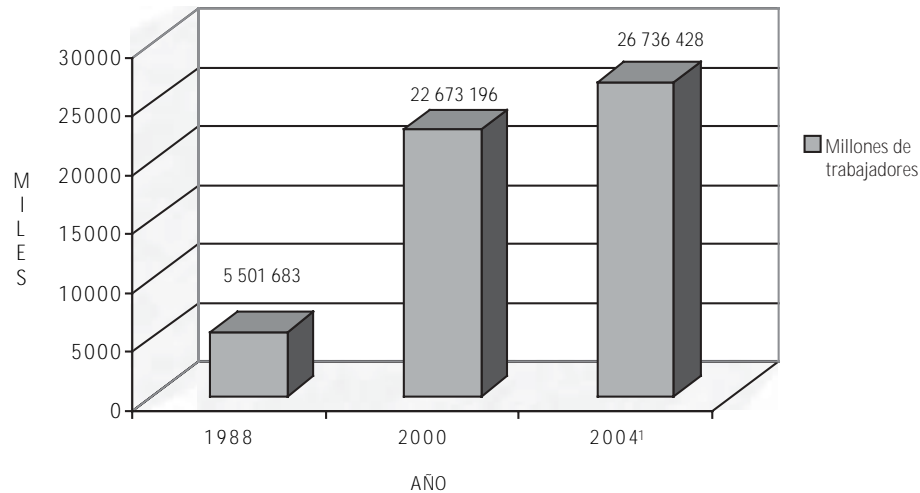
Trabajadores sin prestaciones			Porcentaje de la PEA	Conclusión
1988	5 501 683	100.00%	19.07	Del 2000 a 2004 se incrementó en 4 063 232 los trabajadores sin prestaciones sociales.
2000	22 673 196	412.11%	60.23	
2004	26 736 428	485.97%	63.14	

Fuente: INEGI, STYPS

Gráfica B

**México: trabajadores sin prestaciones**

(sin aguinaldo, servicio médico, pensión, jubilación)



<sup>1</sup> Tercer Trimestre

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo. 1988, 1998, 2002 STYPS-INEGI. Elaborado por Luis Lozano Arredondo.

Durante el gobierno de Vicente Fox (año 2000 al tercer trimestre del 2004) el incremento de trabajadores sin seguridad social es de 17.2% de la PEA, es decir, 4 063 232 trabajadores más sin seguridad social en México.

Ante la anterior situación, cuando millonarios de la talla de Carlos Slim, promueven pactos entre los de arriba, para que los políticos sólo operen dichos acuerdos, como el pacto de Chapultepec, ya no les importa de qué partido político se trata, ya que no hay gran diferencia de principios entre ellos y sus políticos.

Por eso se entiende que los que suspiran por el poder dicen hoy que no se tiene que corregir el TLC, o bien se mantendrá la política macroeconómica, pero no dicen a qué costo y quien finalmente lo pagará serán los de siempre... los pobres. Y esa misma política es la que nos ha llevado a un grado de explotación mayor y a que prácticamente nos mantengamos trabajando todo el día para los empresarios y gobierno. ¿Qué destino nos quieren fijar? La pregunta es cómo podemos detenerlos sin entrar al juego de sus políticas. Hoy quienes dejaron de ser de izquierda suspiran por ser el relojero que ajuste el reloj de la maquinaria neoliberal. Durante algunos años la izquierda, la verdadera, trató de combatir la explotación de los trabajadores. De luchar por las reivindicaciones sindicales y salariales, por mejores condiciones de vida y de trabajo. Pero los que vieron a la política como una forma de vida, se les olvidó realmente luchar con la izquierda.

## Conclusiones

Establecer formas de organización de los trabajadores por fuera de los partidos políticos. Para defender y luchar por sus demandas laborales:

- Los partidos políticos han dejado de lado la lucha por una verdadera recuperación de los salarios de los trabajadores. En distintos momentos, las modificaciones y ajustes a los salarios han sido con una participación cómplice de los partidos políticos, los cuales han preferido más la negociación política de acuerdo con sus intereses que cuidar los intereses de los trabajadores.
- En algunos casos las direcciones sindicales están más al pendiente de ser funcionarios, diputados, senadores, que ver por los intereses de los trabajadores integrantes del sindicato que dicen representar. Los partidos políticos han visto como un botín a los propios sindicatos para negociar frente al gobierno y patrones. Por ello, la defensa de los salarios y las condiciones laborales tiene que ser por fuera de las dinámicas de los partidos políticos y fuera de las direcciones sindicales “charras”.

Construir un programa nacional de lucha laboral, desde abajo:

- Recoger y luchar por las demandas laborales desde los propios trabajadores, estableciendo un programa de lucha elaborado por los trabajadores y no por la dirección sindical. Estableciendo planes de acción por sector, ramo, región.
- Relacionarse y construir con otras luchas, tanto locales como nacionales, demandas laborales como la recuperación de los salarios. No es posible dejar de ver los problemas comunes con otros sectores, sin considerar el panorama nacional. El gobierno que representa, sobre todo, los intereses del gran capital transnacional y los representantes sindicales “charras” han provocado que problemas tales como las condiciones de vida, las prestaciones laborales y las condiciones de trabajo, en general, enfrenten un acelerado proceso de deterioro, situación que no puede seguir así.
- Es necesaria la integración de un Frente (político-sindical) de los trabajadores el cual debe ser consensuado, con el objeto de elaborar un programa integral (económico-social) por la recuperación del valor de la fuerza de trabajo, a corto y largo plazo. La construcción de un plan de recuperación nacional condensado por los trabajadores sin las cúpulas charras. Creando un frente de demandas y no un frente de membretes, ya que organismos como la Unión Nacional de Trabajadores, es presa de su dirección.

Algunas de las necesidades urgentes que hay que considerar en el plan de acción de los trabajadores son:

- Un programa anual de recuperación salarial que considere que el incremento salarial sea superior a la inflación esperada.
- Reconstrucción y supervisión por parte de las familias trabajadoras de un programa permanente de control de precios de una canasta básica recomendable de acuerdo con lo que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Todos los mexicanos debemos respetar la Ley Federal del Trabajo.
- Analizar los mecanismos, tiempos y formas para establecer una tasa cero de impuestos a una canasta básica recomendable, definida y vigilado su cumplimiento por todos.

## Bibliohemerografía

- Centro de Análisis Multidisciplinario, *Reportes de Investigación*, varios números, Facultad de Economía, UNAM.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Informe técnico*, varios años, México.
- Dirección General de Estadística, 1978, *Informe anual*, Secretaría de Industria y Comercio, México.
- Encuesta de Estructura Salarial*, 1993, España.
- Estadísticas de convenios colectivos y encuesta de población activa*, 1993, España.
- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, 2004.
- Instituto del Empleo, 2000, *Informe anual*, España.
- Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1968.
- Organización Internacional del Trabajo, 2000, *Panorama laboral*.
- , 2005, *Panorama laboral*.
- , *Niveles de ingreso en el mundo*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Informes 2005*.
- Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años, México.
- , *Informe de gobierno*, varios años, México.
- , 1987, *Pacto de Solidaridad Económica*, México.
- , *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, México.
- , 2005, *Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox*, México.
- Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, 2000, España.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Empleo*, 1988, 1998, 2002 y 2004.





Sexta sección  
Distribución del ingreso y bienestar





## Efectos de la desigual distribución del ingreso en el bienestar: México bajo el neoliberalismo

*Mario Camberos C.\**

Una de las grandes deficiencias de los estudios sobre la distribución del ingreso en México es su falta de interés por el bienestar. La preocupación lo fue más bien el estudio de la distribución del ingreso en sí mismo, sin cuestionarse acerca de sus posibles efectos en el bienestar económico. Este último tiene la ventaja de que combina dos conceptos centrales en el estudio del bienestar: la eficiencia y la equidad.

La eficiencia entendida como la capacidad del sistema económico de generar un mayor ingreso, y la equidad, la forma para distribuirlo de manera más equitativa. En este enfoque, el ingreso medio se convierte en un referente del bienestar obligado, porque si todos los individuos lo tuvieran, por un lado, no habría desigualdad y por el otro, la sociedad alcanzaría el bienestar mayor.

Es por ello que el objetivo de este trabajo es el de mostrar el impacto que ha tenido la desigualdad en el bienestar de los mexicanos a lo largo de las últimas décadas y en los inicios del presente siglo. Para lo cual, nos apoyamos en la concepción de la desigualdad derivada del bienestar como lo hace Dalton (1920), retomada por Atkinson y Sen en la década de los setenta y que ha tomado fuerza en las últimas tres décadas, en el estudio de la desigual distribución del ingreso. También hacemos uso del análisis de la dominancia de Lorenz. Para medir la desigualdad utilizamos los índices derivados de la concepción del bienestar, los índices de entropía generalizados (GE), y el conocido coeficiente de Gini, cuyas estimaciones realizamos a partir de los microdatos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de México (ENIGH), 1984 a 2002.

### Fundamentos del análisis desigualdad-bienestar

Para estimar los cambios en el bienestar global, dada la relación entre desigualdad y bienestar se requiere tener una medida de la desigualdad que derive de una concepción del bienestar mismo. Por esa razón, nos basamos en la medida de Dalton (1920), que compara el bienestar actual logrado, con el bienestar normativo que se obtiene mediante la maximización de la función de bienestar, cuando

---

\* CIAD, A. C., Hermosillo.

todas las personas tienen el mismo ingreso equivalente al ingreso medio ( $\mu$ ). La medida propuesta es de la forma:

$$D = BS/BN$$

donde:

BS: Bienestar actual de la sociedad como función del ingreso distribuido entre las personas.

BN: Bienestar normativo si todos los individuos tuvieran el ingreso medio ( $\mu$ ).

Con esta medida, lo que obtenemos es la proporción del bienestar logrado, respecto al máximo que se puede obtener, es decir el bienestar relativo. La medida de la desigualdad  $I$  sería propiamente aquella que considera también la parte del ingreso que no está distribuida, o que está concentrada.

De hecho, esta parte es la que da lugar a la desigualdad y explica, en este marco de análisis, porque las personas no aumenten su bienestar hasta conseguir el nivel normativo. Con estos elementos podemos desprender de manera natural la medida de la desigualdad, suponiendo una situación en la cual todas las personas o grupos obtienen el bienestar normativo, comparada con la situación que establece la distribución real del ingreso en un tiempo  $t$  determinado, pero que podemos normalizar de una manera en que el índice  $I$  quede acotado entre cero y uno de la siguiente manera:

$$I = BN/BN - BS/BN$$

o también

$$I = 1-D.$$

de la cual es posible desprender que conforme el bienestar social sea mayor, la desigualdad es menor. En el límite, cuando el bienestar social alcanza el máximo, el caso hipotético en el que todos los individuos tienen el ingreso medio  $\mu$ , la desigualdad es cero; pero en el caso contrario, cuando la población observe muy bajos niveles de bienestar, la desigualdad se acercaría a su valor máximo que es la unidad.

Atkinson (1970) establece una relación entre distribución del ingreso y bienestar social que se puede ilustrar por medio de la función de utilidades promedio  $\int U(x)f(x)dx$ , de tal suerte que la función de bienestar social tiene la forma siguiente:

$$W(x) = \int U(x)f(x)dx$$

que corresponde a una función de utilidad de la clase  $F(y) = \int_0^y f(y)dy$ , que son funciones *crecientes*, *estrictamente cóncavas* con medias de ingreso iguales.

De lo anterior resulta la siguiente proposición conocida como *teorema de Atkinson*:<sup>1</sup>

Una distribución  $f(y)$  es preferida a otra  $f^*(y)$ ,  $\forall U(y)$  ( $U' > 0$ ,  $U'' \leq 0$ ), si y sólo si  
 $\int_0^z [F(y) - F^*(y)] dy \leq 0$ , para toda  $z$ ,  $0 \leq z \leq \bar{y}$   
 $F(y) \neq F^*(y)$  para algún  $y$ .

Las distribuciones a las que se refiere el teorema configuran las conocidas curvas de Lorenz (CL), consideradas como una de las formas clásicas que adopta la distribución del ingreso. De aquí se deriva también que la condición necesaria y suficiente para establecer un orden entre dos distribuciones, es solamente saber que son crecientes y estrictamente cóncavas, porque puede ser obtenida una de ellas a partir de la otra con sólo realizar transferencias del más rico al más pobre.<sup>2</sup>

Una forma reconocida para relacionar eficiencia, equidad y bienestar, es la propuesta por Sen (1972) y Foster y Sen (1997),<sup>3</sup> de la manera siguiente:

$$W = \mu (1 - I)$$

donde:

W: Bienestar social

$\mu$  : Ingreso medio de la distribución del año correspondiente

I: Medida de la desigualdad

en la cual W tiene las mismas propiedades que establece la función de bienestar de Atkinson.

Para medir la desigualdad utilizaremos también el índice de Atkinson que deriva de una concepción del bienestar daltoniana, pero incluye juicios de valor referidos a la *aversión a la desigualdad*; así como las medidas más utilizadas que son las de entropía generalizada (GE). Estas medidas de tienen la ventaja sobre los restantes que cumplen con las propiedades básicas, como el principio de transferencia o principio de Pigou-Dalton<sup>4</sup> por ser el más importante, de *simetría*,<sup>5</sup> replicación invariante o de la población, independencia de la media o multiplicación escalar; son *aditivamente descomponible*<sup>6</sup> y en el caso de

<sup>1</sup> Atkinson, A., *op. cit.*, desarrolla la demostración para el ordenamiento de Lorenz, pp. 246-247.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 249.

<sup>3</sup> Foster y Sen, On economic inequality, anexo, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 133-134 y Cowell, F. (2000), *Measuring Inequality*, Oxford University Press, pp. 37-39.

<sup>4</sup> Pigou A. C. es quien primero se refirió al principio en *Wealth and Welfare*, 1912 "si una transferencia de un rico a un pobre no hace disminuir la renta nacional, tiene que incrementar el bienestar, citado en Blaug M., *La teoría económica en retrospectiva*, 1968, pp. 804-806.

<sup>5</sup> Lambert, *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press, Manchester, 2001, p. 108.

<sup>6</sup> Véase A. F. Shorrocks, *op. cit.*, 1980, pp. 612-627, e "Inequality decomposition by factors components", *Econometrica*, vol. 50, núm. 1, enero de 1982, pp. 194-205.

los índices de Atkinson que muestran *aversión a la desigualdad*,<sup>7</sup> propiedades que también son deseables para una medida de la desigualdad.

### **Característica de los datos de alta calidad para el estudio de la distribución del ingreso**

En los estudios sobre la desigualdad realizados en la mayoría de los países del mundo, incluidos América Latina y México, se utilizan los datos provenientes de varias fuentes: *a)* Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), *b)* Encuestas de ingresos de la población económicamente activa (PEA), *c)* encuestas de hogares urbanos, *d)* cuentas nacionales, y *e)* los censos de población.

La elección de la fuente más adecuada para el estudio que realizamos, necesariamente tiene que ser aquella cuya información permita obtener los resultados más confiables y consistentes acerca de cómo se distribuye el ingreso entre los hogares y los individuos en diferentes puntos en el tiempo. Al respecto Deininger y Squire y Altimir en su trabajo de igual importancia para América Latina consideran que los elementos básicos que debe cumplir una fuente de información para el estudio de la distribución del ingreso son: *a)* la confiabilidad y *b)* su comparabilidad,<sup>8</sup> razón por la cual ahondaremos en ambos aspectos para reunir una base de información compuesta por datos de alta calidad y con ello se pueda reducir al mínimo los sesgos en los resultados sobre la medición de la desigualdad y sus cambios en el tiempo.

### **La confiabilidad y la comparabilidad de la información**

La confiabilidad depende en gran parte de la metodología que se utilice en el diseño de la encuesta y quien levante la información sobre el ingreso. Cowell, autoridad en este tema señala, al respecto, cuatro aspectos que deberían tomarse en cuenta para la confiabilidad, debido a que constituyen fuentes posibles de error en que se puede incurrir: *1)* el periodo de levantamiento, *2)* la precisión de los datos obtenida, *3)* la cantidad de fuentes de ingreso contempladas, y *4)* el subreporte del ingreso respecto a cuentas nacionales.<sup>9</sup>

Por su parte, Deininger y Squire, nos indican un criterio adecuado para calificar la comparabilidad de las diferentes fuentes de información, y que consiste en considerar las definiciones de tres

---

<sup>7</sup> Véase A. Atkinson, *op. cit.*, 1970, p. 257.

<sup>8</sup> K. Deininger y L. Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic review*, Washington, 1996, pp. 565-566 y O. Altimir, "Income Distribution Statistics in America Latina and their reliability", *The Review of Income and Wealth*, 1987, pp. 111-155.

<sup>9</sup> Cowell F., J. Litchfield y Martha Mercader-Prats, *Income Inequality with Dirty Data: The UK and Spain during the 1980s*, LSE-UAB, 1999, documento presentado en "Anales de economía aplicada. XIV Reunión", Oviedo, 22 y 23 de junio del 2000, pp. 11-12.

conceptos clave que deben ser utilizados por la fuentes: *a)* la cobertura, referida al universo de población, que si bien constituye una muestra estadística, debe ser nacional; *b)* la unidad perceptora de ingreso o estadística, referida al hogar o familia ampliado, y *c)* el concepto de ingreso utilizado bruto o después de impuestos y otras aportaciones.<sup>10</sup>

El ingreso considerado deberá incluir todas las fuentes posibles, de tal suerte que un mismo hogar compuesto de varios perceptores puede incluir ingresos provenientes del capital, del trabajo, de la propiedad, o producto de transferencias. Incluso, un mismo perceptor del hogar puede recibir ingresos por trabajo y los derivados de la propiedad de activos financieros y del ahorro.<sup>11</sup>

La fuente de información que cumple con estos requisitos de *confiabilidad y comparabilidad* en la mayoría de los países en el mundo son las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), particularmente las levantadas en los últimos años, toda vez que se pueden disponer de los microdatos para cada uno de los hogares de la muestra, señala Bourguignon, lo que nos proporciona una base de información que permite un manejo más desagregado, mismo que combinado con programas de cómputo, constituye una alternativa más sólida para el análisis microeconómico, que permitirá contrastar hipótesis que explican los cambios en la distribución basados en factores macroeconómicos, como el crecimiento económico, con aquellos derivados de las características de los hogares y de los individuos.<sup>12</sup> En el caso de México las ENIGH realizadas de 1983-1984 y hasta el 2002, son las que cumplen con los criterios mencionados, es por ello que las consideramos como la fuente principal de información que utilizamos en nuestro estudio.

## El marco del modelo neoliberal

Las crisis recurrentes iniciadas a principios de 1982, que se repitieron a lo largo de la misma, la caída de los precios del petróleo, las exigencias impuestas por el pago puntual de la deuda externa, las devaluaciones del peso y el alza de las tasas de interés, junto con la apertura de la economía mexicana al exterior y las políticas de ajuste para equilibrar las cuentas con el exterior, fueron rasgos de la economía mexicana que dio lugar a una fuerte corriente de pensamiento que apoyaba<sup>13</sup> al nuevo

---

<sup>10</sup> Deininger y Squire, 1996, pp. 566-571.

<sup>11</sup> Jenkins, Stephens, *The distribution of income by sectors of population*, 2000, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, U. K., p. 2.

<sup>12</sup> F. Bourguignon, *The distributional effects of growth: micro vs macro approaches*, Delta and World Bank, preparado para el Raul Prebisch Seminar, París, 2001, pp. 2-3.

<sup>13</sup> Véase al respecto para los resultados de la política de ajuste contra la crisis de los ochenta a A. Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993; Villarreal René, "Deuda externa y política de ajuste: el caso de México 1982-1986", en Stephany Griffith-Jones (comp), "Deuda externa renegociación y ajuste en la América Latina", *El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 61, 1988, pp. 42-67; Zabludovsky, J., "Liberalización comercial y ajuste macroeconómico", en Brothers D. S. y L. Solís (comps.), "México en busca de una nueva estrategia de desarrollo";

modelo económico neoliberal, que proponía la apertura al exterior, como punto central de la nueva estrategia del desarrollo, toda vez que la liberaban de las ataduras impuestas por la política proteccionista y estatista, implementadas durante más de tres décadas por los gobiernos de corte nacionalista.

Existe también, por el otro lado de la moneda, un conjunto de autores que analizó los efectos negativos de los llamados ajustes económicos en el gasto destinado a brindar apoyo y protección a los grupos pobres y marginados en los aspectos de salud y educación principalmente; que son conocidos como "los costos sociales", en el sentido que fueron medidas que se tradujeron en desempleo, informalidad en el empleo o subempleo, caída del salario real, y descuido de los sistemas de seguridad social, autores para quienes estas medidas propiciaron el empobrecimiento de la población mexicana y el incremento en la desigualdad.<sup>14</sup>

Analizaremos inicialmente dos aspectos sobresaliente de la nueva política económica en los que se basó el neoliberalismo: la apertura comercial y el "ajuste" del gasto social, y después revisaremos el impacto conjunto en la desigualdad y el bienestar a largo de dos décadas.

### La apertura comercial

La apertura comercial tiene especial importancia en el inicio de este periodo, porque constituía, así se pensaba en los inicios de esta nueva era del desarrollo, una señal en el nuevo camino por el cual transitaría la economía, con la esperanza de alcanzar su plenitud con las reformas económicas, el cambio estructural y la globalización de los noventa.

La apertura se acelera en 1982 a raíz de la crisis y las presiones ejercidas por los organismos financieros internacionales, principalmente el FMI y el Banco Mundial, responsables del rescate de las economías que enfrentan problemas de cumplimiento de pagos con sus acreedores, siempre y cuando pudieran poner en riesgo el equilibrio de los mercados internacionales, como era el caso de México.

---

*El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 74, 1992, pp. 160-180 y; Luis Bravo A., "La apertura comercial 1983-1988. Contribución al cambio estructural de la economía mexicana, en Bazdreh C., N. Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), "México auge, crisis y ajuste", *El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 73, 1993, pp. 317-346.

<sup>14</sup> Véase en referencia a este punto a F. De Alba, "El mercado de trabajo: Cambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral" y Lustig, Nora, "El efecto social del ajuste", en Bazdreh C., N. Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), "México auge, crisis y ajuste", *El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 73, 1993 pp. 179-200 y 201-238; Dussel E., *Polarizing Mexico the impact of liberalization strategy*, Lynne Rienner Publisher, USA y UK, 2000; Pánuco-Laguette, H. y M Székely, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en Bulmer-Thomas (comp), "El nuevo modelo económico de América Latina su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza", *El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 84, pp. 225-266; L. Solís, "El efecto social de la crisis económica", en Brothers D. S. y L. Solís (comps.), "México en busca de una nueva estrategia de desarrollo", *El Trimestre Económico*, México, FCE Lecturas 74, 1992, pp. 50-62; Camberos M., "La desigualdad en México y las expectativas en un modelo neoliberal" y R. de la Torre, "Alternativas económicas ante la desigualdad y la pobreza en México", en J. L. Calva (coord. general), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, t. I, J. P. et al., México, 1995, pp. 139-158 y t. II, pp. 17-32.



Así, a cambio del rescate, tendrían que implementarse ajustes supervisados por los organismos mencionados. Es así como se exigió al gobierno mexicano que cambiara su política proteccionista de la economía por una de apertura al mercado internacional. Ya en el Plan de Desarrollo de 1983 se contempla la reforma arancelaria que abre las puertas de México al mercado mundial; mientras que en el Programa Nacional de Fomento las Exportaciones, se plantean los mecanismos para lograrlo.<sup>15</sup>

Acorde con el programa, durante 1984 se inicia el desmantelamiento del sistema de permisos previos para importar, logrando desgravar 2 844 fracciones en ese año, cerca de 25%, proceso que se aceleró en el siguiente año hasta desgravar 7 252 fracciones, llegando a 11 880 en 1988, prácticamente el total.<sup>16</sup> La adhesión de México al desaparecido Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), ahora convertido en la Organización Mundial de Comercio, OMC, en 1986, constituyó, sin duda, el factor cualitativo que requería el modelo neoliberal, pues casi de manera inmediata se redujo el arancel de los bienes de consumo a un máximo de 20%. Un año después, las fracciones arancelarias se redujeron a 329 y el arancel máximo pasó de 50 a 29%, con un promedio de 9.7 por ciento.<sup>17</sup>

A finales de los ochenta, se habían eliminado prácticamente de la política comercial con el exterior el factor discrecional que representaban los permisos de importación, vigente por más de tres décadas, quedando la política arancelaria como el marco de intercambio con el exterior. El siguiente paso se dio de manera inmediata en los noventa, de la globalización, con la firma de tratados comerciales iniciados con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLC) en 1993, al que le siguieron los de Chile y la Unión Europea, entre otros. Mediante estos tratados, se eliminaron en definitivo todas las barreras arancelarias convirtiéndose con ello México en uno de los países con el mayor índice de apertura comercial.

### La caída del gasto social

Un último punto a tratar en este apartado se refiere al impacto de las políticas neoliberales referidas al uso de los recursos destinados a proteger algunas de las necesidades básicas de la población, como educación y salud, en particular, de la población que posee escasos recursos. En este aspecto destaca el hecho de que el gasto público se redujo en los años que siguieron a la crisis de 1982 en 7.6%, como respuesta a las exigencias que impuso, principalmente, el pago puntual de la deuda externa que creció en 25.5% entre 1983 y 1988.<sup>18</sup> El gasto social, educación y salud, respecto al gasto público, sufrió sensibles recortes, que aunado a la reducción del gasto público mismo, por la caída a su vez del

<sup>15</sup> Consúltense para este punto a A. L. Bravo, *op. cit.*, 1992, pp. 331-334 y a Zabludovsky J., *op. cit.*, 1993, pp. 168-172.

<sup>16</sup> A. Bravo, *op. cit.*, gráfica 2, p. 329.

<sup>17</sup> Gitti, E., 1990, "La dinámica del comercio exterior mexicano", en *México en la década de los ochenta*, UAM-A, México.

<sup>18</sup> Véase a Lustig Nora, *op. cit.*, 1993, p. 218.

PIB en el periodo señalado, explican la reducción todavía más drástica del gasto social destinado a las personas, que se redujo a una tasa anualizada de  $-13.1\%$  a lo largo de la década de los ochenta.<sup>19</sup>

Es de la mayor relevancia señalar para nuestro estudio ya que esta medida se convirtió en una práctica del gobierno mexicano cada que se presentaba una crisis o recesión en México. Una suerte de antipolítica social.

La consecuencia de esta política de gasto público se tradujo en:

1. Que el gasto social por mexicano, en términos reales, se redujera a una cuarta parte, al pasar de 2 388 pesos en 1980, a 587 en 1990.
2. La aparición de enfermedades consideradas de la pobreza y la insalubridad como el cólera, el paludismo, la tuberculosis y la desnutrición severa, entre otras, que habían sido erradicadas hacía más de 20 años en México, regresaron a fines de los ochenta y continuaron en la década de la globalización.
3. La caída en la calidad de la educación pública, evidenciada más con el ingreso de México a la OCDE, organización de países desarrollados, en la que aparece con frecuencia colocado en el último lugar.
4. En general, los escasos logros en el desarrollo integral de los mexicanos constatados por organismos como las Naciones Unidas con los estudios comparativos del Índice de Desarrollo Humano,<sup>20</sup> en los cuales ocupa México lugares por arriba del número 50 en el *ranking* mundial, junto a países de un nivel de ingreso *per capita* incluso menor que el nuestro.<sup>21</sup>

¿En qué medida estos resultados impactaron a la desigualdad y el bienestar de los mexicanos en los últimos 20 años? Nuestra siguiente tarea es demostrarlo y para ello haremos uso de la información contenida en las ENIGH de 1984 al 2002.

---

<sup>19</sup> Mario Camberos C., "La desigualdad en México y las expectativas en un modelo neoliberal", en José Luis Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, JP, México, 1995, pp. 139-158, cita p. 149.

<sup>20</sup> El IDH fue elaborado por Anand y Sen (1990) y fue incorporado a partir de entonces en los reportes anuales sobre desarrollo de las Naciones Unidas. El índice está compuesto por tres indicadores: esperanza de vida, educación, e ingreso *per capita* medido en dólares de los Estados Unidos constantes en capacidad de compra. El índice que tiene valores entre cero el peor desarrollo y uno el más alto, véase en S. Anand y A. Sen, *Human Development Index: Methodology and measurement*, Cambridge Mass., Harvard University.

<sup>21</sup> Respecto al nivel educativo comparado al que se refiere el inciso 3 y el *rankeo* sobre desarrollo humano en general consúltese al United Nations Development Programme, *Human Development Report*, desde los noventa. Con base al IDH el programa elabora un reporte en el que se establece un *ranking* anual. En el reporte se desglosa a su vez cada uno de los indicadores para ir captando mejor los cambios en el desarrollo humano. Así, en el correspondiente al año 2002, México aparece en el *ranking* como país de desarrollo medio en el lugar 54, pp. 149-193.

## Los cambios en la desigualdad

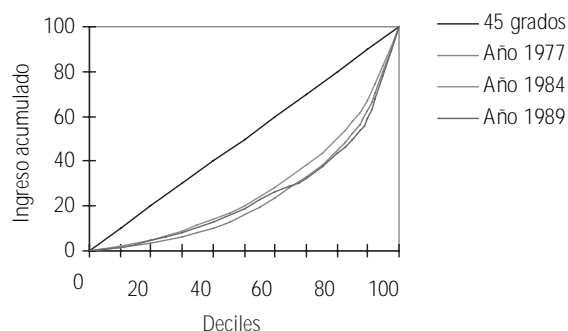
En este capítulo realizaremos el análisis comparativo de la desigualdad por décadas con base en el método de la dominancia de Lorenz, cuyo propósito es el de comprobar si hubo cambios en la desigualdad en cada década, si se puede establecer una tendencia a lo largo del periodo, o si por el contrario se puede hablar únicamente de episodios correspondientes a cada una de las décadas.

### Los cambios en la desigualdad: un análisis de dominancia de Lorenz

Con el propósito de buscar continuidad en el análisis entre los dos periodos, partimos de 1977, año que muestra una reducción fuerte en la desigualdad, respecto a la que se observó en la década de los sesenta, razón por lo cual resulta todavía más importante compararla con las distribuciones de Lorenz de 1984 y 1989. Para ello, elaboramos la gráfica 1, en la que se observa la dominancia de Lorenz de 1984. Esto significa que la desigualdad bajó de forma sistemática a partir de 1968, año en que 30% más pobre tuvo su participación más reducida del periodo estabilizador, durante toda la década de los setenta, y luego hasta 1984, cuando los grupos más pobres alcanzan la tajada más alta desde 1950, y que ya no lograría recuperar.

Gráfica 1

#### Dominancia de Lorenz en México, 1977-1984



Estos logros no fueron duraderos, el modelo de apertura cambió los objetivos económicos entre ellos el abandono de la política redistributiva. Los efectos podemos constatarlos en la misma gráfica 1 en la que se observa como la desigualdad repunta nuevamente, la Lorenz de 1989 cae por debajo de 1984 y 1977 en el segmento correspondiente a las grupos medios. Sin duda podemos desprender de estos resultados que el efecto de las reformas neoliberales durante la primera década fue acabar con gran parte de los beneficios que habían logrado las clases medias con los modelos de desarrollo estabilizador y compartido.

## Cambios para empeorar la desigualdad en la globalización

A finales de los ochenta, la política económica llamada de modernización, de cambio estructural y de integración en bloques comerciales como parte de la era de la globalización de los noventa, generaron expectativas de mejora en la población, pensando que podían recuperar el bienestar perdido apenas en la década que terminaba; sin embargo, no ocurrió así. A pesar de las evidencias de algunos logros espectaculares conseguidos por grupos empresariales beneficiados con las reprivatizaciones y las nuevas reglas de competencia, al grado de que en 1993 una mayor cantidad de mexicanos, comparada con años anteriores, figuraba en las listas de los hombres más ricos del mundo;<sup>22</sup> así como el ingreso de México a la organización de países más ricos del planeta, la OCDE; pero a la par, comenzaba a aparecer también en los informes sobre la pobreza en el mundo elaborados por el Banco Mundial y la CEPAL,<sup>23</sup> como una de las naciones con mayores índices de pobreza, opinión que compartían en su momento autores destacados de las más diversas corrientes de pensamiento en México<sup>24</sup> como Julio Boltvinik, Nora Lustig, Enrique Hernández Laos y Santiago Levy. Estos resultados contrastantes daban cuenta, sin duda, de una gran desigualdad entre las personas que privaba al interior de nuestro país.

Una manera de demostrar lo anterior es comparando las Lorenz como aparecen en la gráficas 2 y 3. En ellas es notoria la dominación de 1984. También, es visible la forma como se traslapan las curvas de los noventa, señal de que no existió una tendencia, pero al compararlas con 1984, es por demás evidente que hubo un incremento en la desigualdad, puesto que se encuentran ubicadas por debajo de ella. Igualmente clara es la dominación de 1984 sobre los años 2000; así como la forma en que se ensancha la brecha en el segmento que corresponde a las clases medias de los noventa y del 2000, que refleja el deterioro de los grupos medios incluso respecto a 1989, cuando ya era de por sí evidente. Por el contrario, el segmento que corresponde al 10% de más altos ingresos, se torna de una gran pendiente, señal de haber incrementado su participación relativa en la distribución, e indicio de aumento en la desigualdad.

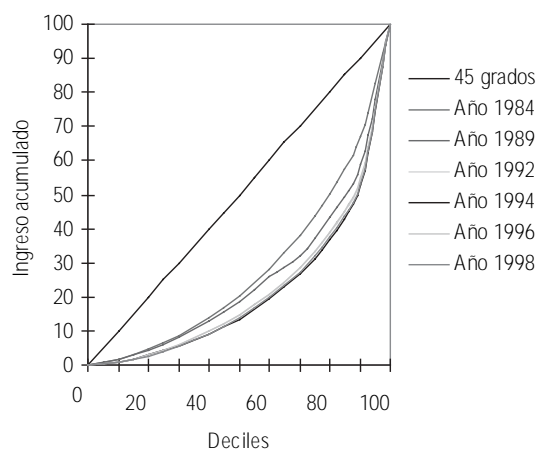
<sup>22</sup> Véase las listas que publican las revistas *Fortune* y *Forbes*, especialmente desde 1992, para cerciorarse de una cantidad mayor de mexicanos que comenzaron a aparecer a partir de ese año.

<sup>23</sup> Véase al respecto los informes sobre la pobreza en el mundo publicados por el Banco Mundial a partir de 1990. *The World Bank Poverty Report*, varios años, Washington, D. C. y CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, LC/L.533, Santiago de Chile, 1990.

<sup>24</sup> Para este tema durante la época véase a Julio Boltvinik, *La estratificación social de la pobreza en México*, México, INEGI, Colmex, IIS-UNAM, 1994; Nora Lustig, "La medición de la pobreza en México", *El Trimestre Económico*, núm. 236, México, 1992; E. Hernández L., "La pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 42 (4), México, abril de 1992 y S. Levy, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", *Estudios Económicos*, vol. VI, núm. 1, México, El Colegio de México, 1991.

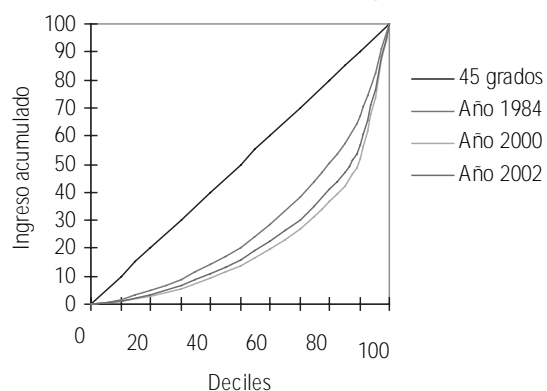
Gráfica 2

**Dominancia de Lorenz en México, 1984-1998**



Gráfica 3

**Dominancia de Lorenz en México, 1984-2002**



Estos cambios deben ser corroborados por las medidas consistentes de la desigualdad. Para ello, en el cuadro 1. Seleccionamos tres índices de entropía generalizada (GE), cuyos valores positivos captan más claramente los cambios en la parte alta de la distribución, pero no están acotados entre 0 y 1, por eso son más difíciles de interpretar. Luego aparecen los tres índices de Atkinson (A), cuya *aversión a la desigualdad* representa mayor sensibilidad a las transferencias en la parte baja de la distribución, más el coeficiente de Gini, que registra los cambios en mayor medida en la parte media. Los índices de Atkinson y el coeficiente de Gini si están acotados entre 0 y 1.

Es muy notorio en el cuadro 1, que sintetiza nuestros hallazgos, que todos los índices, sin excepción, registren, para cada uno de los años, valores mayores que los observados en 1984, resultados a los que llegaron también Pánuco-Laguette y Székely<sup>25</sup> de 1984 a 1992 con los índices GE, y Enrique Dussel<sup>26</sup> durante el periodo 1984-1996 utilizando la relación del 20% más pobre respecto al 20% más rico como medida de la desigualdad. También existen coincidencia con las estimaciones de Hernández Laos y Velázquez<sup>27</sup> que comprende 4 décadas de 1963 al 2000, cuando utilizan: *a)* el índice de Theil; *b)* el coeficiente de Gini G; pero difieren cuando emplean *c)* la relación entre 10% de la población con mayores ingresos respecto a 10% de más bajos, con la cual la desigualdad de 1984 resulta mayor que la de 1989 y 1994.

Con ser este un hallazgo a tomar en cuenta, toda vez que contradice algunos de los resultados de los autores citados y los propios, la última medida lo es más, puesto que *d)* la desviación estándar de los logaritmos, nos muestra que la desigualdad de 1984 fue mayor que para todos los años del periodo, excepto 1998, resultado por demás sorprendente, que tampoco coincide con el análisis de Lorenz, y trae a colación de paso el problema en el que se puede incurrir de medir los cambios en la desigualdad antes de comprobar si los hubo y en que sentido.

Cuadro 1

**La desigualdad en México 1977 - 2002\***

Años		Medidas de la desigualdad						
		Entropía (GE)			Atkinson			Gini
		GE(0)	GE(1)	GE(2)	A(0.5)	A(1)	A(2)	
1977		1.050	0.204	---	---	---	---	0.518
1984	100.0	0.474	0.500	0.927	0.215	0.378	0.618	0.511
1989	118.6	0.547	0.670	3.145	0.255	0.422	0.661	0.545
1992	126.5	0.596	0.700	2.382	0.272	0.449	0.697	0.566
1994	132.1	0.631	0.712	1.799	0.284	0.468	0.693	0.584
1996	121.4	0.581	0.685	2.537	0.261	0.440	0.662	0.564
1998	131.6	0.630	0.710	1.904	0.283	0.468	0.708	0.580
2000	134.8	0.633	0.755	2.367	0.290	0.470	0.693	0.586
2002	112.1	0.526	0.580	1.161	0.241	0.409	0.628	0.540

\* Las estimaciones son con datos sin ajustar, excepto para 1977 que las tomamos de Hernández Laos y Velázquez, 2003, cuadro 7, p. 79.

