

---

**ROLANDO CORDERA**

---

La **perenne**  
desigualdad

---





Foto: © Nayatzin Garrido Franco

**ROLANDO CORDERA CAMPOS** es doctor *honoris causa* por la Universidad Autónoma Metropolitana. Se desempeña como profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM y como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Actualmente es coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED). Entre sus publicaciones más reconocidas están *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, junto con Carlos Tello; *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica* (selecc.) y *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (coord.).

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

---

LA PERENNE DESIGUALDAD

ROLANDO CORDERA CAMPOS

# La perenne desigualdad



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Primera edición, 2017

Primera edición electrónica, 2017

Diseño de portada: Paola Álvarez Baldit

Ilustración de portada: imágenes de iStock  
de Getty Images / alexstorn / koya79

D. R. © 2017, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria; 04510 Ciudad de México  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

D. R. © 2017, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

Comentarios:

[editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)

Tel. (55) 5227-4672



[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc., son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicanas e internacionales del copyright o derecho de autor.

**ISBN** 978-607-16-5170-9 (mobi)

Hecho en México - *Made in Mexico*

*Para mi hermano Fallo: ayer, hoy y siempre*

*Para Elena*

*Para Inti, Mari, Tami y Rock, mis hijos*

*Para las que ya llegaron y hay que cuidar,  
proteger y alentar: Doña Carmen y Doña Ana;  
Eugenia y Nuria*

## ÍNDICE

*Reconocimientos y algo más*

*I. La desigualdad: hacia un panorama general*

Introducción

Del ajuste al desbarajuste

*II. La perenne desigualdad: nuestra marca histórica*

A manera de introducción

Repaso memorioso

Mutaciones económicas, democratización y desigualdad

Paradojas democráticas

La desigualdad y sus enigmas

Entre el privilegio y la pluralidad. La desigualdad y la democracia. La vulnerabilidad y la seguridad

*III. La mesa de tres patas: sobre la reforma social del Estado*

De dónde partimos

Introducción

La globalización y el doble movimiento de la sociedad

La reforma que falta

Crisis de la forma de desarrollo, crisis de la política social

El reto de la equidad

El panorama de la reforma

*IV. De la compensación social al desarrollo con equidad y democracia*

Introducción

La política social en retrospectiva

Las políticas sociales en el marco de la reforma económica del Estado

La política social del PAN



Retos de la política social

Compromisos hacia adelante

*V. Democracia y equidad: el eslabón perdido*

Introducción

Tensiones democracia-igualdad

Relaciones veleidosas

Obstáculos contra la igualdad

Cambiar los términos de referencia

Reemprender el desarrollo

## RECONOCIMIENTOS Y ALGO MÁS

Mi interés por la cuestión social viene de lejos; siendo aún estudiante de Economía tuve la suerte de trabajar algunos meses en la Meseta Tarasca para el Instituto Nacional Indigenista, encargado de organizar las asambleas en las que las comunidades que explotaban la resina proponían la asignación de los recursos. Fue un trabajo fantástico. El contacto con las comunidades purépechas me cambió: amplió mi perspectiva y aguzó mi sensibilidad respecto de la desigualdad, la pobreza y la discriminación. Lo adquirido en la familia y aprendido en la Facultad de Economía se tornó así, en la Meseta, en vivencia intensa de rechazo ante lo injusto.

Hablo de un interés que me ha acompañado durante mucho tiempo y que a partir del año 2000 he podido desplegar teniendo como hábitat principal el Seminario Universitario de la Cuestión Social (SUCS), instituido por el rector Juan Ramón de la Fuente en el año 2001 y del cual he sido coordinador desde entonces.

Ahí nos hemos dado cita académicos y estudiosos de muchas escuelas, facultades e institutos de la UNAM y otras universidades y centros de educación e investigación superior, principalmente del área metropolitana de Ciudad de México, pero también de otras entidades universitarias de los estados de la República, en especial de la Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte. En los intercambios y reflexiones han estado también funcionarios responsables de programas y políticas relacionadas o dirigidas a superar nuestra afrentosa cuestión social.

En sus reuniones mensuales, coloquios y foros he aprendido mucho de lo que ahora sé sobre la desigualdad y la pobreza, los nuevos retos surgidos de la evolución del país y sus contradicciones y abismales extremos, así como sobre políticas que aquí y en otras latitudes se han puesto en práctica para hacer del mundo un lugar más habitable o, al menos, no tan hostil. A todos los que han animado los trabajos del SUCS, mi reconocimiento agradecido.

Nunca como ahora se habían dedicado tantos esfuerzos intelectuales y metodológicos a comprender y medir el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de larga, larga, data en nuestra historia. La geografía del hambre que sacudió las conciencias al mediar el siglo XX, hoy abarca al mundo global por entero.

La mundialización ha transformado los viejos problemas regionales o comunitarios de las sociedades nacionales en temas de orden universal. Ahora, la sociedad globalizada es, como decían los clásicos, un espacio desigual pero combinado, con zonas de

deslumbrante avance y muchas franjas de mera sobrevivencia; estas desigualdades no son, empero, novedades, hunden sus raíces en la propia modernidad aunque, en los primeros años de este siglo XXI, podríamos decir que, en abuso de la ironía, la desigualdad se ha modernizado.

Sin tratar de ser exhaustivo y a riesgo de parecer injusto, pienso que debo singularizar la entrañable complicidad intelectual y amistosa que los proyectos y empresas del SUCS prohió: con Mario Luis Fuentes y Fernando Cortés tejimos una conversación larga e intensa que se convirtió en una entrañable amistad cruzada por el desparpajo intelectual y la libertad de invención en estas y otras materias, todas ellas vinculadas con la gran aventura del desarrollo y la democracia aquí y ahora, del Bravo al Suchiate y hasta el fin de la tierra en la Patagonia argentina y chilena, para entrar en compleja sintonía con el bravo nuevo mundo que nos rodea y convoca a un pensamiento cada vez más universal y global.

Leonardo Lomelí me acompañó por varios años en la coordinación del Seminario, primero desde la Dirección de la Facultad de Economía y ahora desde la Secretaría General de la UNAM, y aunque enfrenta tareas más delicadas y demandantes, se las ha arreglado para acompañarnos en nuestros varios emprendimientos de diálogo e investigación en el SUCS, y más tarde en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), donde se instala el SUCS, creado en 2011 por el rector José Narro.

Alicia Ziccardi, ahora al frente del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, y Paulette Dieterlen, desde el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, contribuyeron a darle a nuestro empeño un perfil cada día más singular y atractivo, gracias a su rigor y entusiasmo. Siguen y seguirán con nosotros.

Como ha ocurrido desde aquellos duros años sesenta, con Eduardo Pascual y Carlos Tello Macías he podido trazar una larga amistad, de enorme afecto mutuo y enriquecedor respeto intelectual y político. No será ésta la excepción y reitero mi agradecimiento por las muchas horas de intercambio, discusión sin tregua y estímulo intelectual y personal de las que me he beneficiado y pienso seguir haciéndolo. Éste es, como lo saben muy bien ambos, otro mínimo homenaje al inolvidable final de *Casablanca*. También debo mencionar a mis entrañables amigos y compañeros José Woldenberg, con quien he discutido y reflexionado sin pausa sobre estos acuciantes dilemas, y Adolfo Sánchez Rebolledo con quien compartí intensas y extensas jornadas de vida y disfruté de una íntima y gozosa amistad.

Desde 2009, cuando parecía inevitable ser testigos y víctimas de una caída mayor del sistema internacional capitalista y hasta la fecha, cuando el mundo y nosotros con él

merodeamos el horizonte de un largo estancamiento secular, he tenido el privilegio de participar y coordinar los trabajos del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo —auspiciado por el rector José Narro y ahora por el rector Enrique Graue—, hecho posible por la voluntad y generosidad de una veintena de mexicanos de pro, académicos, ex funcionarios públicos con responsabilidades en los más altos niveles, políticos valerosos, singulares y respetados, de cuyo concurso activo y desprendido han emanado varias y valiosas incursiones en el debate y la reflexión sobre la política económica y social que nuestro país requiere con urgencia para, desde ahí, empezar a construir un nuevo rumbo para nuestra evolución política como pueblo, nación y Estado.<sup>1</sup>

A lo largo de las últimas dos décadas me beneficié con creces de la amistad generosa de David Ibarra y de su compromiso intelectual y cívico, ético y patriota, con el desarrollo de México. A él y a los amigos de las comidas en que se urden teorías y se demuelen dogmas, mi mejor recuerdo.

Como en otras referencias de mi vida adulta, está y estarán siempre la Facultad de Economía y la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo cuyos techos generosos me he formado. A ellas debo gran parte de lo que he podido ser como intelectual, académico y ciudadano. A ellas, mi profundo y agradecido reconocimiento.

Ana Galván logró, con su proverbial paciencia, que esta colección llegara a algún puerto, que espero sea también buen puerto. Nahely Ortiz, Eric Polín y Alejandro Gómez me prestaron invaluable ayuda en el armado final del volumen. Alejandro Mújica Montoya leyó estos y otros textos e hizo valiosas sugerencias de selección y orden. Asimismo, quiero agradecer la acuciosa y generosa revisión que hicieron Eugenia Huerta y Antonio Bolívar.

Como lo podrá apreciar cualquier lector agudo, ninguno de los mencionados es inocente; pero no puedo sino pedir que se les releve de toda culpa. De ella me hago cargo sin titubear. Como también de la certeza que me ha acompañado siempre de que no hay leyes ni mandatos que nos condenen a vivir con una economía mediocre y estancada y en una sociedad cruzada por la desigualdad y la injusticia.

Los textos que se incluyen en este volumen lejos están de pretender ser capítulos de un libro formal. Por el contrario, forman parte de una larga serie de intervenciones, comunicaciones, comentarios y propuestas sobre la cuestión social mexicana, hechos en los últimos 15 o 20 años en diversos foros universitarios y políticos. Quieren contribuir a la formulación de una proclama contra la desigualdad y la pobreza, por el desarrollo y la democracia.

Estoy convencido de que la (re)construcción política de México tendrá que

convertirse en ruta política y legal, de instituciones y conducción económica, por medio de una pluralidad política que desde su diversidad esté a la vez dispuesta a experimentar, para volverse una democracia social que pueda sostener un Estado democrático de derecho, constitucional. Un Estado capaz de darle sentido a la globalización, nacionalizándola en favor de México y los mexicanos. A eso quiere contribuir este libro.

ROLANDO CORDERA CAMPOS  
*San Pedro Mártir, otoño de 2016*

## I. LA DESIGUALDAD: HACIA UN PANORAMA GENERAL

Allí donde *existen* GRANDES patrimonios, hay también una gran desigualdad. Por un individuo muy rico ha de haber quinientos pobres, y la opulencia de pocos supone la indigencia de muchos.

ADAM SMITH<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

En 1988, hace poco más de un cuarto de siglo y del nacimiento de más de una generación de nuevos mexicanos, el país se reconoció de manera abrupta y para no pocos hasta traumática como una sociedad crecientemente urbana, concentrada en ciudades grandes y medianas, a la vez que dispersa en miles de pequeñas, minúsculas poblaciones; semiindustrializada y poseedora todavía entonces de una “nueva grandeza” petrolera enterrada en el subsuelo; capaz, como sociedad organizada en un Estado nacional, de afrontar la adversidad del draconiano ajuste para pagar la deuda externa, a la que fue sometida desde 1982, así como la que le impuso la tierra cruel con sus sismos en 1985; y al mismo tiempo, una comunidad secular y agudamente desigual, abrumada por la pobreza de masas extendida del campo, sus selvas y sus montañas, hacia las ciudades. Una sociedad carente de canales y mecanismos eficaces, de instituciones en su sentido más lato, para representarse en los poderes constituidos y enfrentar la cauda de poderes reales, de hecho, que hicieron avanzar su presencia e influencia al calor de la propia crisis política, financiera y económica, que arrancara casi una década antes de aquel año.

Lo anterior debía llevar a un reconocimiento obligado por parte de la sociedad y del Estado, si lo que se quería era revisar el rumbo seguido para trazar otra ruta que le permitiera al país en su conjunto reencontrar el crecimiento económico extraviado, asumir y encauzar el cambio político y mental emanado de sus transformaciones en el carácter y la estructura social, y abocarse a la difícil pero viable y necesaria tarea de redistribuir ingresos y riqueza. Desde este proceso redistributivo inscrito en un contexto de cambio social y cultural mayor que, pese a toda la adversidad que se vivía, estaba en curso, podía aspirarse a darle al desarrollo otra impronta, impuesta por las propias mudanzas del cuerpo social y por el clamoroso reclamo democrático, humano y político,

que se había dejado oír con fuerza en las urnas, las calles, las aulas y los campus.

México tenía ante sí lo que debía haberse entendido como un inevitable cruce de caminos que hacía poco aconsejable los rodeos y las posposiciones tan habituales en las costumbres del poder y la política tradicional. Asumir tal descubrimiento podría habernos llevado por direcciones más promisorias y sin duda a nuevas y más complejas encrucijadas. Asimismo, con la ayuda de más robustas capacidades para el diseño y la acción colectivos, mediante la democracia de los ciudadanos, con renovadas organizaciones sociales de trabajadores urbanos y productores rurales, y de las nuevas capas ciudadanas que exigían otras formas de justicia social mediante la producción y distribución de bienes públicos de consumo colectivo, como la tierra y la casa, a acometer proyectos de igualdad social y creatividad cultural y económica.

No ocurrió así, pero hay que reconocer que no se trató de un ejercicio de sublimación y olvido tajantes de la realidad circundante. De hecho, desde antes, en diciembre de 1976, en ocasión de su toma de posesión como presidente de la República, el licenciado José López Portillo había asumido como compromiso fundamental de su gobierno la superación de la marginalidad y la vulnerabilidad sociales que su solitaria campaña electoral le había llevado a descubrir. A esto siguieron importantes decisiones y acciones en el campo de la intervención social del Estado: asignaciones presupuestarias significativas para apoyar a los grupos y regiones marginadas y vulnerables; fortalecimiento de la producción agrícola básica y mejoramiento de la alimentación de los mexicanos, además de una notable producción de conocimiento sobre la sociedad con fines de acción e intervención públicas.<sup>2</sup> Todo ello sostenido en un auge económico singular emanado de la riqueza petrolera que abrió fuentes de empleo, ingresos y ganancias, y que parecía no tener fin.

En septiembre de 1982, en su último Informe de Gobierno, el presidente López Portillo tuvo que admitir que sus proyectos de redención social habían fallado o quedarían inconclusos, mientras empezaba a aplicarse un ajuste a las finanzas y la actividad económica que no podía sino revertir, cuando no desvanecer, los avances logrados en el frente social y productivo. Así sobrevino la llamada “década perdida”, que en algunos de los aspectos esenciales del desempeño económico y social del país se ha extendido hasta el presente trazando una trayectoria histórica del desarrollo nacional muy por debajo, en su dinámica, de la que México había cursado a partir de los años treinta del siglo XX. Y, lo más grave, por debajo de las tasas de crecimiento socialmente necesarias.

Por su parte, de cara a seis años de retracción económica y empobrecimiento de

masas, el presidente Salinas de Gortari reconocería en 1988 las magnitudes oprobiosas de una cuestión social acrecida y profundizada por la pobreza y la agudización de la concentración del ingreso y los accesos a la protección de los derechos sociales. “El propósito medular de la Revolución mexicana —advirtió Salinas al tomar posesión como presidente de la República—, que es el de la justicia social, no ha sido alcanzado.”

Como había sucedido 12 años antes con el presidente López Portillo, a esa admisión siguió el despliegue de programas, acciones y proyectos; asignaciones presupuestales y discursos articulados por la reivindicación de la solidaridad, como valor republicano y actual. En el programa que llevaba precisamente ese nombre, el gobierno buscó introducir nuevas formas de relación entre el presidente y los grupos marginados y sustentar su acción contra la pobreza en la participación activa de comunidades organizadas, cuyas demandas deberían orientar la composición del Pronasol, sus articulaciones políticas y sus modificaciones programáticas.

La movilización de estas bases llegó incluso a verse como el inicio no sólo de una reforma del Estado en sus flancos de acción y políticas sociales, sino como parte de una reforma política mayor que habría de implicar al partido del gobierno y al sistema político en su conjunto, envuelto ya en una ola de modificaciones sustanciales. Sin embargo, como sabemos, en 1994 todo empezó a cambiar trágica y tempestuosamente: la economía, que poco a poco se había acercado a la recuperación de su dinámica histórica, sufrió en 1995 los embates de una nueva y feroz crisis financiera interna y externa; la sociedad junto con las estructuras productivas con que contaba el país hubieron de afrontar otro ajuste drástico en las finanzas del Estado, que trajo consigo el impacto inclemente de una recesión aguda que puso a flote un magno desajuste laboral bajo la forma de desempleo abierto y masivo, la explosión de la informalidad, que en poco tiempo se apoderaría del escenario social y humano del México finisecular y la afirmación de la desigualdad social y económica como una forma de ser, como una cultura que generaba o reeditaba valores que, como el individualismo, pugnaban por ubicarse en el centro de la imaginación y los sentimientos nacionales.

Los “reconocimientos iniciáticos” de la cuestión social del México moderno a que hemos aludido, pusieron en entredicho doctrinas y convicciones todavía muy arraigadas sobre la naturaleza siempre innovadora del Estado heredado de la Revolución mexicana. Al mismo tiempo, buscaban renovar los enfoques y sus derivadas programáticas, pero sin reconocer la irrupción de la informalidad ni el creciente peso que había adquirido la desigualdad como eje articulador del conjunto de la cuestión social, ni el que adquirirían la competencia y el triunfo individual en el imaginario social y político de México.