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI, ENIGH 1984-2002 y Programa STATA, adecuado por Jenkins, S., abril del 2001.

<sup>25</sup> Pánuco-Laguette, H. y Miguel Székely, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en Bulmer-Thomas, V. (comp.), en "El nuevo modelo económico en América Latina su efecto en la distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1999, pp. 225-266, cita cuadro 3, p. 237.

<sup>26</sup> Dussel E. utiliza la proporción del ingreso que representa el 20% más pobre respecto a la participación del 20% más rico, en lugar del rango; sin embargo, los resultados tiene el mismo significado mediante los cuales se puede comprobar el deterioro relativo del ingreso de los grupos bajos, en Dussel P. Enrique, *Polarizing Mexico the Impact of Liberation Strategy*, 2000, tabla 6.2, pp. 154-155.

<sup>27</sup> Véase L. Hernández y Velázquez, 2003, cuadro 4, p. 78.

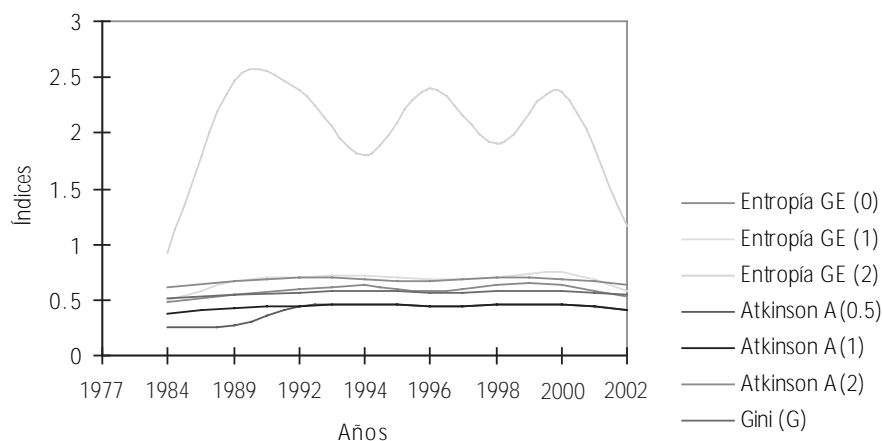
## Un análisis de sensibilidad de las medidas a los cambios en la desigualdad

¿Cuál fue el año que registró el mayor nivel de desigualdad?

Depende de la medida que se escoja. Si nos guiamos por el valor del índice de entropía generalizada  $GE(2)$ , que en la gráfica 4 —curva azul claro— que en la gráfica alcanza el punto más alto en el año de 1989; en tanto que medido con el  $A(2)$  —curva verde—, resultó 1998, muy cercano el de 1992; y con el coeficiente de Gini  $G$  resultó el año 2000, casi igual al de 1994; por lo tanto, no podemos deducir completamente cual resultó el peor año de la desigualdad. Lo que se puede comprobar claramente es que la desigualdad en los noventa se mantuvo siempre en los niveles más altos respecto a 1984.

Gráfica 4

### Cambios en la desigualdad en México, 1977-2002



Un asunto que habremos de analizar ahora se refiere al grado de sensibilidad que representan las medidas a las transferencias de ingreso. Así, podemos deducir que en el caso de 1989, el índice  $GE(2)$  nos indica que hubo transferencias muy fuertes hacia el grupo de más altos ingresos provenientes de todos los restantes, propiciadas principalmente por las políticas de apertura, de ajuste y la inflación. En el caso de los valores del índice  $A(2)$  de los años de 1992 y 1998, que registran los incrementos más fuertes en la desigualdad, son reflejo de que las transferencias operaron en detrimento de los grupos de bajos ingresos, de ahí su empeoramiento, seguramente como producto de los pactos que significaron la contención salarial y una mayor libertad para establecer precios para los empresarios. Por último, el  $G$  nos dice sólo que la desigualdad alcanzó los niveles mayores en los años de 1994 y el 2000 como producto de la mayor dispersión del ingreso entre todos los grupos.

Una vez demostrado que el año de 1984 constituye el punto de referencia más importante para el estudio de la desigualdad del México moderno, toda vez que pudimos comprobar que tiene domi-

nancia sobre el resto de las distribuciones, lo cual significa la menor desigualdad, podemos preguntarnos ¿Qué tanto empeoró la desigualdad en las dos últimas décadas del siglo XX con el nuevo modelo de desarrollo?

### La magnitud de los cambios

Para entender la magnitud del aumento en desigualdad, elaboramos el cuadro 2 con los cambios porcentuales tomando como base el año de 1984 y luego nos introducimos a los resultados de cada índice y observaremos sus cambios la gráfica 5, redimensionada para todos los valores acotados entre 0 y 1.

Un primer aspecto a tomarse en cuenta es que los índices GE muestran los rangos de variación de la desigualdad más elevados, 239.3% con el GE(2) en 1989, y dado que esta medida, es la más sensible a los cambios en la parte más alta de la distribución, la gráfica lo registra como el punto más elevado de la desigualdad de todas las medidas. Este resultado corrobora que el aumento del ingreso de los grupos altos no encontró freno alguno en las décadas de la apertura y la globalización. En contraste, los índices de Atkinson (A), señalan un rango de variación mucho menor que los GE, lo cual no impide observar un grave aumento en la desigualdad a lo largo de la década de 1990, llegando a su máximo de 34.9% en el 2000, reflejo de las transferencias de los grupos bajos, a los de más altos ingresos. Por su parte, el coeficiente de Gini, como no es muy sensibles a los cambios en los extremos, es el que registra los cambios menores en la desigualdad, el más alto corresponde al año de 1998 de 15% respecto a 1984.

Un último hallazgo por demás importante es que entre 1984 y el 2000, la desigualdad observó incrementos sustanciales, particularmente con los índices GE, y es hasta el año 2002 cuando mues-

Cuadro 2

#### Cambios en la desigualdad en México 1984-2002\*

Años	Medidas de la desigualdad						
	Entropía (GE)			Atkinson			Gini
	GE(0) (%)	GE(1) (%)	GE(2) (%)	A(0.5) (%)	A(1) (%)	A(2) (%)	(G) (%)
1984	---	---	---	---	---	---	---
1989	15.4	34.0	239.3	18.6	11.6	7.0	6.6
1992	25.7	40.0	156.5	26.5	18.8	12.8	10.8
1994	33.1	42.4	94.1	32.1	23.8	12.1	14.3
1996	22.6	37.0	173.7	21.4	16.4	7.1	10.4
1998	32.9	42.0	105.4	31.6	23.8	12.6	15.6
2000	33.5	51.0	155.3	34.9	24.3	12.1	14.7
2002	11.0	16.0	25.2	12.1	8.2	1.6	5.7

\* La base de comparación es el año de 1984, por ser el que tiene dominancia sobre el resto de los años.

Fuente: estimaciones propias con base al cuadro XVI.3-15 (*supra*)

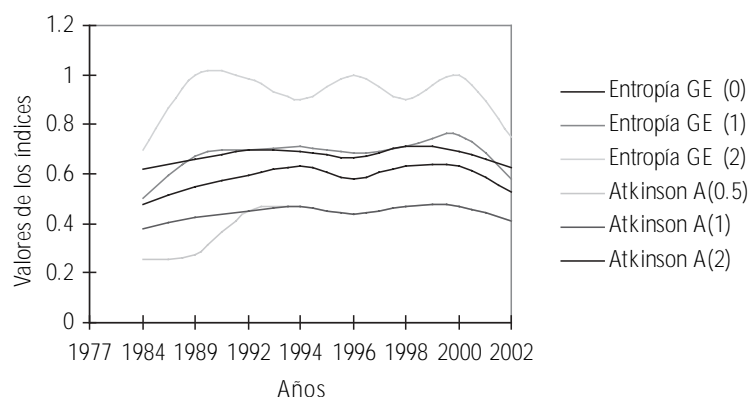


tran el incremento menor; pero esto no debería considerarse como una tendencia a la baja en la desigualdad, toda vez que en los 4 años anteriores había sufrido un repunte, que acompañó a la recuperación económica posterior a 1996; de donde pudiera desprenderse que la recuperación fue a costa de la pérdida de ingresos, principalmente de los grupos de asalariados e informales; por lo tanto, habría que esperar el repunte económico en esta primera década del siglo XXI para comprobar si es acompañada con una reducción en la desigualdad, o si por el contrario, vuelve a ser acompañada con un ahondamiento de la desigualdad entre los grupos

Una vez analizado el periodo en el que predominó el modelo neoliberal, hay razones suficiente para decir que si durante la década de la apertura la clase media deterioró su participación en el ingreso, coincidiendo con el desplome de la economía, convirtiéndose así en la gran perdedora de la década "perdida", la reactivación económica de los primeros años de la globalización y la crisis de 1995, terminaron por hundirla en la pobreza, ya que se desplomó prácticamente junto con las clases bajas.

Gráfica 5

#### Cambios en la desigualdad en México, 1977-2002. Índices redimensionados con valores entre cero y uno



#### Desigualdad y bienestar 1984-2002: ineficiencia e inequidad

##### Las estadísticas micro y los cambios en el bienestar de los hogares

¿Qué nos revelan los datos microeconómicos sobre los cambios en el bienestar? Para responder consideramos los datos que nos proporcionan las ENIGH, referentes al ingreso *per capita* de los hogares, que junto a las estimaciones del bienestar, se presentan en el cuadro 3. En éste, se observa el contraste en algunos años con los resultados macroeconómicos referidos inicialmente a la eficiencia. Así, en 1989 los hogares muestran un aumento de su ingreso a una tasa del 2.4%, a pesar que la economía y el ingreso disponible de las cuentas nacionales registraron una caída.

Cuando comparamos los resultados de 1994, encontramos un vigoroso crecimiento para los hogares mayor al 6%, en tanto que las estadísticas macroeconómicas nos indican que los cambios fueron muy leves. Por el contrario, las evidencias microeconómicas de 1996 revelan una fuerte caída del ingreso de los hogares en más de 15%, por sólo 3.3% de disminución con los datos del ingreso nacional disponible. Los hallazgos posteriores al año de 1996 también muestran grandes diferencias, excepto para el año 2002 en el que son coincidentes. ¿Qué ocurrió con el bienestar de los hogares?

Una vez conocidos los cambios en la eficiencia económica de los hogares, tomamos dos medidas de la desigualdad normativas derivadas del bienestar, que nos permiten evaluar el bienestar global en los casos en que no existe dominación, como ocurrió en el periodo que estudiamos. Una de las medidas fue elaborada por nosotros a partir de la medida de Dalton:  $I=1-D$ , y la segunda es de Atkinson  $A(2)$ , que es la medida que muestra la mayor *aversión a la desigualdad*, estas medidas sabremos de que manera incidieron en el bienestar global la pérdida sufrida por los grupos de más bajos ingreso, toda vez que captan más las transferencias en la parte baja de la distribución.

El primer hallazgo señala que el bienestar de los hogares creció a una tasa entre 1 y 1.25%, en ambos casos muy por debajo del de por sí magro crecimiento económico de 1.7% del ingreso de los hogares mostrado a lo largo de todo el periodo y cuyas diferencias se pueden considerar como el impacto neto negativo de la desigualdad en el obtenidos aplicando el índice  $A(2)$ , se comprueban la caída del bienestar en los años bienestar. Un segundo aspecto a destacar es el hecho de que con base en los resultados de los noventa, incluso a pesar de que las evidencias estadísticas nos confirman tasas de crecimiento elevadas del ingreso de los hogares para algunos años como en 1992 y 1998, pero en su cargo, se registran los más elevados niveles de desigualdad del periodo.

Cuadro 3  
Crecimiento, desigualdad y bienestar de los hogares de México

Años	Ingreso <i>per capita</i> de las ENIGH	TMCA* Precios del 2000	Índice (w) 1984=100 I=A(2)	(w) I=A(2) de 1984	Pérdida de w por aumento A(2)(%)	Índice (w) 1984=100 con I=1-D	(w) con I=1-D de 1984	Pérdida de w por aumento 1-D (%)
1984	4373.2	---	100.0	100.0	---	100.0	100.0	---
1989	4925.1	2.4	100.0	112.6	12.6	104.0	108.1	4.1
1992	5424.9	3.3	98.4	124.0	26.6	113.4	124.0	10.6
1994	6168.6	6.0	113.4	135.1	21.7	124.8	141.5	16.7
1996	4421.9	-15.3	89.5	101.1	11.6	92.5	101.1	8.6
1998	4999.8	6.3	87.4	114.3	26.9	102.1	114.3	12.2
2000	6149.5	10.9	113.0	140.6	27.6	124.3	140.6	16.3
2002	5620.4	-1.2	125.2	128.5	3.3	120.5	128.5	8.0
TMCA		1.7	1.25	1.4	0.15	1.0	1.4	

\* Tasa media de crecimiento anual.

\*\* Supone que la desigualdad se mantiene constante al nivel de 1984.

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI, ENIGH 1984-2002 y Jenkins, STATA, 2001.

Por otra parte, con la medida 1-D, que pondera todos los grupo por igual, se registran también pérdidas en el bienestar, aunque son menores que cuando usamos A(2), ello debido a que este índice es más sensible a los cambios observados en los grupos de más bajos ingresos, cuya pérdida se refleja más en el bienestar, como lo mostramos en el análisis referido a los grupos.

En términos generales si comparamos las columnas 4 y 7 del cuadro que corresponden a las estimaciones del bienestar con diferentes niveles de desigualdad, para las dos medidas, con las columnas 5 y 8 que suponen un valor constante de la desigualdad, podemos comprobar como la pérdida de bienestar es mayor conforme se incrementa la desigualdad, e incluso inhibe el impacto positivo del ingreso en el bienestar. También, podemos desprender que la disminución de la desigualdad propicia el incremento en el bienestar social, inclusive en los casos en que disminuye el ingreso, como ocurrió en el año 2002.

### ¿Mejóro el bienestar de los mexicanos durante el periodo 1984-2002?

En párrafos anteriores observamos primero que de acuerdo al criterio de Lorenz generalizado no se puede saber si mejoró el bienestar por el cruce de las curvas de los años 1984 y 2002, por lo cual no se puede establecer una dominancia, que significaría que todos los grupos de ingreso tuvieron una mejor situación en el 2002; en segundo lugar, mostramos la pérdida de bienestar de la mayoría de los grupos de ingresos a lo largo del periodo, incluso el 50% más pobre; a pesar del incremento del ingreso *per capita* durante el periodo; sin embargo y en tercer lugar, pudimos comprobar un ligero incremento en el bienestar global en nuestro último análisis, por lo tanto surge la cuestión ¿A qué otro criterio acudir para evaluar los resultados referidos al bienestar? Para ello, inicialmente desglosaremos nuevamente la distribución por grupos de acuerdo a la distribución de Lorenz como aparece en el cuadro 4 y estimamos la desviación estándar, junto con otros componentes sugerida para determinar la dominación orden superior a fin establecer un *rankeo* para conocer si mejoró el bienestar entre 1984 y el 2002.

En apariencia pudiera pensarse en una mejora del bienestar; porque se incrementó ligeramente el ingreso; a pesar de ello, hay tres aspectos a tomar en cuenta para concluir acerca de los cambios. Primero, la varianza, que tiene la propiedad de aumentar con la magnitud del ingreso, lo que se traduce en una mayor dispersión de los mismos.

La varianza y su raíz cuadrada, la desviación estándar, constituyen en sí, una medida de la desigualdad. De acuerdo a los resultados en el cuadro 4, la desigualdad en el 2002 fue mayor a la de 1984, pues la desviación estándar creció de 6 315 a 7 517 pesos.

Un segundo aspecto a considerar es el principio de las transferencias decrecientes de Kohlm,<sup>28</sup> que se refiere a la participación de los grupos más pobres en la distribución, que en este caso consi-

---

<sup>28</sup> S. C. Kolm (1969), "The optimal production of social justice", en J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public Economics*, Londres, McMillan.

deraríamos al 50% de la población, cuya participación en el ingreso se redujo de 22.67% en 1984 a 21.25% en el 2002.

Cuadro 4

**México: distribución del ingreso monetario *per capita* 1984 y 2002 y ordenadas de Lorenz –L(p)**

	1984	2002	1984	2002
Deciles	Participación	Participación	L(p) %	L(p) %
1	1.24	1.18	1.24	1.18
2	2.35	2.29	3.6	3.46
3	3.23	3.24	6.82	6.7
4	4.19	4.21	11.01	10.91
5	5.42	5.17	16.44	16.08
6	6.83	6.47	23.27	22.55
7	8.67	8.18	31.94	30.73
8	11.42	10.92	43.36	41.65
9	16.89	16.4	60.24	58.05
10	39.76	41.95	100.00	100.00
$\sigma$ .	6 315	7 517		
N	4 515	15 751		

Fuente: elaboración propia con base a los datos de las ENIGH, INEGI, años respectivos.  $\sigma$ : Desviación estándar.

Finalmente, consideraremos el principio de máxima aversión a la desigualdad de Rawls,<sup>29</sup> que se refiere a la participación del grupo más pobre en la distribución, en este caso, el decil más bajo, que recibía 1.24% en 1984, disminuyó a 1.18% en el 2002.

Una vez reunidos todos estos elementos, podemos decir que el bienestar de los hogares de la mayoría de los mexicanos, particularmente del 50% de la población que recibe menores ingresos, no mejoró a lo largo del periodo, por lo que no se puede hablar de una mejora en el bienestar social, toda vez que este es producto no sólo del crecimiento del ingreso, sino también de una mejor distribución entre los individuos, con arreglo a los juicios distributivos fundamentados en los principios de transferencia de Dalton (1920), de transferencia decreciente de Kohlm y de justicia distributiva de Rawls (1970). Estos resultados, por lo demás, apoyan la hipótesis de que el bienestar no es proporcionalmente creciente con el ingreso, contraria a la que afirma la teoría de Pareto (1896).

### El riesgo de la pérdida de bienestar por efecto del incremento en la desigualdad

¿Qué tan sensible resulta el bienestar a los cambios en la desigualdad? O, ¿cuánto será la pérdida de bienestar esperada cuando cambia la desigualdad? Para responder repetiremos el ejercicio de simulación realizado en el apartado anterior. Consideramos la situación hipotética en la cual la desigualdad

<sup>29</sup> J. Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge MA.

global se mantiene constante durante todo el periodo, al nivel más bajo observado de 1984. Utilizamos la medida de la desigualdad de Atkinson  $A(2)$  y un índice de pérdida del bienestar ( $B_R$ ), que relaciona el bienestar perdido con los cambios en la desigualdad en el tiempo  $t$ , de la manera siguiente:

$$B_{R(t)} = \sum_t (\%BP) / \sum_t (\%\Delta I)$$

donde

(%BP): bienestar perdido

(%ΔI): aumento de la desigualdad

Retomamos la hipótesis *del riesgo de pérdida esperado de bienestar por efecto del incremento en la desigualdad*. Los resultados indican, para todo el periodo, un valor del índice:

$$B_{R(1984-2002)} = 1.97$$

Cuando descomponemos el índice por décadas encontramos nuevas evidencias importantes que arrojan más luz acerca de la hipótesis del riesgo:

$$B_{R(1980s)} = 1.61$$

$$B_{R(1990s)} = 1.94$$

$$B_{R(2000s)} = 2.25$$

Si bien es cierto estos resultados no pueden generalizarse, como lo escribimos anteriormente, puesto que por un lado tendríamos que tomar en cuenta tal vez otra medida de la desigualdad, lo cual no implica que de manera obligada cambien los resultados y por el otro, considerar la calidad de la información y quizá un periodo más amplio; sin embargo, lo que puede quedar en claro cómo el índice se vuelve más sensible conforme la desigualdad es mayor. Así, para los ochenta es menor a 2; mientras que para la siguiente década se acerca a 2, y hacia el final, en 1998 y el 2000, cuando la desigualdad crece más rápidamente, la pérdida de bienestar se acerca a 2.25.

## Conclusiones

En el análisis anterior pudimos comprobar de manera clara:

1. Que el crecimiento del ingreso *per capita* a lo largo del tiempo, considerado como la eficiencia económica, no es capaz de garantizar por sí sola mejores niveles de bienestar para

todos, particularmente el de los grupos de menores ingresos, cuando la equidad no juega su papel de mejorar el aspecto distributivo.

2. El incremento en la desigualdad representa un riesgo que se traduce en pérdida esperada del bienestar en el largo plazo, principalmente para los grupos de bajos ingresos como parece haber ocurrido en México entre 1984-2002, empeorando su situación respecto al periodo 1950-1977. Por ello, es necesario indagar a profundidad sobre los factores que explican la desigualdad y sus cambios.



## Crecimiento, distribución y pobreza en Corea del Sur y México

*Enrique Valencia Lomeli\**

En este texto tratamos de destacar enseñanzas de las trayectorias socioeconómicas comparadas de Corea del Sur<sup>1</sup> y de México. Simplemente nos preguntamos cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la manera en que Corea del Sur y México han enfrentado las transiciones económicas, los riesgos sociales y en la que han tratado de crear bienestar.

Para ello, en un primer apartado presentaremos una versión sintética de los recientes procesos de transición económica de ambos países, en concreto de las transiciones de las políticas económicas y de la intervención del Estado. En un segundo apartado, destacaremos la utopía del crecimiento económico, compartida por los gobiernos de México y Corea como camino para enfrentar los retos del bienestar; subrayaremos en un tercer apartado las debilidades del mero crecimiento económico, la necesidad de lograr un círculo virtuoso de largo plazo y los problemas de volatilidad experimentados por ambas economías, especialmente la mexicana pero recientemente también la coreana; acentuaremos que en Corea se han aplicado de manera consistente políticas anticíclicas que han consolidado la sostenibilidad del crecimiento económico, lo que no ha sido el caso mexicano especialmente en las últimas dos décadas.

En el cuarto apartado añadiremos que incluso el exitoso caso coreano es útil para relativizar la potencia social del dinamismo económico tomado de forma aislada; destacaremos los periodos críticos de vulnerabilidad de los sectores que fácilmente caen en la pobreza en situaciones de recesión o en etapas de ajuste, y los periodos de durabilidad de estas crisis sociales, más agudas en el ejemplo mexicano pero también presentes en el coreano. Señalaremos que se requiere además analizar el tipo de crecimiento y su asociación con la distribución de la riqueza (en este artículo, concretamente distribución del ingreso), análisis que destaca las mayores desigualdades mexicanas y los recientes procesos regresivos en Corea; no obstante éstos, la reducción de la pobreza en Corea ha sido más rápida, mientras que en México no se ha logrado una reducción sostenible de la pobreza.

---

\* Investigador de la Universidad de Guadalajara.

<sup>1</sup> En el resto de este artículo denominaremos a este país únicamente como Corea.

En el quinto apartado, indicamos que para decrecer en un sentido sostenido y con mejoras en la distribución del ingreso (o con bajos indicadores de desigualdad), es preciso generar instituciones centradas en el objetivo de la creación del bienestar y del enfrentamiento de los riesgos sociales. Presentamos la experiencia mexicana de creación temprana de algunas instituciones sociales, experiencia que no ha sido completada y que se quedó a la mitad del camino en la cobertura; en contraste, mostramos la experiencia coreana de creación tardía de instituciones sociales pero que se van completando de manera acelerada en un sistema con tendencia universal y con debilidades estructurales. Apuntamos que México permanece así en un régimen de bienestar dual y que Corea transita de uno residual asociado a las familias coreanas hacia un régimen de bienestar de carácter universal; hablaremos de cómo en México inicia la evocación del paradigma universalista, en tanto que en Corea se ha ido afianzando en los últimos decenios, sin abandonar la influencia de un paradigma familiarista centrado en la responsabilidad de los varones proveedores.

## **Dos economías en transición<sup>2</sup>**

Al menos en los últimos dos decenios, Corea del Sur y México han estado viviendo significativos procesos de transición económica. En ambas naciones han predominado las políticas de reforma económica dirigidas hacia la liberalización de los mercados, aunque las secuencias y los ritmos han sido diversos, lo mismo que la manera de interpretar en la práctica los procesos de liberalización; las propias trayectorias históricas económicas han generado resultantes diferentes de estas reformas, en contra de lo que podría pensarse desde una concepción simplista de la convergencia económica hacia el modelo propugnado en el Consenso de Washington de los ochenta y noventa.

Las transiciones económicas abarcan al menos los ámbitos comercial, industrial, financiero y en general de la intervención del Estado. Sin embargo, es preciso notar que Corea ha preferido transiciones paulatinas y no abruptas; esto fue particularmente claro en el ámbito comercial y en la presencia del Estado en la economía. México, en cambio, ha vivido procesos de transición económica más abrupta, en concordancia con lo propugnado por los impulsores del Consenso de Washington; en el caso comercial, la apertura mexicana fue notoriamente radical y rápida.

La forma de intervención del Estado en ambas naciones se ha ido modificando. Durante varios años, el proceso coreano de industrialización y alto crecimiento fue apoyado con una activa e influyente presencia del Estado en la economía. La intervención pública incluía una poderosa actividad planificadora favorecida por un fuerte presidencialismo político y por la creación de instituciones especializadas (en particular el EPB), una política industrial con apoyo selectivo a los sectores económicos considerados como estratégicos, una política financiera que permitía el control del tipo de cambio y especialmente de las fuentes crediticias, una política comercial con protección a las indus-

---

<sup>2</sup> Con relación en este apartado véase Valencia, 1996 y 1998.



trias nacientes y con fuertes incentivos a las actividades exportadoras de los sectores industriales seleccionados, una política macroeconómica con preferencia en las estrategias contracíclicas para favorecer el alto crecimiento.

En los últimos decenios se han ido modificando las formas de intervención, debido a la conjunción de una serie de factores: la economía es cada vez más compleja (simplemente por su tamaño, es ya una de las economías más grandes del mundo actual), los actores empresariales se han fortalecido y ya no dependen en el mismo grado de los incentivos públicos (en especial, del crédito y de la disposición de divisas), los inversionistas extranjeros están más presentes y las condiciones globales no son favorables a una masiva intervención pública. Sin darse un retiro general del Estado, su presencia en la economía se ha modificado aunque se mantiene la preferencia por las políticas macroeconómicas contracíclicas y de sostén del crecimiento. El Estado ya no tiene el control de las fuentes crediticias, por lo que las políticas industriales se han modificado y son más selectivas en los incentivos a pocos sectores considerados como estratégicos; las instituciones planificadoras han perdido peso, aunque no se ha abandonado la planeación en las actividades industriales centrales y de desarrollo tecnológico más avanzado.

Las autoridades tienen que buscar más laboriosamente el consenso de los actores económicos, sobre todo de los conglomerados industriales, frente a la época en que el Estado elegía los sectores prioritarios e indicaba las políticas a seguir. Las autoridades han disminuido su poder disciplinario de los grandes conglomerados. La intervención económica en las épocas del alto crecimiento no incluían una fuerte presencia pública en las instituciones sociales, después de la crisis de 1997, se ha ido exigiendo una mayor presencia del Estado para enfrentar los riesgos económicos de los hogares en situación de vulnerabilidad y los nuevos problemas sociales de la transición demográfica hacia una sociedad con cada vez más ancianos.

En el caso mexicano, el proceso de industrialización sustitutiva también implicó una activa e influyente presencia del Estado en la economía. En comparación con Corea, la intervención pública fue menor en las actividades de planificación, pero fue muy importante en la construcción de instituciones y de instrumentos de protección comercial para favorecer la industrialización, sin generar incentivos importantes para las actividades exportadoras; la principal política industrial mexicana fue el proteccionismo comercial aunque también se dio un apoyo selectivo a los sectores económicos considerados como estratégicos (a través de cajones de crédito especializados), se permitió la entrada de capitales externos sobre todo al sector industrial (lo que suponía permitiría las transferencias y el aprendizaje tecnológicos) y se impulsó la inversión directa del sector público especialmente en el sector energético (electricidad y petróleo) y en el sector comercial (control y venta de productos básicos); como corolario de este proceso se descuidó notablemente al sector agrícola. La política financiera durante un largo periodo buscaba el control del tipo de cambio y de las tasas de interés, en una perspectiva de estabilización de las variables macroeconómicas y dé impulso a un fuerte crecimiento.

En los últimos decenios, en México también se han ido modificando las formas de intervención, en parte por razones semejantes al caso coreano, pero especialmente a raíz de la crisis de 1982, de

los convenios de ajuste estructural celebrados con las instituciones financieras internacionales y del acuerdo básico de los responsables de las políticas económicas mexicanas con el Consenso de Washington. Sin darse un retiro general del Estado, su presencia en la economía sí ha disminuido y se ha modificado hacia la búsqueda del control de las variables macroeconómicas, especialmente de la inflación y del déficit público; en México, las autoridades prefieren intervenir para reducir la inflación y mantener un déficit bajo, que para impulsar el crecimiento. El Estado ya no tiene el control de las actividades comerciales y una gran cantidad de empresas paraestatales, debido a la apertura económica y a un intenso programa de privatizaciones; ya no influye directa y fuertemente en la inversión y las políticas industriales prácticamente han desaparecido. Las autoridades mexicanas buscan especialmente los acuerdos con los grupos financieros nacionales e internacionales, de tal manera que puedan atraer las inversiones externas y obtener o mantener el grado de inversión. En el caso mexicano, la intervención económica en las épocas del alto crecimiento sí incluía una presencia pública creciente en las instituciones sociales, pero desde los años 90 ha habido una mayor presencia gubernamental para enfrentar la situación de pobreza.

En cuanto a las actividades comerciales, la política de apertura en Corea se fue dando en un ritmo lento para permitir la adaptación de las empresas a la competencia en el mercado interno. Así, Corea ha ido transitando de una economía protegida pero exportadora, hacia una economía cada vez más abierta al comercio internacional, tanto por lo que se refiere a las importaciones como a la exportaciones. Ha ido pasando paulatinamente de una economía muy protegida ante las importaciones industriales y agrícolas a una economía más abierta con protección selectiva en *items* considerados como sensibles, especialmente en el sector agrícola; ha ido modificando también la forma de protección comercial, de la preferencia en las tarifas y cuotas, hacia la protección selectiva con medidas sanitarias o con altas tarifas en productos sensibles (agrícolas); evitó firmar tratados de libre comercio, aunque recientemente ha iniciado una nueva etapa de relaciones comerciales con la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile, la negociación con Singapur y Japón, y probablemente México en los próximos meses. En las relaciones comerciales, Corea ha pasado de una economía dependiente de las relaciones comerciales con Japón y los Estados Unidos (más de la mitad de las importaciones y exportaciones, de y hacia estos países respectivamente) hacia una estructura diversificada (no exporta ni importa de ningún país más de un tercio del total); en los últimos años China desplazó a los Estados Unidos como el principal destino de las exportaciones coreanas. El dinamismo chino ha modificado notablemente la estructura del comercio exterior y de las inversiones enviadas al exterior.

La política comercial mexicana, en cambio, pasó de una protección muy amplia, armada con diversos instrumentos, a una liberalización abrupta en el periodo de 1985 a 1988, la firma de varios acuerdos comerciales en los noventa y la promoción de las exportaciones especialmente a través de las inversiones externas (por ejemplo, las industrias maquiladoras) y de las inversiones nacionales que pudieron adaptarse al cambio de régimen comercial. La rápida liberalización generó fuertes problemas en las empresas, que de pronto tuvieron que competir en el mercado interno. Así, México

transitó de una economía protegida (y no exportadora), hacia una economía abierta al comercio internacional, tanto por lo que se refiere a las importaciones como a la exportaciones. De un esquema de protección comercial con muy variados instrumentos (tarifas y cuotas, además de la discrecionalidad de las autoridades responsables), se dirigió hacia una apertura unilateral, primero a través del acuerdo con el antiguo GATT en 1985, y después hacia la constitución de una extensa red de tratados de libre comercio y acuerdos de complementariedad o asociación económica con cerca de 40 países, entre los que destacan el TLC con los Estados Unidos y Canadá, y con la Unión Europea, y el acuerdo de asociación con Japón. No obstante, esta amplitud de acuerdos comerciales México ha agudizado su dependencia sólo en el mercado de los Estados Unidos, más de 80% de las relaciones comerciales del país pasan por este país.

En el ámbito industrial, Corea combinó la sustitución de las importaciones y la promoción de las exportaciones, para tratar de consolidar el aparato industrial. Así, Corea ha ido consolidando su transformación de una economía centrada en las industrias ligeras (especialmente textil) hacia una economía más sofisticada con acento en las ramas industriales con tecnología más avanzadas, de manera reciente, sobre todo en las industrias electrónicas, maquinaria y automotriz. Sólo en lo que respecta a las industrias electrónicas, representan ya más un tercio de las exportaciones totales.

Para fortalecer este proceso industrial, la inversión en ciencia y tecnología coreana se ha ido incrementado, de tal manera que se encuentra actualmente en cerca de 3% del PIB. Corea prefirió el desarrollo tecnológico propio, generó conglomerados altamente endeudados (dependientes en las primeras etapas de los créditos dirigidos por el Estado) y fue reticente a la autorización de inversiones extranjeras directas; aunque después de la crisis de 1997 liberalizó también este sector y recibe ya importantes inversiones externas. En el sector industrial, los conglomerados han también consolidado su presencia y se dirigen hacia la producción de las tecnologías de la información, de la nanotecnología y la biotecnología. Los conglomerados industriales y otras grandes empresas han ido modificando sus patrones de inversión y ya no sólo invierten en Corea misma, sino especialmente en otros países de Asia pero también en los Estados Unidos y Europa; recientemente las inversiones coreanas en China igualaron a las inversiones estadounidenses. Estas inversiones (sobre todo en Asia y América Latina) tienen como objetivo reexportar hacia terceros países, por lo que buscan ventajas salariales y de localización geográfica. Los conglomerados mantienen un poder económico de primera importancia y dominan varios mercados en Corea.

En el ámbito industrial, en México se agotó el proceso de sustitución de las importaciones y no se transitó exitosamente hacia la producción de bienes tecnológicos más sofisticados (por ejemplo, bienes de capital y equipo). A partir de la crisis de 1982 y de la apertura comercial, se inició un proceso de reestructuración industrial dirigida hacia las exportaciones. Efectivamente, en el largo plazo México ha pasado de ser una economía exportadora de productos agrícolas, a ser una economía de exportaciones manufactureras industriales (después de un breve lapso, en los setenta, de petrolización de las exportaciones). La economía mexicana exporta en la actualidad sobre todo productos

manufacturados (poco más de 80%), de los sectores automotriz, aparatos eléctricos y equipo electrónico. Las exportaciones petroleras siguen siendo importantes, no tanto por su peso en la estructura de las exportaciones (superior a 10% en los últimos años), sino porque proporcionan significativos recursos al sector público (más de una cuarta parte) en un contexto de fallidas reformas fiscales y débil captación de impuestos.

Para consolidar este proceso industrial y este paso a la exportación de productos tecnológicamente más sofisticados, a diferencia de Corea, México ha optado por incentivar con fuerza la inversión extranjera directa. La presencia de subsidiarias de empresas transnacionales explica la mayor parte de las exportaciones manufactureras; por ejemplo, sólo la industria maquiladora exporta casi la mitad del total de la industria manufacturera. En este marco, México permanece con un retraso relativo importante en la inversión en ciencia y tecnología (menor a 0.5% del PIB); para cubrir el *gap* tecnológico, México ha favorecido las inversiones extranjeras, aunque también se ha desarrollado un pequeño número de empresas transnacionales mexicanas o de empresas nacionales exportadoras, empresas que han manifestado un dinamismo importante. La mayor parte de las inversiones externas son de filiales de empresas de los Estados Unidos.

En el ámbito financiero es donde Corea experimenta la transición más aguda en los últimos años. Desde los ochenta, se inició una paulatina reforma del sector financiero, con la privatización de los bancos y la liberalización progresiva de las tasas de interés, sin abandonar la práctica del control del crédito. En la primera mitad de los noventa, Corea privilegió la apertura de cuenta de capitales especialmente en lo que se refiere a los capitales de corto plazo, pero continuó controlando el ingreso de capitales para el largo plazo y favoreció las exportaciones de capitales sobre todo para proyectos industriales.

Esta secuencia en la apertura financiera favoreció un excesivo endeudamiento de las empresas privadas y de los bancos, lo que generó las condiciones para la crisis financiera de 1997. Después de la crisis y en el contexto de los acuerdos de salvamento financiero, Corea decidió liberalizar aún más el sector financiero, incluso con el ingreso de capitales externos al sector bancario. Sin embargo, contra lo que las apariencias pudieran indicar, esta liberalización no ha significado el retiro del Estado en este sector, sino la modificación de su presencia: las autoridades han buscado una reestructuración financiera que signifique una disminución de la tasa de endeudamiento de las empresas, un saneamiento financiero de los bancos (con el cierre de las instituciones más débiles) y el establecimiento de regulaciones más estrictas del desempeño bancario (de acuerdo a las normas internacionales). En este contexto, el poder regulatorio de las autoridades financieras se ha fortalecido y por este medio el Estado de forma indirecta sigue influenciando la asignación de crédito. Sigue siendo importante el papel indirecto de las autoridades financieras para la asignación del crédito a empresas específicas, sobre todo para las sometidas (prácticamente de manera obligatoria) a procesos de reestructuración.

En el ámbito financiero, México ha experimentado también una muy rápida transformación especialmente en los últimos 15 años. Después de la liberalización comercial, México emprendió una acelerada liberalización financiera desde finales de los ochenta. En este campo, la economía mexicana

na también ha vivido vaivenes importantes: en los setenta inició un proceso de modernización bancaria y algunos intentos de liberalización de las tasas de interés, pero este proceso fue interrumpido con la nacionalización bancaria de 1982. Los bancos se convirtieron en propiedad gubernamental y se acentuó la intervención gubernamental en la fijación de las tasas de interés y en el manejo del tipo de cambio. En muy pocos años (en realidad entre 1988 y 2002), se desencadenó un proceso de liberalización financiera: los bancos fueron reprivatizados y se abrió la cuenta de capitales tanto para las flujos de corto plazo como para los de largo plazo; no obstante, se mantuvo el control en la política cambiaria con el objetivo de generar una ancla para la inflación y de atraer capitales de corto plazo.