Al mismo tiempo, los dirigentes del Estado no parecían muy dispuestos a admitir que sus dificultades, ineficacia y fracasos en el enfrentamiento y eventual superación de dicha cuestión, provenían en gran medida de una matriz estatal oxidada por las inercias burocráticas y las formas convencionales de ejercer y transmitir el poder, y corroída por la corrupción, cuya profilaxis exigía dosis mayores de participación popular, concierto social y económico-productivo y drásticas revisiones de prácticas y esquemas administrativos, en todos los órdenes de gobierno. Es decir, una reforma profunda del Estado que pusiera en el centro el ejercicio del poder.

Lo que entonces se imponía —de hecho ahora se sigue imponiendo— es reconocer que el Estado reclamaba una revisión no sólo en sus mecanismos de representatividad, conformación y transmisión del poder, sino en sus tejidos intelectuales y morales para, así, abrir espacios a transformaciones y ampliaciones del conjunto estatal mexicano que sirvieran, a su vez, de base para una cirugía mayor en los formatos de la economía mixta que había resultado de la era desarrollista autoritaria que cubrió prácticamente toda la segunda posguerra.

Se estaba frente al espejo enterrado de un régimen cuya voluntad de cambio permanente se había estrellado años atrás con la cerrazón y reciedumbre de los intereses creados de la propiedad, la riqueza y la “alta finanza”. Una suerte de coalición “en automático” de intereses y poderes de hecho, emergentes o revividos por las crisis, articulados por una también permanente voluntad de impedir todo cambio dirigido a modificar los criterios y términos de la distribución social y económica.

La nueva era de la lucha de clases de la que hablara Carranza al final de la guerra civil revolucionaria, parecía llamar a la puerta del México modernizante en pos de la globalidad bajo la forma de una puja distributiva soterrada, pero no menos transparente, a flor de tierra, que empezó a expresarse sinuosamente por los meandros de la informalidad, la criminalidad, la anomia juvenil masiva. Una inhibición defensiva de las bases populares de la sociedad y de debilitamiento extenso e intenso de la organización proletaria y agraria, de los campesinos y los productores rurales.

Antes, en la década de los años setenta, la movilización social se había desplegado en el campo y las ciudades y había sido articulada por una importante y valiente insurgencia obrera encabezada por los electricistas democráticos de Rafael Galván: un escenario que no se ha repetido hasta la fecha.

Tal epifanía, porque de eso se trataba, no tuvo lugar en el tiempo ni en las formas requeridas para darle a sus consecuencias políticas reformadoras una impronta pausada y constructiva. Sin duda, se intentaron cambios institucionales y se prometió y echó a

andar una transfiguración de visiones y modos de hacer las cosas tanto en el Estado como en la economía y la sociedad. Pero en prácticamente todos los casos, estas iniciativas y promociones de cambio fueron activadas casi siempre desde arriba y con el supuesto, que habría de probarse heroico, de que la participación de aquellos miles se daría por añadidura.

Con cargo a la época, dominada por la visión neoliberal, se llegó a creer que la reforma estatal y el surgimiento de nuevas formas de gobierno más apegadas al reclamo democrático y social originado en los lustros de movilización social que siguieron a 1968, emanarían de la mera apertura de los espacios políticos y de la competencia entre los actores que surgían en la escena del poder gracias a la transición democrática. Pero esta vana imposición economicista sobre las complejidades de la evolución política no ha resultado, ya entrado el nuevo milenio, en mejores índices de credibilidad y aceptación de los mecanismos de representación y representatividad plurales que son propios de los regímenes democráticos.

Así, se abrió la puerta a otra temporada de años duros; de expectativas ascendentes seguidas de frustraciones deprimentes, como ocurrió tanto con la alternancia como con la prolongación del receso económico con que se inauguró el siglo XXI. Esta incongruente combinación de apertura política con un estancamiento histórico “relativo”, ha marcado la primera década y media del nuevo milenio y amenaza imponerse como “historia larga”, forma de vida y cultura al calor de la primera gran crisis de la globalización y de su difícil, esquivada y en extremo lenta superación.

## DEL AJUSTE AL DESBARAJUSTE

Los ajustes económicos y financieros que tuvieron lugar durante los años ochenta del siglo XX fueron directa y abiertamente recesivos, afectaron de manera negativa el ritmo de crecimiento a mediano plazo de la economía y del empleo y desembocaron en un empeoramiento de la distribución del ingreso. En esa década adquiere carta de naturalización la pobreza extensa y extrema, como resultado del retraimiento productivo y la caída del ritmo en la generación de empleos, así como de las devaluaciones y el agravamiento de la inflación. Este hostil y estrecho cuadro macroeconómico, a la vez que social e intelectual, determinó el contexto del que surgió el proyecto de cambios estructurales que pretendía la erección de una economía abierta y de mercado para apurar la globalización de México. Pronto, sin mayor deliberación en los órganos

colegiados representativos del Estado cuyo formato cambiaba con celeridad, este proyecto encontró apoyo activo en un complejo simbólico que delimitó los términos de los debates y justificó las prisas que caracterizaron la mencionada mudanza.

Prácticamente inconsulta, si se atiende a los criterios del código democrático, y apresurada y sin una secuencia clara y rigurosa, si se atiende a la dificultad intrínseca de toda reconfiguración estructural y a la necesidad sentida y reconocida de que el Estado debiera buscar no sólo apurar el cambio sino modularlo, la “gran transformación” mexicana inauguró el nuevo milenio sumida en una recesión prolongada y acarreado un abultado inventario de grupos y sectores sociales, regiones y ramas productivas muy dañados por el cambio estructural y sin haber contado con la atención oportuna y adecuada del Estado.

El “subsuelo”, tan temido por Querido Moheno, reapareció en el campo y las ciudades pero no con cananas y adelitas, sino encarnado en una informalidad laboral mayúscula, subempleo, falta de ocupación y una emigración a los Estados Unidos que rebasaba día con día cálculos y expectativas. Desde fines del siglo XX y a lo largo de la primera década del nuevo, los jóvenes irrumpieron en la escena social pero también se volvieron los protagonistas cada vez más centrales de esta marcha al Norte que despobló pueblos y se llevó a muchos talentos en ciernes, debido a que la juventud empezó a ocupar cuotas crecientes de la salida, con el agravante de que cada vez eran más jóvenes urbanos y con grados de escolaridad superiores a la media quienes se arriesgaban a cruzar la frontera.

En estas circunstancias, el cambio y sus promesas de modernidad y bienestar acentuaron sus perfiles esquivos y las perspectivas económicas se volvieron todavía más inciertas y desconcertantes para el ciudadano común y la opinión pública, pero también para significativas capas del mundo de la política y la cultura organizadas y formalizadas.

Fue en ese contexto, que se extiende desde mediados de los años ochenta del siglo XX hasta el presente, donde tuvo lugar una drástica revisión del papel del Estado en la economía, así como del “paquete básico” de compromisos sociales que el proceso revolucionario había logrado plasmar en la Constitución y que el desarrollismo había buscado extender para afirmar y prolongar la fase del reformismo institucional iniciada en los años cuarenta. Al desarrollo social se le separó de la idea de cambio social —en su sentido más general— y la dimensión de bienestar quedó fuera de la redistribución de riqueza e ingreso. Se comenzó a ver y a tratar al desarrollo social como un problema sectorial; y, en la misma lógica, a la pobreza se le vio como un problema de seguridad interior, algo que tenía que ser administrado de la manera más “eficiente” posible.

Tal búsqueda de la *eficiencia*, proveniente de una traducción grosera y elemental de la racionalidad instrumental que acompaña a la modernidad, ha llevado a que la economía política dominante, separada militantemente de las enseñanzas primordiales de Adam Smith,<sup>3</sup> admita que un país con el tamaño económico y demográfico del nuestro, con la riqueza generada y acumulada por décadas, registre las magnitudes de pobreza y las cuotas de desigualdad que hoy lo marcan y dividen.

Son esas ideas, codificadas por el canon neoliberal y su versión especial del individualismo posesivo imperante, las que al fundirse han hecho de la desigualdad una cultura inamovible. A ésta ha correspondido una suerte de “desamparo aprendido” que refuerza la conformidad y la pasividad ante la ausencia de un discurso social redistributivo. Tal pasividad se vio subvertida por la migración masiva al Norte y por la migración ominosa de muchos jóvenes a la peor de las informalidades: la de la criminalidad organizada.

Hoy, como sabemos, la fuga al otro lado se ha vuelto difícil y muy peligrosa, incierta, en tanto que la referida “otra informalidad” se convierte con los días en la fuente de un baño de sangre y crueldad que parece no tener fin, pero tampoco ser capaz de mantener sus expectativas de goce inmediato, aunque efímero.

Un México desigual y subrepresentado, poblado de pobres urbanos y rurales y, al mismo tiempo, un México que ha hecho del reclamo democrático la *lingua franca* de su movilización y acción política; así se acerca la sociedad mexicana a la asignatura por excelencia de las sociedades modernas que podemos resumir en igualdad ante las leyes y el Estado, pero también en la sociedad, la economía, las formas de vida. Y, debajo y más allá de esta igualdad desagregada, protección colectiva densa y extensa, entendida como la expresión sumaria de los derechos humanos, base y fin de una ciudadanía moderna y democrática.

Estos derechos han sido enriquecidos por la evolución democrática mundial y la entrada, codificada en leyes y decretos, de la “era de los derechos” como la llamara Bobbio, hasta aterrizar en democracias constitucionales comprometidas con los derechos fundamentales. Aunque así lo establece la Constitución a partir de su reforma de 2011, el sistema político se ha negado a reconocerlos para volverlos leyes, reglamentos, organizaciones responsables del Estado.<sup>4</sup>

Dijimos antes que descubrir la desigualdad y la pobreza como elementos constitutivos de la sociedad que llegaba al nuevo milenio no fue un acto de fe ni una iluminación inesperada. Después de 1968 y su secuela de represión y violencia, se pasó de la conciencia de la crisis a una angustiada crisis de conciencia, como lo dijera alguna vez el

presidente López Portillo.

Como ya se apuntó, en 1976, al tomar posesión como presidente de la República, López Portillo advirtió a la nación sobre la magnitud de la pobreza y la marginación y se comprometió a afrontar tales lacras, cuya existencia masiva constituía un argumento poderoso, *prima facie* decían muchos ya en esa época, contra la tradición y la legitimidad revolucionarias. Y al concluir su mandato, bajo la tormenta que devendría de inmediato en la llamada crisis de la deuda externa, el presidente pidió perdón a quienes no había podido sacar de ese ignominioso hoyo de la República.

Vale la pena rescatar partes del discurso de López Portillo<sup>5</sup> porque nos permiten ver que, paradójicamente, el descubrirnos como sociedad marcadamente pobre y desigual, no nos ha llevado a asumir la necesidad de un gran acuerdo nacional cuyo cemento sea la superación de la cuestión social así constituida:

Confirmamos el propósito fundamental de nuestra República: mantenernos libres en el renovado esfuerzo de vivir en justicia distributiva y conmutativa y crear no sólo oportunidades iguales, sino las seguridades para igualar a los que son desiguales y dar así advenimiento a la justicia social [...] Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población [...] crear más empleos, pagar salarios realmente remuneradores y no simplemente nominales; fijar la carga fiscal proporcional y equitativamente; impulsar la reforma agraria integral; definir una sana política de precios; administrar atinadamente las empresas públicas y prestar de modo eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, todo lo cual constituye nuestra forma institucional de redistribuir el ingreso [...] A los desposeídos y marginados, si algo pudiera pedirles, sería perdón por no haber acertado todavía a sacarlos de su postración, pero les expreso que todo el país tiene conciencia y vergüenza del rezago [...]

El sexenio anterior, el presidente Echeverría había comprometido a su gobierno con una estrategia de “desarrollo compartido” que partía del reconocimiento explícito de la desigualdad imperante, a la que identificaba como la causa real del movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo, más que asumir la desigualdad y la pobreza como los vectores principales del descontento y el reclamo, se prefirió poner énfasis en el crecimiento económico y las posibilidades que encerraba en materia distributiva.

La oposición crítica surgida o engrosada por el movimiento del 68 centró entonces su atención en la democracia y los derechos civiles, las “libertades democráticas”, cuya falta de vigencia se condensaba emblemáticamente en los presos políticos, en especial los dirigentes sindicales Demetrio Vallejo y Valentín Campa, así como en la brutalidad policiaca y la violación sistemática de los derechos civiles y políticos primordiales.

Hoy podríamos decir que el movimiento del 68 fue el gran aldabonazo, adelantado

sin duda, de la crisis de representación y representatividad que luego inundaría al Estado nacional surgido de la Revolución. Pero a la vez, hay que señalar que el del 68 no fue un movimiento social que tuviera en las contradicciones económicas su principal o determinante motivación.

Fue la incapacidad política estatal para asimilar los cambios en la estructura social propiciados por el desarrollo económico impulsado y dirigido por el propio Estado, lo que impulsó una movilización que pronto puso en evidencia la matriz autoritaria del poder político posrevolucionario. Por ello, cuando el presidente Echeverría quiso asimilar los cambios sociales sin tocar la política y sólo con cargo a la economía, el régimen del desarrollo estabilizador se puso en jaque y todo empezó a cambiar.

Podría proponerse que la vinculación entre la economía y la política tuvo una dirección contraria a la comúnmente imaginada: fue la economía política posterior al 68 la de la inestabilidad, las devaluaciones, las crisis y los derrumbes de los años setenta y ochenta, la que recibió y resintió el impacto multivariado de nuestro “desastre del desarrollo”, como lo llamara el gran Albert Hirschman.<sup>6</sup>

En nuestro caso, tal “desastre” empezó por una disonancia política entre gobernantes y gobernados, que se hacía eco de una disonancia mayor entre el autoritarismo como forma de gobierno y una progresiva modernización de las sensibilidades y la cultura. La dimensión nacional de estas brechas reclamaba una suerte de “fertilización cruzada” con diversas formas y ejercicios revisionistas en el arte y la educación misma.

Fue en los años posteriores al movimiento estudiantil-popular de 1968, cuando se puso en evidencia la “vía estrecha”<sup>7</sup> del desarrollo mexicano, que se manifestó en una incapacidad del Estado para cumplir con su función legitimadora, mediante el gasto redistributivo, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y el sostenimiento de la acumulación de capital indispensable para el desarrollo rápido y sostenido.

El endeudamiento externo en el que incurrió como vía para dinamizar estas tensiones recogía con cada vez mayor puntualidad la paradoja primordial del Estado mexicano posrevolucionario: un régimen comprometido expresa y constitucionalmente con la redistribución económica y social, pero con pies fiscales de barro y tejidos administrativos y de control corroídos por la corrupción y la ineficiencia; incapaces, por tanto, de reproducir su legitimidad mediante la eficacia y la racionalidad moderna.

Conviene recordar que la solidaridad entre los protagonistas económicos y el gobierno sustentaba —y a la vez se sustentaba en— la estrategia de crecimiento implantada por el Estado tras el trauma devaluatorio de 1954, de donde arranca lo que después se bautizó como la “estrategia del desarrollo estabilizador”, y que luego dio en llamarse el “milagro

mexicano”. La devaluación de 1954 y la inflación de los años de la segunda Guerra y la inmediata posguerra, junto con los excesos de corrupción y concentración de la riqueza que tuvieron lugar en el periodo del presidente Alemán, hicieron surgir vastos movimientos sociales y proletarios que pusieron en cuestión la política de “unidad nacional” que había tenido en el pacto obrero industrial de la época de la segunda Guerra su principal soporte.

El alemanismo llevó al extremo las coordenadas de esa política y agrietó las relaciones del gobierno con las organizaciones de masas encuadradas en el régimen de la Revolución mexicana. Se afectó así la legitimidad del Estado, cuya reproducción dependía de la memoria, los mitos y la imagen unificadora que provenían del pasado revolucionario, pero que se nutrían del crecimiento económico acelerado y de la posibilidad de traducir el cambio social que ocurría entonces en mejores y sustentables formas de vida, tanto en el campo como en las ciudades donde se materializaba el empeño industrializador de México. Lo que se buscó implantar como respuesta a estos momentos críticos y desafíos políticos fue un desarrollismo que asumiera las restricciones elementales de los criterios estabilizadores, pero no renunciara a su compromiso histórico con la justicia social. Tal era la coalición “epistemológica” y política que sostenía la estrategia.

Las movilizaciones de aquellos años, más que en una lucha de clases abierta derivaron en confrontaciones entre las organizaciones populares y el Estado. Los grupos dirigentes veían en esas organizaciones a su necesario basamento; tal vez debido a esto, la represión a los maestros, ferrocarrileros, electricistas, petroleros y otras agrupaciones sindicales desembocó casi de inmediato, al calor del cambio de gobierno, en la búsqueda de una política económica destinada de manera explícita a no repetir las condiciones que hicieran posible nuevas movilizaciones y protestas obreras y populares.

En los años sesenta se eligió una estrategia económica en extremo celosa de la estabilidad del tipo de cambio y el control de la inflación; pero que, a la vez, pretendía combinar extensos apoyos a la formación de capital y la industrialización con el incremento sostenido del empleo, los salarios urbanos y el gasto social. Ello permitiría mantener, mediante la firmeza política y, de ser preciso, la dureza gubernamental, el crecimiento económico y la hegemonía del Estado posrevolucionario. El objetivo maestro de la estrategia era recuperar y ampliar los consensos entre los actores directamente involucrados en la economía, los empresarios sin duda, pero igualmente las organizaciones de los trabajadores.

La expansión económica lograda gracias también a la inserción virtuosa de la

economía mexicana en el ciclo de expansión de la economía mundial que culminaría la reconstrucción de la segunda posguerra, permitió que se diera una rehabilitación del pacto con el movimiento obrero. Este acuerdo, sin dejar de lado el esquema básico de la subordinación política de las organizaciones de masas, se centró en el incremento del gasto social y de los salarios reales; instrumentos concebidos como centrales para mantener la paz social y hacer posible que los objetivos rectores de la estabilidad macroeconómica siguieran operando. Vale la pena anotar que el aumento sostenido en los salarios reales pudo darse gracias a incrementos importantes en la productividad del trabajo que, en promedio, creció por encima de las percepciones reales de los trabajadores. Esto, a su vez, permitió mantener prácticamente intacta una distribución “primaria” del ingreso favorable al capital y sus utilidades.<sup>8</sup>

Los posteriores reconocimientos expresados por los presidentes Echeverría y López Portillo sobre la cuestión social que México encaraba y habría de encarar al fin del siglo, tuvieron una tempestuosa solución de continuidad con la crisis financiera y política que estallara en 1982. El bienio 1974-1976, cuando se forma el Consejo Coordinador Empresarial y aparecen las grietas en el pacto Estado-empresarios que el presidente López Mateos había logrado restaurar, puede verse hoy como un “ensayo general de la crisis”.<sup>9</sup>

El ajuste externo, destinado a que México pudiera retornar cuanto antes a los mercados financieros internacionales, junto con el ajuste interno dirigido a recomponer las relaciones básicas del Estado con el sector privado y sus cúpulas —tras la traumática nacionalización de la banca decretada por el presidente López Portillo al fin de su mandato en 1982— buscaba, en palabras del ex presidente De la Madrid, evitar que el país “se nos fuera entre las manos”.

Al mismo tiempo, se ofrecía desde el poder constituido una redefinición a fondo de los linderos entre lo público y lo privado, para dar seguridades y certidumbre a un empresariado al borde de un ataque de nervios y más que dispuesto a optar cuanto antes por la “salida” del esquema de cooperación implantado por el Estado posrevolucionario. Al retraer sus inversiones, mantener la salida de capitales y dar voz a las versiones más extravagantes y catastróficas sobre la situación nacional y su futuro, el empresariado “votaba con los pies”. Y acabó por comerse la “gallina de los huevos de oro”.

“La voz y la lealtad”, dentro y hacia el sistema político presidencialista, no parecían estar en condiciones de modular la tendencia de las élites en abierta revuelta para dirimir sus conflictos con el Estado de esta manera. De ahí la salida de capitales y la sostenida inhibición de la inversión que tiñeron la época del ajuste, irónicamente funcionales a los



designios de estabilización a ultranza de la macroeconomía mediante la contracción del crecimiento.

Frente a esa burguesía en punto de fuga, y sometido a una presión inaudita proveniente de los organismos financieros internacionales y del propio gobierno de los Estados Unidos, el gobierno optó de manera cada vez más abierta por presentar el ajuste como una operación mayor, estructural. No se trataba sólo de un ajuste financiero, de divisas y pago consecuente de la abultada deuda externa, sino del conjunto de las relaciones sociales y políticas primordiales que habían dado sentido y dinámica al sistema del presidencialismo político-económico, autoritario, a la vez que pretendidamente incluyente, en que se había sustentado la estabilidad del régimen por más de 40 años.

De aquí la importancia que se le atribuyó a la reforma constitucional que definiría el “capítulo económico” de la Constitución y los nuevos linderos entre lo público y lo privado.<sup>10</sup> Para buena parte del empresariado, principalmente de sus cúpulas, la solución propuesta por el presidente De la Madrid no podía sino verse, en el mejor de los casos, como transitoria, a la espera de otras reformas, destinadas abierta y expresamente a la “normalización” del régimen político-económico. A la redefinición del Estado mexicano como un Estado abiertamente capitalista.

Las asignaturas pendientes, identificadas por los presidentes anteriores como desigualdad, pobreza y marginación, fueron asumidas como tales por el cuerpo sindical dominado por el oficialismo, para pedir al gobierno un programa reivindicador que pudiera responder al reclamo masivo popular en curso y, al mismo tiempo, permitiera a las fuerzas estatales de entonces, y al mismo sindicalismo afiliado a la coalición gobernante, recuperar una legitimidad que la crisis, la inflación y la insurgencia masiva de trabajadores y campesinos que tuvo lugar en los años setenta habían puesto contra la pared.

Sin embargo, para el gobierno en turno, más que de un proyecto como el reclamado por sus bases, de lo que se trataba era de sortear pronto el embrollo de la deuda, rehabilitar la economía mixta cuyos entendimientos había conmovido la nacionalización bancaria y, desde ahí, retomar el rumbo en mejores condiciones que las que le habían dejado los gobiernos del desarrollo compartido y la Alianza para la Producción. Ya para entonces estigmatizados como populistas, culpables de la “docena trágica” que México había sufrido entre 1970 y 1982, estos proyectos fueron pasados, en el mejor de los casos, al “archivo muerto” de la posrevolución.

Con la reforma constitucional de 1982 y su “capítulo económico” se buscó darle a este empeño una impronta constitucional que, en lo esencial, no se desplegó en una

estrategia congruente. Ni, como dijimos, suscitó el retorno del empresariado a la coalición gobernante. Lo que resultó fue una política económica del desperdicio, como la calificaran Brailovsky, Clarke y Warman.<sup>11</sup> Sin crecimiento económico y sin saldar la deuda externa, repitiendo año con año el vademécum convencional del ajuste externo reclamado por los operadores del FMI, el país se empobreció sobremanera; y vastas capas populares de obreros, empleados, campesinos y empresarios de diverso calibre registraron el abandono del Estado y empezaron a vivir la carencia o insuficiencia de los canales convencionales de la comunicación corporativa. Y, desde luego, del recurso a las finanzas salvadoras u oxigenantes del Estado.

Además, el combate a la inflación mediante los instrumentos convencionales de restricción del gasto, aumentó la sensación de orfandad vivida por los contingentes más cercanos o dependientes de la intervención estatal, en tanto que para el conjunto de la sociedad se extendía el subliminal pero insistente mensaje de que cada quien “se rascara con sus uñas”. Es decir, un perentorio “sálvese quien pueda” que funcionaría como nefasto punto de arranque para la cultura del individualismo que seguiría.

En 1988, estas dos grandes y profundas vertientes de la vida social harían eclosión. Por un lado, el surgimiento de las falanges más agresivas del empresariado, aliadas a negociantes de todo orden, reclamando democracia, respeto al voto y un cambio de régimen económico y político semejante en gran medida al que las cúpulas del capital ya habían postulado en 1974, cuando se formó el Consejo Coordinador Empresarial y se desplegó la confrontación con el gobierno del presidente Echeverría.

En la otra parte se sitúan las corrientes empobrecidas en el campo y la ciudad, cuyo descontento es articulado creativamente por Cuauhtémoc Cárdenas y sus compañeros, a la cabeza del cisma priista que reclama la revisión drástica de la estrategia seguida para enfrentar la crisis de la deuda externa, así como de las reglas para llevar a cabo la sucesión presidencial. Se perfilaban los grandes términos de la “disputa por la nación” anunciada en 1981.<sup>12</sup>

La inquietud originada dentro del partido oficial o hegemónico, como se dio en calificar al PRI, muy pronto se extendió a todo lo largo y ancho del territorio de la República. Así, el reclamo democrático moderno se vio alimentado y robustecido por la airada protesta social, surgida de la severidad del ajuste y la incapacidad de los mecanismos tradicionales del Estado para encarar una crisis multidimensional, como la que el propio ajuste y su secuela habían abierto.

El antecedente de esta movilización social siempre al borde de la politización fue el sismo de 1985, al calor del cual muchos habitantes de la capital tomaron contacto con la

solidaridad, pero también con la posibilidad de ser ciudadanos. Esta posibilidad fue ampliada y agudizada por la evidente parálisis que invadió al aparato público en los primeros momentos del desastre y la tragedia. A este cuadro, que alimentaba una ola de participación política prácticamente inédita en el México posrevolucionario, quiso enfrentar el nuevo gobierno un discurso modernizador y actualizador que había empezado con la nueva semántica del cambio estructural puesta en movimiento por el gobierno del presidente De la Madrid a partir de 1985.

Pero el empobrecimiento y la falta de una representación genuina dentro y fuera del PRI dieron al traste con lo que quedaba de la confianza popular y la disposición a cooperar subordinadamente con el Estado. Por lo demás, el mensaje modernizador carecía de traducciones políticas y sociales concretas e identificables, que lo volvían una generalidad sin más contenido económico y social que la continuidad por otras vías y otra retórica del ajuste draconiano sufrido desde 1982.

Frente a esta perspectiva que no le era ajena, el gobierno que se inaugura en 1988, en las goteras de una crisis constitucional y con una crisis social a la vista, propuso una nueva matriz de relaciones con los grupos pobres y empobrecidos, reconoció la urbanización de la cuestión social y anunció su Programa Nacional de Solidaridad, así como el inicio de un cambio estructural que aseguraría el fin de las crisis financieras, de la inflación desbordada y la inestabilidad, para dar lugar a una nueva era de crecimiento sostenido, modernización económica y productiva e internacionalización de la sociedad conforme a los nuevos vientos provenientes del fin de la Guerra Fría y el desplome del sistema articulado por el comunismo soviético.

Desde esta “nueva mirada” se afirmaba que la pobreza sería combatida por una nueva coalición entre los pobres y el gobierno con la mediación del presidente de la República, en tanto que la desigualdad sería atenuada por el dinamismo económico y del empleo, para eventualmente ser reducida por las propias fuerzas de un mercado extenso y robusto gracias a la apertura externa y el cambio de estructuras proclamado por el gobierno. Una economía abierta y de mercado, como la buscada por el gobierno del presidente Salinas, aseguraría además la reconstitución de las bases del acuerdo político para dar lugar a una reforma administrada del Estado, pero en un rumbo claro de apertura al pluralismo y la democratización y actualización del sistema político.

En 1989, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, presidido entonces por Carlos Tello Macías, dio a conocer su informe sobre la pobreza en México y el Programa adquirió perfiles claros de promoción de la organización comunitaria por fuera de los aparatos controlados por el PRI. Por su parte, los operadores y primeros

beneficiarios del programa exploraban formas diversas y hasta novedosas de concertación y comunicación con los aparatos y organizaciones del Estado.

Al mismo tiempo, el sistema político se veía cimentado y enriquecido con la formación del PRD, que heredaría y buscaría dar continuidad al discurso político y social del reclamo democrático enarbolado por Cuauhtémoc Cárdenas y las organizaciones políticas que formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) durante la elección de 1988. Se abría así la posibilidad de construir consensos de nuevo tipo, emanados del pluralismo y de la democracia representativa en ciernes, a la vez que articulados por el reconocimiento de una cuestión social dominada por la pobreza y la desigualdad.

Mucho ha ocurrido desde entonces y mucha agua ha pasado bajo el puente de aquella programada y soñada república moderna y hasta cosmopolita. Pero las cuotas de pobreza y desigualdad que inspiraron aquellos momentos, sin querer comparar los coeficientes de entonces y los de hoy, son prácticamente las mismas.

En 1987 —consignaba el Consejo Consultivo del Pronasol— la pobreza afectaba a 41.3 millones de personas, de las cuales 17.3 millones sufrían pobreza extrema. En 1992, año en que comienza la aplicación de la nueva metodología para medir la pobreza, las cifras se asemejaban: 21.4% con incapacidad alimentaria; 29.7% con pobreza de capacidades, y la pobreza de patrimonio se encontraba en 53.1%. Y, para 2014, de acuerdo con el órgano encargado de evaluar la política social, el Coneval,<sup>13</sup> los indicadores de la pobreza (multidimensional) retrataban lo siguiente: 11.4 millones de mexicanos (9.5%) en pobreza extrema (con 3.6 carencias sociales en promedio); 43.9 millones (36.6%) en pobreza moderada (con 1.9 carencias en promedio), y 31.5 millones de mexicanos (26.3%) vulnerables por carencia social (con 1.8 carencias en promedio).

Cabe señalar que, de acuerdo con la metodología del Coneval, la pobreza se clasifica en moderada y extrema; la primera corresponde a la falta de ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos, así como para cubrir gastos de salud, educación, vivienda, transporte y vestido (línea de bienestar económico), aun cuando el ingreso familiar total se destine exclusivamente a estos fines. La pobreza extrema corresponde a la falta de ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si el ingreso familiar total se utiliza únicamente para comprar los productos de dicha canasta (línea de bienestar mínimo); además, este indicador es diferente según se trate de zonas urbanas o rurales.

En cuanto a los vulnerables por ingreso, son aquellos que perciben un ingreso que los coloca por debajo de la línea de bienestar económico pero no tienen ninguna carencia social, y los vulnerables por carencia social son quienes perciben ingresos por encima de

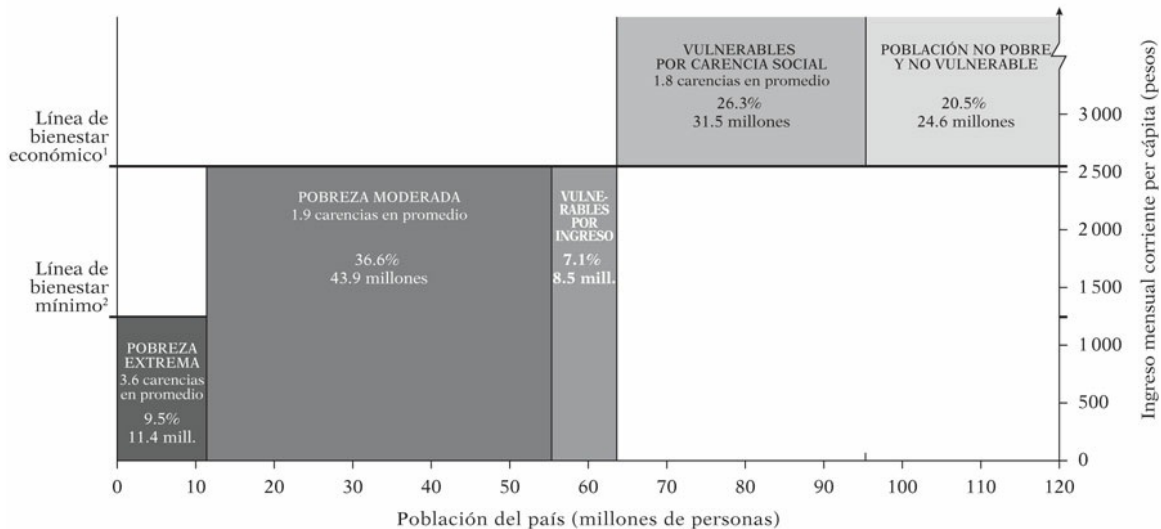
la línea de bienestar económico, pero tienen una o más carencias sociales en promedio.

El resultado de considerar todas estas categorías, números y porcentajes arroja que, del total de la población, en 2014 sólo 24.6 millones de mexicanos (20.5%) no eran pobres ni vulnerables.

Ahora la pobreza no sólo afecta a algo más de la mitad de la población, sino que se ha urbanizado y puede agravarse debido al encarecimiento de bienes básicos, a la falta de buena ocupación y a una “brecha laboral” que se ha ampliado.

Cierto es que los factores que explican o determinan la pobreza son muchos y su peso en la dinámica del fenómeno ha variado sensiblemente. Sin embargo, como lo muestran el *Informe de movilidad social en México 2013*, elaborado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias con base en la “Encuesta ESRU —2011— de movilidad social”, y el estudio cualitativo “Historias de vida en la movilidad social”, la desigualdad, más allá de segmentar, dividir y confrontar a la comunidad nacional, es todo un lastre que hace las veces de muralla contra la movilidad social.<sup>14</sup> Como se asegura en el *Informe*,

GRÁFICA I.1. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en México, 2014



<sup>1</sup> Ingreso mensual mínimo necesario para adquirir una canasta básica de alimentos y cubrir gastos de salud, educación, vivienda, transporte y vestido: en el medio urbano, \$2 542.13; en el medio rural, \$1 614.65.

<sup>2</sup> Ingreso mensual mínimo necesario para adquirir una canasta básica de alimentos: en el medio urbano, \$1 242.61; en el medio rural, \$868.25.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval, 2014.

México ha experimentado movilidad absoluta ascendente [...] la sociedad está altamente estratificada y la movilidad social relativa entre la generación de los entrevistados y sus hogares de origen resulta por demás baja [...] en particular (en y entre) las personas de origen rural [...] Entre las principales causas de la baja movilidad se identifican deserción escolar, trabajo infantil y aislamiento de las comunidades [...].<sup>15</sup>

Asimismo,

los resultados muestran que México se caracteriza por contar con una composición relativamente móvil entre los estratos medios, pero con una inmovilidad importante en los extremos [...] 48 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más bajo se mantienen ahí. En el extremo superior, el resultado no es distinto: 52 de cada 100 mexicanos que provienen del quintil más alto no se mueven de ahí.<sup>16</sup>

Las conclusiones del Centro de Estudios Espinosa Yglesias no son —no deberían serlo— enigma oculto para nadie, sino una ruta que marque con claridad que, entre las prioridades de las políticas públicas, esté la de auspiciar y proteger dos condiciones que aumenten las opciones de movilidad social: “(tanto) garantizar la igualdad de oportunidades y las condiciones de competencia [...] (como) establecer esquemas de redistribución que eviten que dicha condición (pobreza y desigualdad) se herede a las siguientes generaciones”.<sup>17</sup>

Volver a empezar no es posible ni deseable. Pero recuperar el tiempo perdido por exceso, error y omisión es indispensable para conservar lo básico del reclamo fundador de esta época y apurar el paso para encontrar el acuerdo que pueda recoger lo fundamental de la nueva era, que habrá de resultar de la crisis actual, global y prolongada como pocas de las conocidas. Postular la originalidad mexicana sirve de poco y en realidad enturbia el entendimiento de lo que en verdad está en juego. La pareja de reclamos que organizó el periodo que arrancara con la crisis de 1982 se ha visto subsumida en los últimos tiempos por una encrucijada mayor, en la cual se gesta un reclamo todavía más peliagudo: el reclamo por la seguridad.