Esta secuencia en la apertura financiera favoreció una excesiva entrada de capitales de corto plazo en los primeros años de los noventa, lo que generó las condiciones para la crisis financiera de 1997. Estos capitales buscaban las ventajas de las altas tasas de interés y de la sobrevaluación del peso mexicano, en el marco de la libertad cambiaria. Por otra parte, con la ausencia de un marco regulatorio sólido para el sector bancario recientemente privatizado y con un incremento del crédito al sector privado, el disparo hacia arriba de las tasas de interés —favorecido por las políticas anticrisis de 1995— generó la crisis sistémica de la banca mexicana, que debió ser rescatada con políticas criticadas de no transparentes. Después de la crisis y en el contexto de los acuerdos de salvamento financiero, México también decidió liberalizar aún más el sector financiero, incluso con la aceleración del ingreso de capitales externos al sector bancario. Los capitales externos son hoy propietarios mayoritarios del sector bancario mexicano; sin embargo, después de la crisis se ha reducido notablemente el acceso del sector productivo al crédito.

### Importancia del crecimiento económico<sup>3</sup>

Como instrumento central explícito para generar bienestar y superar la pobreza, los gobiernos de los dos países creyeron en la utopía o potencia social del crecimiento, en buena parte de la segunda mitad del siglo xx (Sakong, 1993). Las autoridades coreanas después de la llegada al poder presidencial del general Park Chung-Hee, generaron desde los años 60 la estrategia de “primero crecer” (y después distribuir, Park, 2002) e impulsaron un gran número de instrumentos para lograr un fuerte dinamismo económico. Las autoridades mexicanas, por su parte, promovieron políticas centradas en “primero acumular” (y después distribuir), y también generaron instrumentos para crecer (Solís, 1983).

Los resultados en ambos países daban en parte razón a esta fuerte creencia en las virtudes sociales del crecimiento: en el caso de Corea del Sur tenemos un largo proceso de más de tres décadas de crecimiento sostenido interrumpido bruscamente sólo hasta 1998 (con un menor problema en 1980, con resultados sociales negativos distinguibles en 1982, Park, 2002); en este periodo, la sociedad coreana pudo incrementar notablemente el producto por persona. Entre 1965 y 1997, la economía de

---

<sup>3</sup> Los apartados siguientes son una versión breve y actualizada de Valencia, 2006.

este país creció 8% en promedio anual.<sup>4</sup> En el caso mexicano, tenemos también un largo periodo de tres décadas de crecimiento interrumpido a partir de 1982; el producto por persona también fue incrementándose antes de este año de la crisis de la deuda. Entre 1965 y 1982, la tasa de crecimiento muestra el dinamismo de la economía de este país latinoamericano, con 6.4% en promedio anual.<sup>5</sup> Este proceso se vio interrumpido a partir de la crisis del endeudamiento de 1982 a 2004, el crecimiento del PIB mexicano fue de apenas 2.4% en promedio anual, lo que significó de hecho el estancamiento durante dos décadas del producto *per capita*. En cambio, Corea, después de la crisis financiera, ha crecido en 6.1% en promedio anual entre 1999 y 2004, con un incremento aún considerable del PIB *per capita*.<sup>6</sup> En el año 2005, este país creció en 4.5% frente a 3.9% de México.

Este proceso permitió, en síntesis, el crecimiento sostenido del producto por persona en la segunda mitad del siglo xx en Corea, en tasas particularmente elevadas: casi 6% en promedio anual; mientras que en México —de acuerdo a los datos de largo periodo de Angus Maddison (1992 y Lee, 2002)— se dan dos fases claramente distinguibles: una primera de crecimiento relativamente alto del producto por persona (3.2% en promedio anual entre 1950 y 1973) y una segunda de freno (apenas 1.3% de incremento anual entre 1973 y 1998).<sup>7</sup> En los años recientes, entre 1999 y 2005, Corea continuó incrementando el producto por persona, mientras en México se estancó, especialmente en el periodo 2000-2003.

Corea pudo mantener un crecimiento del producto por persona cercano a 6% en promedio anual durante medio siglo. Así, en este largo periodo, la comparación en el producto por persona de ambos países sufrió una transformación considerable: de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en 1970 México (1 566 dólares PPP) doblaba el ingreso nacional por persona de Corea (803 dólares PPP); en 2003, la relación se había ya invertido con 9 382 dólares PPP en México y 19 299 en Corea (OECD, 2006).<sup>8</sup>

## Sostenibilidad del crecimiento económico

El mero crecimiento económico (también expresado en incremento del producto por persona) no significa en sí mismo progreso social. La teoría económica ha ido discutiendo durante varios decenios que crecimiento no significa en sí mismo desarrollo y que deben tomarse en cuenta otras dimensio-

<sup>4</sup> Cálculos nuestros con datos del Banco de Corea, véase Bank of Korea, 2003 y Valencia, 1996.

<sup>5</sup> Cálculos nuestros con datos del Banco de México, véase Valencia, 1996.

<sup>6</sup> Cálculos nuestros con datos del Banco de Corea, véase Bank of Korea, 2003, Valencia, 1996. Para los años recientes ver [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>7</sup> Incluso si el corte se hace en 1982, el cambio es aún más significativo. Dado que entre 1982 y 1998 el PIB por persona prácticamente se estancó.

<sup>8</sup> Para mantener un crecimiento *per capita* semejante al coreano, el dinamismo mexicano económico requeriría ser aún mayor al de este país asiático: mientras en Corea del Sur la población se incrementó de 25 a 45 millones (80%) entre 1960 y 1995, en México de 36.9 a 91.1 millones (147%). (NSO, 2004 y CEPAL, 2004).

nes como, por ejemplo, las ecológicas, sociales y tecnológicas. Se tiene que analizar con más detalle, en primer lugar, la sostenibilidad del crecimiento, es decir, si las economías analizadas han logrado generar un proceso virtuoso en el largo plazo, sin interrupciones significativas ni intensas volatilidades; si las economías han generado la cultura y mentalidad de la mejora permanente de la productividad, si las políticas económicas han favorecido la sostenibilidad del crecimiento o si han favorecido las experiencias de *stop and go*. El crecimiento sostenido implica un desempeño reiterado de incremento de las actividades económicas en un largo periodo, sin variaciones agudas repetidas de un año para otro (volatilidad) y, especialmente, sin caídas en recesiones agudas.

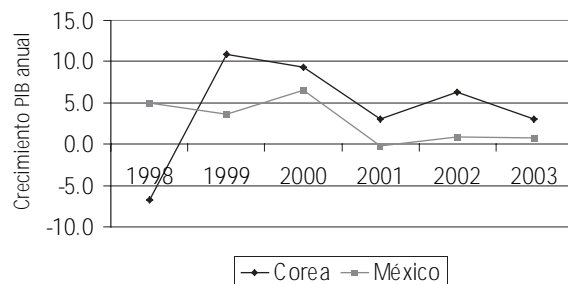
En efecto, Corea del Sur y México crecieron sostenidamente en forma parecida en los sesenta y setenta. La volatilidad de ambas economías fue muy parecida en los sesenta y setenta, más pronunciada en la primera década que en la segunda, y estaba asociada a altas tasas de crecimiento (Salama, 2006; Valencia, 2006). No obstante, en los ochenta, la comparación se transformó: la volatilidad repuntó en los dos países, pero se disparó en el caso mexicano además en medio de un freno notable en el crecimiento (De Ferranti, 2000). La economía coreana continuó creciendo fuertemente en el marco de una volatilidad debida sobre todo a la crisis de principios de los ochenta, mientras que México, entró en un proceso de sube y baja, cayó en la recesión en varios años y duplicó su volatilidad (De Ferranti, 2000).

En los noventa la volatilidad repuntó en Corea y frenó en México. En el primer país, hasta antes de la crisis, el dinamismo sostenido de la economía en esta década fue muy parecido al de los setenta con una volatilidad baja; se crecía, es cierto, a un menor ritmo en este decenio pero en una forma igualmente sostenida. No obstante, la crisis destapada a finales de 1997 llevó a una profunda recesión: la economía cayó en  $-6.7\%$ , la peor caída en el periodo de la posguerra coreana. La volatilidad, por supuesto, se incrementó. Incluso si se analiza la crisis a partir de 1998-2003, la volatilidad se incrementó de forma sustancial (Salama, 2006). Visto con detalle, la economía coreana no ha podido recuperar el crecimiento sostenido en el periodo poscrisis (véase gráfica 1); evitó mantenerse en la recesión durante un periodo más largo y pudo salir de la crisis recesiva rápidamente, pero en las nuevas condiciones y con las reformas económica recientes no ha logrado reinstalar un crecimiento sostenido elevado. La pregunta en este caso es si en el cambio institucional de la economía coreana (mayor apertura) se han generado las instituciones o acuerdos apropiados al crecimiento.

En el caso mexicano, la volatilidad ha disminuido después de la muy difícil década de los ochenta, pero en el marco de un muy débil proceso de crecimiento con años de dinamismo importante, con varios años de freno y con la grave recesión de 1995. De hecho, la volatilidad mexicana ha sido menor a la coreana en los recientes años pero con prácticamente nulo crecimiento (sobre todo si nos referimos al producto por persona).

Las políticas económicas ¿han favorecido el crecimiento sostenido o han favorecido (o al menos no han impedido) los vaivenes económicos? En Corea puede mencionarse una batería de instrumentos utilizados por las autoridades para impulsar el crecimiento, en particular la política industrial

Gráfica 1  
Crecimiento reciente



Fuente: elaboración propia con datos de OECD, 2006.

sostenida durante un largo periodo y apoyada en especial por el manejo de los créditos dirigidos;<sup>9</sup> por otra parte, en el largo plazo, como señalábamos en el apartado anterior, Corea no ha optado generalmente por las políticas de choque e incluso cuando optó por ellas (1997-1998) muy pronto las relativizó con políticas más pragmáticas. En el fondo, las políticas económicas de Corea han puesto en el centro de atención el sostenimiento del crecimiento y no la reducción de la inflación o la eliminación del déficit público.

Nos centraremos en este caso en la política presupuestal: históricamente el gasto del sector público en este país ha jugado un papel anticíclico, de tal manera que se puede verificar una relación inversa entre tasa de crecimiento económico y gasto público (Park, 1989). En periodos de debilitamiento económico, el Estado ha recurrido a políticas expansionistas; el ajuste económico en los periodos críticos no ha significado en Corea una reducción a toda costa de los gastos públicos, como medida para controlar el déficit. Por otra parte, en periodos de dinamismo económico, la tendencia presupuestal ha sido hacia el equilibrio e incluso al freno en el crecimiento del gasto público (Amsden, 1989; Valencia, 1996). En los periodos recesivos, se puede constatar el crecimiento del gasto e incluso el incremento significativo del déficit público. Este fue el caso de la recesión de 1980 y los años subsiguientes, y del reciente proceso recesivo de 1998; incluso en este año, en pleno acuerdo negociado con el FMI, Corea alcanzó el mayor déficit de su historia reciente, -4.2% del PIB (o equivalente a -5.6% del PIB si se excluyen las cuentas de la seguridad social, Kim, 2003: 63), debido fundamentalmente a la inyección de gasto público (económico y social) para impulsar la economía.<sup>10</sup> Así, Corea pudo recu-

<sup>9</sup> La política industrial coreana no significó necesariamente una inversión mayoritaria directa del sector público en la economía. Había otros instrumentos más poderosos. Por ejemplo, en comparación con el caso mexicano, en los ochenta la formación bruta de capital fijo del sector público en Corea fue cercana a 5% del PIB en promedio anual, pero representaba menos de una quinta parte de la inversión total (Valencia, 2006).

<sup>10</sup> Véase también al respecto OCDE, 2003. Entre 1998 y 2001, Corea experimentó un déficit público (excluyendo cuentas sociales) que fue de -5.6% en 1998 a -4.2%, -1.1% y -1.5% en los siguientes tres años.



perar su crecimiento, pero no ha logrado mantenerse en las cifras previas. Incluso en la actualidad se discute en Corea, el inminente arribo de una nueva tendencia hacia el aterrizaje económico: de las viejas tasas anuales sostenidas de 8%: ¿se estará transitando a una nueva etapa con crecimientos situados entre 4 y 5% anualmente?<sup>11</sup>

En el caso mexicano, en las épocas de crecimiento de los cincuenta a los setenta, la concepción también fue expansionista, aunque con matices en diferentes periodos. Centremos la visión en el gasto dirigido a la inversión pública, en los cincuenta y sesenta, la inversión pública representaba en términos generales un tercio de la inversión total; fundamentalmente el dinamismo estaba en el sector privado. En los setenta y principios de los ochenta, fue aumentando la importancia de la inversión pública, de tal manera que en 1981 y 1982 representaba prácticamente la mitad de la inversión total; en 1981, en pleno periodo de petrolización, la inversión pública llegó a casi 13% del PIB. El dinamismo de la inversión se encontraba en el sector público, que impulsaba directamente de esta manera el crecimiento. Desde el inicio de los procesos de ajuste, la inversión pública fue descendiendo en importancia hasta llegar a representar un cuarto de la inversión total a principios de los noventa (Aspe, 1993: 69 y 75; Valencia, 1996, cuadro A.16). La inversión pública ha ido disminuyendo su importancia y sus montos totales para representar sólo 2.7% del PIB en 2001. En este largo camino, de estabilidad, ascenso y descenso del gasto en inversión, su comportamiento no ha sido claramente anticíclico y en algunos periodos importantes (en especial de 1982 en adelante), al contrario, ha sido procíclico; es decir, el gasto en inversión disminuye cuando cae o frena el crecimiento y, en sentido inverso, aumenta cuando el crecimiento se dispara. Este resultado es coherente con las prioridades de la política económica en los últimos decenios: desde 1982, la preferencia en México ha sido retomar el camino de la estabilidad macroeconómica y, en realidad, el impulso al crecimiento ha sido dejado como prioridad frente al control de la inflación y la búsqueda de equilibrio en las finanzas públicas; esta preferencia favorece un desempeño procíclico del gasto público: a pesar del crecimiento prácticamente cero del periodo 2001-2002, el gasto público se mantuvo en cerca de 23% de PIB con el objetivo de mantener el déficit público cerca del equilibrio.

En breve, Corea ha podido sostener un crecimiento económico durante un largo periodo, con dificultades en los últimos años. Si bien las autoridades de este país no cuentan con los mismos instrumentos de otras épocas (en particular el poderoso control del crédito anterior), mantienen elementos importantes de una política industrial (apoyos a sectores claves) y una activa estrategia presupuestal que funciona con carácter anticíclico. México no ha podido retomar el crecimiento sostenido y la prioridad en la reducción de la inflación y en la tendencia al equilibrio en las cuentas

---

<sup>11</sup> En los años sesenta, Corea creció 8.4% en promedio anual; en los setenta, aumentó el promedio a 9.3%; y en los ochenta y noventa, lo redujo a 7.6 y 6.2% respectivamente. Inició el siglo con un crecimiento de 5.5% (2000 a 2003) y en descenso (cálculos propios, con datos del Banco de Corea).

públicas, le impide la utilización de estrategias anticíclicas con el gasto público. En el largo plazo, las políticas anticíclicas han sido más eficientes en el caso coreano para sostener el crecimiento.

### **Insuficiencia del crecimiento económico para el bienestar social: volatilidad, pobreza y desigualdad**

Sin embargo, incluso crecimientos sostenidos no necesariamente conducen a una mejora igualmente sostenida en el bienestar social, como lo muestra el contra ejemplo chileno que se ha topado con la “pobreza dura” y con una gran desigualdad (Ffrench-Davis, 1999: 53). Se requiere, entonces, estudiar el tipo de crecimiento: en concreto si el dinamismo económico está asociado a una distribución del ingreso progresiva o regresiva, si el reparto de los frutos del crecimiento permite una mejora en los indicadores sociales y si éste está asociado intrínsecamente a una mejora o a un deterioro en el ingreso de los agentes económicos. En este marco nos preguntaremos qué ha sucedido con algunos indicadores sociales clave de estos dos países, en este marco de crecimiento sostenido y disminución de la volatilidad en un largo periodo, y de crecimiento inestable y volatilidad en ciertos periodos, y de estabilidad en el nulo crecimiento en el caso mexicano. En este caso nos limitaremos a preguntar qué ha sucedido con la pobreza en ambos países. No se trata de una pregunta de fácil respuesta porque las estadísticas sobre la pobreza están sometidas a una fuerte polémica tanto en Corea como en México y porque las bases estadísticas son diferentes. Sin embargo, pueden sugerirse hipótesis comparativas a partir de la dinámica de la pobreza en ambos países, calculada a partir de propuestas estadísticas relativamente comparables.<sup>12</sup> Las conclusiones de nuestro análisis indican que el crecimiento sostenido ha favorecido la reducción de la pobreza, pero que la volatilidad económica, asociada a caídas en el producto, afecta de forma negativa a los más vulnerables; sobre todo cuando hay recesiones, los índices de pobreza tienden a incrementarse rápidamente y la durabilidad de la caída social es notablemente mayor a la mera caída del producto.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> En ambos casos se trata de la medición a partir de una línea de pobreza monetaria confrontada con los ingresos de los hogares. En el caso mexicano, se trata de la metodología diseñada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002): establece una línea de pobreza monetaria y la compara el ingreso total (monetario y en especie) *per capita* de los hogares, sin introducir cálculos con escalas de adulto equivalente. Para el año 2000, calculó una línea de pobreza general (o número 3) de 3 376 pesos mensuales para un hogar de 4.7 miembros. En el caso coreano, Park (2002) utiliza una línea de pobreza denominada costo mínimo de vida (CMV) para una persona, elaborado por el Instituto Coreano para Asuntos Sociales y de Salud (KIHASA, por sus siglas en inglés), costo calculado en 1994 a partir de los gastos de los hogares urbanos, y la compara con los ingresos de los hogares urbanos. Park deduce retrospectivamente este CMV hasta 1975 con la ayuda de dos índices: los cambios en los precios de consumo y de los gastos de los hogares; además utiliza las escalas de adulto equivalente desarrolladas por KIHASA.

<sup>13</sup> Véase De Ferranti, 2000, para Latinoamérica en general, y Cortés, 2002, para México en particular.

En efecto, la experiencia de ambos países permite relativizar fuertemente la potencia social del crecimiento *per se*. Lo más notable de la comparación es que, a pesar de las supuestas evidencias, esto es de forma especial importante en el caso coreano y no sólo en el mexicano. En una primera etapa, aún y con volatilidad pero sin procesos recesivos, según los datos disponibles, el fuerte dinamismo económico, *sostenido*, en los dos países estuvo asociado a una reducción de la pobreza. En Corea del Sur este periodo fue desde los sesenta hasta la segunda mitad de los noventa; en el mexicano, desde los años 60 hasta el inicio de los ochenta.

Sin embargo, si el crecimiento no es sostenido, la enseñanza es que lo ganado en un periodo relativamente largo puede perderse con cierta facilidad en un corto lapso. El crecimiento *per se* no elimina la vulnerabilidad. En México, después de la crisis de 1982 el proceso de crecimiento sostenido se terminó e inició un proceso de gran volatilidad durante cerca de 20 años, con varios años de caída en el indicador de PIB *per capita*. La pobreza repuntó en los ochenta,<sup>14</sup> frenó en la parte inicial de los noventa y explotó después de la crisis de 1994-1995. En esta crisis, los indicadores de la pobreza experimentaron una regresión hasta lo vivido en los setenta. Desde los sesenta, la incidencia de la pobreza venía bajando desde 75.2% hasta cerca de 60% en 1984. Con la gran caída de 1995, la pobreza se disparó y regresó a los porcentajes de 30 años antes, es decir, prácticamente 70% de la población (o 61% de los hogares). En números absolutos el incremento de personas en condición de pobreza subió notablemente de 39.8 millones de personas en 1984 (en pleno ajuste económico) hasta 66.2 millones de personas en 1996 (apenas saliendo de la crisis de 1994-1995) (Székely, 2005). Este empobrecimiento repentino<sup>15</sup> reveló la vulnerabilidad en la que se encontraban muchos hogares que habían dejado temporalmente la pobreza. El problema es que, con el fuerte crecimiento de la segunda mitad de los noventa, la recuperación fue más lenta y hubo que esperar hasta el año 2002 para que los indicadores regresaran a los porcentajes de los inicios de los noventa (poco más de 50% de la población, 44% de los hogares, pero aún con más pobres en términos absolutos).<sup>16</sup>

Lo ganado en los años de crecimiento sostenido en México parece haberse perdido en el largo periodo de freno, posterior al inicio de las reformas económicas hasta la crisis señalada, con una recuperación a principios de siglo. Pareciera que en este país se reinicia, después de 20 años, el combate a la pobreza. Por una parte, en los años de crecimiento un sector importante de la población dejó de ser pobre, pero mantuvo una vulnerabilidad importante sin la generación de redes institucionales sociales de protección frente al riesgo recesivo; por otra parte, en el periodo de las reformas econó-

<sup>14</sup> De acuerdo a diferentes cálculos de la pobreza. En esto hay consenso, excepto en un reciente estudio de Székely (2003). Según algunos analistas remontó en el periodo de los ajustes económicos de 1984 a 1989 y de nuevo se acercó a dos terceras partes de la población. Véase Hernández Laos (2003: 147), Boltvinik (1999: 91) y Damián (2004).

<sup>15</sup> De acuerdo a Székely (2005), el número de pobres entre 1994 y 1996 se incrementó en 15 millones de personas.

<sup>16</sup> 52.1 millones en 2002 frente a 51.2 en 1994 (Székely, 2005).

micas no se logró generar ni un círculo virtuoso de crecimiento sostenido en México ni un cambio hacia una redistribución del ingreso (véase más adelante).

En Corea, el cambio también fue brutal aunque en un periodo más corto. El largo periodo de crecimiento significó también una reducción consistente de la pobreza, con una excepción en la primera mitad de los ochenta (después de la crisis de 1980 y de las políticas de ajuste implementadas para superarla, la incidencia de la pobreza regresó de nuevo a 20.5%). La pobreza pasó de representar a poco más de un quinto de los hogares (21.5%) en 1975 hasta únicamente cerca de una catorceava parte (7.4% en 1996). Sin embargo, la crisis de 1998 y la profunda recesión vivida en ese año (sobre todo en los primeros seis meses) generó un fenómeno impactante para la sociedad coreana: la pobreza se duplicó en sólo algunos meses (14.3%) y se regresó a las cifras de pobreza de inicio de los ochenta. Incluso según diversas fuentes, se puede hablar de una triplicación de la pobreza en sólo unos meses;<sup>17</sup> pero fuese duplicación o triplicación, se trató en efecto de un fenómeno social extraordinariamente grave para la trayectoria reciente de este país.

En síntesis, la permanencia de un amplio *círculo duro* de la pobreza constituye probablemente uno de los principales problemas sociales de México: incluso si extendemos los datos desde los sesenta hasta principios del siglo xxi, la sociedad mexicana no ha logrado disminuir la incidencia de la pobreza en poco más de 40% de los hogares (o al menos la mitad de la población). Podemos suponer que buena parte de la sociedad mexicana ha sido pobre en los últimos decenios, tanto con las experiencias sustitutivas<sup>18</sup> como con la apertura económica. En Corea del Sur, en cambio, los indicadores sociales hablan de una reducción sustancial de la pobreza, pero con vulnerabilidades notables en los periodos de ajuste y crisis, que se manifiestan en el incremento agudo de la pobreza en sólo unos meses.

Destaca en estos países la vulnerabilidad de los hogares a los choques macroeconómicos; pero no sólo, también, resalta la durabilidad de la crisis social<sup>19</sup> después de una crisis económica de grandes proporciones, más resistente en el caso mexicano. En ambos casos, encontramos cómo grandes porcentajes de los hogares pasan en momentos de la crisis a la condiciones de hogares en pobreza; se trata del fenómeno de la vulnerabilidad. En Corea, en sólo un año, en 1998, la pobreza prácticamente se duplicó; sin embargo, el regreso a los anteriores porcentajes fue más lento: lo perdido en un año se recuperó en cinco años. Igualmente en México, lo perdido en la crisis de 1994-1995 (la pobreza pasó de 44.1% de los hogares en 1992 a 60.8% en 1996), se recuperó hasta ocho años después

<sup>17</sup> Ver el trabajo de Kim (2000), preparado en conjunto con la organización ciudadana PSPD y el PNUD.

<sup>18</sup> Debe notarse que, con los datos disponibles, la pobreza se reducía de manera importante en los sesenta y setenta (véase Boltvinik, 1999 y Hernández Laos, 2003).

<sup>19</sup> Adoptamos aquí una noción muy simple de "crisis social" que podríamos denominar de carácter coyuntural: la duración de la curva en  $\wedge$  o "v" invertida, desde el disparo de la pobreza *hasta la recuperación de los indicadores previos*. Puede ser engañoso este concepto: puede vivirse en este periodo  $\wedge$  simplemente el agravamiento de una crisis iniciada previamente o de una crisis de carácter estructural.

(la incidencia de la pobreza en los hogares se redujo a 44.1% en 2002).<sup>20</sup> Nos encontramos así en ambos países con una fuerte resistencia de los indicadores de pobreza, mayor en México para, al menos, regresar a los porcentajes precrisis recesiva. Al crecimiento poscrisis no lo sigue una reducción equivalente de la pobreza (fenómeno que Salama, 2006, llama *histéresis*). Se trata del fenómeno de la durabilidad de la crisis social. Las crisis impactan severamente a quienes viven cerca o bajo la línea de pobreza (en parte debido a la ausencia de mecanismos de protección social), lo que exige de acciones gubernamentales específicas y no simplemente la espera del repunte en el ciclo económico.<sup>21</sup>

Además de la sostenibilidad del crecimiento es preciso analizar el tipo de crecimiento: si está asociado o no a una distribución regresiva del ingreso.<sup>22</sup> No es fácil abordar este análisis, dada la falta de información comparable de largo plazo<sup>23</sup> y la fuerte polémica en ambos países acerca de la información sobre distribución.<sup>24</sup> En Corea incluso podemos hablar de una paradójica *polémica distributiva*: mientras en términos comparativos se habla de baja desigualdad en este país, sus habitantes muestran signos de fuerte inconformidad con la estructura distributiva; de acuerdo a Choi y

<sup>20</sup> Corea, según la serie de Park, vivió una experiencia semejante en 1982, cuando en el marco de las políticas de ajuste posteriores a la crisis de 1980, la incidencia de la pobreza se disparó de 13.4% en 1981 a 20.4 en 1982; la recuperación tardó 10 años en llegar. Compárense las situaciones de Corea y México: en el primer país, la situación "previa" era menos apremiante que la mexicana, en términos de pobreza; en el segundo país, en cambio, podríamos suponer una crisis social estructural previa dado que la incidencia de la pobreza era superior a la mitad de la población (o de 44% de los hogares). La crisis de los noventa agrava la crisis estructural previa.

<sup>21</sup> Véase Cortés (2002: 16-17), quien analiza la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico en la experiencia mexicana de 1996 a 2000, periodo posterior a la crisis de 1994-1995. En el periodo inmediatamente posterior a la crisis esa elasticidad fue muy reducida.

<sup>22</sup> Un enfoque más amplio de este punto nos llevaría a discutir acerca de la distribución de la riqueza en general; nos quedaremos en este punto, el ingreso, como una simple puerta de entrada al otro tema mayor.

<sup>23</sup> En México, la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH), nacional, es levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sólo desde 1984, con la que se puede generar una serie comparable con información de los años 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004. La información previa es de otras fuentes y no siempre de carácter nacional (véase Cortés, 2000). El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002: 61) reconoce que la población pobre está subrepresentada en las ENIGH. En Corea, la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares es levantada anualmente por la institución nacional de estadística (NSO) desde 1963, con el problema de que sólo incluye información urbana, que excluye a los hogares rurales y a los formados por una sola persona; desde 1991, NSO levanta también la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, con periodicidad quinquenal (véase Park, 2002).

<sup>24</sup> En el caso de México, Cortés (2000: 52) señala que las ENIGH están truncadas en los extremos: es difícil que capten información de los hogares muy ricos: los esquemas de muestreo con facilidad "truncan los valores superiores del ingreso". De esta manera, la información sobre la amplitud de la desigualdad está subestimada. En el caso de Corea, como veíamos en la nota anterior, la información anual disponible desde 1963 es fundamentalmente urbana; otra característica que limita la calidad de la información sobre desigualdad es que en la encuesta urbana son excluidos también los hogares de los autoempleados; fundamentalmente están incluidos los asalariados. De acuerdo a Park (2002), esta característica probablemente subestima el cálculo de la desigualdad coreana.

Kwon (1997: 567), esta aparente paradoja puede explicarse por razones culturales, como por ejemplo un mayor sentido comunitario en Corea que conduciría a una menor propensión a tolerar la desigualdad. Tomando en cuenta estas dificultades se pueden plantear algunas hipótesis comparativas tendenciales. El punto de partida es el conocimiento ya adquirido en términos internacionales: en países con alta desigualdad de los ingresos (cerca a índices de Gini cercanos a 0.60), las tasas de crecimiento tienen efectos menores en la reducción de la pobreza. De acuerdo a Lustig (2004: 91), la experiencia internacional muestra que con índices de Gini de 0.6 la reducción de la pobreza asociada con un 1% de crecimiento puede ser de sólo 0.5, mientras que con índices de Gini de 0.40, puede superar un 2 por ciento.

América Latina ha sido de forma tradicional una zona de alta desigualdad en la distribución del ingreso comparada con otras regiones del mundo y México, en particular, ha estado entre los países más desiguales de la región (Altimir, 1998); en cambio, los países de alto crecimiento del este asiático han computado una significativa menor desigualdad, entre ellos Corea (World Bank, 1993).<sup>25</sup> La asociación de baja desigualdad y alto crecimiento permitió a estos países asiáticos una reducción significativa de la incidencia de la pobreza (World Bank, 1993: 32); en comparación, la asociación crecimiento (o recesión) y alta desigualdad ha mantenido tasas de pobreza de forma inusual altas para los niveles promedio de ingreso *per capita* de América Latina (De Janvry y Sadoulet, 1996). Altimir (1998: 16) calculaba que para reducir la pobreza de América Latina a la mitad, sin modificación en estos patrones de desigualdad y de crecimiento (aumento de 1.5% del PIB *per capita*), se necesitarían 42 años; a algunos países de alto crecimiento del este asiático (y baja desigualdad) reducir la pobreza a un tercio les llevó sólo 14 años en promedio.<sup>26</sup>

La desigualdad en México, en el largo plazo, ha sido mayor a la coreana: en general, ha sido superior a un índice de Gini de 0.5, mientras que la coreana se ha mantenido oscilando entre 0.30 y 0.40 (véase gráfica 2);<sup>27</sup> con datos del Banco Mundial, para el periodo 1965-1989, México logró un crecimiento del PIB *per capita* cercano a 2% con un ratio de desigualdad prácticamente de 20<sup>28</sup> y Corea alcanzó un crecimiento del PIB *per capita* superior a 7% con un ratio de desigualdad notablemente menor, apenas superior a 7 (World Bank, 1993: 31). Esta mayor desigualdad mexicana ha sido

<sup>25</sup> En la ya famosa investigación sobre las razones del "éxito" económico de los países del este asiático, el Banco Mundial incluyó a Japón, a los cuatro "tigres" (Corea, Hong Kong, Singapur, Taiwán) y a Indonesia, Malasia y Tailandia, para el periodo 1965-1989.

<sup>26</sup> Se trata de Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Los datos son cálculos nuestros con información de World Bank, 1993: 33.

<sup>27</sup> En el caso mexicano utilizamos los índices calculados por Cortés (2000: 119), a partir de la participación porcentual de los deciles de ingreso monetario *per capita* en el ingreso monetario total, con microdatos de las ENIGH. En cuanto a Corea, los índices calculados por la National Statistical Office a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares y presentados en el anuario de los indicadores sociales.

<sup>28</sup> En este caso, la relación se refiere al ingreso del 20% más rico entre el ingreso de 20% más pobre.

muy probablemente un obstáculo para reducir la pobreza. En los sesenta y setenta se conjugaron el crecimiento y la disminución de la desigualdad, para reducir la pobreza en México; en los ochenta, la pobreza aumentó en buena parte debido al incremento en la desigualdad, en el marco de un periodo de estancamiento económico; en los noventa, los cambios en la pobreza (aumento en la primera parte de la década, disminución en la segunda) se debieron sobre todo al ciclo económico (Cortés, 2002: 18) y no al comportamiento de la desigualdad que se mantuvo cercana al 0.52-0.53.

En el caso de Corea, tenemos un punto de partida con una desigualdad baja en términos internacionales, incluso en el contexto asiático, debido entre otros factores a los impactos igualadores de la guerra de Corea y a la reforma agraria de fines de los cuarenta (Adelman, 1997: 511-512).<sup>29</sup> El primer índice de Gini de la distribución del ingreso, construido en 1965, fue así notablemente bajo: 0.344. El fuerte dinamismo económico coreano desde los sesenta hasta el principio del siglo XXI, pudo así distribuirse de mejor manera que el dinamismo mexicano y la pobreza se redujo de forma sustancial. Sin embargo, no todo el periodo señalado fue de reducción de la desigualdad y de la pobreza como en los sesenta y parte de los noventa: en los setenta, los datos oficiales y los de especialistas en distribución coinciden en que en Corea se incrementó la desigualdad en el marco del proyecto estatal de apoyo a las industrias pesada y química (vigente especialmente de 1973 a 1979);<sup>30</sup> este proyecto benefició especialmente a los conglomerados (*chaebols*) que recibieron apoyos crediticios y fiscales muy importantes, a los asalariados técnicos y profesionales que recibieron los aumentos salariales más significativos (Valencia, 1996: 166 y 272). Sin embargo, el crecimiento en esos años fue muy alto y la pobreza continuó reduciéndose.

En la primera mitad de los ochenta, este país asiático vivió un periodo particular: de acuerdo a los datos oficiales, el índice de Gini continuó descendiendo en el marco de un fuerte ajuste económico, después de la primera recesión de 1980; los salarios reales frenaron notablemente su crecimiento.<sup>31</sup> La pobreza se incrementó notablemente, de acuerdo a Park (2002), sobre todo en 1982 y tardó varios años en regresar a los niveles de 1981. Tendríamos, así, descenso en la desigualdad e incremento de la pobreza, en el marco de un crecimiento sostenido (7.6% promedio anual de 1980 a 1989, a pesar de la recesión de 1980).<sup>32</sup> En la primera mitad de los noventa, antes de la crisis de 1996, la pobreza y la desigualdad se reducen, en el marco de un fuerte crecimiento sostenido, hasta que después de la

<sup>29</sup> La reforma agraria se dio en dos etapas: en 1947, el gobierno militar de los Estados Unidos decretó la distribución de la tierra perteneciente a las empresas y a los propietarios japoneses; en 1949, ya bajo el gobierno de Syngman Rhee, se distribuyó la tierra perteneciente a los terratenientes coreanos poseedores de más de 3 hectáreas. Aproximadamente 62% de las familias rurales se beneficiaron de la reforma agraria, en un contexto en el que más de 60% de la población era rural (Adelman, 1997: 511).

<sup>30</sup> El índice de Gini pasó de 0.332 en 1970 a 0.391 en 1976, un incremento mayor de 17%.

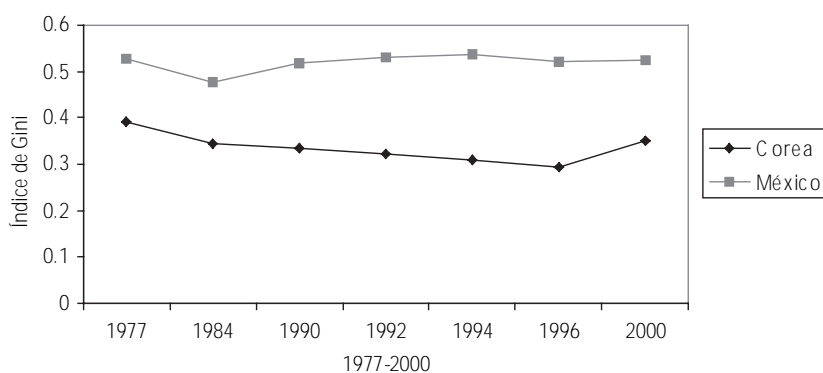
<sup>31</sup> Entre 1979 y 1983 sólo se incrementaron 2.5% en promedio anual, mientras de 1970 a 1979 lo habían hecho en 10.4% anual (Valencia, 1996: 150).

<sup>32</sup> De acuerdo a Park (2002), se trata de aumento tanto de la desigualdad como de la pobreza.

crisis (1997-2002) la relación se invierte y aumentan la desigualdad y la pobreza, con todo y la recuperación tambaleante del crecimiento. Tenemos, en síntesis, en cuanto a la distribución, cuatro grandes etapas en la historia reciente de Corea: reducción de la desigualdad en los sesenta, incremento en los setenta (y los ochenta de acuerdo a versiones críticas), descenso de los ochenta hasta los años previos a la crisis de 1998 y posterior recrudecimiento de la desigualdad, todo ello en el marco de una baja desigualdad en términos internacionales (véase gráfica 2).

Gráfica 2

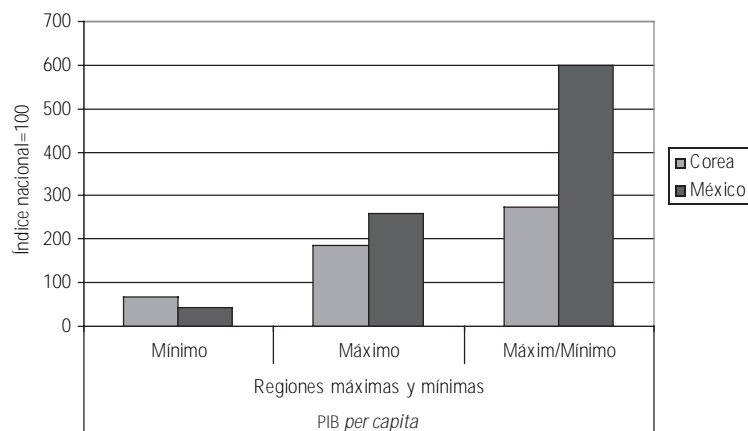
### Concentración del ingreso



Fuente: elaboración propia con datos de Cortés, 2000 y 2002, y de NSO.

Gráfica 3

### Desigualdad regional



Fuente: elaboración propia con datos de OECD, 2001 y de PNUD, 2002.



Otros indicadores confirman la mayor desigualdad mexicana, como es el caso de la distribución regional de los recursos. Históricamente en las zonas de mayor atraso se han concentrado porcentajes importantes de hogares en situación de pobreza tanto en México como en Corea. La distancia entre regiones es más aguda en el caso mexicano que en el coreano. Con datos del año 2000, la distancia entre las regiones con máximo y con mínimo PIB *per capita* promedio era de 1 a 6 en México y de 1 a 2.75 en Corea.<sup>33</sup>

Con estas consideraciones de largo periodo, podemos resaltar en síntesis una mayor desigualdad mexicana que se ha traducido en serias dificultades para reducir la pobreza. Corea ha podido reducir su pobreza en el marco de una sociedad menos desigual, sin embargo experimenta fuertes problemas regresivos en los últimos años.