Desde los años finales de la aventura aperturista en clave neoliberal, iniciada por el presidente Salinas, profundizada por el presidente Zedillo (ambos del PRI), y recibida con un entusiasta sentido de pertenencia por sus dos sucesores panistas, las coordenadas del intercambio social y político se han visto aturcidas y corroídas por la irrupción de la violencia criminal organizada, la orfandad de la juventud, tanto desde el punto de vista laboral como educativo, y la enajenación de la (mal) llamada clase política respecto de sus bases políticas y sociales. Y, quizá lo peor, el abandono de sus tradiciones doctrinarias e ideológicas, sin desplegar el mínimo esfuerzo por renovarlas o sustituirlas eficientemente desde un punto de vista histórico e intelectual. Es decir, renunciando a la racionalidad histórica indispensable para acometer la crisis que anuncia y porta un ominoso cambio de época.

De aquí la centralidad adquirida por la exigencia de seguridad, al Estado sin duda, pero también a los grupos dirigentes o que pretenden serlo. Una incertidumbre múltiple

respecto de lo que pasa o puede pasar se ha inscrito como fuerza mayor de la vida cotidiana de millones de mexicanos que desemboca irremediamente en un México inseguro, no sólo respecto de la criminalidad y sus delirios sino de sí mismo, que asiste a una nueva “revuelta” de sus élites bajo la forma de masivas inversiones en el exterior, depósitos multimillonarios en el sistema financiero internacional y un cosmopolitismo rupestre sin correspondencias culturales o de sensibilidades que puedan inscribirse en una renovación efectiva de la cultura nacional.

En uno de sus extremos, esta inseguridad integral se plasma en dichos como éste: “a uno lo amargan todo en su país”, como me dijo un indocumentado a punto de iniciar la marcha hacia California, en 1985, o, en el otro lado, la insistencia de no pocos jóvenes afortunados en hablar de México como “ese o este” país. O, como lo ha documentado Ricardo Raphael, en los dichos y acomodos del infame “mirreynato”.<sup>18</sup>

Nuestra economía política no puede, no debe, repetámoslo, admitir que un país con el tamaño económico del nuestro, con la riqueza generada y concentrada, con las instituciones y los conocimientos tan difícilmente labrados, tenga las magnitudes de pobreza, las cuotas de carencias y desigualdades que lo marcan y lo dividen. Tiene que demostrar con eficiencia argumental, con claridad política y firmeza moral, que no hay mandato alguno que nos “condene” a vivir *en* y *con* una economía mediocre y poblada de pobres. Debajo de nuestras disonancias y paradojas opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada —dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar— y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar los empleos y los excedentes necesarios para ampliar y construir los espacios educativos, de la salud y la cultura necesarios para absorber productivamente a la población y, al menos, recuperar la cohesión social deteriorada tras décadas de crisis y lento crecimiento económico.

Sin embargo, más allá de desajustes en los mercados, el mal desempeño económico de largo plazo debe entenderse y atenderse como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, así como poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad. Lo que está en primer lugar en el orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de sus funciones básicas: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión con y para la igualdad.

En breve, lo que está en juego es la capacidad nacional para admitir que, sin

garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, no puede haber cohesión social y nacional, ni legitimidad política democrática autosustentable. “La fuerza especial del concepto de justicia social —aseguraba Jorge Carpizo— se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad.”<sup>19</sup> Quizá llegó el momento de aceptar que sólo a partir del reconocimiento explícito de los extremos de injusticia, desprotección y violencia a que ha llegado la cuestión social del país que queremos moderno es como puede erigirse un auténtico entendimiento nacional en pos de un nuevo curso de desarrollo.



## II. LA PERENNE DESIGUALDAD: NUESTRA MARCA HISTÓRICA\*

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN

La desigualdad marca nuestra historia y ha modulado nuestras mentalidades. A pesar de las considerables potencialidades económicas de la nación, si algo marca la faz del México actual son las desigualdades en prácticamente todas las materias y ámbitos de la vida política, económica, social y cultural: desde la distribución de ingresos, la calidad y pago de los empleos, la tecnología y la productividad, el acceso a oportunidades y derechos constitucionalmente consagrados (educación, salud, alimentación, vivienda, etc.), hasta la participación política, las brechas de ingreso y desarrollo humano entre regiones, entre hombres y mujeres, entre indígenas y no indígenas.

Esta desigualdad es profunda y arraigada, y no respeta las migraciones poblacionales ni de recursos, de capital y de riqueza que han caracterizado la geografía humana de México en sus dos siglos de existencia y que tomaron velocidad de crucero en estos últimos tiempos de cambio. La desigualdad se manifiesta en la riqueza, el ingreso, la educación, la salud y el género, y seguramente define también asimetrías tanto en la forma de vivir como de morir. De aquí su carácter matricial y la necesidad de entenderla como un fenómeno que no puede reducirse a sus fuentes y variables económicas. Se aloja en los pliegues del carácter social y tiende a presentarse no tanto como una maldición sino como parte misma de nuestra naturaleza. Lo anterior, sin embargo, no es ni debe verse como una fatalidad inmutable.

México no ha podido encontrar una buena trayectoria para su desenvolvimiento socioeconómico y, con todos los éxitos que se quieran argumentar en materia de lucha contra la pobreza, o en relación con el desempeño en ciertas áreas productivas o regiones del territorio nacional, lo cierto es que tanto el empleo como los salarios, la educación y la vivienda, la alimentación o la seguridad social, nos remiten una y otra vez a formas de vida precarias e inseguras, con un cúmulo creciente de necesidades insatisfechas y de capacidades sofocadas. Y en el centro, la desigualdad incommovible. En este sentido, desde diferentes miradores<sup>1</sup> se ha propuesto que la única vía más o menos cierta para salir del laberinto de nuestra inicua desigualdad es la realización de una tercera reforma: la social. Y ello en función de un propósito político: construir un Estado social, de bienestar, democrático y de derecho. Un Estado incluyente por su vocación y

conformación, por Constitución.

Una reforma social del Estado para el siglo XXI que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del derecho al Estado, como lo concibiera Guillermo O'Donnell:<sup>2</sup>

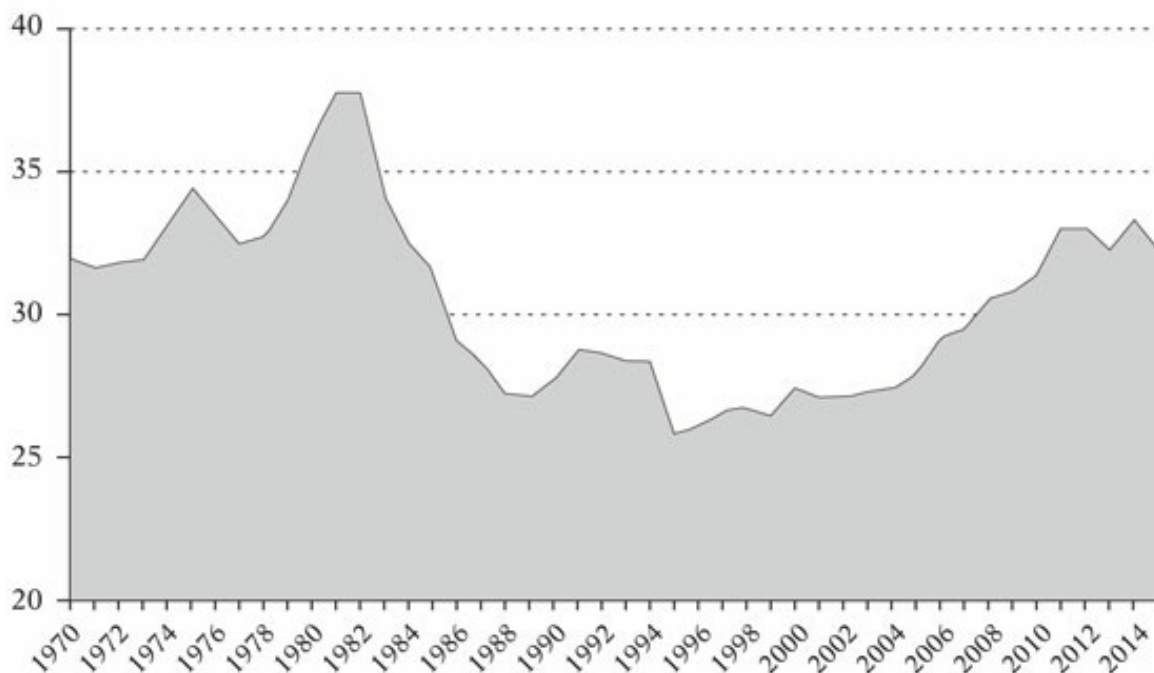
[...] el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un Estado consistente con la democracia, es un Estado que [...] apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Esto a su vez significa que los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia.

Esa política tendría que partir del reconocimiento de la universalidad efectiva de los derechos a la alimentación, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos de saneamiento, los derechos al trabajo y del trabajo y a un ingreso básico. Significaría también definir con claridad en la legislación las garantías sociales en las que se traducen esos derechos y los planes y programas de los gobiernos consecuentes con esos principios.<sup>3</sup>

La economía política mexicana, hay que insistir, sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño macroeconómico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para una mínima cohesión, necesaria para la estabilidad y el desarrollo. Esta crisis alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos políticos y sociales que han mal acompañado los cambios, pero parte de y desemboca irremisiblemente en la pérdida ya secular de la dinámica económica. En ella se hizo descansar, por décadas, la capacidad del sistema político económico heredado de la Revolución mexicana para modular y dinamizar los conflictos distributivos y por el poder, para así dar lugar a una forma de desarrollo combinada con notable estabilidad monetaria y económica en general, pero también política y social.

Aunque no haya vuelta atrás —decía David Ibarra—,<sup>4</sup> el crecimiento de los últimos 20 años desmerece frente a los resultados de la estrategia económica previa. Entre 1950 y 1982, el producto se expandió a una tasa anual de 6.5% y el ingreso por habitante a 3%. Las cifras comparables de los siguientes dos decenios son 2.4% con cuasi estancamiento del producto per cápita [...] el ritmo de ascenso del producto mexicano en 1980-2000 es 45% menor que el alcanzado en Estados Unidos, cinco veces inferior al de China, y dos y media respecto a Irlanda y Chile [...] La transición mexicana al mundo globalizado no se ha encauzado por las mejores sendas.

GRÁFICA II.1. PIB per cápita de México como porcentaje del de los Estados Unidos, 1970-2014



FUENTE: OCDE, 2015.

De estas y otras evaluaciones de la dinámica económica y de las políticas puestas en acción por los gobiernos de la época presente, que arranca con las crisis financieras de los años ochenta del siglo pasado, puede concluirse que lo que está en el orden del día es una revisión de la estrategia reformista. Pero no para tratar de continuarla sino para reformarla.

En la gráfica II.1 se puede apreciar no sólo el pobre desempeño per cápita del producto sino su declive en comparación con el de los Estados Unidos. Este comportamiento recoge las diversas crisis financieras y económicas del periodo así como la estrategia y las políticas económicas y sociales adoptadas para encararlas; tenemos así que desde 1980 el producto por persona ha crecido a una tasa anual promedio de 0.6%, muy por debajo del crecimiento en otras economías emergentes<sup>5</sup> y, desde luego, de lo necesario para elevar el nivel de vida y bienestar del conjunto de la sociedad mexicana.

Reformar las reformas significa revisarlas en función de una batería de objetivos que ponga en el centro la cuestión social, agravada por el lento crecimiento de la economía. El costo de “volver atrás” sería no sólo elevado sino que su resultado más probable sería un fracaso. Pero obstinarse en el rumbo de las reformas sin fin, de generación tras generación dentro de la misma familia neoliberal, puede ser igual o mayormente

perverso. Lo que nos ha faltado es un “reformismo dentro de la reforma”, un proyecto capaz de combinar las políticas destinadas a potenciar las reformas hechas con instituciones viejas y nuevas que les den sustento y visión de largo plazo, acumulen logros y modulen conflictos.

Por ello, resulta indispensable cambiar el lenguaje, la retórica y los términos de la ecuación que han gobernado nuestro mal desarrollo. Sin empleo bueno, seguro y bien remunerado difícilmente puede pensarse en una vida colectiva alentadora, donde la convivencia siempre difícil pueda traducirse en cooperación social y democracia política incluyente, indispensables para la estabilidad y la expansión productiva. Ciertamente es que la relación democracia-desigualdad es una ecuación inestable que puede ser desestabilizadora; sin embargo, es cada vez más claro que tiene que resolverse dinámicamente en positivo, en favor de la igualdad como requisito central para que la política produzca gobernabilidad basada en legitimidad.

En esta compleja materia no hay mandatos únicos ni desenlaces institucionales inmutables. Empero, en las sociedades modernas, la desigualdad puede y tiene que dejar de ser vista como un fruto del azar o de leyes naturales que explican lo que ocurre con base en argumentos biológicos, culturales ¡y hasta económicos! Como lo ilustra la historia social del siglo XX, la desigualdad puede volverse una cuestión fundamentalmente política que puede cambiar sus perfiles e intensidades si la política se compromete a ello: tal es el mensaje liminar del libro de Thomas Piketty.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, hay que reiterar que las decisiones que estuvieron detrás del cambio estructural para la globalización no fueron el fruto de ninguna ley natural; menos, resultado de un mandato histórico o económico unívoco e inapelable. Las élites dirigentes y los grupos dominantes, por su parte, nunca consideraron que la desigualdad y la falta de equidad fueran temas cruciales y vitales que debieran inscribirse en la agenda del mencionado cambio. En los hechos y en sus dichos prefirieron pensar, como muchos de sus antecesores, que su atención podía posponerse *sine die*.

Darle solidez a nuestra nación, en medio y de cara a una globalización impetuosa y sin orden, implica tomar riesgos para imaginar y activar un nuevo curso de desarrollo, hacia la igualdad y la equidad con democracia y libertad. Éste es un punto de partida obligado para el diseño de una estrategia centrada en convertir la cuestión social contemporánea de México en el objeto de una tercera reforma del Estado, cuyo eje esté basado en la articulación de un nuevo pacto social que combine el mejoramiento del bienestar para el conjunto de la población —priorizando la condición de las grandes mayorías desfavorecidas—, la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades

productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia política, en el marco de la democracia y el Estado de derecho.

El valor de la igualdad es una condición de la libertad. Pero está lejos de las mentes de nuestro tiempo el igualitarismo sin matices. La justicia distributiva ha de tener como objetivo el igual acceso de todos a los bienes más básicos. A eso le llamamos “igualdad de oportunidades”, “igualdad de capacidades” o, sencillamente, “equidad”. No se trata de suprimir las diferencias, sino de conseguir que éstas no sean discriminatorias ni excluyentes. Se trata de pensar una igualdad compatible con las necesidades particulares de los distintos grupos. Se trata de señalar a aquellos grupos que históricamente han sufrido más discriminaciones y actuar positivamente a su favor.<sup>7</sup>

Lo anterior requiere una reforma hacendaria<sup>8</sup> con clara intención redistributiva, que dé sustento a cambios institucionales que permitan dar otro sentido a las reformas laboral y de seguridad social que se han realizado, para destinarlas a crear una red de protección social más fuerte, que desemboque en el establecimiento de un sistema de protección y seguridad único y universal. De esta forma, los derechos fundamentales serían vistos también como el cemento básico de la cohesión social y, en particular, serían entendidos como el acicate moral e institucional para que, desde la democracia, se avance en la reforma social. Al poner a esta última en el centro de una nueva “función objetivo”, podría iniciarse la búsqueda de otros caminos y veredas, políticas e instituciones, dirigidas a “aceitar” las reformas realizadas en la economía y la política.

Desde esta perspectiva, reformadora y reformista, el desempeño económico tendría que evaluarse con criterios diferentes a los empleados por los analistas de inversiones o los gobernadores del Banco Central y los encargados de la Secretaría de Hacienda. Para decirlo con la aspiración que nos legara Karl Polanyi: la economía sería incrustada, arraigada, en la sociedad y serían sus necesidades, identificadas y encauzadas democráticamente, las que irían redefiniendo la estructura productiva, así como la división del trabajo y las pautas distributivas del esfuerzo social plasmado en la producción material.

Lo primero, entonces, para el aquí y el ahora, es que la economía ofrezca empleo digno y duradero, entendido como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible), de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico se organice mercantilmente y a partir de criterios de máxima rentabilidad, el empleo se mantendrá como la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social de la economía. Por lo demás, vale insistir en ello, es en el empleo y sus remuneraciones, así como en su calidad, donde se dirime la composición y el ritmo

del mercado interno, de cuya extensión y profundidad depende la capacidad que tengan la economía y la sociedad para interiorizar las ganancias provenientes de la exportación y, más en general, del proceso globalizador. Es ahí, en el empleo, donde también puede realizarse una virtuosa y duradera transferencia tecnológica y una efectiva y robusta capacitación del trabajo en la cual sustentan los procesos de diversificación indispensables para el desarrollo económico.

Los criterios anteriores, entre otros, permitirían imaginar alternativas congruentes en el plano del crecimiento económico, de la hacienda pública, de la justicia tributaria y distributiva, de la seguridad social o en el de la vinculación entre los derechos individuales y los sociales, entre la libertad y la igualdad. Permitirían, también, inscribir en la política económica y social los valores fundamentales que emanan del desarrollo sustentable, el enfrentamiento del cambio climático y el cuidado del ambiente.

La cuestión social merece toda la atención nacional e internacional, no sólo porque, como afirmaba Tony Judt,<sup>9</sup> “como sabían muy bien los grandes reformadores del siglo XIX, la cuestión social, si no se aborda, no desaparece y, por el contrario, va en busca de respuestas más radicales”, sino porque esta encrucijada histórica de las sociedades modernas ha sido reactualizada y agudizada por la crisis global y su lenta y sinuosa recuperación. En nuestro caso, más que la crisis, han sido el “estancamiento estabilizador” y los extravíos e insensibilidades del régimen político emanado de la transición a la democracia los vectores de una radicalidad tortuosa, que no se expresa claramente en la política formal, pero que al final de cuentas determina un litigio distributivo que ha adquirido dimensiones de violencia criminal nunca imaginados.

Quizá llegó el momento de no soslayar lo evidente: la mexicana es una sociedad que evita reconocer su rostro social y que elude el asunto haciendo honor a la paradoja de Bossuet presentada por Pierre Rosanvallon:

Jamás habíamos hablado tanto de esas desigualdades y a la vez jamás se había hecho tan poco para reducirlas. Se trata de una contradicción que es la réplica a la brecha que se está ahondando entre el progreso de la democracia y el retroceso de la democracia-sociedad.<sup>10</sup>

En este sentido, lo que en estas páginas se busca es coadyuvar a un “(re)descubrimiento” de la sociedad que supere la mencionada paradoja y se vuelva itinerario de cambio político y económico para un desarrollo mejor y más sólido, autosustentable podríamos imaginar, por ser equitativo y con rumbo a la igualdad. Se trata de unas proclamas abiertas, preliminares a la vez que insistentes, contra la desigualdad y por el desarrollo, para arribar a una democracia madura que asegure una

navegación sostenida de la nave estatal, para trazar un nuevo curso para nuestra evolución política.

## REPASO MEMORIOSO

Desde que Alejandro de Humboldt describiera la Nueva España como el reino de la desigualdad, las élites gobernantes parecen haberse empeñado en rendir puntual homenaje a tan lamentable calificación. Al mismo tiempo, a lo largo de la historia de la formación mexicana puede encontrarse la materia prima para un discurso sobre y contra la desigualdad. Recurrir a este discurso —cuyos trazos van de *Los sentimientos de la nación* de Morelos<sup>11</sup> al Manifiesto del Club Liberal Ponciano Arriaga<sup>12</sup> e Ignacio Ramírez (quien en carta al entonces gobernador del Estado de México Carlos Olaguíbel, en 1875, se preguntaba ¿qué hacemos con los pobres?), pasa por *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez y es recogido a su modo por Mariano Azuela (*Los de abajo*) y Federico Gamboa (*La venganza de la gleba*), y más recientemente por Julieta Campos—<sup>13</sup> puede inspirar una convocatoria que conmueva la conciencia mexicana y lleve a la sociedad a reconocer su desigualdad profunda. Con la llegada de la democracia, la intensa y extensa urbanización y la maduración demográfica del país, este reconocimiento debería convertirse en un obligado primer paso para darle un sentido progresista y productivo a las transformaciones estructurales realizadas, que sea congruente con el discurso que se forjó al calor de la construcción del Estado nacional y con el impulso de la Revolución mexicana.

Una toma de conciencia como la propuesta le hubiera permitido a México conmemorar su primer bicentenario como nación independiente y el primer centenario como Estado moderno, haciendo honor a esa tradición justiciera sin renunciar al permanente anhelo de una modernización robusta, basada en la democracia y la igualdad, como la quisieron nuestros padres fundadores y quienes en ellos se inspiraron. Lamentablemente, los fastos del bicentenario no dieron lugar a un reconocimiento como éste, de forma que la conciencia histórica nacional sigue su curso entre la desmemoria y la simulación, topando con una cuestión social mal entendida y no asumida.

En realidad, el descubrimiento de la desigualdad suele estar asociado al de la pobreza. Aunque no siempre de manera expresa, esta asociación aparece una y otra vez en el pensamiento social mexicano, sea para engarzar una crítica del estado de cosas existente, sea para alertar a los que mandan sobre la presencia ominosa de los “bárbaros” a las

puertas de palacio. Sabemos que pobreza y desigualdad no son equivalentes, como también sabemos que la pobreza se ha convertido en un fenómeno estrechamente vinculado a la evolución y la composición de la desigualdad.

Infortunadamente, en buena parte de la literatura nacional y cotidiana consagrada al tema se ha buscado vincular a la desigualdad con el rencor social, al que se le ve como su expresión unívoca, lineal, prácticamente única, y no como un cáncer social que carcome las potencialidades de la comunidad entera. A la desigualdad, entonces, suele entenderse como una fuente del estallido de la gleba, y el rencor es convertido en su lenguaje único. En la medida en que a la desigualdad se le reduzca al estallido puntual, a la catarsis o a escenarios ominosos o catastróficos, se limita al máximo la posibilidad de que su estudio y (re)descubrimiento induzcan a construir fórmulas políticas y diseños institucionales dirigidos a disolver sus núcleos primordiales, alojados en el privilegio del poder y la riqueza concentrada.

Al no inscribir la desigualdad en el escenario de la política, la democracia y el desarrollo, al no entenderla como el meollo de la economía política nacional, se le convierte en costumbre, cuando no en cultura. Por esto, más que de una cultura de la pobreza, habría que hablar de una cultura de la riqueza, de un regodeo con la satisfacción.<sup>14</sup> La desigualdad es un fenómeno de largo plazo; está instalada en la base de la economía y las relaciones sociales y condiciona el gobierno cotidiano de las cosas públicas; también, tal vez sobre todo, distorsiona la cultura nacional y los reflejos colectivos que determinan la conducta social y el quehacer político democrático. La desigualdad se despliega de la riqueza al ingreso, a la configuración étnica, la educación, la salud y el género, y define también asimetrías grotescas en la forma de la vida. De aquí, se repite, su carácter matricial y la necesidad de entenderla como un fenómeno multivariado que se aloja en los pliegues del carácter social y tiende a presentarse como parte misma de nuestra naturaleza. Lo que no impide insistir en la concentración económica y de poder, desde donde se organiza la distribución del esfuerzo social traducido a producción material mercantil.<sup>15</sup>

La explicación de la desigualdad no puede prescindir de sus raíces históricas: concentración secular de la riqueza y de la propiedad heredadas del régimen colonial; acaparamiento de activos reproductivos y de los medios para adquirirlos e incrementarlos, que se asienta como formación económica en los años de arranque del México independiente; tampoco de la discriminación y el racismo, que cruzan tanto nuestra estructura social como la geografía política y cultural mexicana hasta nuestros días.



Desde la primera inserción en la globalización como nación independiente, la “inserción ingenua”, que llevó a abrir las fronteras al capital y a los productos ingleses en los años veinte del siglo XIX, hasta la aceleración de la integración con América del Norte impulsada en los últimos años del siglo XX con el TLCAN, México ha pasado de la búsqueda de un proyecto propio para “estar en el mundo”, a los intentos por vincular el país de manera incondicional, o casi, a proyectos globales. También se ha buscado erigir combinatorias virtuosas entre los vectores endógenos y los provenientes de la globalización del mundo, pero en todos estos episodios históricos los resultados han sido insuficientes o contraproducentes para cerrar las brechas de la desigualdad o, peor aún, han desembocado en la ampliación de las distancias preexistentes o en la emergencia de nuevas grietas.

Como afirma Carlos Tello:

Desde luego que la desigualdad en la sociedad mexicana encuentra varias de sus causas en la forma tardía y dependiente que caracteriza la incorporación de México al capitalismo [...] Desde luego que la naturaleza y el tipo de vínculos de México con la economía mundial [...] no ayudó a reducir la desigualdad [...]

Tampoco se puede afirmar que inequidad y pobreza son, sin más, el resultado de gobiernos que no tuvieron en cuenta la justicia social [...] Pero ello no ha resultado en un “empate clasista”, al contrario: los beneficios del progreso se han concentrado de manera desproporcionada en unos cuantos [...] La política declarada y las acciones en materia de justicia social se han quedado cortas frente a las necesidades y las carencias [...] [Pero] no tiene que ser necesariamente así. No es algo fatal [...] Todo es cuestión de la política económica que se ponga en práctica, en particular la política fiscal: gasto público (sobre todo, aunque no exclusivamente, gasto social y transferencias) y su financiamiento (sobre todo, aunque no exclusivamente, tributos).<sup>16</sup>

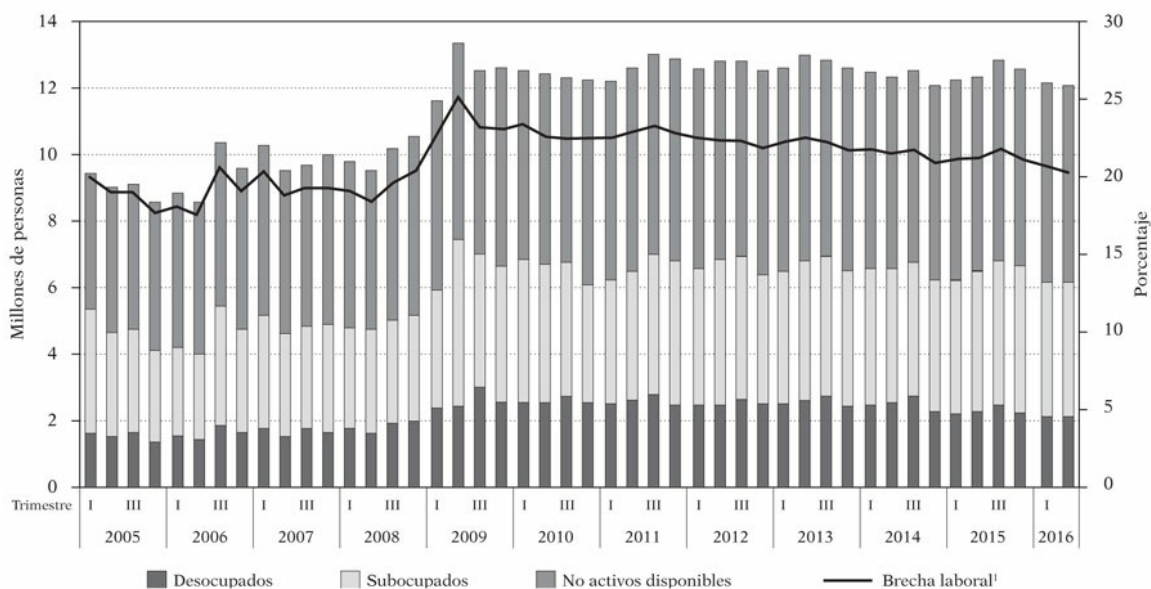
Si además se consideran la ampliación desigual de la infraestructura física, la erosión del mercado laboral en favor de la informalidad y la precariedad, y el debilitamiento del Estado para intervenir en la economía y favorecer la redistribución, el resultado es claro: modernizaciones económicas y sociales segmentadas e incompletas asociadas a una “política económica del desperdicio”,<sup>17</sup> sin solución de continuidad, nos condujeron al estancamiento estabilizador actual, cuya dinámica reproduce las desigualdades y deslava las expectativas de mejoramiento, en particular de los jóvenes que, en estos años, han llegado a constituir la mayoría cuantitativa y cualitativa.

Sin entrar en una evaluación precisa de los significados e implicaciones de dicha mudanza, es indispensable reconocer que en el país no se han desmontado los cimientos de una estructura económica basada en enormes disparidades y heterogeneidades que,

aunadas a visiones políticas miopes, han contribuido a la reproducción de la inequidad y a crecimientos económicos cuya dinámica ha sido incapaz de modificar los elevados porcentajes de pobreza. Del drama del empleo mal pagado hemos pasado a la tragedia del trabajo precario, informal, que agrupa a la mayoría trabajadora de México.

Datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) indican que en 2012, 65.1% de la población nacional tenía entre 15 y 64 años (de 12 a 29 años representaban 32.1%) y se prevé que para el año 2050 la relación entre los adultos mayores y los jóvenes sea prácticamente de uno a uno, lo que implica que el llamado bono demográfico pueda convertirse en un pagaré que el país no podrá pagar. Agravado, por si hiciera falta, con lo que se conoce como brecha laboral.<sup>18</sup> De acuerdo con investigadores del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la fuerza laboral potencial en México es de más de 58 millones, y el déficit de empleo (fuerza laboral potencial) es mayor de 20 por ciento.

GRÁFICA II.2. Brecha laboral en México: la magnitud de la tragedia



<sup>1</sup> Porcentaje de la población económicamente activa, más población no activa disponible.  
 FUENTE: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2016.

Sin embargo, no sólo es la falta de empleos buenos lo que nos aqueja: también está gravitando negativamente la mala y baja calidad de los ingresos; de acuerdo con datos recientes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la sociedad mexicana se ha vuelto mayoritariamente vulnerable en lo que toca a sus ingresos y garantías en materia de derechos sociales. No más de 20% de los

mexicanos tienen ingresos por encima de las líneas de bienestar y no más de 10% de los que trabajan obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

El discurso histórico de la justicia social, forjado por los liberales sociales del siglo XIX y enriquecido por los revolucionarios de inicios del siglo XX, vive hoy en paralelo con el discurso modernizante que ve en la apertura y la globalización la fuente casi única de la superación del atraso que se ha impuesto como escenario y horizonte. Estos paralelismos se han apoderado de la vida social y dado lugar a una perniciosa bifurcación de las perspectivas nacionales de los diferentes grupos sociales. Los reclamos y las promesas no se cruzan, no convergen, sino que divergen y se separan.

### MUTACIONES ECONÓMICAS, DEMOCRATIZACIÓN Y DESIGUALDAD

A partir de transformaciones estructurales diversas, en México tuvieron lugar una serie de importantes reformas al Estado, así como refundaciones y adecuaciones institucionales enormes y costosas que han cambiado la faz del país y las relaciones de poder que le dan sentido al propio Estado. Sin embargo, la desigualdad sigue instalada en la base de la economía y de las relaciones sociales, lo cual condiciona el gobierno cotidiano de las cosas públicas y modula lo que en el largo plazo es lo más importante: la cultura nacional y los reflejos colectivos que determinan la conducta social.

Sin registrar grandes transformaciones, la inequidad distributiva parece haber atravesado por ciclos de relajamiento en la fase larga de crecimiento alto y sostenido que resultó de la industrialización dirigida por el Estado entre 1940 y 1980. A partir de los inicios de la tercera década de este periodo, el país confirmó su urbanización y dio lugar al surgimiento de las nuevas capas medias, así como a evoluciones y revisiones culturales significativas que en buena medida “hicieron época”. México registró también el resurgir del reclamo democrático inicial protagonizado por los estudiantes y profesores universitarios en 1968.

Sin modificarse de fondo, la desigualdad se suavizó gracias al crecimiento y las políticas sociales aplicadas y, entonces, parecía posible que sus parámetros más arraigados fueran, si no disueltos, sí dinamizados por la modernización económica y social. Fue la época del llamado desarrollo estabilizador y los intentos de sustituirlo por un “desarrollo compartido” que diera una prioridad mayor a la distribución del ingreso y la riqueza.

Con las crisis financieras, económicas y políticas de fines de los años setenta y a todo

lo largo de los decenios finales del siglo XX, el país ha vivido severos momentos de ajuste y declinación económica y social, cuya expresión más aguda han sido la elevada desigualdad y la extensión de la pobreza de masas. Debajo de estos fenómenos, cuya medición y comprensión ha progresado de manera indudable, operan con energía inesperada las fuerzas básicas de las relaciones sociales que definen la estructura económica. Sabemos que el Estado y la política modernos, más aún si se presentan como democráticos, deberían modular estas fuerzas pero no lo han hecho; así, ha quedado al libre juego de estas tendencias estructurales la distribución de los frutos del esfuerzo social entre las diferentes clases y estratos que perfilan la formación económica mexicana.

La distribución funcional del ingreso entre las clases o los factores que concurren a la producción fue relegado como objeto de estudio y motivo para la acción política en los últimos lustros. Pero este olvido, relativo sin duda, no ha impedido que con el paso de los años nuestra sociedad se afirme como una sociedad de trabajadores en su mayoría asalariados y con muy poco o ningún acceso a otras fuentes de ingreso que no sean el empleo y los salarios. Lo que ahí ocurre, a ras del suelo del drama económico cotidiano, repercute en los niveles de vida, malestar y bienestar de las personas y las familias puede ser modificado en uno u otro sentido por la acción social, la movilización proletaria o la intervención del Estado, pero no desaparecer o perder relevancia debido a los cambios estructurales de diverso tipo que sufren las economías modernas. Anotar algunos rasgos de estas relaciones primordiales debe ser el punto de partida de nuestro recuento.