### La creación institucional para generar bienestar

Hemos discutido que el crecimiento es necesario para mejorar el bienestar y enfrentar los riesgos sociales, pero que no es suficiente. Incluso ni siquiera el crecimiento sostenido durante un largo periodo es suficiente para asegurar el bienestar especialmente de los sectores más vulnerables; un contexto de aguda desigualdad o de regresión en la distribución pueden impedir avances más consistentes en el bienestar y en la superación de la pobreza. Se requieren también instituciones centradas en el objetivo de la creación de bienestar y el enfrentamiento de los diversos riesgos sociales. Efectivamente, después de un periodo regresivo, al menos parte de los setenta, y de una drástica política de ajuste a principios de los ochenta, los indicadores de pobreza parecieron estancarse en Corea. En los ochenta, de acuerdo a Park (2002), la curva de la incidencia de la pobreza no mostró claramente una tendencia negativa. Corea se enfrentaba tempranamente con límites en su estrategia para enfrentar la pobreza: una suerte de “pobreza dura” cercana a 15% de los hogares. ¿Cómo enfrentar estos problema de bienestar y pobreza?

En esta década de los ochenta, las presiones de la sociedad (y especialmente de los trabajadores sindicalizados) hacia un mejor reparto de los frutos del crecimiento coincidieron con los movimientos pro de la democracia. El contexto fue así favorable para la creación institucional de la red de seguridad social.<sup>34</sup> Anteriormente, los gastos sociales eran considerados como “improductivos” y el bienestar, como responsabilidad de la familia, no del Estado;<sup>35</sup> en cambio, en estos años ochenta el vuelco fue impresio-

<sup>33</sup> Sabemos que estos promedios pueden ocultar diferencias aún mayores y que requiere completarse el análisis.

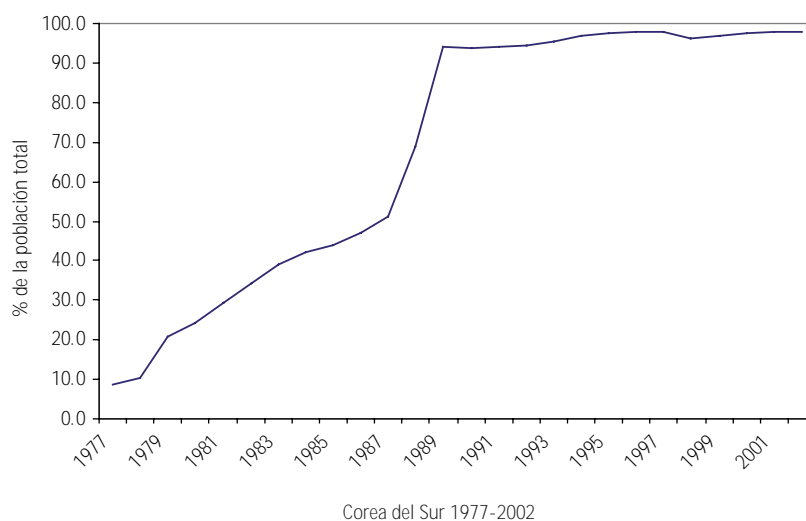
<sup>34</sup> En términos estrictos, el seguro de salud empezó en 1977, pero su verdadero impulso sucedió en la década de los ochenta. De acuerdo a Kim (2004: 149 y 153), el movimiento obrero no tenía en el centro de sus demandas a las políticas de bienestar, pero la lucha por la democratización generó las posibilidades de la transformación constitucional en 1987 que reconoció el derecho de todos los ciudadanos a una “vida digna” de acuerdo a las necesidades humanas y el deber del Estado de esforzarse para “promover la seguridad social y el bienestar”. Este fue el germen del paradigma universalista.

<sup>35</sup> Por ejemplo, la Ley de Seguridad Social de 1963 incluía la filosofía (paradigma residual) de “no limitar el espíritu de autoayuda del pueblo” (Kim, 2004: 150).

nante y se llegó prácticamente a la cobertura universal en el seguro médico (véase gráfica 4). La creación institucional en Corea fue así tardía, pero con un avance en la cobertura acelerado.<sup>36</sup> El modelo adoptado en este crecimiento acelerado de la cobertura fue el de copago: los asegurados debían pagar 20% de los gastos hospitalarios y entre 30 y 55% de los gastos de consulta externa (Shin, 2003: 120).

En la crisis de 1998, se da otra vuelta a la tuerca para reforzar las instituciones sociales en Corea. El severo desempleo, la caída de los salarios reales por primera vez en décadas y el aumento de la pobreza, mostraron debilidades preexistentes en la estrategia para generar bienestar y superar la pobreza. Ante ello, las autoridades decidieron fortalecer la red de seguridad social con el fortalecimiento del seguro del desempleo, la unificación del sistema de salud, la extensión del Sistema Nacional de Pensiones y del Seguro contra Accidentes de Trabajo y con la nueva Ley de Garantía de Mínimos de Supervivencia que instaure este mínimo como un derecho social (Shin, 2003; Valencia, 2005). Corea se dirige de esta manera a la consolidación de un sistema de seguridad social; aún es un sistema joven, con debilidades, pero con la propagación del paradigma de la universalización (Bidet, 2003; Kim, 2004).

Gráfica 4

**Avance de cobertura de seguridad-salud**

Fuente: elaboración propia con datos de NSO.

La creación institucional de seguridad social mexicana fue más temprana que la coreana, con la fundación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943 y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960; a diferencia del caso coreano, en México no

<sup>36</sup> Puede verse el proceso de creación institucional más completo en Valencia, 2005.

se generó un sistema de copago por parte de los asegurados, de tal manera que los servicios hospitalarios y de atención médica cubren 100% de los gastos. Sin embargo, la cobertura de estos sistemas de salud se estancó prácticamente en poco más de la mitad de la población. En 1960, la cobertura había llegado a 11%, en 1970 a 23.1%, en 1980 a 43.5% y en 1990 a 57.7% (Ordóñez, 2002: 84, 102 y 123); en el año 2000, con los registros administrativos de las instituciones de salud, la cobertura llegaría a 59.5%, con 59.2 millones de beneficiarios. Estos datos nos muestran un impulso importante a la cobertura de riesgos en salud en los sesenta y setenta (se duplicó la cobertura en cada década) y un freno notable desde los ochenta hasta estancamiento en los noventa. El problema es que los datos administrativos fácilmente pueden incorporar duplicidades de registros; por lo que un estudio de la Secretaría de Salud<sup>37</sup> para junio 2002, mediante el análisis de la condición de derechohabiencia de los hogares, identificó sólo a 50.9 millones de incorporados, prácticamente el 50% de la población, con fuertes diversidades regionales.

En los sesenta y setenta, coincidieron en México altas tasas de crecimiento económico, reducción de la desigualdad, incremento de la cobertura de las instituciones de seguridad social y reducción de la pobreza.<sup>38</sup> Pronto se llegó a un límite. Después de la agudización previa de la desigualdad del ingreso entre 1984 y 1994, de la crisis de 1994, y del incremento notable de la pobreza en la primera mitad de los noventa, la reforma de las instituciones sociales mexicanas no ha incluido un cambio de paradigma hacia la universalización como en el caso coreano y la arquitectura institucional del Estado de bienestar incompleto y segmentado ha adoptado una forma dualista con la exclusión de cerca de la mitad de la población (Barba, 2002).

Las acciones principales han sido hacia la reforma financiera del IMSS en 1997, con énfasis en la privatización de las pensiones, la generación de un *sistema de protección temporal* para los pobres extremos, en el marco de acciones temporales de inversión en "capital humano" (Programa después Oportunidades),<sup>39</sup> y la creación de un Seguro Popular para cubrir paulatinamente, con atención médica y hospitalaria básica, a la población excluida del seguro social. La cobertura del sistema temporal ha llegado, desde su creación en 1997 hasta 2005, a cinco millones de hogares (que representan poco menos de una cuarta parte de la población); la del Seguro Popular,<sup>40</sup> desde su inicio en 2002 hasta junio de 2005, había logrado afiliar a su vez a 2.1 millones de familias (con 6.8 millones de personas

<sup>37</sup> [www.ssa.gob.mx](http://www.ssa.gob.mx).

<sup>38</sup> En este positivo rectángulo se ocultaban también desigualdades persistentes y grupos excluidos, en particular hogares y comunidades indígenas, y migrantes rurales que llenaban las ciudades.

<sup>39</sup> Incluye beneficios en educación (becas), salud (atención médica básica y capacitación) y alimentación (transferencias económicas y en especie). Puede verse una presentación histórica de Oportunidades y su antecesor Progresá en Valencia (2003).

<sup>40</sup> El Seguro Popular en Salud es "un seguro público y voluntario, dirigido a las familias sin seguridad social en materia de salud, con el fin de evitar su empobrecimiento por causa de gastos catastróficos en salud" ([www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)); incorporó a familias de bajos ingresos ubicadas en los primeros seis deciles de la distribución del ingreso, a quienes ofrece una atención médica básica.

incorporadas), 39.2% de ellas beneficiarias también de Oportunidades. De esta manera, a principios de siglo México cuenta con cerca de 50 millones de personas afiliadas al Seguro Social, 25 millones de beneficiarios del esquema de protección parcial y temporal (poco menos de 3 millones de ellos incorporados al Seguro Popular) y cerca de 4 millones afiliados al Seguro Popular (no incluidos en Oportunidades); otros 20 millones de personas en el país son atendidos en sus riesgos de salud por los sistemas abiertos de asistencia social, por la medicina o aseguradoras privadas. Después de 15 años de dominio en las ideas de un paradigma residual, reductor de la política social al combate focalizado a la pobreza, surge tímidamente el paradigma de la universalización (a través del Seguro Popular) y con mayor fuerza el lenguaje de los derechos ciudadanos (a través del programa Oportunidades).<sup>41</sup> Sin embargo, si la concepción de temporalidad de protección a los pobres extremos es llevada hasta sus últimas consecuencias, en poco tiempo las regiones hoy protegidas estarían de nuevo en la exclusión de programas sociales (con la excepción probable del Seguro Popular), con lo que se consolidaría el esquema institucional dualista y excluyente. Aunque podría tratarse en esta ocasión de una exclusión políticamente más explosiva, porque porcentajes importantes de la población dejarían de percibir transferencias de peso para su vida cotidiana; para sopesar esta posibilidad, basta con recordar que en algunos estados como Chiapas y Oaxaca, la cobertura del programa Oportunidades supera la mitad de la población.

## Conclusiones

Ambos países se encuentran inmersos en procesos de transición económica: en México, la preferencia ha sido por las políticas de choque, abruptas, con acento en la estabilización inflacionaria (Stiglitz; 2003); en Corea, la tendencia ha sido hacia las políticas de transición gradual, con acento en el mantenimiento de altas tasas de crecimiento. De acuerdo a Salama (2006), la evolución de la pobreza depende de tres factores: de la tasa de crecimiento, del nivel de desigualdades y de su variación. En el caso mexicano, en el largo plazo, tasas de crecimiento débiles (con volatilidad importante en algunos periodos), alta desigualdad incluso incrementada en periodos de ajuste (los ochenta en particular), han favorecido el mantenimiento de una pobreza crónica de importantes sectores de la población; en el caso coreano, tasas de crecimiento sostenidas y menor desigualdad, han permitido una reducción sostenida de la pobreza, con la excepción de la crisis de 1997-1998, en la que se conjugaron severa crisis de decrecimiento y aumento de las desigualdades.

México vive aún un proceso de desestructuración del régimen de crecimiento previo sin acabar de constituir uno nuevo, con regularidad en el incremento del producto. Pareciera que la regla básica es paradójicamente la inestabilidad, lo que genera límites estructurales a la creación de empleo for-

---

<sup>41</sup> En el marco de la fuerte tradicional clientelar en la política mexicana, en los últimos años se ha reforzado una campaña en contra de la utilización política de programas sociales como Oportunidades.

mal y, por tanto, al avance en la cobertura de la seguridad social; a menos que se avance hacia un proceso de aseguramiento social que no implique necesariamente el paso por el empleo formal. La prioridad de la política económica en la estabilización y en las metas de déficit cero en las cuentas públicas sigue imposibilitando la generación de instrumentos anticíclicos.

El reto que enfrenta el régimen de bienestar mexicano es generar un nuevo régimen de crecimiento, en el que se asocien políticas distributivas de gran aliento, a partir de un pacto social explícitamente distributivo. En este marco, serán de gran importancia las políticas de empleo (activas), salariales (recuperación paulatina del salario real), sociales (consolidación de las instituciones de seguridad social y distribución de recursos a los deciles de menor ingreso), fiscales (con incentivos a la creación de empleos y mayores tasas impositivas a quienes mayores ingresos tienen) y anticíclicas (con creación de fondos de desarrollo social y regional, y utilización del arma presupuestal anticíclica de manera responsable y activa).

## Bibliografía

- Adelman, Irma, 1997, "Social development in Korea, 1953-1993", en Cha, D. S., Kim, K. S y Perkins, D. H., *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21<sup>st</sup> Century*, Seoul, Korea Development Institute, pp. 509-540.
- Altimir, Oscar, 1998, "Inequality, Employment and Poverty in Latin America. An overview", en V. E. Tokman y G. O'Donnell, eds., *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 3-35.
- Amsden, Alice, 1989, *Asia's next giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Aspe, Pedro, 1993, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- Bank of Korea, 1991, *Economic Statistics Yearbook*, Seoul, Bank of Korea.
- , 1993, *Economic Statistics Yearbook*, Seoul, Bank of Korea.
- , 2003, *Economic Statistics Yearbook*, Seoul, Bank of Korea.
- Barba Solano, Carlos, 2002, "El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México", en J. Alonso, L. A. Aguilar y R. Lang, *El futuro del Estado social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, ITESO y Goethe Institut-Guadalajara, pp. 115-164.
- Bidet, Eric, 2003, "Corée du Sud: vers une société d'assurances sociales", en *Revue Tiers Monde*, t. XLIV, núm. 175, julio-septiembre, pp. 60-620.
- Boltvinik, Julio, 1999, "El conocimiento de la pobreza en México", en J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, pp. 81-118.
- Choi, Kwang and Soonwon Kwon, "Social Welfare and Distributions Policies", en Cha, D. S., Kim, K. S. y Perkins, D. H., *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21<sup>st</sup> Century*, Seoul, Korea Development Institute, pp. 541-585.

- Cortés, Fernando, 2000, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Cortés Cáceres, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely Pardo y Hadid Vera Llamas, 2002, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*, México, Sedesol.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2002, *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Sedesol.
- , 2005, *Medición de la pobreza 2002-2004*, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Damián, Araceli, 2004, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, pp. 133-163.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, 1996, *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*, Working Paper No. 784, Berkeley: University of California at Berkeley.
- De Ferranti, David et al., 2000, *Securing our Future in a Global Economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, World Bank.
- Esping-Andersen, Costa, 2000, *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- French-Davis, Ricardo, 1999, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Santiago, Dolmen Ediciones.
- Hernández Laos, Enrique y Jorge Velázquez Roa, 2003, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, México, UAM y Plaza y Valdés Editores.
- Kim, Dong-Chon, 2000, *Poverty Conditions for the Rep. Of Korea in the Aftermath of the Financial Crisis*, Seoul: People's Solidarity for the Participatory Democracy.
- Kim, Jo-Seol, 2004, "Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea: Process of Reform of the Public Assistance System", en *The Developing Economies*, vol. XLII, núm. 2, junio, pp. 146-175.
- Kim, Jung-Min, 2005, "Aging Population to be Main cause of Stagnant Growth", en *The Korea Herald*, 9 de septiembre de 2005.
- Kim, Kyeong-Won (2003), *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy. A Review from 1998 to 2002*, Seoul: Samsung Economic Research Institute.
- Korean Labor Institute, 2001, *The Profile of Korean Human Assets: Labor Statistics 2001*, Seoul, Korea Labor Institute.
- INEGI, *Banco de Información Económica*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).
- Lee, Jaymin, 2002, "A Half Century of Korean Economic Development: 1952-2002", en *The Korean Economic Review*, vol. 18, núm. 2, pp. 389-432.
- Lustig, Nora, 2004, "Crecimiento económico y reducción de la pobreza", en J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, pp. 88-99.
- Maddison, Angus, 1992, *La economía mundial en el siglo xx. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*, México, FCE.
- Montagut, Teresa, 2000, *Política social. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel.
- National Statistical Office (NSO), *Korea Statistical Yearbook*, Seoul: National Statistical Office. [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr).
- , *Social Indicators in Korea*, Seoul: National Statistical Office. Varios números.
- OCDE, 2002, *México. Estudios económicos de la OCDE*, París.
- , 2000, *Pushing ahead with reform in Korea. Labor market and social safety-net policies*, París, OECD.
- , 2001, *Korea, OECD Territorial Reviews*, París.
- , 2003, *Korea, OECD Economic Surveys*, París.
- , 2006, *Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*, París ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

- Ordóñez Barba, Gerardo, 2001, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM.
- Park, Chanyong, 2002, *Poverty and Socio-economic Changes in Korea*, mimeo.
- Park, Won-Am, 1989, "Korea's Macroeconomic Adjustment and Outlook", en KDI, *Korea's Macroeconomic and Financial Policies*, Seoul, KDI, pp. 1-41.
- PNUD, 2002, *Informe sobre desarrollo humano*, México.
- Sakong, Il, 1993, *Korea in the world economy*, Washington, Institute for International Economics.
- Shin, Dong-Myeon, 2003, *Social and Economic Policies in Korea. Ideas, Networks and Linkages*, Londres, Routledge Curzon.
- SSA, s/f, *Poblaciones de las instituciones prestadoras de salud en México: definición y construcción*, México.
- Solis, Leopoldo, 1983, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, FCE, segunda reimpresión.
- Stiglitz, Joseph E., 2003, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, pp. 7-40.
- Székely, Miguel, 2003, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, Sedesol.
- Valencia Lomeli, Enrique, 1996, *Deux trajectoires, deux ajustements: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique, 1979-1992*, Thèse de Doctorat. Paris, Universidad de Paris VII.
- , 1998, "El contraste social y macroeconómico de dos ajustes: Corea del Sur y México en los ochenta", en *Las regiones ante la globalización*, México, Centre Francais D'Etudes Mexicaines et Centroamericaines, Institut Francais de Recherche Scientifique pour le Developpement et la Cooperation, El Colegio de México, pp. 487-519.
- , 2003, *Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema. Caso Progresos en México*, Serie "Estudios de caso y experiencias relevantes de gerencia social en América Latina", 8. Washington: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- , 2006, *Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México*, Grupo de Trabajo "Pobreza y Exclusión, CLACSO, mimeo.



## La reforma social del Estado en México

*Carlos Barba Solano,\* Gerardo Ordóñez Barba\*\* y  
Enrique Valencia Lomelí\*\*\**

Tanto en México como en América Latina las instituciones de protección social y las políticas sociales tienen una larga historia. Su fase expansiva estuvo acoplada al proceso de industrialización por sustitución de importaciones (isi).<sup>1</sup> El seguro social fue el eje para articular coaliciones distributivas, integradas por sectores medios, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos.

A escala regional se desarrollaron tres tipos de regímenes de bienestar: universalistas, duales y excluyentes.<sup>2</sup> Verdaderos escalones de bienestar, que implicaban descensos graduales de diversos indicadores sociales y ascensos progresivos de los niveles de pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, informalidad y precariedad laboral, así como en el carácter regresivo de los sistemas de seguridad social.<sup>3</sup>

---

\* Director de la División de Estudios de Estado y Sociedad y profesor investigador Titular "C" del Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel I.

\*\* Profesor huésped en la Universidad de Guadalajara, en periodo sabático por El Colegio de la Frontera Norte. Miembro del SNI, nivel II.

\*\*\* Profesor-investigador de la Universidad de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel II.

<sup>1</sup> Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los Estados Unidos entre la expansión del Estado del bienestar y las políticas keynesianas.

<sup>2</sup> En el primer grupo se incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica y fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, en este cluster sólo Costa Rica se caracterizó por contar con un régimen democrático estable; en el caso de los regímenes duales están México, Brasil, Colombia y Venezuela; finalmente, entre los excluyentes se encuentran la mayoría de los países de Centroamérica, así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay en América del Sur (Barba, 2003).

<sup>3</sup> Estas características tendían a manifestarse de manera segmentada en los regímenes duales, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003: 444-464).



Desde hace varios lustros, dichos regímenes han experimentado un intenso proceso de reforma social encaminado a ponerlos en sintonía con los procesos de estabilización y ajuste económico en marcha desde hace más de 20 años. El camino de la reforma ha sido azaroso y desigual, pero sus resultados han modificado profundamente las configuraciones originales.<sup>4</sup>

En la transformación de los parámetros seguidos por la reforma social hay que subrayar la redefinición, a escala regional y en el caso mexicano, del campo de las políticas públicas y la conformación de una nueva coalición distributiva de corte trasnacional, en el que las agencias financieras internacionales<sup>5</sup> desempeñan un papel central en el diseño, negociación y financiamiento de la agenda social regional.

Esta agenda ha cristalizado gradualmente en un nuevo paradigma que se caracteriza por respetar la libertad de mercado y por atribuir a esa entidad el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar. Este enfoque ha tendido a acercar las políticas sociales a la concepción de que su papel legítimo es hacer frente a los riesgos sociales de los más pobres o vulnerables, mientras auspicia la autoprotección de individuos y familias ubicadas por encima de las líneas de pobreza, lo cual le confiere al paradigma latinoamericano un carácter *residual*.<sup>6</sup>

En este contexto, este trabajo se propone explorar cuáles han sido las consecuencias de las reformas sociales en el caso del régimen de bienestar mexicano y señalar los dilemas y oportunidades que estas transformaciones plantean para el futuro de la política social. Presenta un conjunto de propuestas en torno a la reforma social del Estado en México.

## La transformación del régimen de bienestar mexicano

En el caso del régimen de bienestar mexicano existe una considerable controversia sobre el momento de su emergencia<sup>7</sup> y sobre el carácter de la política social mexicana desarrollada en el lapso com-

---

<sup>4</sup> Véase Barba, 2003 y 2004, Ordóñez, 2002 y Valencia, 2005.

<sup>5</sup> La nueva coalición incluye a élites planificadoras gubernamentales o de organismos internacionales como el BM, el BID y el Fondo Monetario Internacional (FMI), funcionarios públicos y ministros de finanzas, sectores gerenciales y profesionales, inversionistas financieros y asesores internacionales, los cuales coinciden en la necesidad de realizar una serie de reformas encaminadas a establecer economías abiertas manejadas a través de políticas macroeconómicas prudentes (Barba, 2003: 312; Mejía, 1998: 363; Kerner, 2000: 6).

<sup>6</sup> Este carácter se confirma por el nuevo rol atribuido al Estado como garante de la estabilidad macroeconómica y por la subordinación de la política social a la disciplina fiscal y presupuestal; también por la tendencia a reducir “lo social” a problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad, dejando a un lado la construcción de ciudadanía social.

<sup>7</sup> Pues mientras hay quien señala que el momento crucial para dicha aparición es la promulgación de la Constitución de 1917, otros la sitúan durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), algunos más la ubican durante el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946) cuando fue expedida la Ley del Seguro Social (1943) o durante el mandato de Adolfo López Mateos (1959-1964), cuando los gastos en pro de lo social tienen un repunte muy significativo. Para un recuento de esta polémica véase Barba (2003).

prendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la crisis económica de 1982.<sup>8</sup> Una mirada alternativa consiste en analizar el proceso de constitución y despliegue del régimen de bienestar mexicano, a lo largo de tres grandes periodos: primero, la creación de una arena sociopolítica entre 1917 y 1940, que puede definirse como la fase de constitución de la política social posrevolucionaria; segundo, la construcción de un sistema socioeconómico, que abarca de 1940 a 1982,<sup>9</sup> que corresponde a la articulación de la política social y al modelo ISI; y tercero, a la crisis y reforma del régimen de bienestar<sup>10</sup> (Barba, 2003: 676-677). Por cuestiones de espacio abordaremos aquí únicamente las dos últimas.<sup>11</sup>

### La construcción de un sistema socioeconómico

Durante el periodo comprendido entre 1940 y 1982 germinaron las figuras centrales del régimen de bienestar mexicano y se produjo la articulación del orden sociopolítico autoritario y corporativo, construido entre 1917 y 1940, con la tentativa de industrialización orientada al mercado interno. A lo largo de esos años la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico del Estado.

---

<sup>8</sup> Algunos hablan de la política social como fundamento de la aparición de un Estado social, otros subrayan el carácter autoritario, burocrático, centralista y corporativo de esas políticas, otros más subrayan la subordinación de las decisiones en materia de política social a las lógicas de control y legitimación política del sistema político mexicano, etc. Para un recuento pormenorizado de este debate, véase: Barba (2003). Ver un recuento histórico en Ordóñez, 2002, y la presentación de algunas controversias centrales en Valencia, 2001.

<sup>9</sup> Subdividido en dos periodos: 1940-1970 y 1970-1982.

<sup>10</sup> La primera se desarrolló entre 1982 y 1988 y se manifestó como una crisis de articulación entre la política social y el modelo ISI; la segunda inició en 1988 con un cambio de paradigma de bienestar y en una reforma social de corte residual. En este paradigma se busca una nueva articulación de las políticas sociales (desde la teoría del capital humano) con las reformas de mercado (Valencia, 2005).

<sup>11</sup> Por lo que corresponde a la creación de una arena sociopolítica es conveniente resaltar que la herencia del periodo comprendido entre 1917 y 1940 fue un orden sociopolítico autoritario y corporativo, legitimado a través de la manipulación ideológica de su origen revolucionario, de la escatología cristalizada en la Constitución de 1917 y de la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social a las formas de organización propuestas por el Estado. Durante la primera fase los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud, los cuales siguieron de manera muy limitada lo establecido por los artículos 3, 4 y 27 de la Constitución de 1917. Nada indica que en los cimientos del régimen de bienestar mexicano estuvieran presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, a través de la actualización de derechos sociales universales, ni la intención de respetar la legitimidad democrática. El legado del periodo fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada a través de la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como de una política social de corte clientelar (Barba, 2003: 677-686; 686-695).

Este acoplamiento produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural y los trabajadores informales urbanos, como el beneficio de los trabajadores urbanos, formales y organizados, así como de los empleados públicos y las clases medias (Barba, 2003: 695-696). En ese contexto económico y político se desplegó un complejo sistema de bienestar concebido como un mecanismo complementario o corrector del modelo ISI. La ciudadanía social suponía la vinculación a la "ciudadanía laboral" (CEPAL, 2006: 34) y fue claramente parcial (excluyente) en el caso mexicano.

El orden institucional del régimen de bienestar mexicano, vigente hasta 1982, fue producido por una lógica dual: la del poder político y la de la estrategia de crecimiento económico. La arquitectura de las instituciones de bienestar respondió a una doble racionalidad: por una parte, mantener el control social y legitimar el régimen político autoritario; por otra, respaldar el proyecto de industrialización transfiriendo recursos a los grupos sociales que integraban la alianza sobre la que descansaba la estrategia económica (Barba, 2003: 729). Ese conjunto institucional fragmentó a la sociedad, dividiéndola en campos opuestos, pero abriendo una avenida para el desarrollo de derechos sociales:

Cuadro 1

**Los campos de la política social en México: 1940-1982**

Seguridad social	Asistencia pública	Derechos sociales
Un medio urbano colmado de instituciones sociales.	Otro rural para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados.	--
Ciudadanía social corporativa y titularidades para los trabajadores formales.	Campeños y trabajadores informales escasamente cubiertos por programas asistenciales; e indígenas excluidos de la asistencia pública.	--
Sistemas institucionalizados para cubrir la coalición social hegemónica.	Programas sociales de carácter efímero para los pobres rurales.	--
Seguro social para los actores sociales organizados.	Asistencia social coyuntural para los pobres urbanos (focalizada en la familia y los niños).	--
Protección universal en el discurso	Prácticas de exclusión social en la realidad.	--
Servicios educativos selectivos, crecientemente restrictivos conforme se ascendía de un nivel a otro.	--	Niveles primarios de atención en educación que tendían a la universalidad.
Distintos sistemas de seguridad social que separaban lo público de lo privado y lo militar de los civil combinados con servicios especializados de salud para todos los derechohabientes.	Instituciones de salud de corte general diseñadas para asistir al resto de la población (denominadas "de atención a población abierta").	Salud preventiva para todos.
Derechos y titularidades preferenciales para los hombres adultos con empleos formales que respaldaban el <i>bread winner system</i> .	Discriminación a las mujeres y los jóvenes.	--
Centralización, burocratización y alta selectividad de la política y el gasto social, que privilegiaban a las zonas urbanas y a las regiones más ricas del Norte del país.	Tratamiento discriminatorio para las zonas rurales y las regiones más pobres del sur de México.	--

Fuente: Barba, 2003.

En ese marco dual, a pesar de que en el periodo se dio una gradual y constante reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, así como una expansión de los sectores de ingreso medio y alto, una reducción de la pobreza moderada y extrema (al final del periodo) y notables avances en materia de indicadores de educación y salud, no sorprende que los avances estuvieran muy por debajo de los logros de los regímenes universalistas de América Latina<sup>12</sup> (Coplamar, 1985; INEGI, 1995; Hernández Laos, 1992, 1999; Székely, 1998).

### Un régimen en transición

Tras la crisis económica de 1982 que puso punto final al modelo *isi*,<sup>13</sup> y en el contexto de la reorientación del modelo económico hacia las exportaciones. Los sucesivos procesos de estabilización y ajuste<sup>14</sup> fueron acompañados por profundos cambios en la arquitectura del régimen dual mexicano. Dichos cambios fueron limitados durante los años ochenta<sup>15</sup> y acentuados durante los noventa.<sup>16</sup> Así, la reforma social ligada a las reformas de mercado fue tardía en el caso mexicano.

---

<sup>12</sup> Mientras en 1980 la esperanza de vida en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica era de alrededor de 70 años, en México sólo era de 67. Entre 1975 y 1980 en México la mortalidad infantil por cada 1 000 nacimientos era de 87, pero en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica era de 48, 49, 52 y 35, respectivamente. El analfabetismo de la población de 15 años o más era de 17% en el caso mexicano y no llegaba al 10.0% en ninguno de los regímenes universalistas. Un índice relativo de vida construido por Astorga y Fitzgerald, que compara el nivel de bienestar de un país de la región frente al de los Estados Unidos en un momento dado (1998) indica en 1980 una distancia de 28 puntos entre México y los Estados Unidos, mientras en los países ya mencionados era en promedio de 24 puntos (Astorga y Fitzgerald, 1998: cuadros IX.2, IX.3, IX.5; Urrutia, 1993: cuadro 2.2).

<sup>13</sup> El Estado mexicano enfrentó la necesidad de generar un superávit comercial para estar en condiciones de hacer frente al servicio de la deuda. Eso obligó a un giro de 180° de la estrategia de crecimiento, que fue reorientada hacia las exportaciones, redefinió el escenario para las políticas públicas y sirvió de marco para una nueva coalición social que incluye a las agencias financieras internacionales más poderosa, a empresarios multinacionales, a grandes exportadores nacionales y a la alta tecnocracia del Estado.

<sup>14</sup> Que hicieron de la disciplina fiscal, el control de la inflación, la apertura comercial, la privatización de los activos estatales, la flexibilización laboral, y las reformas de las pensiones y tributaria, los objetivos centrales de la acción estatal.

<sup>15</sup> Durante los años ochenta, no se dieron cambios significativos en la arquitectura de la política social, la estrategia fundamental fue hacer más con menos y liquidar o fragmentar los programas orientados a reducir la pobreza en el medio rural, bajo el argumento de que no estaban respaldados fiscalmente. Los recortes más significativos en el gasto social se dieron justamente en los rubros destinados a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres "Solidaridad y desarrollo regional" y "desarrollo urbano", aunque hubo también recortes significativos al gasto en educación, salud y seguridad social. A eso se debe sumar la supresión de subsidios al consumo de corte general y su sustitución por subsidios focalizados, que erróneamente privilegiaron el medio urbano (Barba, 2003: 801-804).

<sup>16</sup> Durante la "década perdida" el desahogo de la agenda de estabilización y ajuste fue limitado y se dio principalmente en el ámbito económico, mientras en el campo social se produjo un desgaste gradual del viejo arreglo institucional.

El relevo entre un modelo y otro se caracterizó por ser paradójico. El Estado se convirtió en el motor de las reformas propuestas para realizar reformas estructurales que a la postre desarticulaban la antigua coalición social a fin de recurrir a los mecanismos de control político tradicionales. El autoritarismo permitió llevar a cabo las reformas a un ritmo muy acelerado, pero llevó al sistema político tradicional a un callejón sin salida, que facilitó el establecimiento de un sistema político democrático. Algo extravagante es que en el nuevo contexto la capacidad de reforma del Estado se ha reducido porque ahora, por cuestiones políticas, el PRI pasó de ser el principal promotor de las reformas a convertirse en su opositor sistemático.

Al igual que las reformas económicas estructurales, la reforma social se puede dividir en dos momentos significativos, separados por la crisis económica de 1995: el primero que corresponde al gobierno de Carlos Salinas, el segundo a las administraciones de Zedillo y Fox.

### La reforma social durante el periodo salinista

En materia de gasto social entre 1989 y 1994 se detuvo la tendencia a su reducción que prevaleció durante los años ochenta, pues se recuperaron el gasto educativo, en salud y laboral, mientras el gasto en solidaridad y desarrollo regional repuntó, aunque sin alcanzar los niveles de 1982<sup>17</sup> (Barba, 2003: 811).

La descentralización de los sistemas de salud y educativo fue un elemento importante en la estrategia, pero estuvo marcada por grandes ambigüedades, ya que la toma de decisiones y los recursos financieros continuaron concentrados en las instancias federales<sup>18</sup> (Barba, 2003: 828-833). Cuatro ejemplos muy significativos de residualización de la política social durante el sexenio de Carlos Salinas fueron: la reforma del artículo 27 constitucional, realizada en 1992, que no sólo puso punto final al largo proceso de reforma agraria iniciado por la Revolución de 1910, sino que abrió la posibilidad

---

<sup>17</sup> Lo que indica que la centralidad del Pronasol no fue presupuestal, impresión que es confirmada por el hecho de que ese programa nunca rebasó el 3.5% del total del gasto programable. Ver un análisis más detallado de Ordóñez, 2002.

<sup>18</sup> Esta estrategia se dio en el caso del sector salud a través de la creación de los sistemas locales de salud y culminó con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización Operativa y la Ampliación de la Cobertura de los Servicios de Salud en agosto de 1996; mientras en el caso del sector educativo se dio a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y de la Ley General de Educación de 1993. En el caso del sector salud los llamados SILOS continuaron bajo la administración de funcionarios federales, por lo que habría que conceptualizar la medida como desconcentradora y no como una transferencia de recursos y toma de decisiones hacia niveles inferiores de gobierno, además el proceso estuvo marcado por la reproducción de las desigualdades regionales en materia de recursos humanos físicos y financieros. En el caso del sector educativo, el Acuerdo para la Modernización Educativa estuvo caracterizado también por la transferencia de recursos físicos, puestos administrativos, horas clase, alumnos, etc., pero no por la entrega de la capacidad de tomar decisiones independientes a nivel estatal, en lo concerniente a la elaboración de planes o programas de estudio, realización de tareas de control, supervisión y evaluación, por ello este proceso ha sido calificado como concurrente y no como autónomo (Barba, 2003: 828-833).

de privatizar los viejos ejidos; la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la reforma del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) que en 1992 dieron inicio al traslado de operaciones financieras previamente realizadas por instituciones de seguridad social al sector privado; y, la instauración de Procampo en 1993 para sustituir subsidios a los precios de los productos agrícolas básicos,<sup>19</sup> por subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos para dinamizar la demanda y activar los mercados locales<sup>20</sup> (Barba, 2003: 834-840).

Sin embargo, el buque insignia fue el Pronasol. Creado en 1989, implicó un cambio discursivo de la política social, porque estableció la reducción de la pobreza como el centro de la acción pública en materia social y porque se ajustaba parcialmente a las recomendaciones del BM, ya que funcionaba como un gran Fondo de Inversión Social,<sup>21</sup> que en su apogeo dio lugar a la creación de una secretaría de Estado: la Sedesol en 1992.

No obstante, Pronasol siguió haciendo acopio de las viejas prácticas clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales, con la finalidad de relegitimar al gobierno y lograr apoyo social a las políticas de ajuste.<sup>22</sup> Esta dualidad se expresó en la articulación entre una élite de tecnócratas que comulgaban con el Consenso de Washington y otra de reformadores sociales que intentaba construir nuevas clientelas electorales (Barba, 2003: 812-815; Dresser, 1994).<sup>23</sup> Sin embargo, se sembraron también semillas de conflicto entre antiguos reformadores sociales y tecnócratas que buscaban mayor coherencia entre las reformas sociales y las reformas de mercado; se

---

<sup>19</sup> Inaceptables para la Organización Mundial del Comercio (OMC) y prohibidos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

<sup>20</sup> En este caso se buscaba crear un programa provisional, que operaría 15 años, que sirviera de colchón a las pérdidas que enfrentarían estos productores como consecuencia de la apertura comercial.

<sup>21</sup> Que definía poblaciones objetivo en las que había que focalizar acciones de educación, salud, nutrición, abastecimiento de agua y sanidad. No obstante, Pronasol no siguió al pie de la letra los postulados establecidos para esta clase de fondos pues no se ajustó a los presupuestos teóricos de promoción democrática de sus beneficiarios, no actuó con neutralidad política, no fue transparente en sus operaciones, no fue eficiente en la ejecución de proyectos y no fue conducido por organizaciones no gubernamentales. Véase Ordóñez, 2002.

<sup>22</sup> La población interpelada por el programa incluía a trabajadores informales, los pueblos indígenas, los trabajadores agrícolas migratorios, los campesinos empobrecidos, los pequeños propietarios agrícolas, los habitantes de colonias populares, los jóvenes y las mujeres, quienes habían sido marginados por la política social tradicional y habían también sido excluido aún más como resultado de los recortes presupuestales e institucionales realizados durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

<sup>23</sup> El programa actuó contradictoriamente: por una parte, se planteó como un programa focalizado que pretendía construir un piso básico de servicios, de productividad y de desarrollo regional para lograr una distribución más justa del ingreso y reducir la pobreza; por otra, se proponía "reestructurar la relación entre el Estado y la sociedad" actuando centralizadamente, burocratizándose, excluyendo a los estados y las familias más pobres, premiando a los más organizados y siguiendo una lógica clientelista y neocorporativa; además, intentaba hacer todo eso sin poner en predicamento el funcionamiento del mercado y sin generar nuevos derechos sociales (Barba, 2003: 816-823).

plasmaría este conflicto en la pugna entre defensores de Pronasol y creadores del Progreso (Valencia, 2001).<sup>24</sup>

### La reforma social durante el periodo zedillista

Tras la crisis de 1994-1995 se acentuó el proceso de residualización del régimen de bienestar mexicano. La crisis desempeñó un papel crucial para la redefinición de la política social, ya que reveló la alta vulnerabilidad de la economía a la especulación financiera y la inestabilidad política, además, hizo evidente que en un lapso muy breve tanto los avances logrados en materia de reducción de la pobreza, como las ganancias en materia de legitimación política podían evaporarse.<sup>25</sup>

En este contexto, en la estrategia de reducción de la pobreza se optó por el remplazo del papel central de los Fondos de Inversión Social. El nuevo lugar de privilegio le correspondió a los programas de dotación de capital humano y de activación laboral (*workfare*), particularmente a Progreso,<sup>26</sup> al Programa de Empleo Temporal (PET) y al Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat).<sup>27</sup> Éstos fueron concebidos como redes anticíclicas de seguridad que ayudaban a interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza<sup>28</sup> y a reducir la vulnerabilidad de los más pobres en situaciones críticas (Barba: 861-896).

La otra figura central de la nueva estrategia fue la reforma del sistema pensionario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pensada como un mecanismo no sólo para resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, sino para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana (*Ibid.*: 841-845).

Sin embargo, tras 20 años de cambios graduales la reforma social mexicana arrojaba a finales del gobierno de Zedillo resultados contradictorios, pues se mantenían vigentes esquemas de Seguro Social de reparto para los trabajadores al servicio del Estado, programas que subsidiaban la oferta

---

<sup>24</sup> Es bien sabido que el reemplazo de Pronasol obedeció a razones económicas y políticas, entre las primeras la más importante fue la crisis económica de 1994-1995, entre las segundas la ruptura del gobierno de Ernesto Zedillo con el expresidente Carlos Salinas, que selló el fin del matrimonio por conveniencia entre la élite tecnocrática y la élite reformista que diseñó el programa. A pesar de ello, el principal argumento esgrimido por los críticos oficiales, particularmente por Santiago Levy (1994) para extinguir el programa fue su evidente inconsistencia con el paradigma residual (Dresser, 1991 y 1994). Puede verse con detalle la versión de Levy, 2004.

<sup>25</sup> Quedó claro que los más pobres y excluidos eran capaces de organizarse y adoptar un postura radical y violenta en contra de la liberalización de la economía.

<sup>26</sup> Acerca de la discusión del enfoque teórico de Progreso puede verse el conjunto de trabajos de Valencia, Gendreau y Tepichin (1999) y Levy (2004).

<sup>27</sup> Cabe mencionar que ni el PET y el Probecat fueron creación del gobierno de Zedillo, pero adquirieron una mayor importancia durante su gestión.

<sup>28</sup> Para evitar estrategias familiares de supervivencia que impulsan a los niños y los más jóvenes al mercado de trabajo y los excluyen de la formación escolar, perpetuando la transmisión intergeneracional de la pobreza.

alimentaria como Diconsa, Liconsa y Fidelist y se conservaban muchos de los subprogramas de Pronasol, agrupados bajo distintos ramos del presupuesto, los cuales operaban siguiendo la lógica comunitaria y de focalización directa que caracterizó a Solidaridad.

### La reforma foxista

Durante el gobierno del presidente Vicente Fox continuó la tendencia residualizadora, aunque ahora la estrategia para reducir la pobreza se denominó *Contigo*, la cual reconoce discursivamente las múltiples dimensiones de ese fenómeno, pues hace énfasis en áreas complementarias de acción pública y toma en cuenta el ciclo de la vida. Los dos programas esenciales de la estrategia foxista han sido Oportunidades y el Seguro Popular. El primero constituye una ampliación de Progresá, que ha incorporado al campo de acción del programa no sólo a las zonas rurales más marginadas, sino a las zonas suburbanas y urbanas con las mismas características.<sup>29</sup> Por su parte, el Seguro Popular, creado en 2001, puede caracterizarse como un seguro público y voluntario, que combina transferencias públicas con aportaciones de los usuarios (que son concebidas como un prepago de servicios médicos), y se dirige a familias que no cuentan con seguro social en materia de salud. Este sistema surgió como una red de seguridad para proteger a las familias más vulnerables ante situaciones catastróficas de enfermedad de alguno de sus miembros.<sup>30</sup>

Estos programas de corte residual constituyen, sin embargo, avances importantes hacia procesos de universalización en materia de educación y salud, pero mantienen la tónica de evitar la emergencia de derechos y titularidades sociales adicionales. Ambos se suman a las herencias de otros sexenios que continúan vigentes, aunque algunas veces con otros nombres. En particular, Oportunidades se ha constituido en una especie de protección social temporal, especialmente con el componente de salud (Paquete Básico de Salud).

### Los desafíos del régimen de bienestar en México

Como se verá más adelante, la reforma social no ha contribuido a generar un horizonte donde sea pensable la superación de los problemas de exclusión asistencial, desigualdad y pobreza extrema, ni a reducir de manera significativa los grandes déficit en materia de derechos y titularidades sociales

---

<sup>29</sup> El proceso ha sido muy importante porque ha permitido la incorporación hasta 2005 de 5 millones de hogares que representan el 25% de la población.

<sup>30</sup> De acuerdo con datos oficiales, hasta 2005 había logrado incorporar a 3.6 millones de familias (aproximadamente 11.4 de millones de beneficiarios), 40% de ellas beneficiarias también de Oportunidades, 80% encabezadas por mujeres, 95% ubicadas en los primeros dos deciles de la distribución del ingreso, 4.5% indígenas. En conjunto el sistema cubre el 30% de las familias sin afiliación a algún sistema de seguro social ([www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)).



que han distinguido a nuestro régimen de bienestar. En este contexto es indispensable desarrollar una agenda social que se funde en el diagnóstico cuidadoso de los retos que hay que enfrentar y que se base en una visión amplia del desarrollo social, articulada con conceptos alternativos como derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía social plena (Ordóñez, 2003).

Los resultados de la política social de los últimos decenios señalan los enormes desafíos que representan para el Estado el fortalecimiento tanto de las instituciones que conforma la base de nuestro actual sistema de bienestar, como de las acciones frente a la pobreza en México.

El comportamiento de la seguridad social en los últimos veinte años representa un ejemplo destacado de las tendencias de la política social en este periodo. Después de una etapa inicial de fuerte crecimiento entre las décadas de los cincuenta y ochenta, con el freno del crecimiento sostenido y de la creación de empleos formales en 1980 y 1990, la cobertura de estas instituciones de protección se ha mantenido estancada en alrededor de la mitad de la población nacional (Ordóñez, 2002). Esto ha contribuido a la conformación de una estructura dual (y segmentada) de la seguridad social (Barba, 2002), que favorece la división de la sociedad en lo que corresponde a la satisfacción de sus necesidades básicas e impide el mejoramiento de las condiciones generales de bienestar.

En lo que se refiere a las iniciativas de combate a la pobreza, la experiencia de la década de los setenta, ochenta y noventa demuestra que, si bien éstas han desempeñado un importante papel como medidas compensatorias para millones de mexicanos, al final han tenido poca efectividad como alternativas para superar permanentemente las causas que originan variadas formas de exclusión, marginalidad o pobreza. Como lo hemos observado, las reducciones ligeras o importantes en diferentes indicadores de pobreza, logradas en determinados periodos de la historia reciente, desafortunadamente no se han mantenido en el tiempo, e incluso en algunos momentos de crisis aguda hemos presenciado situaciones de retroceso a proporciones (véase en el cuadro 1 los datos referentes a 1989 y 1996)<sup>31</sup> que debieron persistir muchos años atrás.

La ausencia de un crecimiento sostenido de la economía, la orientación económica hacia los mercados externos con fuerte descuido del mercado interno y la aguda desigualdad en la distribución de los ingresos, son factores que han impedido un avance sustancial en la reducción de la pobreza y en la consolidación de las instituciones sociales. En este marco la economía no genera los empleos formales necesarios socialmente vinculados a la seguridad social. Así, ¿cómo superar la estructura dual de la política social? Según los cálculos más recientes de la Secretaría de Salud, si la población incorporada a la seguridad social apenas representa la mitad de la población, en varias entidades del

<sup>31</sup> Como se puede comprobar en el cuadro 1, que fue construido con datos de dos metodologías distintas (la de CEPAL y la del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedesol), las tendencias de la pobreza son las mismas, con excepción de los años 80, en los que los cálculos de Székely (2003) muestran una cierta estabilidad en alrededor de 53% de la población nacional que se mantiene por debajo de la línea de pobreza patrimonial.

país la incorporación apenas supera el 20% o alcanza con dificultad a un tercio de los pobladores.<sup>32</sup> Los empleos generados no incorporan necesariamente la seguridad social (Román, 2003).<sup>33</sup> Así, la tendencia más probable en las actuales condiciones y con la política económica vigente, es el mantenimiento de un porcentaje muy importante de los ciudadanos sin la garantía de la vigencia de los derechos sociales que estas instituciones protegen, a saber: a la salud, a una vivienda digna, a la protección económica contra riesgos en el trabajo y a una pensión por cesantía, vejez o incapacidad laboral.

Por otra parte, la experiencia contemporánea ha mostrado que se requiere prudencia antes de festinar resultados como si fueran definitivos. La comunicación social del actual gobierno difunde con gran optimismo los resultados frente a la pobreza: del año 2000 al 2004, según datos oficiales, la pobreza patrimonial se ha reducido de 53.7 a 47% de la población. Sin embargo, el proceso mismo de esta reducción, así como lo sucedido en otros periodos, invita a la moderación.

En primer lugar, como ya lo hemos apuntado, la reducción de la pobreza entre 2000 y 2004 se refiere fundamentalmente a la pobreza rural, pues la reducción relativa de la pobreza urbana nacional no ha sido significativa, e incluso en números absolutos aumentó de 26 a 26.4 millones.<sup>34</sup> En términos generales, la pobreza no se ha reducido por cambios productivos en los hogares mismos (por ejemplo, por aumentos significativos en los ingresos salariales o incrementos en la productividad agrícola), sino por ingresos provenientes de las transferencias.

En segundo lugar, los avances logrados en varias décadas se perdieron simplemente con la crisis de 1994-1995; en 1992, la pobreza medida por los ingresos alcanzaba 52.6% de la población y en 1996 ascendió a casi 70% (Cortés, 2002); de esta manera se perdió con esta crisis lo ganado en casi 30 años, para regresar a los indicadores de 1968, de acuerdo con Székely (2003). La población no pobre y cercana a la línea de pobreza permanece en situaciones de vulnerabilidad, con muy débil inserción a los mecanismos tradicionales de seguridad social y bienestar, y puede, con relativa facilidad, caer de nuevo por debajo de esta línea.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Secretaría de Salud (s/f). El cálculo de la Secretaría de Salud, para 2002, fue de 49.8% de derechohabientes a la seguridad social en el país. Los estados con menor cobertura en seguridad social en ese año fueron Chiapas con 21.9%, Guerrero con 28.4%, Oaxaca con 28.6%, Puebla con 32.9% y Michoacán con 33.3%. En contraste, los estados con cerca de tres cuartas partes de su población asegurada fueron Coahuila con 78.8% y Nuevo León con 74.5%.

<sup>33</sup> De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, en 2004 sólo 33.2% de los ocupados tenían seguridad social, frente a 34.8% en el inicio del gobierno actual (2001) (véase: [www.stps.com.mx](http://www.stps.com.mx)).

<sup>34</sup> Ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2004), Cortés (2004) y Banco Mundial (2005).

<sup>35</sup> Un reciente informe del Banco Mundial (2005: 88-89) sobre la pobreza en México insiste en este aspecto como uno de los rasgos centrales de la vulnerabilidad en México. Por ejemplo, casi uno de cada dos hogares pobres extremos está expuesto a "perturbaciones catastróficas en salud", mientras que entre los no pobres la proporción es de 1 a 4 en los hogares rurales y de 1 a 5 en los urbanos. Estos gastos catastróficos se definen como los que absorben más de 30% del ingreso familiar neto del consumo básico de alimentos).

Cuadro 1

**Proporción de población en situación de pobreza, 1984-2004**

Grados de pobreza	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Nacional (CEPAL) <sup>1</sup>									
Pobreza extrema (1)	15.4	18.7	16.1	16.8	22.0	18.5	15.2	12.6	17.3 24.6 47.0
Pobreza moderada (2)	27.1	29.0	27.9	28.3	30.9	28.4	25.9	26.8	
Pobreza (1+2)	42.5	47.7	44.0	45.1	52.9	46.9	41.1	39.4	
Nacional (Com. Técnico) <sup>2</sup>	22.5	22.7	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2	20.3	
Pobreza alimentaria	30.2	29.3	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9	27.4	
Pobreza de capacidades	53.0	53.5	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7	50.6	
Pobreza patrimonial									
Urbana (CEPAL)									
Pobreza extrema (1)			9.6	9.0	14.3	9.7	6.6	6.9	11.0 17.8 41.0
Pobreza moderada (2)			27.1	27.8	31.8	29.2	25.7	25.3	
Pobreza (1+2)	9.6	13.1	36.7	36.8	46.1	38.9	32.3	32.2	
Urbana (Com. Técnico)	26.6	29.0	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6	11.4	
Pobreza alimentaria	36.2	42.1	18.4	17.1	35.0	29.0	20.2	17.4	
Pobreza de capacidades			44.0	43.6	61.9	55.8	43.8	41.5	
Pobreza patrimonial									
Rural (CEPAL)									
Pobreza extrema (1)			25.7	27.5	33.0	31.1	28.5	21.9	27.6 35.7 56.9
Pobreza moderada (2)			29.2	29.0	29.8	27.4	26.2	29.3	
Pobreza (1+2)	25.4	27.9	54.9	56.5	62.8	58.5	54.7	51.2	
Rural (Com. Técnico)	28.1	28.8	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4	34.8	
Pobreza alimentaria	53.5	56.7	41.8	46.2	60.2	57.6	50.0	43.9	
Pobreza de capacidades			65.0	72.0	80.8	74.9	69.3	65.4	
Pobreza patrimonial									

Fuentes: CEPAL-INEGI, 1993: Anexo estadístico; CEPAL, 2000: 40 y 42; CEPAL, 2004: 325; Cortés, 2002 y 2005, Sedesol, 2003: y, Székely, 2003. Cuadro tomado de: Ordóñez y Valencia, 2006.

Notas: 1. El enfoque utilizado por CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza se determinan a partir del costo de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del "costo de las necesidades básicas". Para la "línea de pobreza extrema o de indigencia" se estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada zona geográfica; dicha canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos, sus precios relativos y las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la "línea de pobreza". Para ello, se multiplicó la línea de indigencia por un factor constante, 2 para las zonas urbanas y 1.75 para las rurales (CEPAL, 2004: 57). 2. Sedesol instrumentó una nueva metodología para la medición de la pobreza, que la desagrega en tres categorías: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Para generar esta metodología Sedesol convocó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza; este Comité denominó las líneas de pobreza como 1, 2 y 3; Sedesol incorporó la denominación oficial de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial (ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). Para 1984 y 1989, Miguel Székely (2003) calculó la pobreza nacional con la metodología del Comité Técnico y las denominaciones de Sedesol.

Con todo y los recientes indicadores oficiales de pobreza, podemos subrayar de nuevo el enorme reto frente al que está la sociedad mexicana: al menos cerca de la mitad de la población está en situación de pobreza y otros sectores importantes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que podrían

conducirlos fácilmente al empobrecimiento; cerca de la mitad de la población cuenta con instrumentos (no necesariamente de calidad) para enfrentar los riesgos sociales y asegurar su bienestar, pero la otra mitad está excluida de ellos. Por ello, sugerimos en este texto una serie de propuestas centradas en el marco general de las reformas del Estado y en las acciones tendentes a la consolidación de las instituciones sociales y de los programas de combate a la pobreza en México.

Como guía de nuestras propuestas, partimos de la idea de que el Estado está obligado a garantizar la protección universal de los mínimos de seguridad económica (trabajo e ingresos) y bienestar social (servicios) que suponen el pleno disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución General. Una orientación de esta naturaleza impone al Estado responsabilidades de muy diversa índole: de entrada lo obligan a no descuidar los factores que impulsan el crecimiento y el pleno empleo, pero al mismo tiempo lo comprometen a transformar ese crecimiento en niveles básicos de bienestar general. Estos compromisos requieren de una nueva convergencia de las políticas económica y social a fin de: por una parte, generar las condiciones para la creación de empleos, la igualdad de oportunidades, la retribución justa al esfuerzo individual; y por otra, proporcionar los medios para el desarrollo de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etc.) y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social) (Ordóñez, 2002 y 2003).

El esfuerzo requerido para universalizar nuestro sistema de protección exige amplios consensos sociales y la disposición del Estado para asumir un programa integral de reformas que hagan posible completar el ciclo crecimiento-desarrollo de manera sostenida. Una agenda pública como ésta exige la articulación de todos los ámbitos y modalidades de la intervención gubernamental, desde la regulación de variables macroeconómicas hasta la instrumentación de programas específicos para el cuidado de poblaciones vulnerables o de regiones marginadas, pasando por toda la gama de instrumentos o políticas con las que cuenta el Estado para fomentar la producción y acrecentar la provisión de servicios sociales.

A continuación proponemos algunas reformas que requieren de los consensos aludidos. Éstas se agrupan en tres grandes apartados: *a)* reformas necesarias en el manejo de la política económica, particularmente aquellas políticas que inciden sobre el crecimiento, la creación de empleos, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y el aumento de los recursos públicos; *b)* reformas indispensables en los ámbitos de la seguridad social (pensiones, salud y vivienda);<sup>36</sup> y *c)* reformas de Estado en lo concerniente a la superación de la pobreza.

---

<sup>36</sup> Desde nuestro punto de vista una reforma social debe incluir también transformaciones sustanciales en el ámbito educativo, hacia más educación con mayor calidad, y de participación ciudadana, hacia una concepción de la ciudadanía social con la formalización de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales. En este trabajo sólo señalamos estas reformas de manera indicativa.

## Las reformas en el manejo de la política económica

Para avanzar en el mejoramiento de las condiciones generales de bienestar y en la eficacia de las acciones de superación de la pobreza, se requieren de reformas paralelas en dos grandes líneas de la política económica: reformas que posibiliten un crecimiento sostenido del producto y el empleo durante un largo periodo, que permitan la gradual reducción de las desigualdades económicas y regionales; reformas hacia una nueva estructura fiscal.<sup>37</sup>

A mayor volatilidad y presencia recurrente de políticas de ajuste tipo choque, menor posibilidad de reducir permanentemente la pobreza y de consolidar la red de instituciones sociales. Los eventos críticos de las décadas de los ochenta y noventa han sido particularmente severos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; la pobreza se incrementó notablemente en estos periodos y la recuperación a los niveles previos a la crisis, por ejemplo la de 1994-1995, se extendió al menos durante 10 años (Cortés, 2002, Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México, 2004). En este marco, se requieren medidas contracíclicas que permitan hacer frente a las caídas del ciclo económico y que protejan las instituciones sociales de los choques económicos; las políticas de déficit cero (o con tendencia cero) a toda costa, se convierten fácilmente en políticas procíclicas que agudizan el freno económico. De esta manera se buscaría una nueva y mejor coordinación entre política económica y política social.

En un escenario económico aún precario, es evidente que entre las primeras obligaciones del Estado están las de generar y preservar las condiciones de estabilidad y certidumbre que permitan al aparato productivo crecer a ritmos muy superiores a las tendencias poblacionales. El cumplimiento de estas responsabilidades implica, además de sostener los equilibrios macroeconómicos y garantizar certeza jurídica al ahorro y a las inversiones, poner en marcha políticas fiscales y sectoriales activas que incentiven la producción y productividad y, en el contexto de la globalización, ayuden a aprovechar las oportunidades de la integración económica y a evitar al máximo sus perjuicios. No obstante, la importancia de estos objetivos, sabemos por experiencia propia que el crecimiento por sí solo no se traduce automáticamente en mejores niveles de ingreso y bienestar para todo el conjunto social.<sup>38</sup> No se trata sólo de crecimiento, sino también del tipo de crecimiento que articule impulso al mercado interno en un marco global.

Por otra parte, está demostrado que a mayor desigualdad menor posibilidad de desarrollar las regiones históricamente atrasadas o excluidas. Latinoamérica es la región más desigual del mundo y México no es la excepción, con índices de Gini para la distribución del ingreso que han sido superiores a 0.50 (Cortés, 2000 y 2002). En México la desigualdad regional es también un severo problema

---

<sup>37</sup> El apartado sobre reforma fiscal sólo se señala en forma indicativa en este texto.

<sup>38</sup> Como sucedió durante el largo periodo de crecimiento auspiciado por la política de industrialización sustitutiva, cuyo éxito en gran medida se produjo a costa del empobrecimiento de las comunidades rurales.

estructural, que dificulta la reducción de la pobreza y la distribución más equitativa de los recursos institucionales: con datos del año 2000, la distancia entre las regiones con máximo y mínimo PIB *per capita* promedio era de 1 a 6 (frente, por ejemplo, a la distancia en Corea del Sur, que es de 1 a 2.75).<sup>39</sup> Estas desigualdades se expresan en agudas polarizaciones en términos de indicadores sociales: basta con decir, a manera de ejemplo, que de acuerdo con los informes de la Secretaría de Salud (2004), la diferencia en la mortalidad por diarrea de niñas menores de cinco años es de 1 a 28 entre Sinaloa y Chiapas, respectivamente.<sup>40</sup>

La experiencia internacional también señala que a mayor desigualdad mayor lentitud en la reducción de la pobreza (Lustig, 2004). Haciendo un ejercicio de simulación para el caso de México, Lustig y Székely (1997: 17) han calculado, considerando un escenario de crecimiento ininterrumpido de 5% anual y manteniendo constante la distribución del ingreso observada en 1994, que sería hasta los años 2033 y 2050 cuando la pobreza extrema y moderada, respectivamente, se erradicarían definitivamente; en sus palabras, “esto sugiere que es necesario hacer un esfuerzo adicional paralelo al crecimiento económico que garantice que los estratos de menores ingresos tengan mayor acceso a los beneficios de desarrollo”. Se requiere entonces el impulso de políticas redistributivas de gran alcance y no esperar ingenuamente que el mercado genere una mejor distribución de la riqueza.

La necesidad de imprimir velocidad a la disminución de las desigualdades sociales y regionales acumuladas, demanda al manejo de la política económica la consecución de al menos cuatro compromisos sustantivos adicionales: *a)* promover la creación de empleos estables, formales y productivos a tasas por encima del crecimiento de la PEA; *b)* otorgar apoyos e incentivos especiales a las actividades económicas ancladas en el subempleo para que puedan detonar su potencial y convertirse en fuentes de trabajo rentables y seguras; *c)* acordar con los sectores productivos la recuperación gradual del poder de compra de los salarios mínimos y contractuales; y *d)* asegurar que los resultados de toda la estrategia confluyan en la reducción de las disparidades regionales.

La instrumentación de una estrategia consistente con estas orientaciones no sólo requiere la movilización de recursos públicos en todos los aspectos vinculados a la promoción económica, como son la construcción de infraestructura, la provisión de bienes y servicios, las regulaciones, el financiamiento, los subsidios, la capacitación para el trabajo, entre otros; también exige, en el contexto de pobreza prevaleciente, poner énfasis en acciones gubernamentales dirigidas a solventar la emergencia (con programas de empleo temporal e ingresos complementarios) y “en mecanismos de protección social para los sectores pobres con el fin de mitigar el impacto de las situaciones adversas” (Lustig y Székely, 1997: 19).

<sup>39</sup> Estos promedios pueden ocultar diferencias aún mayores y requiere completarse el análisis. Ver datos de OECD, 2001, para Corea del Sur, y PNUD, 2002, para México.

<sup>40</sup> Mientras en Chiapas murieron en 2003 por diarrea 64.5 niñas menores de cinco años por cada 100 000, en Sinaloa solamente 2.34 (Secretaría de Salud, 2004: 308).

No hay duda que el futuro de la nación depende de la capacidad de la economía para superar sus debilidades estructurales y crecer a altas tasas en periodos prolongados; sin embargo, aun en el mejor escenario económico existen pocas posibilidades de dar viabilidad a un proyecto de desarrollo social incluyente si en el proceso no se corrigen las desigualdades distributivas y territoriales y se logra transformar el crecimiento en empleos dignos y mejor remunerados. De mantener la política económica desvinculada de estos objetivos elementales, cualquier otra iniciativa gubernamental que intente incidir sobre las causas de la marginación y la pobreza será insuficiente y al final tendrá resultados desalentadores. Pero además sin el debido resguardo de los mínimos de seguridad económica el Estado enfrentará serias dificultades para desplegar una política fiscal sana y expansiva que le permita fortalecer su intervención en el desarrollo, especialmente para financiar la universalización de los bienes y servicios de bienestar.

De acuerdo con una de las recomendaciones centrales de la CEPAL ningún país puede proponerse garantizar niveles de protección social que no tengan un sustento económico sólido. En otras palabras, "la política social debe concebirse dentro de las posibilidades del desarrollo económico, en tanto los beneficios sociales, para que sean reales, tienen un costo que debe financiarse adecuadamente" (CEPAL, 2000a: 79). Sin perder de vista esta referencia, es evidente, considerando la magnitud de los rezagos que subsisten en el acceso a los bienes y servicios básicos en México, que el Estado necesita disponer de una cantidad de recursos significativamente superiores para lograr, en un tiempo razonable, la universalización de los mínimos de bienestar. Desde nuestra perspectiva, el dilema no radica en ajustar las expectativas de desarrollo de la sociedad a la capacidad de financiación actual, sino en proponer fórmulas alternativas de financiamiento para alcanzar gradualmente los niveles de protección que garanticen la integración de todos a los beneficios del desarrollo.

En síntesis, el manejo responsable de las finanzas públicas obliga a diseñar un programa integral de reformas que, sin descuidar las expectativas de crecimiento y los equilibrios macroeconómicos, favorezcan una mayor recaudación, mejoren y transparenten el funcionamiento del aparato de gobierno, se apoyen en decisiones democráticas y, especialmente, adopten el principio de solidaridad como norma en el reparto de las cargas fiscales y en el acceso a los recursos y servicios de bienestar. Desde el punto de vista de los ingresos públicos el resguardo de la solidaridad compromete principalmente a asegurar que la tributación sea progresiva en función de los ingresos individuales o familiares; por su parte, el reconocimiento de este principio en la conformación de los presupuestos obliga a introducir fórmulas de distribución del gasto sensibles a las desigualdades regionales, económicas, étnicas, intergeneracionales y de género que propician el atraso, la pobreza y la exclusión.

### **Las reformas en los ámbitos de la seguridad social, la salud y la vivienda**

El reto central es lograr saltos cualitativos en la cobertura (universalidad) y calidad de los servicios de seguridad social (cepal, 2006). Para aceptar el reto de proteger el bienestar de la sociedad en nuestro

país, se requiere del impulso de un conjunto de transformaciones de diversa índole, adaptadas a las particularidades por las que atraviesa cada componente de la política social, pero con el propósito común de ajustar, como lo propone la cepal (2000a: 32-33), el diseño, financiamiento, provisión y regulación de las políticas a los principios de universalidad, solidaridad (distribución progresiva de los costos y acceso a los servicios sin importar las posibilidades contributivas) y eficiencia (capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos). Como lo afirma este organismo, una reforma de esta naturaleza no contradice la aplicación de criterios de selectividad en la distribución de recursos públicos entre los pobres, pero éstos deben ser entendidos no como una política social en sí misma, sino como “una condición para hacer más eficaz la universalización” (*Idem*: 33); tampoco se opone a la participación de agentes privados o a la introducción de mecanismos de competencia y mercado, pero en cualquier caso éstos deben estar sometidos a una regulación pública que garantice la eficiencia en el uso de los recursos y favorezca la equidad (*Idem*: 89).

Si tomamos en cuenta las limitaciones de nuestro actual sistema de protección social evidentemente la universalización de un nivel mínimo de bienestar, en los términos reconocidos en el mandato constitucional, resulta un asunto que por su envergadura y complejidad requiere plantearse en un horizonte de largo plazo y en concordancia con los avances en materia de empleo y política fiscal. En nuestra opinión, el mayor desafío de la política social radica en la formulación de una estrategia que sea capaz de impulsar cambios institucionales fincados sobre una base financiera sustentable y equitativa, y en la perspectiva de ofrecer oportunidades de inclusión o de eliminar las restricciones que obstaculizan a millones de ciudadanos el acceso a los beneficios del desarrollo (solidaridad). Dadas las dimensiones de este proyecto, debemos esperar que la transformación de las instituciones y de la propia sociedad en el tránsito hacia un Estado de bienestar avanzado se presente de manera gradual y con apego a una adecuada selección de prioridades. No obstante, la gradualidad como una característica insoslayable del proceso no debe traducirse en la pérdida de la orientación en torno al objetivo último (universalidad) ni exime de la responsabilidad de diseñar y poner en marcha medidas que impriman velocidad a los cambios y mejoren la rentabilidad, eficacia, productividad y distribución de las inversiones, organizaciones y programas públicos (eficiencia).

Considerando estas directrices, a continuación plantearemos brevemente tres reformas de política social<sup>41</sup> que, a nuestro juicio, resultan prioritarias para cubrir vacíos, mejorar su funcionamiento y acercar sus fines al principio de universalidad:

#### **a) Reformas de los sistemas pensionarios de la seguridad social**

Con la reforma liberal y la seguridad social impulsada en la década de los noventa, la federación se propuso romper con el régimen solidario intergeneracional (también llamado “de reparto” o “de bolsa

---

<sup>41</sup> Que requieren ampliarse con las reformas al sistema educativo y a la participación ciudadana.



común") que permitía pagar las pensiones en curso y, con sus excedentes, cubrir parte de la expansión física requerida por el seguro de enfermedades y maternidad (sem), es decir, la salud. De acuerdo con la postura oficial, la aplicación de esta medida era urgente debido a que este sistema entraría, en un futuro no muy lejano, en una etapa crítica al confluir dos factores: los crecientes déficit del sem y la reducción del superávit del seguro de pensiones debido al envejecimiento de la población. Anticipándose a estas tendencias, la reforma tuvo como objetivo central sustituir el viejo esquema de reparto por el *sar*, estableciendo que las aportaciones a los fondos de pensiones fueran depositadas en cuentas individuales únicas, las cuales se supone generarán, a lo largo de la vida productiva del trabajador y con la administración de entidades privadas, los recursos para el sostenimiento de cada pensionado.

A la nueva legislación se le atribuyeron cualidades de muy diverso tipo. Entre otras cosas se decía que permitiría: aumentar gradualmente el volumen del ahorro interno y su disponibilidad para las necesidades de la producción; mejorar las condiciones de protección social previstas en la Ley anterior; hacer frente a los desequilibrios inherentes al sistema de reparto; y eliminar las desviaciones provocadas por el movimiento de recursos hacia necesidades sociales distintas a las de la jubilación. No obstante, para la mayoría de los estudiosos del tema, el panorama que se proyecta no es nada prometedor. Por un lado, los fondos radicados en las entidades privadas han regresado a las arcas gubernamentales convertidos en deuda pública interna, lo cual representa un serio obstáculo para cumplir con el propósito de apoyar a las actividades productivas. Por otra parte, en lo que se refiere a sus efectos sobre los montos de las pensiones y de las prestaciones económicas derivadas de otros riesgos, la situación aún es incierta, pero no se alcanza a vislumbrar una mejoría importante y está claro que la nueva Ley ha endurecido las condiciones para tener derecho a estos ingresos.<sup>42</sup>

De entrada, estos elementos permiten apreciar la persistencia de un nivel de protección social precario para aquellos derechohabientes y sus dependientes que pudieran encontrarse en situación de pobreza al momento de la jubilación o de sufrir una enfermedad o un accidente que los deje incapacitados de manera permanente o les cause la muerte. También, debido al endurecimiento de las restricciones para tener derecho a una pensión, a la incapacidad que ha mostrado la seguridad social para incorporar a la mayoría de los trabajadores y a la aceleración de la tasa de envejecimiento de la sociedad, podemos esperar que un número cada vez mayor de personas entre a la vejez en una situación de absoluta des-

<sup>42</sup> Poniendo en la balanza ambas legislaciones, la nueva y la anterior, encontramos que: en primer lugar, la pensión mínima garantizada de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada aumentó de 80 a 100% de un salario mínimo del DF, lo que representa un incremento marginal tomando en cuenta el gradual deterioro del poder adquisitivo de dicho salario; y, en segundo término, se extiende en 2.5 veces el número de semanas cotizadas (de 500 a 1 250, es decir, de casi 10 a un poco más de 24 años) que deberá cubrir un trabajador para acceder a una pensión por cesantía, a partir de los 60 años de edad, y por vejez, de los 65 años en adelante; de no alcanzarse esa cifra por algún accidente o enfermedad profesional que deje al trabajador incapacitado permanentemente, se deberá contratar un seguro de sobrevivencia cuyo monto será determinado por los ahorros de la cuenta individual y por una aportación adicional del IMSS; en caso de muerte se mantiene la misma composición de recursos y la aseguradora pagará a los beneficiarios una renta vitalicia.

protección. Para dar una idea de la magnitud de este problema cabe mencionar que, en los inicios del siglo XXI, sólo 22% de los mayores de 60 años cuenta con algún tipo de pensión, y en la mayoría de estos casos los montos que reciben "son insuficientes para cubrir las necesidades más básicas" (Ham, 2003: 238).

En síntesis, el escenario proyectado por la nueva Ley no garantiza una mejoría sustancial respecto de las condiciones previas tomando en cuenta la actual distribución salarial y la evolución negativa del empleo y los salarios, así como las restricciones de la competencia en el mercado privado de pensiones y los costos adicionales que implica la reforma liberal, tanto para los individuos (pagos de comisiones y primas de riesgo a las administradoras privadas) como para el Estado (pago de pensiones actuales e incremento de los subsidios al IMSS debido a su descapitalización) (Ulloa, 1996: 37-46). En este panorama resulta prioritario rectificar la actual legislación y mejorar el funcionamiento del sistema pensionario. Entre las medidas que requieren un tratamiento urgente están: el aumento de la cuantía de las pensiones mínimas a niveles que garanticen una existencia digna; la promoción de una mayor capitalización de los ahorros mediante la reducción de los costos de administración y su aplicación en inversiones productivas; el establecimiento de disposiciones ante un mal desempeño de los mercados financieros (por ejemplo, "fijando una tasa mínima de rendimiento real"); la instauración de programas alternativos de pensiones para las personas pobres que no tuvieron oportunidad de contribuir a la seguridad social y estén incapacitados para trabajar o ya hayan ingresado a la vejez (Ham, 2003: 273-275); y, en general, la instauración de garantías para la protección económica de cualquier individuo que haya perdido "sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (Naciones Unidas, 1948: artículo 25). En este último punto destacaríamos como una iniciativa a considerar en el mediano plazo la creación del seguro de desempleo, el cual nunca ha sido objeto de tratamiento en la legislación laboral mexicana y representa uno de los principales retos de la previsión social.

Un asunto crucial que posibilitaría avanzar en la generalización y mejoramiento de las pensiones está en la renegociación de los regímenes especiales (como en los casos del IMSS, Pemex o CFE) (Ham, 2003: 241 y 274), cuyos beneficios presentes y futuros rebasan la capacidad financiera de sus propios fondos y ponen en riesgo la sustentabilidad de todo el sistema pensionario. Con las reformas de 2005 a la Ley del Seguro Social y los cambios aceptados por el Sindicato al Contrato Colectivo del IMSS, se han dado los primeros pasos en este sentido, pero como lo demostró este incipiente proceso es indispensable mantener la voluntad política y convencer a los trabajadores que su contribución solidaria redundará en bienestar para el resto de la clase trabajadora y apuntalará el futuro de la seguridad social.

## **b) Reformas que propicien la unificación de los sistemas de salud**

En lo referente al impacto de la reforma de la seguridad social sobre los servicios de salud observamos que, efectivamente, la salida de los fondos para el retiro dentro de la estructura financiera del IMSS causó un desequilibrio de tal magnitud que obligó al Estado a incrementar su participación de aproximadamente 5% en 1995 a más de 42% de los ingresos que se esperaba captaría directamente este

instituto en 1998, con lo cual se cubriría el total de las pensiones en curso y parte de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez, vida, guarderías, entre otras prestaciones sociales (shcp, 1997). Sin duda, estas aportaciones ayudaron a evitar la crisis financiera del imss y, por lo menos, a sostener los compromisos adquiridos con sus derechohabientes en aspectos claves del bienestar, como son el cuidado médico y las pensiones actuales. No obstante, esta recomposición financiera apenas ha servido para restituir los fondos perdidos por la reforma, lo que, aunado a las tendencias decrecientes de la masa salarial y del empleo formal, difícilmente podrá contribuir a mejorar los servicios de salud y a expandir la oferta; incluso, con las nuevas disposiciones para el financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad, que reducen la aportación de patrones y trabajadores en más de 30% del total asegurado, al pasar de 94.4 a 62.5% de participación, hay quien predice un déficit en un tiempo no muy lejano que obligará a limitar estos servicios (Guzmán, 1996: 11).

Para la atención de la salud, sin embargo, los impactos negativos de mayor incidencia social, causados indirectamente por la reforma, se dejarán sentir entre la población no derechohabiente. Esto por dos razones principales: en primer lugar, dadas las restricciones de la nueva Ley y a la luz del proceso de descentralización completado en 1997,<sup>43</sup> la ss dejará de otorgar los servicios a población abierta que venía ofreciendo en el medio urbano, transfiriéndolos al ámbito de los gobiernos estatales. Dentro del nuevo esquema, las 32 instituciones locales encargadas de esta responsabilidad tendrán que multiplicar algunos gastos que antes eran absorbidos por la ss de manera centralizada, como los derivados por concepto de administración. En segundo lugar, tomando en cuenta que el costo fiscal de la reforma, incluyendo la aportación al nuevo seguro de retiro (26.1%), representa una erogación 12 veces superior a la que hubiera correspondido aportar al Estado con la legislación anterior (es decir, un gasto anual equivalente a 1.1% del PIB) (SHCP, 1997: 6-7), es muy probable que se congele, o incluso disminuya, el ya de por sí limitado presupuesto de la salud asistencial, el cual tuvo una asignación en 2004 de apenas el 26% del gasto federal programable en el sector.