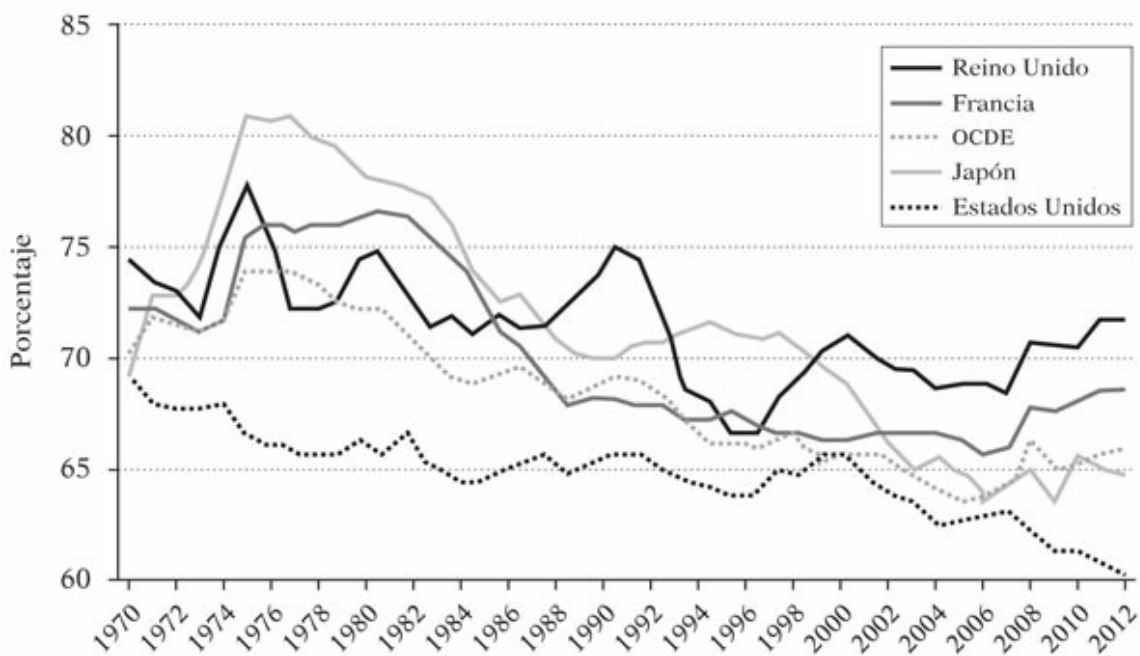
En un trabajo reciente (2014) sobre la distribución del ingreso entre los salarios y las utilidades, Norma Samaniego dice que si bien se ha observado una cierta declinación en la participación de los salarios en el ingreso nacional en la mayoría de los países, esto ha sido más agudo en México, no obstante que aquí no hemos tenido niveles salariales como los alcanzados en otras naciones durante las fases de auge y crecimiento estable que arrancaran en la segunda posguerra. De acuerdo con la investigadora, en la década de los años setenta los salarios en la mayoría de los países avanzados oscilaron entre 70 y 80% del producto, mientras que en México fue de 40%. Además, si en los países avanzados la participación del salario en el producto cayó a niveles cercanos a 65% (2000-2012), en México llegó a 27% en 2012.

Si la participación de los salarios se ajusta considerando la parte de los llamados ingresos mixtos que podrían asimilarse a los salarios, éstos llegarían a representar poco más de 40%,<sup>19</sup> cuando con el mismo procedimiento dicha participación sería en los años setenta cercana a 50% del producto.

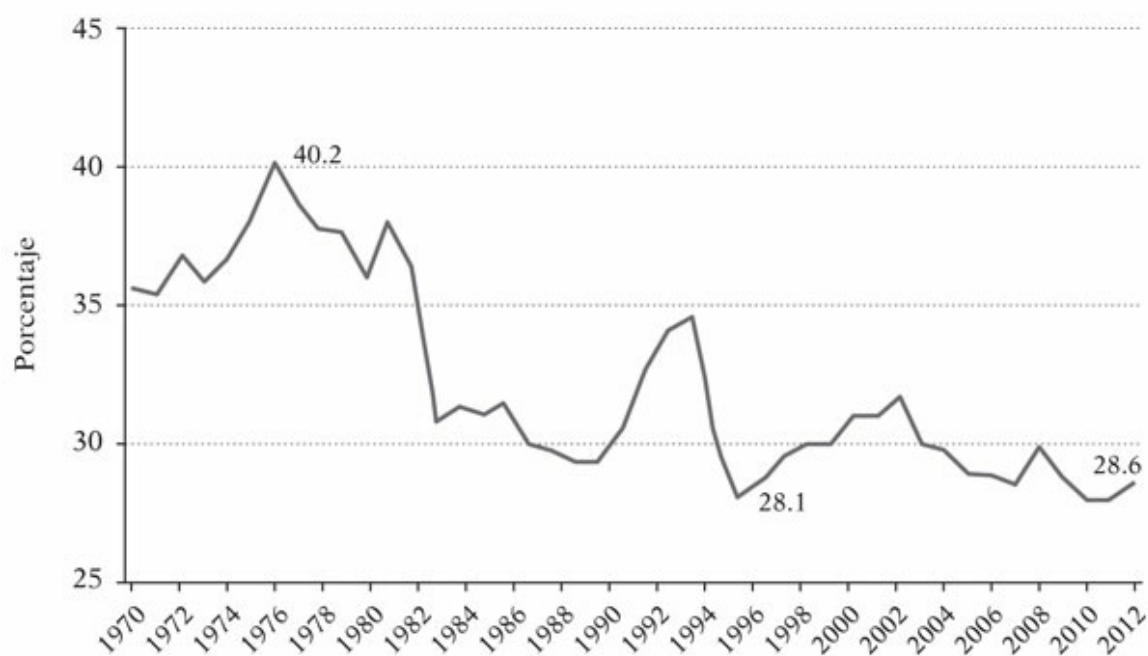
De acuerdo con este estudio, los salarios alcanzaron su punto máximo de participación en el ingreso en 1976, para luego ver revertida esta tendencia durante una década y llegar en 1987 a su valor mínimo. Sin embargo, desde los primeros años del siglo XXI reapareció la tendencia a la baja en la participación de los salarios dentro del PIB para llegar, como se dijo, a 27% en 2012. Este escenario da cuenta de una redistribución funcional negativa, atribuible al drástico ajuste realizado en la década de los años ochenta para pagar la deuda externa. La recuperación posterior que se observa en la participación porcentual de los salarios pudo haberse debido al proceso de apertura comercial y financiera y al inicio de la contención inflacionaria, cuando además empieza a darse una relativa recuperación del crecimiento. Lo cierto es, con todo, que la redistribución del producto en contra de los salarios se ha mantenido, arrojando un saldo negativo que, en el mejor de los casos, se ha estancado.

Estas oscilaciones contrastan con la permanencia de la concentración pero, sobre todo, con las enormes distancias en los niveles de ingreso personal y familiar, no sólo entre la cúspide y la base de la pirámide, sino entre ésta y los deciles que están inmediatamente por debajo de ella, lo que podríamos identificar como los estratos “pudientes” de los sectores medios. Así, en todos los años la participación del decil más rico casi triplica la participación del segundo, salvo en 1984, cuando probablemente se registra en términos distributivos el impacto final del crecimiento industrial protegido y dirigido por el Estado que habría llegado a su cumbre en esos años. Una anotación similar puede hacerse respecto a lo ocurrido al resto de las capas sociales asalariadas intermedias.

GRÁFICA II.3. Países desarrollados:  
participación de las remuneraciones en el PIB, 1970-2012



GRÁFICA II.4. México: participación de las remuneraciones  
en el PIB, 1970-2012



FUENTE: N. Samaniego, "La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado", *ECONOMÍAunam*, 11 (33), diciembre de 2014, p. 57.

CUADRO II.1. Participación porcentual en el ingreso total, según deciles de hogares, 1977-2014

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2014
I	1.0	1.4	1.1	1.0	1.0	1.1	0.9	1.1	1.3	1.2	1.1	1.4	1.2	1.2	1.8	1.9
II	2.0	2.5	2.3	2.1	2.1	2.3	2.0	2.1	2.4	2.6	2.5	2.6	2.4	2.7	3.1	3.2
III	2.9	3.6	3.3	3.1	3.0	3.2	3.0	3.1	3.4	3.6	3.4	3.6	3.4	3.7	4.1	4.2
IV	4.0	4.6	4.4	4.0	3.9	4.1	4.0	4.1	4.4	4.5	4.4	4.5	4.4	4.7	5.1	5.2
V	5.2	5.8	5.5	5.1	4.9	5.2	5.2	5.2	5.5	5.6	5.6	5.6	5.5	5.8	6.3	6.3
VI	6.6	7.3	6.7	6.3	6.2	6.5	6.5	6.6	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9	7.1	7.6	7.5
VII	8.5	9.2	8.5	8.1	8.0	8.2	8.2	8.3	8.5	8.6	8.6	8.5	8.7	8.9	9.3	9.1
VIII	11.6	12.0	11.0	10.8	10.5	10.9	10.9	10.8	11.1	11.1	11.0	10.9	11.2	11.5	11.8	11.4
IX	17.1	16.8	15.6	15.9	15.6	15.6	16.0	15.9	16.1	15.9	15.8	15.8	15.9	16.1	16.0	15.7
X	41.2	36.8	41.6	43.6	44.7	42.8	43.3	42.7	40.5	39.9	40.7	40.1	40.3	38.2	34.9	35.4

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (varios años).

La distribución del ingreso personal muestra que en 1977 la participación en el ingreso de la suma de los deciles vi al viii fue inferior a la mitad de la participación en el ingreso del 10% más rico de la población. Esta situación se modificó a partir de entonces, aunque no al grado de variar significativamente la concentración en la cúpula. Entre 1977 y 2014, la participación sumada de los deciles mencionados (VI a VIII) oscila alrededor de 50% de la porción de los dos deciles más ricos.

Los mexicanos más pobres (del I al IV) en 1977 obtuvieron 9.9% del ingreso total, mientras que en 2010 llegaron a 12.3% y en 2012 a 14.1%. En 2012, los grupos más ricos (20%), tuvieron ingresos equivalentes a 50.9% del total, mientras que para 2014 esta cifra aumentó en 51.1%; esto quiere decir que los ingresos de 40% de los mexicanos más pobres representaban menos de una quinta parte de la proporción que beneficiaba a los más pudientes. Como ya se apuntó, la redistribución negativa contra los salarios está en la base de la mala distribución del ingreso personal y familiar que, a su vez, recoge también la concentración de la riqueza, de la propiedad y de las oportunidades de acceso a los bienes públicos que nos han definido históricamente. Sin contar con la inflexibilidad y la regresividad que caracterizan el régimen fiscal mexicano:

México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la baja carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla. Es decir, esos malos servicios públicos socavan la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos.<sup>20</sup>

Asimismo, Fernando Cortés ha planteado que la relativa disminución de la

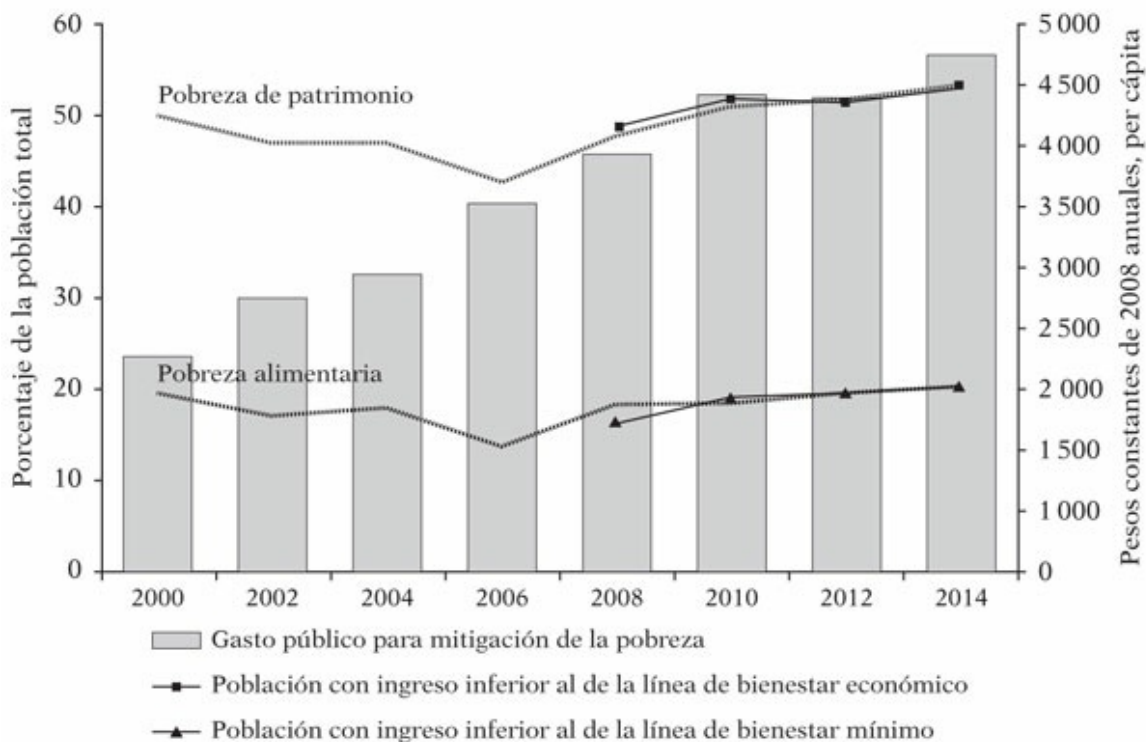
participación de los ingresos más altos observada en los últimos años puede reflejar una caída mayor en la participación en el ingreso de los más ricos durante las crisis financieras, debido a que muchos de quienes forman parte de esta categoría reciben la mayor parte de los ingresos de sus empleos, sobre todo del sector público, que estaba sometido en esos momentos a una profunda crisis fiscal. Pero una vez iniciada la recuperación también regresan las tendencias concentradoras, mostrando el carácter estructural de la desigualdad y, en el mejor de los casos, el carácter coyuntural de las redistribuciones.<sup>21</sup> Además, como reiteradamente lo advierte el propio Cortés, las encuestas de ingresos y gastos de los hogares no recogen los ingresos de quienes están en la cúspide de la riqueza.

Sin embargo, no sólo es la concentración económica lo que ha perturbado el panorama social mexicano desde el último tercio del siglo pasado. Lo que la sociedad mexicana actual resiente cada día con más fuerza son las distancias entre familias, personas y factores productivos, las cuales no están ya ocultas o nubladas por el peso y la lejanía de la sociedad rural. La desigualdad se desvela en amplias brechas entre el mundo rural y urbano, incluso entre municipios colindantes, donde los beneficios del desarrollo sólo se viven en el más urbanizado territorio que atrae los recursos y capacidades de los otros. Sin embargo, la desigualdad, las brechas distributivas y la pobreza adquieren forma y vida en las urbes, y si bien debe reconocerse que el combate contra la pobreza se ha reforzado con la ampliación de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas, el incremento en el gasto público no ha alterado sustancialmente la dinámica de la pobreza, que no sólo se había mantenido relativamente constante sino que ha aumentado desde 2007.

Junto con la injusticia distributiva que afecta a los salarios y a la mayoría de los ingresos personales y familiares, el empleo precario ha crecido de manera importante: más de la mitad de la población ocupada lo hace en la informalidad, en tanto que la mayor parte de las empresas constituye un gran parque de micro y pequeños negocios distribuidos a lo largo y ancho del país, cuya productividad es muy baja y no representa más de la cuarta parte del total de los ingresos generados.



GRÁFICA II.5. Población en condiciones de pobreza y gasto público en programas para mitigación de la pobreza, 2000-2014



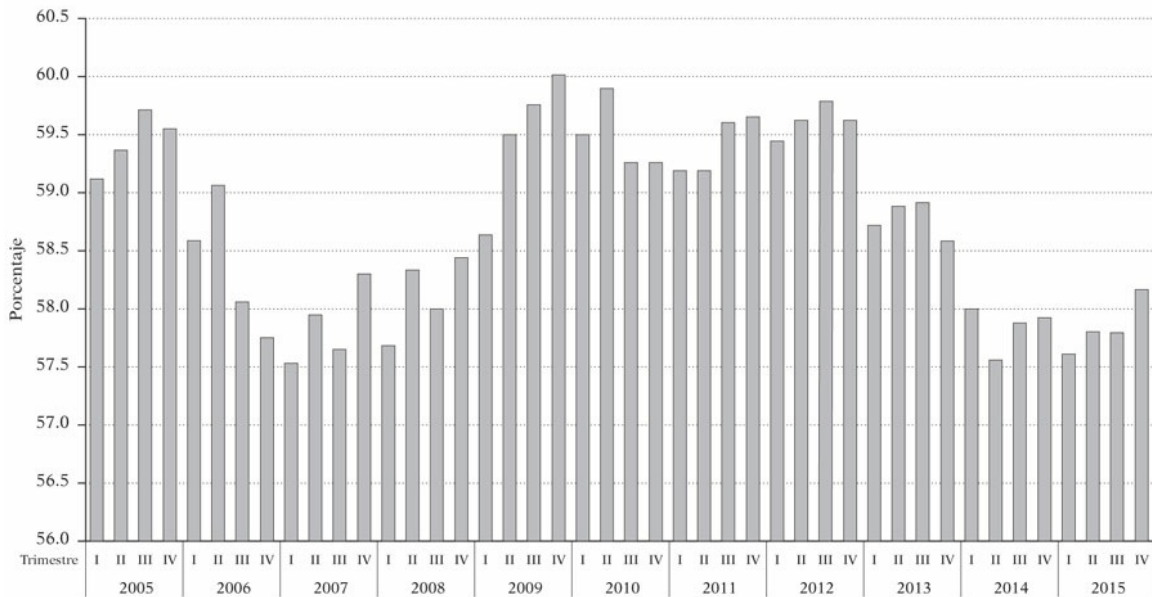
FUENTE: elaboración propia con base en Cuarto Informe de Gobierno (2016) y Coneval.

Además, como ya se indicó, en la década de los ochenta los salarios mínimo y medio en el país cayeron dramáticamente y a partir de los noventa se estancaron, con lo que la desigualdad se perpetuó y se ha consolidado la matriz de la que surge la pobreza. Sin embargo, a pesar de esta y otras evidencias y argumentos económicos, las autoridades federales y monetarias han mantenido una postura contraria a una política de recuperación sostenida del salario mínimo, cuyos niveles actuales condenan a la pobreza a los trabajadores que lo perciben.<sup>22</sup>

La postura oficial, acompañada por la de las cúpulas empresariales, argumenta que los salarios mínimos deben estar sujetos a la productividad, ya que en caso contrario la inflación podría dispararse. Además, se ha llegado a sugerir que cualquier aumento significativo en los salarios, incluido en el mínimo, conspiraría contra el empleo y afectaría la competitividad de la economía nacional. Sin embargo, de acuerdo con cifras del mismo Banco de México es posible ver el aumento de la productividad en los últimos años, a diferencia del salario mínimo y de los costos unitarios laborales que han ido a la baja. Así, con mínimos crecimientos de la productividad, la estabilidad salarial regresiva

no sólo mantiene sino que empeora la distribución funcional del ingreso, lo cual ni siquiera es corregido por la política fiscal. De la minimización del salario se ha ido a la “jibarización” del mercado interno y del propio Estado.