Como una forma de aminorar la carga social de la asistencia pública, se estableció en 1995 la posibilidad de ampliar el acceso al IMSS a través de un nuevo seguro médico de tipo familiar, que se supone beneficiaría a otros grupos de trabajadores que no podían inscribirse de manera individual con el sistema anterior. Para un estudioso del tema, resulta muy poco probable para muchas familias de escasos recursos la adquisición de este seguro en la medida que su costo (alrededor de 22% de un salario mínimo mensual) representaría un gasto adicional importante para sus mermados ingresos: "como punto de comparación se puede señalar que con la ley vigente, los trabajadores asalariados pagan 5.25% sobre su salario para tener derecho a servicios médicos, pensiones, SAR, guarderías y prestaciones sociales" (Guzmán, 1996: 9).

<sup>43</sup> En el proyecto de egresos de la federación de 1998 (SHCP, 1997: 6) se afirma que en 1997 se completó el proceso de descentralización de la salud asistencial, al firmarse los acuerdos de transferencia con todas las entidades federativas que existen en el país, incluido el D. F.

De manera complementaria, y quizá ante el fracaso del aseguramiento voluntario al IMSS, en 2002 la federación instauró el llamado Seguro Popular de Salud, cuyo “objetivo principal es brindar protección financiera a la población sin seguridad social a través de un esquema de aseguramiento justo con el fin de reducir el pago de bolsillo y fomentar la atención oportuna de la salud” (<http://www.ssa-sin.gob.mx/SEGUROPOPULAR/Index.htm>). Este seguro también es de carácter voluntario y se supone atenderá de manera integral las necesidades de salud, adscritas en el Catálogo de Servicios Esenciales de Salud, a través de las dependencias del ramo pertenecientes a los gobiernos estatales. De acuerdo con datos oficiales, en 2005 las familias inscritas a este seguro superaban los 3.5 millones, que representan a 30% de los hogares no derechohabientes (<http://www.seguro-popular.gob.mx/files/2.Informe2osemestre2005.pdf>). Gracias a una reforma de 2004, que exime del pago a hogares que se encuentran en los dos primeros deciles de ingreso y que representan 93.7% de los asegurados, la cuota ponderada promedio que paga cada familia al Seguro Popular es de 39 pesos anuales (Fox, 2005). Entre las principales críticas que se han hecho a este seguro están la baja calidad de los servicios que se ofrecen, sobre todo en las entidades más pobres, y una escasa cobertura en el medio rural.

Aun considerando las posibles bondades del Seguro Popular y a la luz de la insignificante contribución social a su financiamiento, nos parece que urge emprender una revisión de las bases de funcionamiento de lo que se ha dado en llamar “sistema nacional de salud”, con la intención de identificar y eliminar las restricciones e ineficiencias que han impedido universalizar el derecho social a una atención médica oportuna y de calidad. En nuestra perspectiva, además de la obvia escasez de recursos, las instituciones que integran este sistema (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, SS, DIF e institutos estatales y de empresas públicas) incurren en ineficiencias administrativas y de planeación al operar dentro de esquemas de coordinación limitados, los cuales están orientados básicamente a establecer acciones conjuntas en materia de prevención (en campañas de vacunación o de planificación familiar, por ejemplo). Entre las principales consecuencias de la desarticulación que prevalece en el sector encontramos el aumento de los costos burocráticos por la multiplicación de unidades administrativas, la definición de planes de expansión en función de intereses institucionales particulares, una asignación no óptima de los recursos en el territorio y altos niveles de desatención entre los no derechohabientes (que representan alrededor de 50% de la población nacional). Sobre esta base, la descentralización de los servicios asistenciales tiende a incrementar la dispersión de los esfuerzos públicos y, previsiblemente, generará una mayor desigualdad regional en el acceso a la salud.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Como ejemplos de la desigualdad regional que prevalece en el acceso a la salud podemos mencionar que, en 2003, la diferencia en el gasto *per capita* de las instituciones de seguridad social entre Oaxaca y el Distrito Federal fue de 1 a 4; y, la desigualdad en recursos humanos de salud en las instituciones públicas en general entre Chiapas y el Distrito Federal fue de 1 a 3.8. En otras palabras, mientras en 2003 se gastaron 7 046 pesos por asegurado en el D. F., en Oaxaca únicamente se pagó 1 772; por otra parte, mientras en ese mismo año había 3.03 médicos en instituciones públicas por cada mil habitantes, en Chiapas sólo 0.79. Datos de la Secretaría de Salud (2004: 335 y 341).

Una alternativa de solución integral a esta problemática sería la conformación de un sistema único de salud que elimine los compartimentos determinados por la capacidad contributiva de los individuos y actúe en función de las necesidades sociales generales (López, 1993: 239-241). Estamos conscientes que un proyecto de esta magnitud no sería posible sin el consenso y colaboración de todas las agencias involucradas en los ámbitos federal y local, así como de la anuencia y participación de los trabajadores y empresarios que contribuyen con una parte del sostenimiento de la seguridad social; tampoco tendría viabilidad si no se garantiza a los derechohabientes una provisión de mayor calidad y la permanencia del otro conjunto de prestaciones a las que tienen derecho (guardería, centros recreativos, actividades culturales, etc.). Con la reforma del régimen de pensiones por lo menos se anula uno de los principales obstáculos para la unificación del sector, en la medida que ahora todas las instituciones tienen como misión central el cuidado de la salud; también debido a ella el Estado ha tenido que aumentar sustancialmente su aportación a la seguridad social con fondos provenientes de la tributación general, lo cual fortalece las posiciones en favor de la solidaridad.

En ningún otro espacio de la intervención social del Estado se requiere de los niveles de concurrencia, negociación, financiamientos y compromisos sociales y públicos para concretar cambios como el que se propone para la política de salud. Debido a ello, la construcción de un sistema de sanidad único debe plantearse en el marco de un gran acuerdo nacional y de un programa de reformas de largo plazo que considere, como lo sugirió en su momento López Acuña (1993: 240-241), cubrir pasos intermedios con el propósito de obtener "una creciente socialización de la atención para la salud", y entre los cuales destacaríamos: la formulación de un modelo nacional de atención que incluya la prestación de servicios integrales y vaya ampliando gradualmente su cobertura (en esto se pueden aprovechar los avances en la cobertura y definición de "servicios esenciales de salud" del Seguro Popular); la regionalización de los servicios; la promoción de la coordinación interinstitucional para evitar duplicaciones de esfuerzos, instalaciones y gastos; la creciente unificación de las instituciones de salud; la eliminación de las barreras de acceso a los servicios; y, el impulso a una reforma fiscal que garantice mayores fondos a estos renglones para alcanzar la satisfacción de las necesidades de toda la población.

### **c) Reformas que permitan el acceso a una vivienda digna**

Al igual que sucede en la política de salud, la acción habitacional del Estado se ha orientado a cubrir casi exclusivamente las necesidades de segmentos de población protegida por la seguridad social o con capacidad de pago. Los estratos de bajo ingreso han recibido sólo en forma marginal, y con una tendencia decreciente, algún tipo de ayuda para la construcción o el mejoramiento de sus viviendas. Además, a partir de 1989, con las medidas de liberalización, la intervención pública adopta una posición complementaria respecto del financiamiento bancario y de las posibilidades económicas de cada familia, reforzando las características de un mercado inmobiliario altamente segmentado e inaccesi-

ble para la mayoría de los mexicanos. La quiebra técnica del sistema bancario nacional, producida por la crisis de 1994-1995, que llevó a muchos acreditados a devolver las viviendas o a declararse insolventes, mientras que los bancos prácticamente suprimir los créditos hipotecarios (que pasaron de casi 130 mil otorgados en 1992 a sólo 764 en 1999), pone en duda la eficacia de esta opción como ordenadora de la política dentro de un marco regulador prácticamente abierto.

En los últimos años, las instituciones públicas han tenido que recuperar presencia en este sector, a fin de cubrir parte del vacío generado por el colapso del sistema bancario. Sin embargo, el balance general muestra que la intervención del gobierno no evitó la concentración de los recursos en los sectores de población tradicionalmente privilegiados. Analizando la estructura de las inversiones según lo ejercido por los principales organismos públicos comprobamos que la participación de aquellos que tienen la misión de atender a la población de menores ingresos (Fonhapo, Sedesol e institutos estatales) fue de 4.2% el financiamiento disponible en 2004, en tanto que los institutos vinculados a la seguridad social (Infonavit, Fovissste, ISSFAM, Pemex y CFE) gastaron 71% del total, y el restante 25% se distribuyó entre los sectores medios de ingreso a través del Fovi (18.6%) y entre diversos grupos (sobresale el magisterio) mediante otros fondos especiales (6%) (Fox, 2005: 153).

La experiencia reciente de nuestro país en este sector pone en entredicho la eficacia de las medidas de liberalización y cuestiona la confianza irrestricta en “la mano invisible” del mercado como la mejor alternativa para asignar recursos en la sociedad. Como se pudo comprobar, la desregulación del sistema financiero privado contribuyó a su propia quiebra y, al final, el rescate nuevamente corrió a cuenta de la hacienda pública. Ante estos resultados y a la luz de la persistencia de grandes rezagos y desigualdades en el acceso a una vivienda digna, es indispensable que el Estado reasuma la responsabilidad de regular el mercado inmobiliario; por un lado, ajustando la disponibilidad crediticia a las expectativas de crecimiento económico e imponiendo a los bancos normas que reduzcan los riesgos en los créditos hipotecarios otorgados a sectores de ingreso medio y alto y los obliguen a conceder una parte de los fondos para la construcción de viviendas de interés social; y, por otra parte, fortaleciendo con equidad la capacidad financiera de los organismos públicos.

En este último aspecto resultará de particular importancia dar continuidad y reforzar los programas dirigidos a las familias de menores ingresos que no tienen ninguna posibilidad de acceder a los circuitos financieros privados, del Fovi o de la seguridad social. Entre éstos podemos destacar: créditos baratos para el mejoramiento o edificación de viviendas, lotes con servicios, vivienda progresiva, regularización de la tenencia de la tierra, construcción de infraestructura y provisión de servicios urbanos básicos (agua, drenaje y electricidad), impulso a la autoconstrucción, desarrollo de tecnologías de materiales y de construcción, producción y dotación de insumos, proyectos de regeneración urbana y ambiental, etc. En todos estos casos las acciones deben estar adaptadas a las necesidades en el medio urbano y rural y a las particularidades regionales, e incorporar la participación de las comunidades y de los gobiernos locales en las decisiones, administración y operación de los programas.

## La reforma de Estado en las acciones gubernamentales frente a la pobreza

La génesis histórica de las acciones gubernamentales de combate a la pobreza en una forma focalizada se dio en la década de los setenta. En esta ocasión las autoridades reconocen que el largo periodo de crecimiento no fue suficiente en lo que se refería a la reducción de la pobreza; a pesar de que había descendido en los años sesenta, subsistían grandes rezagos.

Además del crecimiento se requerían de acciones públicas frente a este fenómeno social. Inician entonces las generaciones diversas de programas de gran envergadura en el combate a la pobreza, que se suceden prácticamente sexenio tras sexenio, con la única interrupción en la administración de Miguel de la Madrid: Pider (Luis Echeverría), Coplamar e IMSS-Coplamar (José López Portillo), Sam (José López Portillo), Pronasol (Carlos Salinas) y Progres- Oportunidades (Ernesto Zedillo y Vicente Fox), entre los principales.<sup>45</sup>

De las últimas seis presidencias han surgido cinco programas nacionales de combate a la pobreza. A pesar de esta “profusión” de programas, el avance en la reducción de la pobreza en los últimos tres decenios ha sido reducido: a partir de las metodologías de línea de pobreza, la pobreza se habría reducido apenas de entre 60 y 70% a fines de 1960 y a poco menos de 50% en 2004. Una reducción de sólo 10 a 20 puntos, mientras que al menos la mitad de la población ha permanecido en la pobreza en estos últimos seis lustros y medio, e incluso en algunos periodos críticos (como en el marco de las crisis de 1983 y 1995) la pobreza repuntó notablemente.<sup>46</sup>

Uno de los factores que puede explicar esta paradoja de “profusión” de programas de combate a la pobreza y persistencia de un amplio núcleo duro de pobreza, es la no continuidad de los programas. Con algunas excepciones, los programas no han superado la experiencia sexenal.<sup>47</sup> Así, la experiencia de los últimos seis gobiernos muestra claramente que estos programas se han limitado al carácter de acciones gubernamentales y no han llegado a ser acciones de Estado: cada Presidencia ha pugnado por *su programa*, incluso el presidente Fox ensayó cambiar el Progres- Oportunidades (aunque mantuvo el núcleo central del primero). ¿Qué garantiza, por ejemplo, que Oportunidades se mantenga en el próximo gobierno?

Mucho se ha hablado recientemente de la eficiencia del programa Progres- Oportunidades, pero ciertamente aún es temprano para evaluar su impacto en la reducción de la pobreza. En este marco, reconociendo los desafíos y de que nos encontramos frente a una tarea de largo plazo, es muy importante analizar y discutir lo que ha estado sucediendo con Oportunidades después de ocho años de experiencia. Este Programa ha sido objeto de particular atención de organismos internacionales,

---

<sup>45</sup> Puede verse una síntesis histórica en Ordóñez, 2002.

<sup>46</sup> Véase Cortés, 2002 y Zsekely, 2003. También Boltvinik, 1999, y Hernández Laos, 2003.

<sup>47</sup> Entre las excepciones puede citarse al IMSS-Coplamar y sus sucedáneos IMSS-Solidaridad e IMSS-Oportunidades; y lo sustancial de Progres- Oportunidades y su continuidad en Oportunidades.

académicos, nacionales e internacionales, organizaciones ciudadanas y estudiantes de posgrado. Oportunidades es ya uno de los programas sociales sobre los que más se ha escrito e investigado en el país, de tal manera que no es fácil elaborar un estado de la cuestión sobre las diferentes investigaciones, evaluaciones y publicaciones al respecto.<sup>48</sup> En síntesis, puede decirse, que del fuerte rechazo inicial de fines de 1990 o de la defensa a ultranza del diseño de Progresá, se ha pasado a una etapa que reconoce la complejidad del tema y se han abierto amplias avenidas de discusión y proposición. En el marco de estas discusiones, evaluaciones y balances presentamos las siguientes propuestas:

- a. Se requiere impulsar un verdadero Pacto Social para la Superación de la Pobreza que permita la generación de una política social de Estado. Las acciones de combate a la pobreza serían sólo una parte de esta política social de Estado.
- b. Una política social de Estado requiere (con apoyo en la actual Ley de Desarrollo Social) de condiciones legales que la posibiliten, por ejemplo:
  - La consolidación de programas transexenales e intergubernamentales (municipios, estados y federación). Sería un error dejar Oportunidades a merced de los vaivenes gubernamentales. Se debe tender a reformar este programa y no a abandonarlo como simple programa de periodo gubernamental.
  - El establecimiento de presupuestos multianuales para la superación de la pobreza, lo cual daría certidumbre a los programas dirigidos a la población pobre.
  - La consolidación de medidas anticíclicas para la superación de la pobreza: la volatilidad económica afecta especialmente a los pobres. En los presupuestos multianuales se pueden especificar medidas emergentes ante las crisis (semejantes a las acciones del Fonden).
  - Una parte de los ingresos extraordinarios del sector público (ingresos petroleros o ingresos tributarios por encima de lo calculado) y una parte de los ingresos normales del sector público podrían canalizarse por Ley a la constitución de un Fondo de Desarrollo (Fondes), Fondo que se utilizaría para enfrentar las situaciones emergentes nacionales y para apoyar a las regiones más rezagadas del país. Para la canalización de estos fondos podrían utilizarse la infraestructura de Oportunidades, en lo que se refiere a transferencias extraordinarias a los hogares pobres, y los programas de desarrollo acordados con los estados y municipios.
  - La creación de una Ley de Mínimos de Bienestar que eleve a rango de derecho social los mínimos acordados. Oportunidades y el Seguro Popular podrían ser la base de arranque para el ejercicio de esta Ley. La ventaja de una Ley de esta naturaleza es que

---

<sup>48</sup> Hasta el año 2002, se puede consultar un balance de esta literatura en: Valencia, 2003.



permite la continuidad de las acciones y la acción ciudadana (defensa de derechos, de la transparencia y de la rendición de cuentas). Por otra parte, no sería imposible la vigencia de esta Ley dados los actuales presupuestos de Oportunidades;<sup>49</sup> se requeriría consolidar la inversión en el sector salud, para hacer posible la atención universal acordada en el Seguro Popular para el año 2010. Además, se vincularía institucionalmente la acción frente a la pobreza con la consolidación del sistema de bienestar, en el enfoque de la universalidad.

- c. Una política social de Estado requiere de la consolidación de las instituciones sociales, de tal manera que se garantice la atención universal a la salud. Como ya se mencionó, una alternativa posible es la eventual constitución futura de un sistema único de atención a la salud. Es indisoluble la acción frente a la pobreza de la consolidación de las instituciones sociales (incluyendo por supuesto su consolidación financiera y superación de riesgos de quiebra).
- d. Una política social de Estado requiere de la vigencia de una pensión mínima universal para los adultos mayores; si no se atiende a los ancianos, en el futuro próximo los pobres extremos mayores de 65 años irán aumentando en forma considerable.<sup>50</sup> Los fondos de Oportunidades para el apoyo a la educación primaria podría irse trasladando a los adultos mayores. Oportunidades sería así un programa combinado de inversión en la educación, salud y alimentación de los niños y jóvenes, y de garantía de atención a los adultos mayores de los hogares pobres extremos. De esta manera, Oportunidades se consolidaría como la base programática para garantizar una Ley de Mínimos de Bienestar, que debería estar asociada a la consolidación de las instituciones de seguridad social.

## Conclusión

Como hemos expuesto, durante los últimos tres lustros el Estado ha generado algunos activos que serán cruciales para enfrentar los retos mencionados. Entre ellos destacan: poner fin a una coalición social excluyente, desgastar el eje político autoritario del régimen de bienestar, minar derechos corporativos concebidos como ejes fundamentales del sistema de protección social, erosionar la centralidad de las organizaciones corporativas como referentes fundamentales de las políticas públicas, y desarticular una política económica y otra social que únicamente premiaban a la coalición industrializadora.

<sup>49</sup> El gasto de Oportunidades en 2005 (2 985 millones de dólares) representa 2.6% del gasto público programable y 0.41% del PIB. Por familia beneficiaria, se gastan 597 dólares al año; 119 dólares por beneficiario promedio (información proporcionada por el Programa Oportunidades).

<sup>50</sup> De acuerdo con el Banco Mundial (2005: 89), la tasa de pobreza entre los mayores de 65 años es mayor a la de la población en general en casi el doble.

Sin embargo, el reto ahora es fortalecer el eje democrático más allá de la ciudadanía política, a través de la construcción de derechos sociales universales que permitan diseñar políticas públicas cuyos referentes sean ciudadanos individuales, capaces de exigir sus derechos; así como rearticular las políticas económica y social, pero ahora para activar el empleo formal, incrementar la calidad del empleo para recuperar su papel como factor de integración social y de acceso a derechos, y para garantizar mínimos de bienestar universales, así como redes de seguridad y programas focalizados para actualizar los derechos sociales de quienes se encuentran en la “tierra de nadie”, al margen de la protección de las instituciones públicas.

El desafío es entonces construir una coalición social incluyente, porque no es posible la realización de reformas sociales de la envergadura aquí mencionada sin la existencia de un ensamble de actores, de una coalición que las posibilite. En este terreno las organizaciones obreras, los partidos políticos, las organizaciones populares, las ONG, los funcionarios estatales, los empresarios, las instituciones internacionales, las élites tecnocráticas, los ministros de finanzas, etc., son los elementos centrales.

En la historia de los países que sirvieron de modelo para desarrollar una tipología estricta<sup>51</sup> o ampliada<sup>52</sup> de los regímenes de bienestar hay ejemplos de distintas coaliciones sociales que permitieron la construcción de sistemas de bienestar. En algunos casos se pueden hablar de reformas desde arriba donde las élites estatales son fundamentales para instaurar la matriz de bienestar;<sup>53</sup> en otros la influencia de las organizaciones obreras y la conformación de un área de expertos fue fundamental;<sup>54</sup> en otros más, coaliciones integradas por partidos socialdemócratas, sindicatos y propietarios rurales<sup>55</sup> permitieron establecer un sistema universalista,<sup>56</sup> en otros coaliciones encabezadas por la democracia cristiana y apoyadas por organizaciones obreras y trabajadores rurales permitieron el establecimiento de sistemas corporativos<sup>57</sup> (Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2001; Skocpol, 1987 y 1995).

De igual forma, en nuestro país sólo será posible un cambio como el que aquí proponemos si somos capaces de construir una coalición para realizar la reforma social del Estado. Dicha coalición no debe verse únicamente como una coalición política de gobierno, sino como una articulación de actores alrededor de objetivos sociales aceptados por todos. El eje de la coalición de Estado debe ser

---

<sup>51</sup> Regímenes residual, conservador y universal.

<sup>52</sup> Régimen mediterráneo o japonés, o regímenes en países en desarrollo.

<sup>53</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la instauración del seguro social en Alemania a finales del siglo XIX, que dio pie a lo que actualmente se conoce como el modelo bismarckiano. También el caso estadounidense.

<sup>54</sup> Como en el caso de la introducción del principio de “seguridad social” a la legislación y política social británicas, como alternativa a la prueba de medios.

<sup>55</sup> La famosa coalición roja y verde en Suecia (Esping-Andersen, 1990).

<sup>56</sup> Es el caso de los países escandinavos después de la segunda Guerra Mundial.

<sup>57</sup> Es el caso de Alemania, Austria y Países Bajos.

un nuevo pacto social, una agenda abierta para alcanzar metas comunes, independientemente de las alternancias políticas.

Un buen ejemplo es la construcción del sistema de protección inglés después de la Segunda Guerra Mundial. Cabe recordar que la propuesta social más importantes para el periodo de paz fue el *Reporte Beveridge*,<sup>58</sup> que recomendaba la creación de un sistema de seguridad por contribuciones para todos los ciudadanos, contra la enfermedad, desempleo y envejecimiento; promovía el mantenimiento del pleno empleo para asegurar que la seguridad social funcionara adecuadamente; y proponía un servicio universal de salud. Como es sabido, durante los cuarenta la propuesta de Beveridge fue aceptada tanto por los laboristas como por los conservadores, y la construcción del sistema de seguridad inglés fue garantizada por un amplio consenso social<sup>59</sup> (Hill, 1997: 25-29).

En este sentido, puede decirse que en el caso mexicano es indispensable establecer los puntos mínimos de acuerdo con los distintos actores sociales para enfrentar los retos que hemos mencionado. Los retos de la reforma social de Estado son de tal envergadura que es imprescindible un amplio pacto social (CEPAL, 2006), que concrete lo que la sociedad está dispuesta a invertir para garantizar los derechos sociales básicos y que fortalezca y amplíe el proceso democrático.

## Bibliografía

- Arnaut, Alberto, 1999, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colmex.
- Astorga, Pablo y FitzGerald, Valpy, 1998, "Apéndice Estadístico". En Thorp, Rosemary. *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo xx*. Washington D.C., BID, Unión Europea.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, *Estrategia para reducir la pobreza*, Washington.
- , 1998, *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*, Washington.
- , 2000, *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, Washington D. C.
- Banco Mundial (BM), 1990, *World Development Report 1990*.
- , 1995, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*.

---

<sup>58</sup> Liderado por Beveridge y realizado por los arquitectos del *National Insurance Act* de 1911 (Beveridge 1942, 1987).

<sup>59</sup> Un aspecto muy importante fue la continuidad de las políticas entre los dos partidos más importantes. La continuidad se extendió más allá del periodo y puede apreciarse en el hecho de que los conservadores hicieron poco, al retornar al poder en 1951 para dismantlar las leyes promovidas por los laboristas en materia de seguridad social, salud, vivienda y educación. Ciertamente se opusieron a las políticas de nacionalizaciones y cambiaron el énfasis de la construcción de viviendas de lo público a lo privado, pero no eliminaron el papel del Estado en este programa; estuvieron marginalmente más dispuestos a incrementar los pagos de los servicios de salud y fueron más lentos para aumentar los beneficios de la seguridad social (Hill, 1997: 26-29).

- , 2001, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*.
- , 2005, *Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres*.
- Barba, Carlos, 2002, "El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México", en J. Alonso, L. A. Aguilar y R. Lang, *El futuro del Estado social*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, ITESO y Goethe Institut-Guadalajara, pp. 115-164.
- , 2003, *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Beveridge, William, 1942, *Social Insurance and Allied Services*. Londres, HMSO.
- , 1987, *Las bases de la Seguridad Social*, Colección Biblioteca de la Salud, México, Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Burki, S.J. y Edwards, S., 1995, "Latin America after Mexico: Quickening the pace", documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Boltvinik, Julio, 1999, "El conocimiento de la pobreza en México", en J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, pp. 81-118.
- CEPAL-INEGI, 1993, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, INEGI, México, Anexo estadístico.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Documento LC/G.2068-P, Santiago de Chile.
- , 2000a, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071(SES.28/3), Santiago de Chile.
- , 2002, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- , 2004, *Panorama social de América Latina 2004*, Documento LC/L.2220-P/E, Santiago de Chile.
- , 2006, *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, 2004, *Medición de la Pobreza. 2002-2004*, México, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Coplamar, 1985, "Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000", núm. 4, *Salud*. México, Coplamar y Siglo XXI.
- Cortés, Fernando, 2000, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- , 2001, "Acerca de la reforma y la desigualdad económica", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 199-244.
- , 2000, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI.
- , Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely Pardo y Hadid Vera Llamas, 2002, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Sedesol.
- , R. de la Torre, L. F. López Calva, G. Teruel, L. Rubalcava, E. Hernández Laos y J. Scott, 2005, *Medición de la pobreza 2002-2004*, Sedesol, México, mimeo.
- De la Torre, Rodolfo, 2000, "Política social, desigualdad y pobreza en México", ponencia presentada en el panel *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe: cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*, del XII Congreso Internacional del LASA, celebrado en Miami, Florida.

- Dresser, Denise, 1991, "Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Program", San Diego, mimeo.
- , 1994, "Salinastroika without Prishtine: Institutions, coalition-building, and economic reform in Mexico", tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB., Polity Press.
- Fox, Vicente, 2003, *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*.
- , 2005, *Anexo estadístico del quinto informe de gobierno*.
- Guzmán Melgarejo, Miguel Ángel, 1996, "La reforma de la seguridad social y su impacto en la salud. ¿Modernización o retroceso?", en *Trabajo y democracia hoy*, núm. 30.
- Ham, Roberto, 2003, *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica*, México, Miguel Ángel Porrúa/COLEF.
- Hill, Michael, 1997, *Understanding Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Hernández Laos, Enrique, 1992, *Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- , 1999, "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares (1963-1989)", en Boltvinik, J., y Hernández Laos, E. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, pp. 154-190.
- y Jorge Velázquez Roa, 2003, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, México, UAM y Plaza y Valdés Editores.
- Kerner, Daniel, 2000, "The Washington Consensus: A theoretical reappraisal", ponencia presentada en el Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, 25 p.
- Levy, Santiago, 1994, "La pobreza en México", en Vélez, Felix (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Colección "Lecturas del Trimestre Económico", núm. 78, México, FCE e ITAM, pp. 15-112.
- y Evelyn Rodríguez, 2004, "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2003)", en Santiago Levy (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-379.
- López Acuña, Daniel, 1993, *La salud desigual en México*, México, Siglo XXI, 9a. ed.
- Lustig, Nora, 2004, "Crecimiento económico y reducción de la pobreza" en J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, pp. 88-99.
- y Miguel Székely, 1997, "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", trabajo preparado para el proyecto "Los determinantes de la pobreza en América Latina" patrocinado por el PNUD, el BID y la CEPAL, Washington, D.C. (mimeo).
- Mejía, Rocío, 1998, "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. 1, Guadalajara, ITESO y UIA.
- OECD, 2001, *Korea, OECD Territorial Reviews*, Paris, OECD.
- Ordóñez Barba, Gerardo, 2003, "Hacia el Estado de Bienestar en México: una propuesta de agenda mínima para el desarrollo", en M. Gendreau y E. Valencia Lomeli (coords.), *Hacia una transformación de la política social en México*, Puebla, Iteso, UNICEF, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana y Sedesol, pp. 23-51.
- , 2002, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM.

- y Enrique Valencia, 2006, "Introducción", en Román Ordóñez y Valencia Enríquez (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, Colef/UdeG/ITESO.
- Ornelas, Carlos, 1998, "La descentralización de los servicios de educación y de salud en México", en Emanuela Gropello y Rossella Cominetti (comp.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Doc. LC/L.1132.
- Pardo, M. del C., 1999, "Reflexiones finales a manera de conclusión", en Pardo, María del Carmen (coord.), *Federización e innovación educativa en México*, México, Colmex.
- PNUD, 2002, *Informe sobre desarrollo humano*, México, PNUD.
- Román Morales, Luis Ignacio, 1998, "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. 1. México, ITESO y UIA, 101-168
- , 2003, "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?", en *Revista Universidad de Guadalajara*, núm. 27, pp. 44-59.
- Schteingart, Martha (coord.), 1999, *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Reseach Initiative.
- Secretaría de Salud, s/f, *Poblaciones de las instituciones prestadoras de salud en México: definición y construcción*, México, Secretaría de Salud.
- , 2004, *Cuarto Informe de Labores*, México, Secretaría de Salud.
- Sedesol, 2003, *Medición del desarrollo. México 2000-2002*, México.
- SHCP, 1997, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998. IV. Impulso al bienestar social*.
- Skocpol, Theda, 1987, "Americas incomplete Welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis", en Esping-Andersen, Costa y Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc., pp. 35-58.
- , 1995, *Social Policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Székely, Miguel, 1998, *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Oxford, Macmillan y St Antony's Series.
- , 2003, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, Sedesol.
- Trejo, Guillermo, 1996, "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en Roett, Riordan (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI.
- Ulloa Padilla, Odilia, 1996, "Enfoque liberal de la seguridad social en México", en *Economía Informa*, núm. 245.
- Urrutia, Miguel, 1993, *Tendencias a Largo Plazo en el Desarrollo Económico de América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valencia Lomelí, Enrique, 2005, "La reemergencia de las políticas sociales en México", en A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano. Herencias y cambios. Tomo II: Economía y política*, México, CIESAS y Miguel Ángel Porrúa, pp. 103-130.
- , 2003, *Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema. Caso Progresos en México*, Serie "Estudios de caso y experiencias relevantes de gerencia social en América Latina", 8. Washington, BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

- , Mónica Gendreau y Ana María Tepichín, 2000, *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO.
- y Rodolfo Aguirre Reveles, 2001, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El debate*, t. I, México, Editorial Limusa, 2a. ed., pp. 21-93.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, 2000, *Anexo del sexto informe de gobierno*.







Séptima sección  
Políticas para superar la pobreza





## Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI

*Araceli Damián\**

### Algunas consideraciones sobre las políticas económicas

Diversas políticas implementadas para contrarrestar las crisis de los ochenta (y subsecuentes) afectaron de manera significativa los avances logrados en materia de superación de la pobreza logrados durante el periodo de sustitución de importaciones. El esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de subsidios focalizados. Asimismo, los precios de los bienes y servicios producidos por el gobierno aumentaron en un afán de que éstos reflejaran su costo real. Ambas políticas trajeron consigo que productos tales como la tortilla, el frijol, la leche, la carne, entre otros, así como el agua, el transporte, la luz, la gasolina, fertilizantes, etc., aumentarían de precio afectando el nivel de consumo de la población y contribuyendo al aumento en la pobreza (véase Damián, 2002).

Múltiples factores han influido para que la economía no logre los niveles de crecimiento observados antes de la crisis de la deuda. Joseph Stiglitz (1998 y 2003) ha afirmado que las políticas de ajuste puestas en marcha en América Latina han fracasado debido a la inflexible adhesión de parte de las organizaciones internacionales (y de los gobiernos que las han puesto en marcha) a la vertiente ortodoxa de la economía neoliberal. Este autor identifica cuatro áreas en las que estas políticas han afectado a los pobres: 1) la privatización tiende a elevar los precios de bienes y servicios antes producidos públicamente; 2) la liberación del mercado de capital permite a los especuladores desestabilizar las economías nacionales; 3) el establecimiento de precios mediante mecanismos de mercado, aumenta los costos de los alimentos básicos y del combustible para los pobres; 4) la apertura comercial, sin considerar que el "libre" mercado se encuentra regido por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), coloca en situación de peligrosa desventaja a los países más pobres. En el caso de México, esta situación ha sido experimentada además a través del establecimiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, en el cual se firmaron diversos acuerdos que ponen

---

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

en desventaja a los productores nacionales, debido al atraso tecnológico y a los subsidios a la agricultura que otorgan los Estados Unidos a los productores de ese país.<sup>1</sup>

Por otra parte, Stiglitz (1998: 31) también ha criticado al paquete de reformas que alentó el Consenso de Washington ya que se hace "...uso de un pequeño conjunto de instrumentos (incluyendo estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y privatización) para alcanzar una meta relativamente estrecha (el crecimiento económico)". Stiglitz afirma que se necesita un conjunto más variado de instrumentos para alcanzar una meta bastante más amplia (es decir, aumentos en los niveles de vida). Señala que la recomendación de políticas de golpes agresivos y preferenciales contra la inflación se basa en el supuesto de que 1) la inflación resulta costosa; 2) una vez que empieza a aumentar, la inflación tiende a acelerarse hasta quedar fuera de control; y 3) resulta muy costoso revertir los aumentos de la inflación. Con base en estudios empíricos que analizan el costo que tiene la inflación para el crecimiento económico, Stiglitz (1998: 8) señala que existe escasa evidencia de que una tasa de inflación de hasta 40% resulte costosa en términos de crecimiento. Este autor sostiene que "el control de las tasas alta y mediana de inflación debiera ser una política prioritaria, pero es poco probable que una mayor presión para disminuirlas pudiera mejorar significativamente el funcionamiento de los mercados" (Stiglitz, 1998: 8).

Los datos sobre desempeño económico muestran que el modelo neoliberal seguido durante los últimos cuatro sexenios logró una estabilidad macroeconómica muy frágil,<sup>2</sup> con un muy bajo y a veces negativo crecimiento económico. A pesar de haber mantenido una tasa de inflación de un dígito (llegando a 3.33% en el 2005), la economía mexicana creció en los últimos cinco años (del último trimestre de 2000 al correspondiente a 2005). El producto interno bruto (PIB) creció a tan sólo 1.8% anual, que en términos *per capita* representa 0.7% anual.

En México, la manera como se puso en marcha el control de la inflación tuvo impactos directos sobre el bienestar de la población. En primer lugar, una herramienta central en el intento por frenar la inflación fue el control salarial. Para justificar esta política, el gobierno argumentó que pretendía "evitar el cierre masivo de empresas y el crecimiento descontrolado del desempleo" (Aspe, 1993: 18). Sin embargo, se ha afirmado que los controles salariales fueron innecesarios, ya que la austeridad fiscal y monetaria habría sido suficiente para detener la inflación (Gould, 1996: 27).

Por otra parte, si bien la liberalización de los mercados de bienes intensificó la participación de México en los mercados internacionales, el sesgo antiexportador del modelo de sustitución de impor-

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que a pesar de las fuertes críticas al modelo de sustitución de importaciones, el nuevo modelo exportador mexicano está fuertemente sustentado en la industrialización lograda durante el periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo, muchas cadenas productivas fueron destruidas al favorecerse la importación de productos intermedios.

<sup>2</sup> Muestra de la fragilidad macroeconómica son las crisis posteriores a 1982. Como resultado de la de 1986, la tasa de inflación llegó a casi 160% en 1987. La crisis de diciembre de 1994 conllevó a tasas de inflación de 52 y 78% en 1995 y 1996, respectivamente.

taciones fue reemplazado por un sesgo proimportador en el nuevo modelo secundario exportador (Guillén, 2003: 9-10).<sup>3</sup> De esta forma se constata una desustitución de importaciones y un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones.<sup>4</sup> El nuevo modelo exportador se ha sustentado en el crecimiento de la industria maquiladora y en las nuevas actividades exportadoras de las empresas multinacionales que se caracterizan por su escaso eslabonamiento productivo interno (3% de proveedores nacionales), y la utilización de mano de obra con bajos salarios y sin protección laboral (Guillén 2003: 10). Asimismo, los gobiernos abandonaron su papel activo en la economía, dejando a la deriva y expuestas a la desleal competencia internacional a las diversas ramas productivas nacionales.

La liberalización de los mercados de capitales también desestabilizó la economía nacional al ser sometida a los caprichos de los capitales golondrinos. Por otra parte, el mantenimiento de tasas reales de interés altas para atraer este tipo de capitales desalentó la inversión productiva. Esta medida, propuesta en el Consenso de Washington, no alentó el ahorro interno como había sido supuesto. El mismo Stiglitz se preguntaba cómo era posible sostener que altas tasas de interés, conjuntamente con la liberalización de los mercados de capital, podían construir fábricas con dinero que entra en un día y sale por la noche. Las tasas de interés altas para controlar la inflación hacen casi imposible la inversión, por tanto, en lugar de que los trabajadores en empleos poco productivos pasen (en periodos de ajuste) a empleos más productivos, pasan al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Esto se debe a que las tasas reales de interés elevadas representan el precio del capital. Las políticas que alientan el alza de las tasas de interés reales y la disminución de los salarios reales producen una redistribución del ingreso a favor del capital y en contra de los trabajadores.

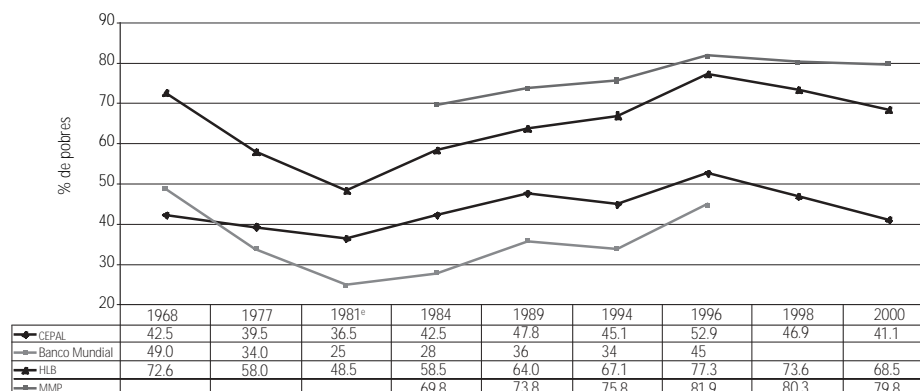
La evolución de la pobreza en nuestro país muestra un patrón de retroceso como se aprecia en la gráfica 1. En ésta se presentan cuatro cálculos distintos de la pobreza; tres de ellos se basan en lo que se conoce como método de línea de pobreza (LP), el primero es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el segundo corresponde a un cálculo de pobreza publicado por el Banco Mundial (World Bank, 2000), y el tercero está basado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, por primera vez utilizada en Coplamar (1983) y posteriormente por Enrique Hernández-Laos y Julio Boltvinik. Finalmente se presenta el cálculo de la pobreza con base en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), método que combina la medición por LP, por necesidades básicas insatisfechas y por tiempo (el necesario para el trabajo doméstico y extradoméstico y el libre).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Este autor señala que la proporción que representaban las importaciones y exportaciones en términos reales como proporción del PIB pasó de 28% en 1994 a 48% en el 2002. Por otra parte, se logró reducir la dependencia de las exportaciones petroleras, que pasaron de representar 70% del total en 1970 a 9% en 2002.

<sup>4</sup> Guillén también señala que entre 1988 y 1998 por cada 1% de aumento en el PIB, las importaciones crecieron en 3%, generando déficit comercial.

<sup>5</sup> Para una explicación de la metodología del MMIP véase Boltvinik, 1999, anexo metodológico. Para la metodología de medición de la pobreza de tiempo, véase Damián, 2003 y 2006.

Gráfica 1

**Evolución de la pobreza en México, 1968-2000**

Las tres series que inician en 1968 muestran una disminución de la pobreza durante el periodo de sustitución de importaciones, al pasar de 72.6 a 48.5% en 1981 en la serie de Hernández-Laos-Boltvinik, de 42.5 a 36.5% en la de la CEPAL y de 49 a 25% según el Banco Mundial. A partir de esa fecha, que coincide con la crisis de la deuda de 1982, la pobreza muestra una tendencia al alza, y aunque ésta tiene periodos de disminución, en general en el 2000 se tienen niveles por arriba de los prevalecientes a mediados de los ochenta. Así en la serie del MMIP, la pobreza pasa de 69.8 a 79.8% entre 1984 y 2000, en la de Hernández-Laos-Boltvinik aumenta de 58.5 a 68.5% y sólo la de la CEPAL presenta una ligera disminución ya que pasa de 42.5 a 41.1%.<sup>6</sup> No obstante, en todos los cálculos la pobreza es superior o cuando menos casi igual en 2000 que en 1994. Por tanto, podemos decir que, en general, las reformas estructurales no mejoraron las condiciones de vida de la población en la década de los noventa. Por otra parte, el rápido crecimiento económico experimentado entre 1996 y 2000 (del 5.5% anual, en promedio), no logró reducir la pobreza a los niveles observados a inicios de los noventa.

**La pobreza en el siglo xxi**

El siglo xxi inicia en nuestro país con un retroceso económico. Entre 2000 y 2002 el PIB creció en tan sólo 0.3% anual, que en términos *per capita* representó una disminución de 0.6%. Con base en el pobre desempeño de la economía mexicana, la CEPAL (2002: 4, recuadro 1.1) proyectó que la pobreza en México aumentaría a 42.3% en 2001, ubicándose este flagelo en el nivel observado en 1964, casi 6 puntos porcentuales por encima de 1981, y más de un punto porcentual del 2000.

<sup>6</sup> La serie del Banco Mundial llega hasta 1996 y para esa fecha la pobreza había aumentado en más del doble al pasar de 25% en 1981 a 45% en 1996.

Para sorpresa de propios y extraños, en 2003 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), dio a conocer sus cálculos de pobreza 2002, que mostraban una disminución de ésta con respecto a 2000, pero sobre todo la pobreza extrema (denominada alimentaria por el gobierno federal) en las zonas rurales.<sup>7</sup> Ante la inesperada baja de la pobreza, la CEPAL (2003), Boltvinik (2003 a, b, c, d y e) y Damián (2003 a, b, c, 2004, y en prensa) analizaron en que grado los cambios metodológicos realizados a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002 afectaban la comparabilidad con la encuesta de 2000.

A pesar de que la CEPAL rectifica a la baja su proyección de pobreza al año 2002, (ubicándola en 39.4%, casi tres puntos porcentuales por debajo de lo proyectado), en el *Panorama Social de América Latina* 2003 el organismo advierte que: “probablemente las cifras correspondientes al 2002 no sean del todo comparables con las de 2000, en especial las áreas de baja densidad (rurales), debido a los cambios inducidos en el diseño muestral de la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares, relativos básicamente al tamaño y distribución de la muestra” (CEPAL, 2003:5)

En el mismo documento, más adelante, la CEPAL (2003: 58) dedica un recuadro para exponer cuáles fueron los cambios metodológicos más relevantes de la encuesta 2002 y cómo afectaron éstas la evolución de variables sociodemográficas que a su vez influyen en la evolución de la pobreza. La CEPAL se pregunta si la baja en la pobreza y la indigencia “pueden atribuirse a la dinámica económica y a los efectos de la política social, o deben entenderse como un fenómeno de carácter netamente estadístico provocado por el hecho de que la ENIGH del 2002 difiere de la 2000 en al menos tres aspectos: las consideraciones para determinar el tamaño de la muestra que es mucho mayor (17 167 hogares en comparación con 10 108 hogares), los criterios de distribución de las viviendas utilizados en el diseño de la muestra y los cambios en el cuestionario, que permitieron captar mayores volúmenes de ingreso en ciertas partidas”. Finalmente el organismo sostiene que “resulta evidente que los factores mencionados (es decir, los cambios metodológicos de la ENIGH 2002) podrían tener un efecto importante en los resultados de pobreza y distribución del ingreso. A manera de ilustración, si el tamaño de los hogares (rurales) de menores ingresos hubiera evolucionado (en 2002) conforme a lo previsto —por ejemplo, una disminución de dos décimas respecto del valor de 2000 (5.9 personas)—, la tasa de pobreza extrema se ubicaría alrededor de 18%, una cifra superior a las estimaciones derivadas de los datos de la ENIGH 2002”. Pero este organismo optó por mantener como oficial el dato

<sup>7</sup> La Sedesol calculó los datos de pobreza 2002, basándose en la propuesta dada a conocer por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), integrado por un grupo de investigadores convocados por la misma Secretaría, para proponer el “método oficial de pobreza”. El Comité Técnico (CT) propuso tres líneas de pobreza, de las cuales la más alta fue eliminada de manera arbitraria por la Sedesol, quedándose como medida de pobreza la línea intermedia del CT, la cual sólo identifica a un subuniverso de los pobres, y el gobierno federal la denominó pobreza de patrimonio. Asimismo, la Sedesol construyó una línea de pobreza llamada de capacidades, la cual identificaría un universo de pobres, que no podrían cubrir las necesidades de alimentación, salud y educación, aun cuando destinaran el 100% de su ingreso a éstas (para conocer a detalle el método del CT y una crítica a éste véase Boltvinik y Damián, 2003).

derivado de la ENIGH 2002, ubicando a la pobreza extrema en 12.6% de la población. A pesar de la baja de la pobreza a nivel nacional por la reducción en el medio rural, los datos correspondientes a la pobreza urbana en 2002 muestran un ligero aumento de la pobreza extrema (de 6.6 a 6.9%), mientras que la pobreza, en general, se mantiene estancada (32.3 y 32.2% en 2000 y 2002, respectivamente).

En análisis de las ENIGH 2000 y 2002 realizados por Boltvinik y Damián los han llevado a afirmar también que efectivamente éstas no son comparables, debido a que presentan serias inconsistencias en la evolución de las fuentes de ingreso; el tamaño de los hogares, sobre todo en el medio rural; en el aumento de la población ocupada (para una crítica más detallada véase Damián, en prensa).<sup>8</sup> En

---

<sup>8</sup> Los señalamientos de estos dos autores coinciden con los de CEPAL y parcialmente con los señalados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en uno de sus comunicados (2003). Enumero aquí algunos de los problemas hasta ahora encontrados:

1. El aumento en el tamaño de la muestra y cambio de los criterios muestrales alteró la calidad de la información captada, lo que puede modificar las tendencias de la medición de la pobreza. El CT afirmó "los errores muestrales de la ENIGH 2002 son menores a los de la ENIGH 2000, particularmente para los estratos de menores ingresos". Una conclusión lógica de la afirmación anterior hubiese llevado al CT a poner en duda la evolución de la pobreza, no obstante, a pesar de su propia observación, deciden dar por buenos los resultados derivados de las ENIGH.
2. El cuestionario sufrió cambios, pero sobre todo aumentaron las preguntas dirigidas a captar el ingreso de los hogares. Desde el punto de vista del Comité ello no tuvo impacto significativo porque estas preguntas sólo representan menos del 1% del total del ingreso (Cortés, 2003, citado en Banco Mundial, 2004: 67). No obstante, lo que no mencionan los miembros del CT es que estos rubros aumentaron al doble en el decil más pobre rural (que pasaron de representar 8% en 2000 a 16% en 2002). Por otra parte, CEPAL expresa su sorpresa por el aumento real del ingreso por trabajo en las familias rurales de 17% y del grado en que aumenta el ingreso total de los dos deciles más pobres rurales (CEPAL, 2003: 58).
3. La baja en la pobreza se explica en gran medida por el aumento de la renta imputada de la vivienda, el cual es un ingreso virtual y no constituye un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares (al respecto véase Damián 2003c y Cortés, 2005).
4. La evolución de rubros de ingreso captados por la encuesta no corresponden a la evolución que se deriva de las fuentes de información. Esto es particularmente importante en lo que respecta a las transferencias de ingreso. Por ejemplo, en la encuesta el ingreso por concepto de remesas del exterior aumenta en 16%, cuando el Banco de México (Banco Central) reporta un crecimiento de 50%. Las transferencias gubernamentales de apoyo al campo (Procampo), aumentan 131%, a pesar de que los datos administrativos presentan una reducción del 2% (en este aspecto véase también CEPAL, 2003). El ingreso proveniente del programa de lucha contra la pobreza *Oportunidades*, aumenta más del doble de lo reportado en los datos administrativos.
5. En coincidencia con la CEPAL, Boltvinik y Damián observan una caída en el tamaño del hogar en los deciles más pobres rurales (6 y 18% en los dos primeros deciles), lo que contribuye a la baja de la pobreza, dado que el método del gobierno está basado en el ingreso por persona.
6. El número de ocupados en la ENIGH aumentó 1.3 millones por año entre 2000 y 2002, en agudo contraste con un aumento de sólo 500 mil reportados por la Encuesta Nacional de Empleo, la especializada en el tema. Este organismo calcula que si tan sólo el tamaño del hogar en las áreas rurales se hubiese comportado con lo esperado, la indigencia no hubiese bajado de 15.2% a 12.6%, sino que hubiese aumentado a 18.6%.



2004 la ENIGH sufrió nuevas modificaciones que no permiten la comparabilidad de las encuestas debido a los cambios tan dramáticos en las condiciones de habitabilidad que se observan en el medio rural, que no se observaban en encuestas anteriores. Por ejemplo, de 2000 a 2002 el porcentaje de personas que habitan viviendas con excusado con conexión de agua pasó de 15.2 a 16.4% y para 2004 el porcentaje llegó a 35.3%. Es decir, en el primer bienio el aumento del porcentaje fue de sólo 8%, y en el segundo de 115%, algo que difícilmente puede suceder en tan poco tiempo. Este súbito mejoramiento también se observa en otros satisfactores como el refrigerador, lavadora, gas para cocinar, agua entubada dentro de la vivienda. Es evidente que la ENIGH 2004 presenta un mundo rural mágicamente distinto al observado en 2000 y 2002 (véase cuadro 1). Todas las inconsistencias de las ENIGH favorecen curiosamente la baja en la pobreza. No obstante, el gobierno federal, a través del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CT), anunció que la pobreza entre 2002 y 2004 bajó, pero sólo en el medio rural (de 65.4% a 56.9%), mientras que en el urbano se mantuvo constante.

Cuadro 1

**Cambio en la disponibilidad de algunos satisfactores de la vivienda, zonas rurales  
(localidades menores a 2 200 habitantes) 2000, 2002, 2004. ENIGH**

Satisfactor	Año			Cambio porcentual en el periodo		
	2000	2002	2004	2000-2002	2002-2004	2000-2004
Refrigerador	41.8	47.1	58.9	12.6	25.0	40.8
Lavadora	23.3	27.8	42.2	19.5	51.8	81.4
Utiliza gas para cocinar	43.1	44.5	70.2	3.2	57.6	62.6
Utiliza leña para cocinar	56.4	54.8	29.4	-2.7	-46.4	-47.89
Cuenta con agua entubada dentro	18.2	19.0	40.3	4.1	112.3	121.0
Cuenta con excusado con conexión al agua	15.2	16.4	35.3	8.2	115.4	133.0
No tiene servicio sanitario	26.6	21.0	12.0	-21.1	-42.9	-54.9
Tiene conexión al drenaje	9.1	12.4	30.6	36.4	146.7	236.5
Quema la basura	74.8	74.3	46.9	-0.7	-36.9	-37.3
La basura la recoge el servicio público o privado	14.4	16.7	37.3	15.9	123.0	158.4

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

Cuando analizamos la pobreza en todas sus dimensiones, y la medimos correctamente, nos encontramos que ésta no se ha reducido en los últimos cuatro años. El cuadro 2 presenta la evolución de la pobreza total, urbana y rural entre 2000 y 2004,<sup>9</sup> según el MMIP. La primera línea del cuadro se refiere a la población indigente, es decir, a la que satisface menos de 50% las normas de los componentes del MMIP. A nivel nacional, el porcentaje de indigentes baja ligeramente entre 2000 y 2002, pero repunta en 2004. Esto último se explica por el aumento en la indigencia registrado en el medio urbano (que pasa de 28.5 a 26% y a 30.6% del total de la población). En términos absolutos, en los primeros cuatro años del presente siglo, el número de pobres indigentes urbanos pasó de 20.7 a 24.1 millones.

Cuadro 2

**Evolución de la pobreza total, urbana y rural en México, MMIP, 2000-2004**  
(Porcentaje de la población)

	Nacional			Urbana			Rural		
Estratos	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Indigentes	41.5	37.4	39.2	28.5	26.0	30.6	79.8	72.5	66.4
Pobres no indigentes	38.9	40.0	42.1	46.3	45.7	46.8	17.2	22.5	27.5
Total de pobres	80.4	77.4	81.3	74.8	71.7	77.3	97.0	94.9	93.9
No pobres	19.6	22.6	18.7	25.3	28.3	22.7	3.0	5.1	6.1

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

La pobreza no indigente urbana (los que satisfacen más de 50%, pero menos de 100% de sus necesidades), se mantiene casi constante en el primer bienio y crece ligeramente en 2004. Con ello, la pobreza total (indigente y no indigente) urbana aumentó más de tres puntos porcentuales en cuatro años, lo que, aunado al crecimiento de la población, representó 6.6 millones de pobres urbanos más.

En el medio rural y de manera lógica con las inconsistencias encontradas en las encuestas, se aprecia una disminución constante de la indigencia en todo el periodo (de 79.8 a 66.4%). Sin embargo, esta reducción se tradujo en un incremento de la pobreza no indigente, que pasó de 17.2 a 27.5% entre 2000 y 2004. Como resultado, la pobreza total en el medio rural disminuye en un poco más de tres puntos porcentuales. En términos absoluto, la reducción de personas pobres en el medio rural fue de cerca de 300 mil, lo cual puede atribuirse más a los problemas de comparabilidad de las ENIGH, que a un verdadero mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural.

<sup>9</sup> El dato de 2000 es ligeramente distinto al presentado en la gráfica 1 debido a que en ésta se conserva la comparabilidad con las encuestas levantadas en los noventa, mientras que en el cuadro 2, el cálculo de la pobreza incorpora algunas de las modificaciones que se realizaron en el cuestionario, como una mayor desagregación de los niveles educativos, entre otros. No obstante, a pesar de las dificultades impuestas por los cambios metodológicos antes expuesto, el cálculo de la pobreza intenta lograr la comparabilidad entre las tres encuestas (2000, 2002 y 2004).

En resumen, podemos decir que desde los ochenta la pobreza en México ha aumentado en mayor grado durante los años de crisis, situación que los periodos de crecimiento económico no han logrado revertir. Ello ha significado un sacrificio de la mayoría de la población, sobre todo de la clase trabajadora que ha tenido que cargar con el peso de los programas de austeridad y control de la inflación. La política social, por otra parte, fue rediseñada bajo principios de focalización y de asistencialismo, cuyos resultados han sido muy cuestionables, dados los altos índices prevalecientes de pobreza. Ante la disyuntiva de un cambio de gobierno, se presenta el reto de modificar el modelo actual de política social. No obstante, surgen las preguntas de hacia dónde queremos ir y cuál es el esfuerzo y que tipos de carencia debe atacar un nuevo gobierno con inclinación socialdemócrata de izquierda.

### **Hacia dónde queremos ir en materia de política social**

El espíritu de la Constitución mexicana, emanado de los ideales revolucionarios, establece como un derecho de todo mexicano alcanzar un nivel de vida digno. Asimismo, establece las obligaciones del Estado para lograrlo. No obstante, el proceso de construcción de un Estado de Bienestar (EB) que garantice este derecho ha enfrentado diversos obstáculos en México.

Durante los gobiernos posrevolucionarios, el alcance de los beneficios otorgados mediante el EB quedó en manos de los gobernantes, quienes establecieron una serie de derechos socioeconómicos con un esquema de arriba hacia abajo. De esta forma el principio posrevolucionario de "justicia social" se limitó al acceso universal a la educación básica (primaria en un principio y más recientemente secundaria y preescolar).<sup>10</sup>

En Europa, una vez que ganaron el derecho al sufragio universal, los sindicatos empezaron a ocupar centros de poder dentro de la dinámica democrática, con lo que legislaron a favor de una amplia gama de derechos socioeconómicos. En cambio, el movimiento sindical mexicano fue cooptado y controlado por las élites y grupos en el poder y, por tanto, su lucha por los derechos sociales fue limitada (Brachet-Márquez, 2004).

No obstante lo anterior, en el periodo de sustitución de importaciones, el gobierno federal creó mecanismos e instituciones encaminadas a proteger el ingreso de los hogares. Se combinaron programas universalistas, como el de la educación básica, o bien el del subsidio a la producción de bienes básicos, como la tortilla o el frijol, el mantenimiento de precios de garantía, etc., conjuntamente con programas con una tendencia a focalizar la ayuda a los pobres, por ejemplo, la red de tiendas Conasupo-Coplamar, leche Liconsa. Si bien dichos programas buscaban mejorar la calidad de vida de la población, en su tiempo se tenía muy claro que no era únicamente mediante éstos que dicho objetivo se lograría. Muestra de ello es que se llevaron a cabo diversas acciones para promover el crecimiento económico y el empleo. Durante los sesenta y setenta el ideal de que todo mexicano

---

<sup>10</sup> Para una historia de la conformación del EB en México, véase Brachet-Márquez, 2004.

tuviera un nivel de vida digno parecía alcanzable, pero la crisis de la deuda de los ochenta alejó al país este objetivo.<sup>11</sup>

Debido a que el país estaba fuertemente endeudado, el gobierno tuvo pocas posibilidades de negociar las condiciones de pago de la deuda y tuvo que aceptar poner en marcha las condicionalidades en política económica (y más tarde social) impuestas por los organismos internacionales. Las “recomendaciones” fueron, como ya vimos, promover el crecimiento económico mediante el libre mercado, reducir el estado y limitar al máximo su participación en la actividad económica, liberar el mercado de capitales, invertir en capital humano y ofrecer redes mínimas de seguridad social para los pobres.

La puesta en marcha de las políticas neoliberales en materia social produjeron un cambio radical en el modelo que, aunque fuese más en teoría que en la práctica, se proponía desarrollar en un inicio un EB semejante a lo que Esping-Andersen (1990) denominó el *conservador corporativista*, hacia el modelo *liberal* o residual. Este tránsito ha significado hacer a un lado la responsabilidad del Estado para garantizar el cumplimiento de una serie de derechos socioeconómicos fundamentales y enfocarse a paliar las consecuencias más severas de la desigualdad en el desarrollo económico.

Mientras que el modelo conservador corporativista se desarrolló colocando al empleo en el centro del desarrollo del EB, el modelo liberal residual coloca al “libre” mercado como su eje fundamental. De esta forma, el primero, provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen, casi siempre, de las aportaciones personales, y por tanto, del empleo. Esping-Andersen lo denomina conservador dado que la seguridad social cubre a los familiares y dependientes del trabajador, reforzando las instituciones familiares. El segundo modelo está dominado por la asistencia social y los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, o sea tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social (esta se lleva a cabo en el programa Oportunidades). En este modelo los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX en Inglaterra, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado.

El tránsito hacia el EB residual en nuestro país se dio también gracias a que, como bien señala Evelyne Huber (2004), hubo poca resistencia de la clase trabajadora mexicana a las transformaciones en materia de política social debido a que los sindicatos se encontraban cooptados por el partido gobernante, el PRI, que llevó a cabo las reformas. De igual forma, Huber sostiene que esto ha sido

---

<sup>11</sup> En los años setenta, diversos analistas hicieron llamamientos en torno al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Se propuso desde entonces iniciar una estrategia de apertura gradual de la economía mexicana (véase Calva, 2004), pero el gobierno mexicano optó por continuar con una política económica proteccionista, aumentando el endeudamiento público (gracias a los excedentes petroleros, la abundancia de petrodólares y las bajas tasas de interés internacional), y sobrevaloración del dólar. Lo anterior, conjuntamente con un cambio radical de las condiciones internacionales (aumento de las tasas de interés, recesión en los países desarrollados, etc.) conllevó a la crisis de 1982.

posible también a que los puestos claves en los gobiernos latinoamericanos han sido ocupados por tecnócratas pertenecientes a “los circuitos de educación que han formado, de manera creciente, economistas latinoamericanos en las universidades estadounidenses, en donde han absorbido una visión del mundo neoliberal, y que además circulan entre empleos en las instituciones financieras internacionales y en gobiernos nacionales”.

Con el predominio de la ideología neoliberal, los programas universales (como el subsidio a la tortilla) fueron fuertemente criticados bajo el argumento de que no canalizaban “eficientemente” los recursos hacia los más pobres, además de filtrar los beneficios hacia las clases no “merecedoras”. Se supuso, que con los programas focalizados se lograría destinar de una manera más eficiente los recursos identificando a los que verdaderamente necesitan el apoyo. Sin embargo, este argumento no consideró el costo que conlleva que los programas focalizados no lleguen a los más pobres.

### Los vicios de los programas focalizados

En 1997 se puso en marcha en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres (ahora Oportunidades). Este programa pone en práctica el modelo liberal residual, en el cual reciben transferencias del Estado sólo aquellos que prueben no tener medios para solventar sus necesidades. Conviene, por tanto, revisar a detalle qué problemas tiene este enfoque, pues se ha proclamado como la mejor solución para reducir la pobreza, porque cuesta menos y es supuestamente más eficiente al no haber dispendio de recursos hacia quienes no lo necesitan.

Los programas focalizados han sido criticados desde distintas perspectivas (véase Sen, 2003; Cornia y Stewart, 2003; y Boltvinik, 2004). Sen señala, por ejemplo, que la palabra focalización (que en inglés es *targeting*) viene de la palabra *target* cuyo significado es “blanco que no se mueve”. Por tanto, en los programas focalizados se concibe a la población objetivo como un agente pasivo. Bajo esta perspectiva, los objetos de la focalización se vuelven pacientes no agentes. Sin embargo, ello desvirtúa el objetivo de la lucha contra la pobreza, que de acuerdo con Sen, debe tener una visión más centrada en la actividad de los beneficiarios.

Sen señala varios de los vicios que se desarrollan en los programas de focalización. El primero, es que dado que se pretende no “desperdiciar” los recursos, los beneficiarios deben demostrar que requieren el apoyo y, por tanto, pueden recurrir a la manipulación de la información. No obstante, Sen señala que la alteración de la información falsifica las cosas, más no modifica en sí misma la verdadera situación económica de fondo.

Otro de los problemas que se generan con la focalización es la distorsión de los incentivos. Por ejemplo, se pueden presentar cambios en la oferta de mano de obra, al evitar trabajar para seguir recibiendo el beneficio. Sen también narra su experiencia en programas focalizados desarrollados en África, en donde las familias mantienen en total inanición a los menores para calificar en los programas de focalización de alimentos.

La focalización trae consigo una descalificación y estigma de los beneficiarios. Al recibir el recurso, automáticamente adquieren la connotación de “pobres”, situación que desalienta a posibles beneficiarios, o bien atenta contra la dignidad de los mismos.

Las pérdidas económicas administrativas son otro fenómeno que trae consigo la focalización. Mientras más precisa se quiera la focalización, más costosa será y conllevará a una mayor intromisión. Para ejemplificar este fenómeno en México, retomaremos el procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en las localidades urbanas, que describen Escobar y González de la Rocha (2004) en una evaluación realizada al programa Oportunidades en lo urbano. Identifican cinco etapas: 1) definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor marginación de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión (con lo que se deja fuera a los pobres que no viven en esas zonas, no obstante necesitar el recurso); 2) “difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa;<sup>12</sup> 3) la operación por tres meses de módulos de atención; 4) el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa, y 5) la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

La exclusión de beneficiarios es muy alta mediante este procedimiento. De acuerdo con la evaluación del método de selección de Oportunidades en lo urbano, Gutiérrez *et al.* (2003) afirman que deja fuera del programa a 40% de los hogares que deberían de ser beneficiarios. Se advierte en el documento que la encuesta de hogares utilizada en áreas rurales y urbanas pequeñas aumenta la efectividad de la focalización a 79%, pero el costo de incorporación de nuevas familias es muy alto, por lo que los evaluadores no recomiendan su utilización en lo urbano.

Sen resalta también que los programas focalizados conllevan a prácticas invasivas. Oportunidades muestra claros ejemplos. Escobar y González de la Rocha (2004: 280) reportan que una vez que los solicitantes llenan un cuestionario tienen que recibir una visita domiciliaria para que verificadores comprueben los datos proporcionados. Tales verificadores buscan “pertenencias escondidas”. De esta manera, la población se enfrenta a un proceso de verificación denigrante.

Por otra parte, Sen también menciona que los programas focalizados dan origen a pequeños grupos de poder. Por ejemplo, Escobar y González de la Rocha (2004) señalan que en las comunidades urbanas donde se recibe Oportunidades las faenas son organizadas “por vocales,<sup>13</sup> maestros o personal de salud (p. 267), aunque como señalan (Meneses, *et al.*, 2004: 109) las faenas no forman parte de las reglas de operación, por tanto, se obliga a las beneficiarias a realizar labores que no debería. Asimismo,

<sup>12</sup> Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga que no permite a la población identificar si son candidatas o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo que como veremos parece ocurrir de manera generalizada.

<sup>13</sup> Las vocales son titulares beneficiarias de Oportunidades que son elegidas en asamblea para integrar un Comité de Promoción Comunitaria.

Escobar y González de la Rocha (2004: 267) afirman que las vocales piden cuotas para realizar los trámites con Oportunidades, en las escuelas las cuotas aumentan y en las clínicas se cobra cuotas por atender a los enfermos. Cobrar cuotas constituye un acto de corrupción, dado que ese dinero, al no ser un requisito del programa, va directamente a los bolsillos de quienes lo solicitan. Finalmente, es importante señalar que la información de beneficiarios de Oportunidades se ha utilizado para la manipulación política de la población. Lo anterior ha sido documentado en la prensa nacional.<sup>14</sup>

## Cuando no se da en el blanco

### El costo humano de la exclusión de programas focalizados

El argumento que sustentó la puesta en marcha de los programas focalizados fue que los universales tenían fugas hacia los sectores sociales que no los requerían. Se supuso que los programas focalizados permitirían reducir al máximo las fugas a los no objetos de la focalización. Como bien señalan Cornia y Stewart (2003), para evaluar los programas de focalización, se utilizan los estudios costo-beneficio, los cuales basan su análisis en la prevención de los errores tipo II, es decir, evitar la inclusión de los no pobres (E, de exceso de cobertura). Sin embargo, nunca se considera el error tipo I, es decir, el no incluir con la focalización a muchos pobres (F, de fallas en la focalización.)

Estos autores afirman que cuando se procura un nivel bajo de errores E se tienden a aumentar los errores F. Además de la exclusión que puede darse porque la población objetivo carece de la información (o documentación) necesaria para pertenecer al programa, se presentan problemas de incorporación por la falta de tiempo o de la documentación necesaria para realizar los trámites (como los señalan Escobar y González de la Rocha, 2003, al evaluar Oportunidades en áreas semiurbanas). También quedan hogares excluidos debido a que no cumplen los requisitos (como vivir en zonas no pobres, o tener materiales duraderos en la vivienda, aunque su condición de pobreza fuese aguda).

Con base en el análisis de la experiencia en ocho países (incluyendo México) Cornia y Stewart (2003) observan que existen altos costos de bienestar y eficiencia productiva tanto presentes como futuros debido a la desnutrición de los menores y adultos excluidos del programa.

Plantean que los errores a minimizar pueden expresarse en la ecuación siguiente:

$$(aNPC + bPNC) / N$$

---

<sup>14</sup> Se reportaron sucesos en los que beneficiarios de Oportunidades fueron "acarreados" a mítines del candidato oficial del Partido Acción Nacional, con la promesa de participar en rifas de autos y televisiones (véase los periódicos *Reforma*, *Milenio* y *La Jornada*, 4, 5 y 6 de marzo de 2006). Asimismo, la revista *Proceso* en su edición 1535 (2 de abril de 2006) documentó el uso de los patrones de beneficiarios en favor de la campaña del mismo candidato.

Donde NPC es la población no pobre cubierta, PNC es la población pobre no cubierta,  $a$  y  $b$  son los ponderadores con los que se calcula los errores de inclusión y exclusión, y  $N$  el total de la población.

De acuerdo con los autores siempre se asume que  $a = 1$  y  $b = 0$ . No obstante,  $b > a$ , por lo que una intervención nutricional que no llegue a la población objetivo es más grave que la fuga hacia grupos no destinatarios, la cual aumenta el costo de la intervención más no afecta el logro de su objetivo básico.

Para capturar el costo de la focalización ICornia y Stewart proponen considerar el costo inmediato en términos de bienestar ( $w$ ), así como el valor actual del ingreso futuro perdido ( $Y^*$ ) como resultado de la falla consistente en no llegar a algunos hogares pobres (PNC).

En el caso de la desnutrición de la población adulta, el costo inmediato se relaciona con el nivel de productividad laboral alcanzado en el corto plazo, contra el que alcanzaría en caso de estar bien nutrida. En lo referente a los infantes, se deben considerar los retrasos en el crecimiento en la infancia, el coeficiente intelectual y el rendimiento escolar y la productividad laboral en el largo plazo. Los autores realizan un cálculo grueso de los errores de focalización y llegan a la conclusión que el valor de los ingresos futuros perdidos resulta de magnitud considerable en relación con el valor promedio de las filtraciones de los programas, por tanto, los programas de asistencia alimentaria que reducen los errores  $E$  pero aumentan los errores  $F$  tenderían a incrementar el error total  $E$  y  $F$ . A continuación analizo los errores de focalización del programa Oportunidades.

## Los errores de focalización de Oportunidades

Para ubicar a los posibles beneficiarios de Oportunidades se eligen, en primera instancia, las localidades o los AGEB (no a los hogares como cuando se mide la pobreza) con alta o muy alta marginación de acuerdo con el índice de Conapo. El índice de marginación (IM) que se utilizaba para ubicar a las zonas que deben ser atendidas por el "Progres- a Oportunidades", es una variante del método de Necesidades Básicas Insatisfechas o NBI (véase Boltvinik, 2004), pero el número de variables seleccionadas es menor que cuando se mide la pobreza por este método, además de que los umbrales son muy bajos y, generalmente, se asocian con la pobreza extrema.<sup>15</sup>

El primer error de inclusión de Oportunidades se comete al elegirse solamente áreas con alta y muy alta marginación debido a dos razones. La primera es que los hogares en condición de marginación que no viven en localidades de alta o muy alta marginación quedan fuera. La segunda es que el

<sup>15</sup> Los indicadores de carencia utilizados en el IM son educación (porcentaje de analfabetismo y de personas sin educación primaria); viviendas (porcentaje de viviendas sin agua entubada, de las que no tienen drenaje ni servicio sanitario exclusivo, de las que tienen piso de tierra, de las que no cuentan con energía eléctrica, y las que presentan hacinamiento); un indicador indirecto de ingreso (porcentaje de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos); distribución de la población (localidades con menos de 5 mil habitantes); y una medida indirecta de ingreso (porcentaje de ocupados que ganan menos de dos salarios mínimos (Conapo, 2001, figura 1:15).



programa está diseñado para que los hogares reciban el apoyo monetario siempre y cuando cumplan con las corresponsabilidades del programa (asistencia a las escuelas, a las pláticas de orientación y a las citas médicas en las clínicas de salud). Una vez que se elige a una localidad se verifica si la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación permiten operar en forma integral el componente de alimentación, salud y educación.<sup>16</sup> De esta forma, los hogares más pobres del país quedan fuera ya que por lo general no cuentan con (o no están cerca de) los servicios de salud (clínicas) y de educación (primaria y secundaria).

Una vez elegida la localidad a ser atendida por Oportunidades se realiza un proceso de selección de los hogares beneficiarios, fase en la que una vez más se excluye a hogares pobres del beneficio. En las zonas rurales se levanta una encuesta a 100% de los hogares (aunque quedan fuera de la posibilidad de ser elegidos los hogares que no tienen quien conteste la encuesta) y en las zonas urbanas y semiurbanas se lleva a cabo un proceso de incorporación voluntaria que culmina con visitas domiciliarias de los potenciales beneficiarios que cubren el perfil de pobre. La elección de los hogares se realiza mediante el método de componentes principales, en el cual se divide en dos grupos a la población según si su ingreso está por arriba o por debajo del costo de la canasta normativa alimentaria de Coplamar<sup>17</sup> se incluyen las variables socioeconómicas, excepto el ingreso de los hogares, y con base en los resultados se eligen a los hogares beneficiarios. Desde la primera evaluación del programa (Sedesol, 1999) se detectó que el método dejaba fuera a hogares que sí requerían el apoyo, por lo que se realizó un proceso de "redensificación" procurando atender a los pobres extremos excluidos, sin embargo, como mencionan algunas evaluaciones, la exclusión prevalece. Por ejemplo, en el trabajo de Meneses *et al.* (2004: 105) se afirma que 76% de las vocales entrevistadas declaró no saber los motivos por los cuales algunas familias quedaban fuera, y declararon *"que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos ... y que están dentro del Programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios"*.

En las áreas urbanas se utiliza un módulo de incorporación al cual los interesados tienen que acudir a llenar un cuestionario para ver si son elegibles. De acuerdo con un documento de evaluación del programa, este método no logra identificar al 40% de los hogares que deberían de ser beneficiarios en las áreas urbanas (Gutiérrez *et al.*, 2003). Se advierte en el documento que el otro método de identificación de hogares utilizado en áreas rurales y urbanas pequeñas, que consiste en encuestar a toda la población que vive en las localidades seleccionadas, aumenta la efectividad de la focalización al 79%, pero que el costo de incorporación de nuevas familias es muy alto, por lo que los evaluadores no recomiendan su utilización en lo urbano.

<sup>16</sup> En las Reglas de Operación de Oportunidades 2002, aparece el número de kilómetros de distancia a la que pueden ubicarse los centros de salud, escuelas primarias y secundarias, según tipo de carretera (federal, estatal o municipal, véase cuadro 1A).

<sup>17</sup> Que identifica a los pobres extremos y se actualiza con índices de precios.

La evaluación 2003 confirma además que el procedimiento mediante módulos de incorporación no permite que muchos hogares puedan incorporarse por falta de tiempo. Según esta evaluación “los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos” (Escobar y González de la Rocha, 2004: 266). Esta situación es aún más grave en los hogares donde las mujeres trabajan o tienen mucha carga doméstica, las cuales no pudieron acudir a los módulos (*Ibid*: 281).<sup>18</sup>

A su vez, en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, para recoger los suplementos alimentarios y asistir a las múltiples citas, pueden convertirse en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien dejarlos), puede hacer poco atractivo el beneficio (*Ibid*).

Adicionalmente, para excluir a los hogares “no merecedores” del programa se utilizan unos filtros. Un hogar tanto rural como urbano que posea un refrigerador, una lavadora, un vehículo, o acceso a servicios de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etc.) queda potencialmente eliminado del programa ya que estas variables tienen un puntaje muy alto de ponderación en el método de elección. Por ejemplo, el refrigerador tiene un ponderador de casi un 25%, y más del 46% de los hogares pobres alimentarios urbanos y el 20% de los rurales cuentan con este equipamiento básico.

### La exclusión en cifras

Hasta antes de 2002, el cálculo de exclusión de familias pobres de Oportunidades (antes Progresá) se realizaba comparando el número de hogares beneficiados por el programa, contra el de los hogares que tenían un ingreso *per capita* por debajo de la línea de pobreza (LP) utilizada en el propio programa en el análisis discriminante. Sin embargo, a raíz de la propuesta de medición de la pobreza del CT, la Sedesol estableció una LP (mal) llamada de capacidades que identifica a los hogares que no lograrían satisfacer las necesidades de alimentación, salud y educación (pública), es decir los tres ejes de apoyo de Oportunidades, aun cuando destinara 100% de su ingreso a éstas. Lo anterior supondría que para satisfacer esas tres necesidades, la población con un nivel igual o ligeramente superior a la LP de capacidades tendría que vivir desnudo, en la calle, no tendría utensilios para preparar y consumir alimentos, no tendría muebles, en resumen, no podría satisfacer ninguna otra necesidad.

---

<sup>18</sup> Esta falla también es señalada en la evaluación realizada por el grupo de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública que afirman que la incorporación mediante módulos “abre la posibilidad de una autoselección o autoexclusión de familias. Dado que [...] se puede dar un sesgo si las personas con más recursos y mayor capital social son las que acuden a los módulos (Meneses *et al.*, 1994).

Cuando Oportunidades (antes Progresá) sólo atendía a las áreas rurales, Boltvinik y Damián (2001) calcularon la cantidad de hogares en pobreza extrema excluidos del programa. Con base en la ENIGH 1996 mostraron que existía un total de 21.7 millones de pobres extremos (3.6 millones de hogares). De esos, 4 millones de pobres extremos no recibían el beneficio del programa en las áreas rurales, además de 8.7 millones en las ciudades, con lo que obtenía una cifra de *12.7 millones excluidos del Progresá*, que representa 58.5% pobres extremos indetificados con la LP; mientras *la población incluida sería de sólo 9 millones*. Es decir, con la propia LP del Progresá, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida, y del 58.5% si se calcula sobre el universo que debió incluirse.