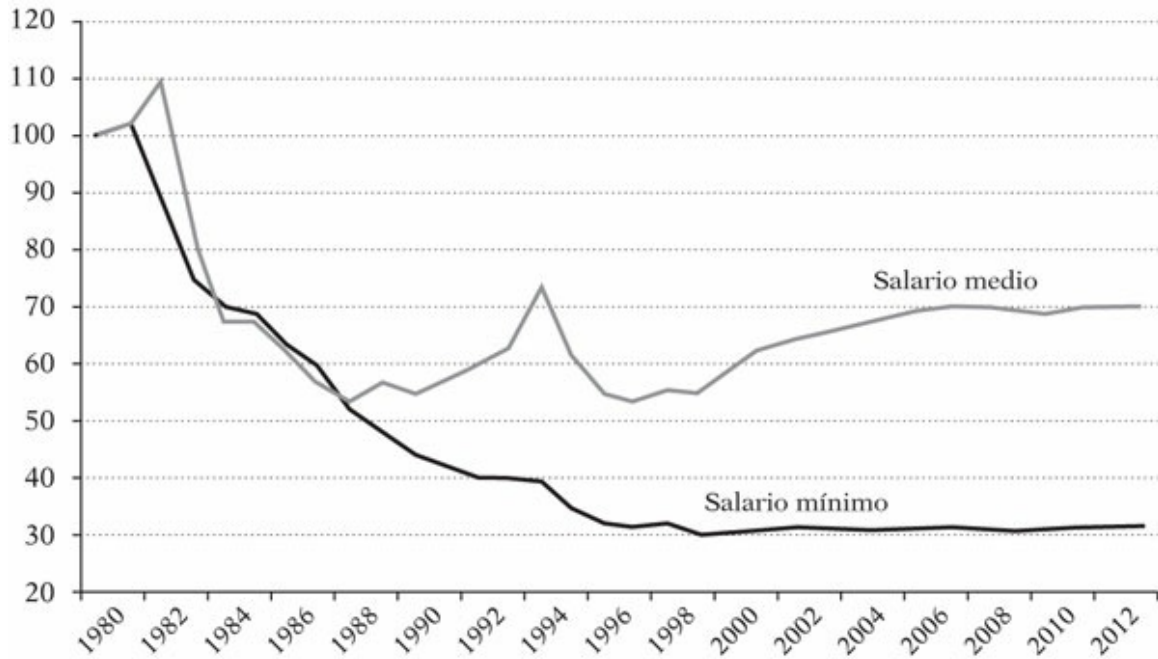
GRÁFICA II.6. *Trabajadores en el sector informal en México, 2005-2015*



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2016.

Sabemos que la productividad general del sistema económico ha tenido un comportamiento menos que mediocre. Sin embargo, como se puede apreciar, este desempeño no puede explicar la situación de estancamiento ni la reducción de los salarios que, en prácticamente todos los sectores de la economía, han estado por debajo de la productividad, con la consecuente reducción de los costos laborales y el incremento sostenido del excedente que queda en manos de las empresas, sus propietarios y los altos ejecutivos de las mismas. Así, la competitividad en México se ha basado en mantener permanentemente bajos los salarios y propiciar una concentración inconvencional.

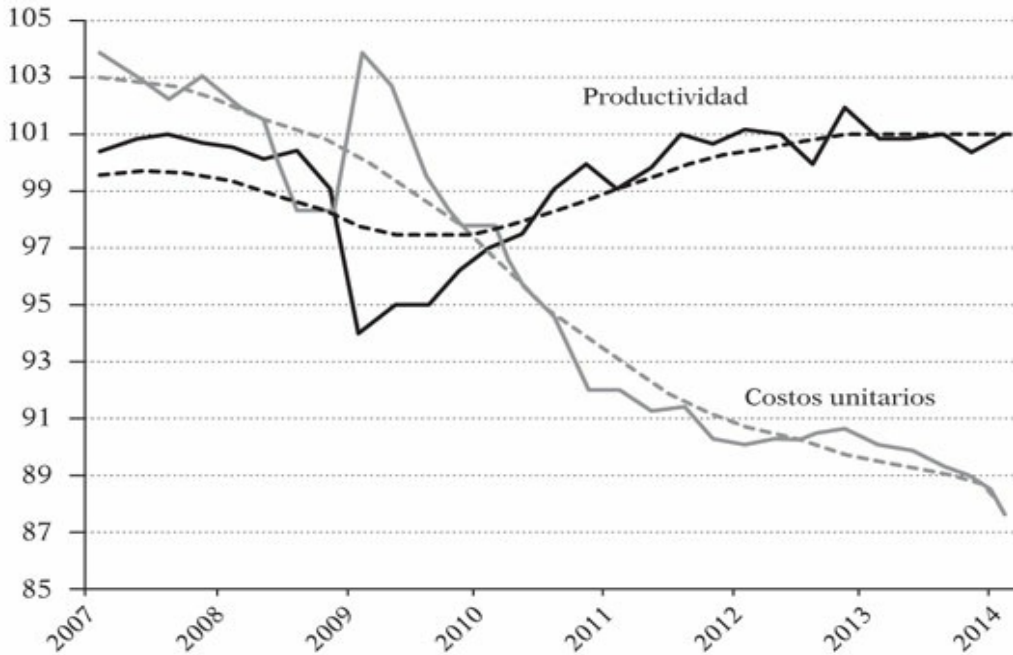
GRÁFICA II.7. *Salario mínimo y salario medio de cotizaciones reales, 1980-2012*  
(1980 = 100)



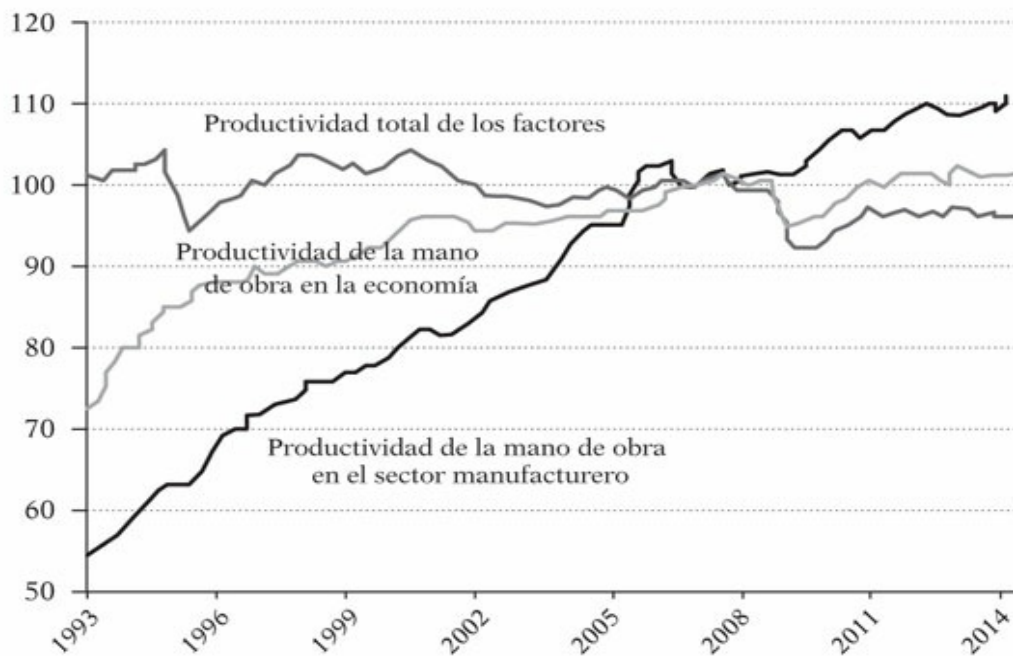
FUENTE: N. Samaniego, "La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado", *ECONOMÍAunam*, 11 (3), 2014, p. 60.

## GRÁFICA II.8. *Comportamiento de la productividad en México*

Productividad y costos unitarios de la mano de obra en la economía  
(primer trimestre de 2008 = 100)



Productividad total de los factores y de la mano de obra  
en la economía y en el sector manufacturero  
(cuarto trimestre de 2006 = 100)



## PARADOJAS DEMOCRÁTICAS

Los datos y cifras anteriores nos permiten proponer que la desigualdad es un desafío global y conforma una paradoja cruel. Los grandes movimientos de la base social del país, como la independencia y la Revolución, junto con los discursos estelares de sus élites, han querido siempre tejerse en torno a la cuestión de la desigualdad, pero ésta se mantiene imperturbable. Ligada con la pobreza de masas, que registra también oscilaciones a veces significativas a lo largo de los 200 años de vida independiente, es la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso, junto con sus derivados y correlatos en materia cultural, educativa, de acceso a las oportunidades y de trato por y ante la justicia, la que marca la pauta de los sentimientos nacionales. También han dado lugar en diversas coyunturas históricas al discurso dominante de la política y del poder. La larga y férrea duración de la desigualdad le hace ser, a la vez, la paradoja mayor de nuestra historia.

Al cabo de casi un siglo de desenvolvimiento económico impetuoso, que reflejó y propició grandes mutaciones en la demografía, la estructura de clases y la misma organización del poder político y la dirección del Estado, México asiste a un presente democrático acompañado de un estancamiento económico estabilizador (o estabilizado), que pone en duda la sustancia de ese discurso democrático, al evidenciar su frágil basamento de igualdad ante la ley y las urnas.

No resulta fácil asimilar las formas de igualdad asociadas con la ciudadanía civil y política en un contexto de alta concentración de ingresos y riqueza combinadas con pobreza masiva y vulnerabilidad flagrante. Aquella igualdad de todos ante las urnas y las leyes choca con la inmediatez de la pobreza profunda donde se tejen mil y un intercambios legales y paralegales que despojan al voto de su soberanía originaria.

La concentración de oportunidades, accesos y recursos de que dan cuenta las estadísticas presentadas debería constituir un argumento fundamental contra la oferta básica de igualdad de que es portadora toda democracia. La interiorización de estas inicuas realidades de la cuestión social contemporánea de México debería abrir la puerta a reclamos, desde la democracia, que al desplegarse pondrían en entredicho las bases mismas del Estado cuando éstas son leídas, como ocurre en el presente, sólo en código liberal. En todo caso, la fragilidad de esas bases es evidente y su corrosión inevitable si el

contexto social referido se mantiene inmutable a pesar del avance de las formas democráticas representativas.

Como en el siglo XIX, cuando algunos liberales sociales criticaban el credo liberal importado de los Estados Unidos o Europa, ahora adquiere actualidad creciente y legitimidad indiscutible el postulado de que no puede tratarse igual a los desiguales; sobre todo, cuando la desigualdad cruza y domina los entramados básicos de la organización colectiva, la vida social, la impartición de la justicia y la producción y distribución de los bienes materiales y culturales. Es en discursos inspirados en la dimensión política —de Estado— de la cuestión social como la hemos descrito, donde el país podrá encontrarse en sus imperfecciones y contrahechuras para forjar una respuesta contundente de la democracia al desafío de la desigualdad. La separación de la economía y la política, ahora extendida como divisa al resto de la vida social, no puede sino arrojar saldos negativos de la evolución democrática que no se superarán manteniendo estas brechas tanto en el verbo como en los hechos cotidianos de la vida material y simbólica.

Por lo pronto, insistamos: la desigualdad es un *fenómeno total* que marca el conjunto de la estructura y el carácter social. Al evolucionar con la sociedad e inscribirse, como es nuestro caso, en el teatro de la política democrática, se constituye en un entredicho persistente del mensaje igualitario de la democracia. Esta disonancia se magnifica, por ejemplo, en la educación. Siempre presentada y vista como una fuente poderosa de esperanzas de movilidad social y pilar del desarrollo cívico, la educación no sólo ha sido permanentemente usada como argumento legitimador del discurso del Estado, sino que es uno de los principales recipientes del gasto público.

CUADRO II.2. *Personas con carencias en salud, seguridad social y alimentación en México, 2008-2014*  
(porcentajes)

	2008	2010	2012	2014
Salud	38.4	29.2	21.5	18.2
Seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5
Alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4

FUENTE: Coneval, 2013.

Paradójicamente, en el campo educativo la desigualdad es flagrante; la tendencia de la escolaridad media por deciles de ingreso es un reflejo claro de la desigualdad de oportunidades. Así, mientras que en el 10% más pobre la escolaridad media durante 20

años tuvo un aumento muy marginal (de 3 a 3.6 años en promedio), en los estratos intermedios los años promedio de escolaridad se incrementaron entre 30 y 50%. Entre 1984 y 2004, el decil más rico aumentó su escolaridad de 9 a 13.8 años, el decil noveno lo hizo de 6.7 a 11.1 años, y el decil más pobre prácticamente se quedó igual.

Respecto a la salud, el otro bien público convertido en compromiso histórico de las democracias industriales así como del régimen revolucionario mexicano, la desigualdad marca la pauta. A pesar de la ampliación de los servicios públicos y la urbanización, la tasa de mortalidad materna es casi cuatro veces mayor en los niveles de marginación muy altos respecto de los muy bajos. Además, al presentarse este fenómeno en los grupos de mayor marginación tiende a perpetuarse el ciclo original de la desigualdad en los hijos, ya que su entorno auspicia una todavía mayor vulnerabilidad social: en este hábitat, los huérfanos encaran mayores riesgos de desnutrición, enfermedades infecciosas, abandono o abuso, entre otras muchas carencias, a la muerte de la madre.<sup>23</sup> En 2008, la razón de mortalidad materna en los estados con mayores niveles de marginación era un poco menor de 160 por cada 100 000 nacidos; para las entidades de menor marginación fue de poco más de 40, similar al año 2002.

Lo anterior debe inscribirse en el marco de las otras carencias sociales que nos retratan: la mayoría de los mexicanos no tiene acceso a la seguridad social y más de 20% carece de servicios públicos de salud o de una alimentación suficiente. Lo anterior, sin considerar temas cruciales en estos aspectos como la oportunidad y calidad con que se prestan estos servicios. “La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.”<sup>24</sup>

Las estimaciones del PNUD (2012) para la construcción del índice de desarrollo humano (IDH) confirman la ignominiosa desigualdad que se despliega en todo el ámbito nacional; entre las entidades, los estados de Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas muestran un muy lento incremento de la escolaridad promedio, reportan los porcentajes de morbilidad infantil más altos del país y tienen los índices de desarrollo humano más bajos.

Si hubiera que arriesgar una “suma” de lo dicho hasta aquí, habría que decir que las comunidades indígenas magnifican y condensan nuestra marca histórica: las desigualdades y las brechas que configuran la realidad mexicana. Se trata de una brutal herida que cruza territorios y mentalidades, condiciones de vida, acceso y dotación de servicios básicos. Como apuntaba Arturo Warman, la diferencia cultural y la desigualdad devinieron en un binomio perverso:

Muchos fueron los rasgos diagnósticos —mejor dicho, los pretextos— que se utilizaron para aprovechar y de paso explicar la desigualdad y su persistencia: color de la piel, religión, lengua extranjera o lengua nativa, forma de vida calificada con diversos grados de salvajismo o de barbarie.<sup>25</sup>

CUADRO II.3. Componentes del índice de desarrollo humano nacional y en estados seleccionados, 2010

	Índice de salud		Índice de educación		Índice de ingreso		IDH	
	Valor	Posición <sup>1</sup>	Valor	Posición <sup>1</sup>	Valor	Posición <sup>1</sup>	Valor	Posición <sup>1</sup>
Nacional	0.8743		0.6779		0.6809		0.7390	
Distrito Federal	0.8880	2	0.8498	1	0.7595	1	0.8307	1
Nuevo León	0.8775	14	0.7448	3	0.7543	2	0.7900	2
Baja California Sur	0.8867	5	0.7521	2	0.7256	4	0.7851	3
Hidalgo	0.8697	23	0.6570	21	0.6329	26	0.7124	24
Guerrero	0.8492	32	0.5902	30	0.6092	30	0.6733	30
Oaxaca	0.8616	29	0.5679	31	0.6046	31	0.6663	31
Chiapas	0.8587	30	0.5541	32	0.5688	32	0.6468	32

<sup>1</sup> En el conjunto de las entidades federativas.

FUENTE: PNUD, 2012.

Y aquí seguimos. A pesar de que nuestra Carta Magna define a la mexicana como una nación pluricultural y multilingüe,<sup>26</sup> o de la importancia actualizada que ha cobrado el debate sobre la cuestión indígena en el país, todavía no hemos sido capaces de construir los consensos ni los mecanismos apropiados para reducir la profunda desigualdad social y económica que agrede a los indios y que, como sabemos, se extiende a todo el territorio y el alma nacionales. Sólo en franco y sostenido embate contra la desigualdad podrá reducirse la pobreza y erradicarse el racismo y la permanente discriminación de que son objeto. Pasemos revista a algunos datos recientes.

De acuerdo con la definición de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se considera como indígenas a las personas que pertenecen a un hogar indígena, en el que el jefe o la jefa, el cónyuge o algunos de los descendientes es hablante de alguna lengua indígena; también a quienes dijeron hablar alguna lengua indígena y que no pertenecen a estos hogares.<sup>27</sup> Así, los datos del *Censo de Población y Vivienda 2010* señalan que la población indígena representa 16% del total de la población (18.1 millones).