A partir de la definición de la LP de capacidades, el discurso del gobierno federal ha relacionado la cobertura del programa, con el número de familias clasificadas como pobres de capacidades. Sin embargo, la utilización de métodos distintos para la identificación de hogares beneficiarios y para medir la pobreza ha conllevado a serias contradicciones sobre quiénes deberían de ser los beneficiarios y a quién se le otorga, en la práctica, el beneficio. Si tomamos ahora que los pobres de capacidades deberían de ser los beneficiarios del programa, nos encontramos una vez más con graves errores de inclusión y exclusión del programa.

Las ENIGH 2002 y 2004<sup>19</sup> fueron las primeras en incluir una pregunta específica que busca detectar a los hogares que reciben transferencias gubernamentales a través de Oportunidades. En 2002 la encuesta muestra que el número de hogares que declararon recibir ingresos del Progresá-Oportunidades fue de 3.1 millones (es decir 15.6 millones de personas), cifra similar a la correspondiente con los datos administrativos del 2001 (3.2 millones de familias beneficiadas según el Tercer Informe Presidencial de Vicente Fox, 2003).<sup>20</sup> A pesar de que casi no existe diferencia entre el número de beneficiarios entre la encuesta y los datos administrativos en 2001, el cuadro 3 muestra que el error de exclusión es muy alto, 64.7% de las familias en pobreza de capacidades no recibían beneficios de Oportunidades (lo que representa, un total de 16.6 millones de pobres de capacidades excluidos). Es decir, de cada tres familias con este tipo de pobreza, sólo una recibía el beneficio. En lo que se refiere al error de inclusión, el 40% de las familias que recibían el beneficio no cubrían con el requisito de ser pobres de capacidades. Además, 16.1% del total de las familias beneficiadas no eran oficialmente pobres, ya que su ingreso estaba por arriba de la LP más alta reconocida por el gobierno federal, denominada de patrimonio.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ambas con financiamiento parcial de la Sedesol.

<sup>20</sup> El dato administrativo de cobertura de Oportunidades corresponde al año anterior al levantamiento de las encuestas, ya que las familias empiezan a recibir el apoyo monetario a finales de octubre y la ENIGH se levanta entre agosto y diciembre.

<sup>21</sup> El gobierno foxista bautizó así a la LP intermedia propuesta por el CT (LP2), considerando a ésta el umbral "oficial" que separa a los pobres de los no pobres. Esta línea cubre además de alimentación, salud y educación, los gastos en transporte, vivienda, vestido y calzado. Deja fuera muebles, blancos, productos de limpieza, utensilios, etc. (para una lista detallada de lo que excluye esta LP véase Boltvinik y Damián, 2003.)

Cuadro 3

**Errores de focalización de Oportunidades. Hogares según pobreza de capacidades y cobertura de Oportunidades, 2002-2004**

	Millones de hogares			Porcentaje horizontal			Porcentaje vertical		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
<b>2002</b>									
Cubiertos	1.8	1.2	3.1	59.7	40.3	100.0	35.7	6.4	12.5
No cubiertos	3.3	18.2	21.5	15.4	84.6	100.0	64.3	93.6	87.5
Total	5.2	19.5	24.6	21.0	79.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>2004</b>									
Cubiertos	1.8	1.6	3.5	52.7	47.3	100.0	35.5	8.4	14.1
No cubiertos	3.2	19.1	22.3	14.4	85.6	100.0	63.7	92.1	86.5
Total	5.0	20.8	25.8	19.5	80.5	100.0	99.2	100.5	100.7
	<i>Error de inclusión de no pobres</i>			<b>Error de exclusión de pobres</b>					

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

La ENIGH 2004 captó una proporción menor, que la ENIGH 2002, de hogares beneficiarios, en relación con los reportados en los datos administrativos (3.4 millones de hogares declararon recibir Oportunidades en 2004, contra 4.2 millones de hogares beneficiados en 2003, según el Informe Presidencial de ese año, de esta forma, la eficiencia en la captación del universo de Oportunidades se redujo de 95 a 82% del dato administrativo). El error de exclusión en 2004 sigue siendo casi el mismo que en 2002 (ya que el porcentaje de familias pobres de capacidades que no declararon recibir ingresos proveniente de Oportunidades fue de 63.7%), mientras que el de inclusión aumenta considerablemente (el porcentaje de los hogares beneficiarios no pobres de capacidades que reciben el beneficio aumenta de 40 a 47%, mientras que los oficialmente no pobres, es decir, su ingreso era superior a la LP de patrimonio aumentan del 16 al 23%).

Otra manera de ver la ineficacia de la focalización es constatar que, en 2004, 1.3 millones de hogares beneficiarios (casi 40% del los beneficiarios estimados por la ENIGH) cuentan con de dos a cuatro de los satisfactores que supuestamente los pondrían fuera del programa (refrigerador, baño con conexión de agua, acceso a la seguridad social y lavadora). En cambio, 4 millones de hogares que no reciben Oportunidades tienen a lo mucho uno de éstos

Los errores de exclusión e inclusión de Oportunidades son más elevados en las zonas urbanas (localidades mayores a 2 500 habitantes). Según la ENIGH, en 2004, 60% de los hogares pobres de capacidades era urbano, no obstante, de los que declararon recibir Oportunidades sólo 31% radicaba en estas áreas. Por otra parte, de los hogares urbanos que declararon ser beneficiarios, 51.2% no deberían recibir el apoyo, ya que no son pobres de capacidades. Asimismo, el error de exclusión es

altísimo, de los 2.9 millones de hogares pobres de capacidades urbanas, sólo 18.5% declaró recibir el beneficio.<sup>22</sup>

Como puede derivarse de los datos hasta aquí presentados, es falso el argumento de que la focalización evita la fuga de recursos hacia hogares "no merecedores". Oportunidades es un programa con un alto grado de errores de inclusión y exclusión. El aumento en el número de hogares beneficiarios no ha seguido criterios claros, la cobertura se amplió a las áreas urbanas y las becas educativas se otorgan hasta el nivel de preparatoria, cuando antes era hasta secundaria. Sin embargo, nunca ha existido un documento que explique con claridad cuáles son los criterios de selección de los hogares. Las reglas de operación del programa dan una idea general del procedimiento, pero los detalles de cómo se selecciona cada hogar han quedado en "documentos internos", casi clandestinos, sin que se den a conocer al público en general.

Ante este panorama valdría la pena discutir de manera amplia qué sentido tiene continuar con una estrategia focalizada que ha mostrado serias deficiencias en la focalización y no ha cumplido con su objetivo, es decir, llegar a una proporción mayoritaria de los más pobres, evitando "fuga" de recursos hacia quienes no "merecen" el beneficio. Se deben buscar mecanismos más eficientes para lograr llegar a los más pobres. La cobertura universal es una alternativa. Se requiere para ello aumentar (y cobrar) los impuestos a quienes más tienen. Propuesta que no podría ni pensarse de continuar con un gobierno priísta o panista.

### **El costo social de dividir a las comunidades pobres**

Entre los costos sociales del programa la alteración de las relaciones comunitarias de cooperación y solidaridad entre hogares con y sin Oportunidades. Desde la evaluación de 1999 se señalaba que era conveniente focalizar por comunidades y no por hogares (práctica que se sigue llevando a cabo hasta ahora), ya que con ello se evitaría el surgimiento de costos no económicos, como los potenciales conflictos comunitarios, dado que los hogares excluidos son en muchos sentidos similares a los seleccionados (Sedesol, 1999: 107).

Otro de los efectos negativos del programa sobre las comunidades es que Oportunidades genera desigualdad entre los pobres. Progres-Oportunidades introduce desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: primero, entre los pobres "Oportunidades" y los pobres extremos sin apoyo; segundo, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1; tercero, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo *per capita* es menor, particularmente el apoyo alimentario.

El esquema de apoyo a la educación mediante becas educativas inicia a partir del tercer año de primaria y finaliza en la preparatoria. Con ello una importante proporción de los hogares más pobres,

---

<sup>22</sup> En la zonas rurales estos porcentajes es de 45.5 y 60.1% respectivamente (véase cuadro 3).

con hijos pequeños o conformados por adultos se quedan sin recibir un apoyo económico adicional al alimentario.<sup>23</sup>

Los hogares seleccionados reciben un apoyo en efectivo mensual que empezó en 125 y que en el 2006 estaba en 170 pesos (aunque supuestamente el apoyo va aumentando cada seis meses con la inflación observada, desde enero-junio 2005 no se modificaron los montos del beneficio), que debiera destinarse a gastos de alimentación. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria titular deberá asistir, además, a una plática educativa mensual. Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo.

En 2005-2006 una familia de cuatro personas con dos hijos menores de ocho años recibía en el mejor de los casos 170 pesos al mes de complemento alimentario (5.70 pesos al día por hogar). En cambio otro del mismo tamaño, pero con dos mujeres estudiando (en tercero de secundaria y tercero de preparatoria) recibirá mil 160 pesos al mes (38.7 pesos por día por hogar). Es claro que esta medida aumenta la desigualdad entre los pobres.

Por otra parte, la saturación de servicios en las comunidades Oportunidades está generando problemas en su operación. En lo que se refiere a la obtención de los servicios de salud y educación, la evaluación 2003 (Meneses *et al.*, 2004) reporta que las beneficiarias se quejan de la pérdida de tiempo, reporta mal trato del personal de salud, falta de medicamentos, cuotas o cooperación por atención a enfermos, siendo esto último un acto de corrupción, ya que la atención a la salud debe ser gratuita. Asimismo, los padres mostraron insatisfacción respecto a la calidad y trato en las escuelas, la precariedad de las instalaciones, la inasistencia de los maestros, etc. Además, los padres de familia reportaron que al recibir el apoyo económico de Oportunidades se aumentaron las cuotas por concepto de contribuciones escolares y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago.

### El costo social de generar desigualdad intrafamiliar

El diseño de Oportunidades puede agudizar conflictos intrafamiliares. En las primeras evaluaciones de Oportunidades (cuando era Progresá) se detectó que algunas mujeres fueron víctimas de violencia debido a su negativa de otorgar a los varones adultos el dinero de Oportunidades, o bien por el enojo de los mismos al estar involucradas en tareas fuera de casa. Los casos reportados fueron, según el documento significativos, aunque no demasiados. No obstante, se reconoce que posiblemente el problema sea mayor dado que se menciona que las mujeres no hablaban fácilmente de la violencia doméstica,

---

<sup>23</sup> En el momento en que escribo este artículo (abril de 2006) se anunció la puesta en marcha del programa de apoyo a adultos mayores, sin embargo, apenas empieza su implementación, cuya primera etapa sólo cubre a 200 mil familias, las que representan un pequeño porcentaje de los beneficiarios, por lo que asumiremos que este apoyo no modifica el análisis aquí presentado.

ni siquiera en grupos focales, no obstante, los evaluadores se enteraron de casos de violencia a través de los médicos o vocales (antes promotoras) del programa (Sedesol, 2000).

Por otra parte, el programa puede contribuir a una mayor desigualdad de género, ya que “las presiones de las corresponsabilidades de las faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres [...] y son poco compatibles con las rutinas cotidianas de mujeres urbanas” (Escobar y González de la Rocha, 2004: 266.)

No obstante, Oportunidades puede producir, al mismo tiempo, efectos que favorezcan la posición de las mujeres en la familia, ya que la entrega del beneficio económico se da a éstas. Asimismo, al involucrarse en tareas comunitarias las mujeres pueden gozar de mayor libertad de movimiento, también pueden experimentar mayor independencia al saber que cuentan con un ingreso estable (aunque miserable), etcétera.

El diseño del programa incurre en actos discriminatorios. En primera instancia, los varones que ya no están en edad de estudiar no reciben ningún tipo de apoyo, aun cuando sean analfabetas. Al parecer tendrían que ir a las revisiones médicas, sin embargo, las evaluaciones nunca reportan la asistencia de éstos a las clínicas, sólo se limitan a mencionar la de las mujeres y niños. Tampoco tienen la responsabilidad de asistir a las pláticas de orientación familiar, ni de mandar a sus hijos a la escuela, ni de participar en las faenas y trabajo comunitario. No obstante, desde las primeras evaluaciones las mujeres declararon que sería conveniente integrar a los hombres a algún programa de educación familiar, sobre violencia familiar, etcétera.

Asimismo, Oportunidades discrimina a los menores de entre dos y ocho años de edad quienes no reciben la papilla nutritiva, a menos que presenten desnutrición, con ello se adopta una actitud curativa. En cambio, con los niños de cuatro a 24 meses de edad se adopta una actitud preventiva de la desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) revelan que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de dos años y los de dos a cinco no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7%.<sup>24</sup> Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores son beneficiados también por el suplemento otorgado a la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los preescolares. Adicionalmente, a partir

---

<sup>24</sup> La encuesta nacional de nutrición más reciente es la de 1999 (INSP, SSA e INEGI, 2001) no es comparable con la de 1989, sin embargo, los datos no son comparables. Los datos de desnutrición están descompuestos según peso para la edad, talla para la edad y peso para la talla. Por ejemplo, entre la población preescolar (de 0 a 59 meses) en el indicador de peso para la edad, los que son menores a un año tienen los niveles de desnutrición más bajos (3.6% a nivel nacional, 3% en áreas urbanas y 4.9% en las rurales). Los que mayor desnutrición presentan son los de un año cumplido y hasta 23 meses de edad (11% a nivel nacional, 8.2% a nivel urbano y 17.6% en el rural). La población de entre dos y cinco años de edad (de 24 a 59 meses) tiene niveles de desnutrición más bajos que el grupo de edad anterior, sin embargo, ésta hasta en ocasiones triplica la observada en el primer grupo de edad.

de los cinco y hasta los ocho años de edad los niños quedan sin protección especial (es decir, sin suplemento alimenticio y sin apoyo monetario). Esto se reflejará en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio y genera desigualdad en la ingesta de nutrientes al interior del hogar.

En educación el diseño del programa supuso que las mujeres rurales tienen un número de años estudiados más bajo que los hombres rurales, este mismo supuesto se sigue aplicando en áreas urbanas. Con el objetivo de reducir la brecha educativa por género se otorgan becas más altas para las mujeres a partir de la secundaria. Con base en la ENIGH 2002 calculé el número de años estudiado y el rezago educativo promedio por edad y sexo.<sup>25</sup> El cuadro 4 muestra que, en el total de la población, las mujeres de los tres primeros grupos de edad atendidos por Oportunidades (de 8 a 20 años de edad) tienen menor rezago educativo y mayor número de años estudiados que los hombres. Sólo las mujeres mayores de 20 años de edad presentan una desventaja frente a los hombres, no obstante, no son atendidas en el programa.

Cuadro 4

**Rezago educativo, número de años estudiados por edad y género.**  
**Población total y pobres de capacidades en lo urbano y rural, 2002**

Grupos edad	Rezago educativo		Años estudiados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Población total</b>				
8 a 12	0.02	-0.02	3.6	3.8
13 a 15	0.11	0.10	7.3	7.4
16 a 20	-0.08	-0.09	9.4	9.6
más de 20	0.03	0.09	7.9	7.2
<b>Pobres rurales</b>				
8 a 12	0.07	0.05	3.4	3.5
13 a 15	0.16	0.19	6.8	6.6
16 a 20	0.17	0.23	7.4	6.8
más de 20	0.46	0.51	3.5	3.0
<b>Pobres urbanos</b>				
8 a 12	0.09	0.03	3.3	3.5
13 a 15	0.19	0.14	6.6	7.0
16 a 20	0.12	0.04	7.7	8.5
más de 20	0.28	0.31	5.6	5.2

Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2002.

<sup>25</sup> El rezago educativo se calcula considerando analfabetismo, asistencia a la escuela de la población de 8 a 14 años de edad y el nivel educacional máximo logrado, comparado con la norma por edad. Para detalles del cálculo véase Boltvinik, Julio, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, Anexo metodológico.



Para verificar la relevancia de otorgar mayor apoyo económico a estudiantes mujeres, separé a la población entre pobres y no pobres de capacidades (dado que este tipo de pobres es el supuestamente atendido por el programa). Los datos confirman que las mujeres mayores de 20 años, pobres o no, son las que tienen desventajas educativas con respecto a los hombres.

Las mujeres de entre 8 y 19 años de edad viviendo en hogares no pobres tienen igual o mejor nivel educacional. Considerando a los hogares pobres podemos observar que si bien las mujeres de 13 a 19 años de edad del medio rural presentan en promedio una *pequeña* desventaja educacional (6.8 contra 6.5 años estudiados), las que tienen entre 8 y 12 años de edad han superado a los varones. En el medio urbano las mujeres pobres de capacidades tienen sistemáticamente niveles educativos más altos que los hombres hasta los 20 años de edad.

La evaluación del impacto educativo del programa asegura con orgullo que Oportunidades fomenta la desigualdad “positiva”. Señala que las mujeres tienen menor tasa de reprobación, incluso antes de Oportunidades y que “el Programa ha aumentado la brecha invertida (a favor de las mujeres) en reprobación” (Parker, 2004: 6.) Asimismo se sostiene que a pesar de la mayor diferencia en el apoyo económico a nivel de preparatorias, “Oportunidades no ha contribuido a reducir la brecha” en las áreas rurales aunque ésta “casi se ha eliminado en la práctica” (*ibid.*). Siguiendo con el cinismo en la evaluación del impacto educativo del programa se sostiene que en las áreas urbanas la inscripción al primer año antes de la entrada en vigor del programa era casi igual para hombres y mujeres, y en el segundo año existía una brecha invertida, la cual se ha ampliado con el programa (*ibid.*). Una política a favor de las mujeres, cuando éstas tienen ventajas, también exacerba la desigualdad. Desde una verdadera perspectiva de género las mujeres y hombres deben gozar de los mismos derechos, una política que amplíe la desigualdad no tiene sentido.

### **El blanco (*target*) se mueve. Respuesta de los hogares a la normatividad del programa**

Como ya mencionamos Oportunidades está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte (*targets*, diría Amartya Sen) y no reaccionara ante los programas. En los manuales de operación del programa se reitera que los suplementos alimenticios deben otorgarse a madres lactantes y los niños. Asimismo se plantea que los apoyos económicos deben utilizarse para mejorar el bienestar familiar, pero sobre todo la alimentación y educación de los hijos.

Una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece uno adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Éstas no tienen por qué coincidir con las normas fijadas por el programa, por lo que puede preverse un “desvío” de los suplementos o apoyos monetarios (Boltvinik, 2004). Adato (2000) ha señalado además algunos problemas encontrados por los primeros evaluadores de Progreso: 1) que los suplementos alimenticios no eran totalmente consumidos por los menores

o eran consumidos por miembros del hogar a los que no estaban destinados; 2) el impacto de la transferencia monetaria en el ingreso de los hogares se redujo en una tercera parte de lo esperado debido a los retrasos en la entrega de los beneficios o al incumplimiento de las obligaciones contraídas para recibir el apoyo (las llamadas corresponsabilidades) y, 3) el consumo de alimentos se incrementó en una proporción menor a la esperada, dado que parte del dinero se utilizó para compra de durables o para ahorro. En la evaluación 2003, Meneses *et al.* (2004: 237) se reporta que en dos de las tres localidades donde se realizaron estudios piloto para conocer el grado de cumplimiento de las reglas de operación, menos de la mitad de las entrevistadas afirmaron que el apoyo económico lo destinaban a alimentación (en la otra comunidad 72% mencionó destinarlo a alimentación). Los otros gastos mencionados por las mujeres fueron ropa, calzado, útiles escolares, medicinas y para casos de emergencias.

Con la evidencia anterior queda claro que la ayuda proporcionada es insuficiente para resolver la más elemental necesidad: el hambre. Los hogares viviendo en situaciones extremas tienen múltiples requerimientos que no alcanzan a ser satisfechos mediante la ayuda monetaria del programa, por tanto, no se puede esperar que los beneficiarios sigan el manual de operaciones de Oportunidades.

### Las pensiones de Oportunidades

Ante el debilitamiento político del Partido Acción Nacional (PAN), y frente a las elecciones presidenciales de 2006, el ejecutivo federal puso en marcha un programa de apoyo a los adultos mayores que viven en hogares (supuestamente) pobres de “capacidades”, con el fin de contrarrestar la popularidad de Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los adultos de 70 años y más recibirán 250 pesos al mes, es decir, ocho pesos con 30 centavos al día, lo que, según la Sedesol, les permitirá salir de su miserable “pobreza de capacidades”. Este “injusto” beneficio les alcanzará para un kilo de tortillas, pero no les alcanzará para pagar el transporte para ir a comprarlo.<sup>26</sup> Mediante este programa, el gobierno federal busca presentarse como un agente benevolente y preocupado por este sector de la población, ignorado hasta ahora por sus programas neoliberales de lucha contra la pobreza.

El programa de pensiones a adultos mayores en Oportunidades se complementa con un programa de ahorro para el retiro destinado a los que tienen de 40 a 70 años, lo que supuestamente permitirá que las pensiones sean autofinanciables. En el programa de retiro se abrirán cuentas individuales, en las que los beneficiarios podrán depositar 20, 30 o 50 pesos al mes. Habrá un estímulo para el ahorro el cual consiste en que el gobierno federal aportará un peso por cada peso ahorrado por el beneficiario, hasta un monto máximo de 50 pesos al mes.

---

<sup>26</sup> La diferencia en el monto del apoyo comparado con lo que otorga por ley el gobierno del D. F. es abismal: 650 pesos mensuales (en 2005) para todos los AM, independientemente de su condición de pobreza.

El programa de retiro, sin embargo, no logrará nunca ser autofinanciable. Si los previsores pobres de capacidades ahorran 20 pesos, tendrán al mes 40 pesos ahorrados (si el gobierno federal les otorga siempre el estímulo al ahorro). Supongamos que la tasa real de interés es igual a cero. Dado que la pensión es de 250 pesos al mes, necesitarán ahorrar más de seis meses por cada mes de pensión que vayan a recibir. Si el adulto mayor vive hasta los 85 años de edad, necesitará la pensión durante quince años. Por tanto, tendría que ahorrar durante más de 90 años para alcanzar una cantidad similar a los 250 pesos. Pero como sólo ahorró, en el mejor de los casos durante 30, tendrá un déficit de ahorro gigantesco.<sup>27</sup>

En la presentación del programa de pensiones de Oportunidades, la Sedesol afirmó que se tendría una cobertura de 100% de los adultos mayores en pobreza de capacidades. Sin embargo, como señalé anteriormente, Oportunidades tiene serios errores de focalización por lo que dicha afirmación resulta falsa.

De acuerdo con la ENIGH 2004, de los 960 mil adultos mayores que vivían en hogares pobres de capacidades, sólo 317 mil vivían en hogares que recibían Oportunidades. Por tanto, el error de exclusión es gigantesco: 642 mil adultos mayores pobres de capacidades viven en hogares que no reciben Oportunidades, es decir un error de exclusión de 67% (véase cuadro 5). Por otra parte, otros 329 mil adultos mayores habitaban en hogares que no eran pobre de capacidades, pero que sí recibían Oportunidades. El error de inclusión (incorporar al programa a quienes no cumplen los requisitos) era de más de 50 por ciento.

Cuadro 5

**Adultos mayores, según pobreza de capacidades  
y si el hogar recibe Oportunidades, 2004**  
(en miles de personas)

	Recibe	No recibe	Total
Pobres	317	642	959
No pobres	330	2 888	3 217
Total	647	3 530	4 177

Fuente: cálculos propios con base en la base de datos de la ENIGH 2004.

El programa de apoyo a adultos mayores será condicionado a que cumplan con un paquete de atención a la salud, que nada tendrá que ver con los padecimientos de cada adulto mayor beneficiario. A partir del momento que acepten la miserable pensión tendrán la obligación de gastar una parte sus-

<sup>27</sup> Una persona ahorrando 50 pesos al mes, junto con los otros 50 pesos otorgados por el gobierno federal, necesitaría ahorrar 37.5 años de su vida para completar su pensión, no obstante, el programa de ahorro sólo contempla 30 años de ahorro, por lo que se espera que la carga fiscal de este programa de pensiones aumente con el tiempo.

tancia de ella en trasladarse regularmente a las clínicas que generalmente se encuentran a kilómetros de distancia.

Los 250 pesos al mes difícilmente sacarán a los adultos mayores de la pobreza. La mayoría de los más pobres quedarán, por otra parte, fuera del programa, simplemente porque Oportunidades no ha sido capaz de llegar a sus hogares. La ENIGH 2004, una vez calculada la pobreza con el método de medición propuesto por el Comité Técnico de la Sedesol, lo muestra claramente.

### **Reflexiones finales**

La economía mexicana ha sufrido un retroceso en los últimos 25 años, sus perspectivas de recuperación no son muy alentadoras por lo que es necesario modificar de manera sustancial el modelo económico. Los últimos cuatro gobiernos han rehusado su responsabilidad de elaborar una política económica que promueva la inversión y la investigación en las ramas productivas competitivas. Tampoco se ha fomentado el crecimiento del mercado interno. Por el contrario, los trabajadores están sometidos a una pérdida constante en su poder adquisitivo (con aumentos salariales por debajo de la inflación). La industria maquiladora, orgullo de nuestros gobernantes, ha venido sufriendo el cierre de numerosas plantas, con la consecuente reducción de la actividad en este sector. Al mismo tiempo este proceso provoca aumentos en los niveles de desempleo y por lo tanto de la pobreza en las zonas donde ésta se ubica.

Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos están atravesando una grave crisis de competitividad debido a que los productos chinos entran a precios más bajos en el mercado norteamericano. Los últimos cuatro gobiernos han tenido la capacidad de proponer alternativas de crecimiento. Para utilizar un término desarrollado por Boltvinik, este gobierno se ha configurado en un ente globalisubordinado a los caprichos del capital extranjero. La globalisubordinación ha traído consigo la pobreza para muchos mexicanos, por lo que se requiere un proyecto nacional autodeterminado que construya una esperanza para todos.

### **Oportunidades**

Bajo la óptica neoliberal, el otorgar dinero a los pobres esto es, subsidiar la demanda, no es visto como una interferencia en el funcionamiento del "libre" mercado. Suponen que el dinero que reciben los pobres les permite adquirir, con base en su "conocimiento perfecto" del mercado, los bienes que requieren al mejor precio, que los consumidores (en este caso los pobres) son tomadores de precios. Estas premisas son falsas. Las mismas evaluaciones de Oportunidades han señalado que los precios de los alimentos suben los días en los que los beneficios monetarios se reciben. Los "libres" consumidores no tienen la opción de adquirir bienes en lugares donde los precios son más bajos, dados los altos costos monetarios y de tiempo de los traslados. Ante esta situación, cabe preguntarse cómo

podemos calificar de elección libre la que realizan los pobres extremos cuando son guiadas por su condición de hambre y endeudamiento.

La ideología neoliberal, adoptada por los últimos cuatro gobiernos, sostiene que el Estado tiene la obligación de apoyar a los pobres, pero sólo a los extremos, debido a que su condición en el límite de la supervivencia no les permite estar sanos y educarse para competir en "igualdad" de condiciones en el mercado laboral. De esta forma, la tarea del Estado neoliberal es asegurar que los pobres extremos no se mueran de hambre, mantengan un nivel razonable de salud (sobre todo controlando enfermedades relacionadas con la pobreza: respiratorias y gastrointestinales), y puedan elevar su nivel educativo (capital humano), lo que les permitirá salir de la pobreza por sus propios medios en edades adultas, ya que la pobreza se explica por su escaso "capital humano".

Por otra parte, dado que el programa Oportunidades está inmerso en la ideología anglosajona que ve con muy malos ojos dar dinero a los pobres sin nada a cambio, exige la corresponsabilidad para otorgar el beneficio, es decir, que los pobres tienen que cumplir con ciertas obligaciones para seguir permaneciendo en el programa (asistir a la escuela, a los centros de salud, etc.).

A pesar de que Oportunidades es el programa de lucha contra la pobreza más evaluado en la historia del país, sus verdaderos alcances no han sido realmente evaluados. Al fijar desde su arranque como objetivo "*romper la transmisión intergeneracional de la pobreza*", el programa es estrictamente evaluable sólo después de unos 10-20 años de haberse puesto en marcha, cuando los primeros escolares que recibieron la beca sean adultos y conformen sus propios hogares. Es aquí cuando se podrá observar si salieron o no de la pobreza. Aún así, quedarán dudas sobre la contribución del programa a esa posible reducción.

Información reciente pone en duda los reales alcances de Oportunidades. A finales de 2004 (*Universal*, 9 de noviembre) se publicó un interesante reportaje sobre la primera localidad que recibió Oportunidades. Esta localidad se ubica en una región otomí del estado de Hidalgo. La reportera, Guillermina Guillén, describe que se trata de un pueblo habitado casi exclusivamente por mujeres sin esposo ni hijos. El mejoramiento de las condiciones de las viviendas en la localidad, señala, no fueron resultado de los "beneficios" del programa, sino de las remesas que reciben de sus familiares desde los Estados Unidos.

En la localidad sólo una persona continúa recibiendo el apoyo (una mujer de 74 años, analfabeta que recibía entonces 160 pesos al mes). Según el testimonio de los entrevistados, el resto de los beneficiarios había abandonado el programa dados los magros beneficios que otorga, la dificultad de cumplir las obligaciones contraídas para recibirlos (visitas médicas periódicas, asistencia a pláticas educativas, etc.) y la posibilidad de obtener ingresos mucho mayores trabajando ilegalmente en el país vecino.

No se puede negar el impacto positivo de inyectar 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país, pero ello no basta para asegurar que esta población tenga la posibilidad de encontrar un empleo que le permita disfrutar una vida digna. Tampoco demuestra que la mejor manera de inyectar esos recursos es la de Oportunidades.

El actual gobierno ha renunciado a su papel de promotor del desarrollo económico y del empleo. Oportunidades coadyuva a la educación de mano de obra barata para que sea aprovechada por el país vecino. A esta población se le prometió que con este programa saldría de la pobreza extrema. Sin embargo, nunca se le dijo que para ello tenía que arriesgar su vida y enfrentarse al duro golpe de separarse de su familia. El Estado les ofreció dádivas y la promesa de una mejor vida futura. Sin embargo, la estrategia ha fracasado y el Estado tiene una deuda moral con todas esas familias separadas por la desesperanza.

La exigencia de la corresponsabilidad provoca que queden excluidos del apoyo los hogares más pobres del país, por vivir en zonas que no cuentan con escuelas y centros de salud a una distancia "razonable" para cumplir con las obligaciones adquiridas. En este caso se da una doble violación de los derechos socioeconómicos y culturales en nuestro país. Es el Estado quien tiene la obligación de proveer los servicios de educación y salud, y al no haber cumplido con esta obligación viola una vez más los derechos socioeconómicos al excluir a la población de las localidades más pobres de Oportunidades por no poder cumplir con las "corresponsabilidades" del programa.

La lucha a fondo contra la pobreza, urbana y rural, requiere un cambio de fondo en las políticas económicas. Por ejemplo, los salarios y el tipo de cambio deben dejar de usarse como anclas de la inflación, orientando la política salarial al bienestar de los trabajadores y la política cambiaria a la competitividad de la economía mexicana.

La propuesta de cambio en materia de política social debe de considerar la realidad que agobia actualmente a nuestro país: prevalencia de la pobreza, del desempleo y del subempleo. Por tanto, los esquemas asociados al empleo formal no son la solución para mejorar el bienestar de la población.

Retomo aquí la propuesta de Evelyn Huber (2003) en materia de fortalecimiento del Estado de Bienestar en América Latina.

1. Para salud y pensiones la autora propone un sistema combinado contributivo para el sector formal y otro no contributivo o de contribución mínima para el sector informal, compartiendo servicios para evitar su deterioro.
2. Programas de nutrición para niños y madres y subsidio generalizado a alimentos.
3. Fondos sociales o programas de emergencia focalizados (sin que sean éstos el eje de la lucha contra la pobreza).
4. La universalización de los beneficios sociales, al mismo tiempo que cobrar a las clases altas, las que posiblemente reciban un beneficio que no requieren, un mayor impuesto para financiar estos programas (siendo esta última una propuesta también de Frances Stewart y Giovanni Cornia).

Quiero terminar este trabajo, parafraseando a Sen: los programas focalizados, siendo éstos beneficios otorgados sólo a los pobres terminan siendo beneficios pobres.

## Bibliografía

- Adato, Michelle, 2000, *The Impact of Progresá on Community Social Relationships. Final Report*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., septiembre.
- Aspe, Pedro, 1993, *Economic Transformation, the Mexican Way*, Londres, Inglaterra, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Banco Mundial, 2004, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Washington, Banco Mundial.
- Boltvinik, Julio, 2004, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresá-Oportunidades" en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, pp. 315-347.
- , 2003a, "El spot mayor", en Economía Moral, *La Jornada*, 20 de junio.
- , 2003b, "Incredulidad Justificada", en Economía Moral, *La Jornada*, 27 de junio.
- , 2003c, "No pobres salen del sombrero", en Economía Moral, *La Jornada*, 4 de julio.
- , 2003d, "El hacedor de milagros", en Economía Moral, *La Jornada*.
- , 2003e, "Ocupación y pobreza en el Informe", en Economía Moral, *La Jornada*, 12 de septiembre.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández-Laos, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián, 2001, "La pobreza Ignorada. Evolución y Características", en *Papeles de Población*, año 7, núm. 29, julio-septiembre, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, pp. 21-53.
- , 2003, "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", en *Papeles de Población*, nueva época, año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, enero-marzo, pp. 101-136.
- Brachet-Márquez, 2004, "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)", en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo, op. cit.*, pp. 240-272.
- Calva, José Luis, 2004, "La economía mexicana en perspectiva" en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo, op. cit.*, pp. 100-132.
- CEPAL, 2002, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, agosto.
- , 2003, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, agosto.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Secretaría de Desarrollo Social, julio.
- , 2003, "Comunicado 3. Observaciones sobre las cifras oficiales para el año 2002".
- Conapo, 2001, *Índices de marginación, 2000*, Consejo Nacional de Población, México.
- Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Serie Necesidades Esenciales en México, Coplamar, Siglo XXI Editores, segunda edición.
- Cornia, Andrea y Frances Stewart, 2003, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio, pp. 563-573.
- Cortés, 2005, "¿Disminuyó la pobreza en México 2000-2002?", Serie: documentos de investigación, núm. 21, Sedesol, marzo.

- Damián, Araceli, "Los problemas de comparabilidad de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos, 2000, 2002 y 2004", *Papeles de Población*, Nueva Época, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, en prensa, UAEM.
- , 2003a, "Informe y cifras oficiales de pobreza", en *El Financiero*, 9 de agosto.
- , 2003b, "Vivir en Foxilandia", en *El Financiero*, 1 de diciembre.
- , 2003c, "En Foxilandia los pobres comen ladrillos", en *El Financiero*, 12 de diciembre.
- , 2004, "El reporte del Banco Mundial", en *El Financiero*, 2 de agosto.
- , 2002, *Cargando el Ajuste. Los pobres y el mercado de trabajo en México*, El Colegio de México.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha, 2004, "Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2004", en *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública, Oportunidades, CIESAS, México, pp. 265-298.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Gran Bretaña, Polity Press, Cambridge.
- Fox, Vicente, 2003, Anexo del Tercer Informe Presidencial.
- Gould, David M., 1996, "Mexico's Crisis: Looking Back to Assess the Future", en Randall, Laura (ed.) *Changing Structure of Mexico, Political, Social, and Economic Prospects*, Nueva York, Londres, M.E. Sharpe, Armonk, pp. 15-39.
- Guillén, Héctor, 2003, "El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Nuevos caminos para el desarrollo sustentable en México*, El Colegio de México, 20 y 21 de octubre.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Stefano Bertozzay y Paul Getler, 2003, *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Huber, Evelynne, 2004, "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica" en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo*, op. cit., pp. 200-239.
- INEGI (varios años) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, bases de datos electrónicas.
- INSP, SSA e INEGI, 2001, *Encuesta Nacional de Nutrición, 1999. Estado de la nutrición de niños y mujeres en México*, México.
- Meneses, et al., 2004, "Evaluación del cumplimiento de metas, costos y apego del programa Oportunidades a las Reglas de Operación", en *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública, Oportunidades, CIESAS, México, pp. 77-264.
- Parker, Susan, 2004, "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre inscripción, reprobación y abandono escolar", en *Resultados de la evaluación externa... op. cit.*, pp. 265-298.
- Sedesol, 1999, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*, México, Sedesol, Progres. a.
- , 2000, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario 2000*, México, Sedesol, Progres. a.
- Sen, Amartya, 2003, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio, pp. 555-562.
- Stiglitz, Joseph, 1998, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.
- , 2003, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto, pp. 7-40.
- World Bank, 2000, *Global economic prospects and the developing countries*, Washington.



## Anexo

Instituciones educativa o de atención médica	Tipo de carretera		
	Carretera federal	Carretera Estatal	Sin carretera
Primaria	5 kilómetros	3 kilómetros	2.5 kilómetros
Secundaria	10 kilómetros	6 kilómetros	5 kilómetros
Centro de salud	15 kilómetros	10 kilómetros	5 kilómetros

Fuente: Reglas de Operación, Programa Oportunidades, 2002.

Con las ENIGH 2002 y 2004 se obtiene una baja de la pobreza extrema o indigencia con respecto a 2000 (tanto por LP como por el MMIP), pero un aumento en la pobreza no extrema (o no indigente) tal como la concebimos nosotros con base en umbrales generosos que toman en cuenta todas las necesidades humanas, satisfechas a un nivel austero pero digno, que no es tomada en cuenta por los métodos de la CEPAL y del Banco Mundial. La disminución de la pobreza extrema no es coherente con la evolución de los indicadores de desempeño económico. Por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* apenas creció en 0.3%, el desempleo aumentó en el periodo de 1.9 a 2.9% de la población económicamente activa, y el número de trabajadores formales, inscritos en el IMSS, disminuyó en más de 200 mil. CEPAL (Panorama Social de América Latina, 2003) señala algunos problemas de comparabilidad de la ENIGH 2002.



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

Julio Boltvinik\*

### El concepto de desarrollo

#### De la autodeterminación a la subordinación global

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

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

---

\* El Colegio de México.

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

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

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

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

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

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

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

## Hacia una definición del desarrollo

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

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

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

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

<sup>3</sup> György Markus, ‘Marxismo y ‘antropología’, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973, México, 1985.

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

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

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

### Para recuperar la autodeterminación. Algunas reflexiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Dos problemas nodales de la política social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



# Agenda para el desarrollo

Volumen 14



*Empleo, ingreso  
y bienestar,*

se terminó de imprimir durante  
el mes de marzo de 2007, en  
los talleres litotipográficos de la  
casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,  
librero-editor. El tiro consta de  
2,000 ejemplares impresos sobre  
papel de 75 gramos.