Uno de los rasgos fundamentales de la población indígena es su diversidad y pluralidad; según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas,



también con datos de 2010, de las 32 entidades federativas sólo en cuatro no había pueblos indígenas: Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León y Zacatecas; y de los 2 452 municipios, sólo en 32 no se identificó presencia de indígenas. Según el INEGI, las 10 entidades con mayor porcentaje de población indígena son Yucatán (51.4), Oaxaca (45.9), Chiapas (33.4), Quintana Roo (32.7), Campeche (21.3), Hidalgo (21.2), Guerrero (18.1), Puebla (18.1), San Luis Potosí (13.9) y Veracruz (13.5). No hay, como sabemos, ninguna correspondencia entre este poliedro demográfico y la conformación actual de la representación política y el ejercicio del poder constituido. De aquí arranca, tal vez, el velo de nuestra ignorancia étnica y racial.

De acuerdo con el Coneval,<sup>28</sup> el porcentaje de población indígena en condiciones de pobreza sigue siendo muy elevado: en 2008 era de 71.1; en 2010 subió a 74.4, y en 2012 bajó un poco para quedar en 72.3; en 2014 subió a 73.2. Así, en 2012 y 2014 siete de cada 10 indígenas estaban en situación de pobreza, mientras que para los no indígenas la relación es de cinco de cada 10. Si se revisan los datos de los municipios considerados como indígenas, el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema es de 50; en tanto que en los municipios con moderada y escasa presencia indígena, los porcentajes son de 20.4 y 7.9.<sup>29</sup>

En relación con el bienestar económico, el mismo Consejo señala que en 2012 y 2014 casi ocho de cada 10 hablantes de lengua indígena (77.9 y 79.7%, respectivamente) y más de siete de cada 10 personas residentes en hogares indígenas (74.5% en 2012 y 76.1% en 2014) tenía ingresos inferiores a la línea de bienestar (no contaban con recursos para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias).<sup>30</sup> Asimismo, la mitad de la población hablante de alguna lengua indígena tiene ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, en contraste con 17.7% (2012) y 18.0% (2014) de población no hablante de lengua indígena.

Debido a la fuerte disparidad en el ingreso percibido por los hablantes de lengua indígena y la población en hogares indígenas, sin conexión precisa con el desempeño económico general del país, se impone el despliegue de acciones y medidas extraordinarias dirigidas a disolver los núcleos primarios del rezago y la desigualdad que los acompaña.

[Se hace necesario] —propone el Consejo— seguir generando acciones que les permitan [...] participar con mayor equidad tanto en los mercados laborales como en el incremento de la productividad de su actividad económica independiente.

En términos del perfil de pobreza y carencia social y económica, el mismo Consejo

destaca que, con base en cualquier criterio de pertenencia étnica que se utilice para definir la población de estudio, siempre se asocia la pertenencia étnica con mayores niveles de precariedad que los de la población total. Asimismo, destaca que conforme los rasgos étnicos se vinculan de manera más estrecha con criterios estructurales como el habla, la precariedad se acentúa.

Esta situación se puede ver tanto en relación con los derechos sociales como con el ámbito económico, cuya conjunción arroja datos como los siguientes: en 2012 y 2014, tres de cada cuatro personas que hablaban alguna lengua indígena y poco más de siete de cada 10 integrantes de hogares indígenas estaban en pobreza. En contraste, alrededor de la mitad de la población que no se considera indígena y de la que, a pesar de hablar lengua, no se considera indígena, estaba en niveles más cercanos a los de la población total (45.5% en 2012 y 46.2% en 2014). Asimismo, los niveles de carencias sociales que denotan condiciones de mayor vulnerabilidad son, asegura el Consejo, notoriamente mayores entre la población indígena hablante.

La serie de desventajas sociales que las y los indígenas acumulan como resultado de procesos sistemáticos de exclusión y discriminación limitan sus oportunidades de participación en espacios críticos del desarrollo, como la educación, la salud o el mercado de trabajo formal. Ello profundiza a tal grado su situación de precariedad que la transmisión de ésta entre generaciones pareciera haberse vuelto normal, tanto como la brecha histórica de desigualdad que aleja a la población indígena de la que no lo es.<sup>31</sup>

Así, topamos con brechas abiertas que no tienen correspondencia alguna con la manera en la que se les ha abordado, y que son un constante recordatorio de nuestro maltrecho rostro social; un rostro que ciertamente se conoce mejor gracias a una mayor información, mejores análisis y evaluaciones.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (2004), el Coneval

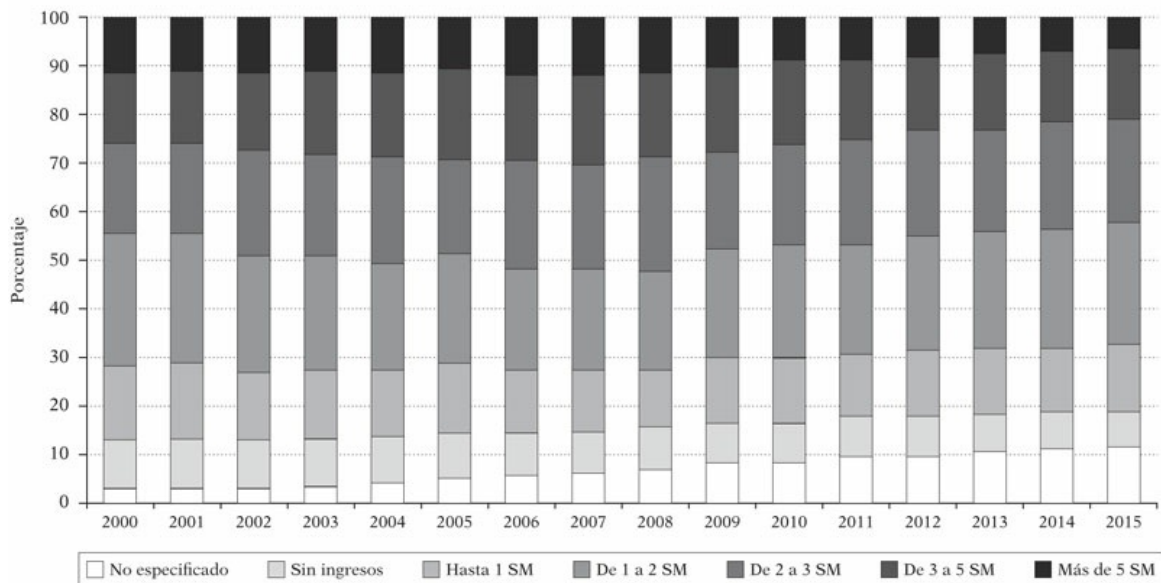
debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

Lo que el Congreso busca es un marco en donde quepa en toda su complejidad la pobreza moderna de México, determinada, sin duda, por el ingreso monetario pero agravada por la falta de garantías efectivas para el acceso y el usufructo de los derechos sociales constitucionales.

En consecuencia, a partir del año 2008 se empezó a medir la pobreza con un nuevo enfoque multidimensional; en 2012 afectaba a 45.5% de la población (53 millones de personas), distribuida de la siguiente forma: 35.7% (41.8 millones) en pobreza moderada, con dos carencias sociales en promedio, y 9.8% (11.5 millones) en pobreza extrema, con 3.7 carencias en promedio. De acuerdo con el Consejo, 28.6% de la población (33.5 millones) sufría al menos una carencia social, mientras que 6.2% (7.2 millones) tenía un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico.

Los últimos datos de pobreza (2014) no muestran una mejora sustancial en los niveles de pobreza; al contrario, comparados con 2012, la población en situación de pobreza aumentó a 46.1% (55.3 millones de personas), estando 36.6% (43.9 millones) en pobreza moderada, con 1.9 carencias sociales en promedio, y 9.5% (11.4 millones) en situación de pobreza extrema, con 3.6 carencias en promedio. Asimismo, 26.3% de la población (31.5 millones) sufre 1.8 carencias en promedio, mientras que 7.1% (8.5 millones) vive con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico.

GRÁFICA II.9. Población ocupada según nivel de ingresos, 2000-2015



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2015.

Dicho brevemente, los mexicanos del siglo XXI son vulnerables, en su mayoría sufren algún tipo de pobreza y no tienen garantizado el acceso a los bienes públicos fundamentales consagrados en la Constitución como derechos humanos y responsabilidad indeclinable del Estado. Únicamente 19.8% (23.2 millones) en 2012, y 20.5% (24.6 millones) en 2014 tiene garantizados los derechos sociales y cuenta con un

ingreso superior al que define la línea de bienestar económico. Es decir, sólo cerca de una quinta parte de la población no tiene ningún tipo de vulnerabilidad por ingreso ni por derechos sociales.

Esta compleja relación de vulnerabilidad con pobreza de ingresos encuentra su gran resumen como fresco de la realidad nacional cuando se pasa revista a los ingresos de la población ocupada, presentados como equivalentes del salario mínimo. Como puede apreciarse en la gráfica ii.9, en 2001 56.6% de la población ocupada obtenía ingresos equivalentes a dos salarios mínimos o menos, mientras que sólo 10.30% ganaba más de cinco salarios mínimos. En 2013, 51.7% de la población ocupada ganaba dos salarios mínimos o menos, en tanto que los ocupados que ganaban cinco o más salarios mínimos representaban apenas 8.4 por ciento.

A pesar de que los datos y su persistencia son contundentes, lo que sobresale, por su labilidad y su notable capacidad para eludir la cuestión central que los números recogen, es el discurso dominante, disfrazado de modernidad y ahora de globalidad. Todo encuentra lugar en este discurso, incluso la admisión de cuotas impresentables de pobreza y empobrecimiento, que hay que “combatir” con las mejores prácticas y la máxima cautela para “no politizarlas”. Lo que sigue sin encontrar eco ni hueco es el reconocimiento explícito de la vinculación que existe entre la pobreza masiva y la original concentración de activos, ingreso y posiciones de poder que, como hemos visto, se las ha arreglado para reproducirse en la historia.

Sin vincular estas dos variables fundamentales de la actualidad pública y privada de los mexicanos que quieren vivir la democracia y la globalización como modernos, se corre el nada lejano riesgo de repetir el camino truncado de otras modernizaciones intentadas en el pasado que acabaron sustentadas en un orden político y un régimen económico incompatibles con el verbo y el credo de la democracia con justicia social. Al dejar de ser objetivo nacional la justicia distributiva, la democracia ve erosionado su contenido y el propio corazón del Estado se vacía de sentido político e histórico. No hay misión ni visión y los proyectos nacionales se vuelven empresas pasmadas.

Para ser efectivamente innovadoras, las transformaciones modernizantes tienen que contemplar de modo expreso el compromiso del Estado y de la economía con el bienestar generalizado y equitativo de su población. No ocurrió así con la gran modernización porfirista, que luego se desplomó como gigante oligárquico con pies de barro. Y puede ocurrir hoy lo mismo si las élites siguen desentendiéndose de la desigualdad y apuestan por unos procesos económicos despojados de prácticamente cualquier relación con las estructuras sociales de las que parten y a las que

irremisiblemente afectan mediante dislocaciones productivas, distributivas y espaciales pero también disonancias culturales y mentales de los más diversos tipos.

Por mucho tiempo, tras los estragos de la guerra civil que desató la Revolución, el crecimiento económico permitió no sólo posponer en algún grado el encuentro de la sociedad con sus núcleos esenciales, sino también el ajuste de cuentas con esa desigualdad que marca su historia. Pudo elevarse el nivel de vida de casi todos, aumentar el empleo formal, ofrecer seguridad social a un número creciente de familias y reducir progresivamente la pobreza. Fueron los años dorados del capitalismo mexicano, que no por azar coincidieron con la era de oro del capitalismo internacional, como la nombró el historiador británico Eric Hobsbawm.<sup>32</sup> Se pudo hacer convivir crecimiento alto y sostenido con una desigualdad que apenas cambiaba. Las distancias entre los más pobres y los más ricos se acortaron, pero nunca permitieron afirmar que se tratara de una tendencia firme.

Una lectura detallada del movimiento del 68 pudiera informarnos, por ejemplo, que aparte del brutal trato y la corrosión del Estado posrevolucionario que se hizo patente con Díaz Ordaz y su fiebre represiva, en las mentalidades juveniles que descubrían abruptamente la sociedad y la política estaba presente ya la percepción intuitiva de que el privilegio contra el que protestaban tenía su origen en la injusticia social; quizá más enquistada que la encarnada entonces en jueces, policías y mazmorras. Quizá, así la vivieron muchos de los dirigentes estudiantiles que por antecedentes o por súbita aculturación, tuvieron contacto con una concentración de poder y riqueza que poco o nada tenía que ver con el discurso justiciero que todavía acompañaba en aquellos años el rito del poder y su reproducción. Lo que de repente apareció ante sus ojos no fue el ascenso de los sectores medios urbanos que ellos personificaban, sino la distancia existente entre su situación y perspectivas, y la riqueza concentrada en una minoría de la que abiertamente formaban parte los dirigentes del Estado.

Y si bien el reclamo del 68 no fue económico ni social sino fundamentalmente de congruencia política y jurídica, no fue gratuito ni fruto de la ocurrencia que el siguiente presidente de la República, Luis Echeverría, pusiera en el centro de sus iniciales convocatorias la lacra de la desigualdad y la necesidad de dar lugar a otra forma de crecimiento, “el desarrollo compartido”. Con esto, el presidente buscaba poner el tema de la desigualdad en un elevado lugar en el orden de las prioridades de un Estado cuya legitimidad histórica emanada de la Revolución resentía el brutal mentís que le impusieron los estudiantes desde su lectura elemental del código democrático.

Sin embargo, la fortaleza del privilegio mostraría pronto su renuencia a cualquier

cambio: la política fiscal reformista fue rechazada por los más diversos grupos empresariales y de influencia en la opinión pública, y la política de reivindicación laboral fue estigmatizada con estridencia. El presidente y su gobierno optaron por posponer su encuentro con el reto distributivo, soslayaron la mala distribución del ingreso y en su lugar buscaron crecer a cualquier costo con tal de dinamizar un conflicto político vuelto nudo y unas contradicciones sociales que surgían impetuosas, desde el corazón del pacto originario del Estado posrevolucionario.

## LA DESIGUALDAD Y SUS ENIGMAS

Las aventuras y desventuras del Estado posrevolucionario y sus tratos con la desigualdad son conocidas, pero aún son *terra ignota* cuando se busca establecer relaciones robustas entre ella y los modos, los usos y abusos del poder político. Menos sabemos de lo que este fenómeno implica en cuanto a condicionar o definir la conducta de las élites económicas y culturales, y prácticamente nada de lo que propicia en los mexicanos urbanos, jóvenes y desamparados, que hoy cubren el panorama nacional.

De cómo entienden y asimilan ese escenario de concentración de riqueza estos mexicanos, sólo tenemos las expresiones más violentas y anómicas. Al parecer, estas reacciones tendieron a “disolverse” con la emigración al exterior o en la cada vez más intensa migración interna entre ciudades y territorios que recogen a estos ejércitos de jóvenes sin expectativas reales, salvo las que les ofrece la informalidad laboral o, de plano, el crimen organizado.

De la desigualdad emanan muchos desafíos para la vida en sociedad y para el funcionamiento eficaz de un orden democrático como el que México ha buscado por décadas. En esto, como lo ha mostrado el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la democracia y el desarrollo, nos une la gana de ser modernos, pero nos separa la herida de una desigualdad profunda que se ha arraigado en estos años de cambio globalizador.<sup>33</sup>

Las fuentes de esta *summa* de amenazas que retan al discurso democrático y modernizador son varias, pero siempre encontraremos en ellas la desigualdad económica y social que articula visiones, disputas, rencores colectivos y decepciones individuales. Superar este laberinto supone una toma de conciencia de la sociedad y de sus élites de la magnitud del desafío y de la pertinencia histórica de encararlo ya, no sólo por razones de ética y congruencia política, sino porque de otra manera no será factible vivir la

globalización como formación y Estado nacionales. Así de sucinto puede ser el panorama de opciones que determina la desigualdad de la que hablamos. Tomar conciencia, por cierto, puede significar muchas cosas, pero para traducirse en compromiso social y acciones políticas tiene que derivar en una reconfiguración del Estado que, para ser nacional en medio del cambio del mundo, debe ser también Estado social. Sólo así se puede aspirar a que sea un Estado de derecho, democrático y constitucional.

La ruta para construir el Estado que México necesita no es recta sino sinuosa, poblada de cumbres y desfiladeros. Vale la pena recordar aquí una profunda y provocadora reflexión del filósofo Luis Villoro sobre el Estado necesario:

Eliminar la exclusión —aseguraba— es la única manera de alcanzar la equidad, que es la marca de la justicia. En ese punto el Estado no podría ser neutro. Corregir las inequidades derivadas de situaciones históricas anteriores, compensar las desigualdades que genera la competencia en el mercado, avanzar hacia la igualdad de oportunidades para todos: ésa sería la función primordial de un Estado que pretendiera pasar de la asociación a la comunidad. Para ello tendría que ser un Estado fuerte; pero su fuerza sólo derivaría de una democracia participativa donde nadie quedara excluido.<sup>34</sup>

Fruto de sus crisis y de las convulsiones financieras y económicas que asolaron y definieron el fin del siglo XX mexicano, el Estado devino una suerte de nuevo “Estado de necesidad”. Sin las capacidades y recursos indispensables para encauzar el conflicto social y mediar en las pujas distributivas y por el poder que acompañaron las crisis y los cambios estructurales, el Estado ha vivido por largos 30 años una “crisis de estatalidad”, como la ha llamado Clara Jusidman, que, entre otras cosas, le ha impedido ser un Estado protector de los vulnerables y actor central en la redistribución social. Más que “Estado mínimo” se tornó formación baldada y extraviada, que no sólo renunció a su centralidad determinada por la historia nacional sino que se redujo sin cumplirlo del todo a las funciones elementales y propias de las sociedades que ni siquiera han acometido las tareas de su transformación para el desarrollo.

El Estado necesario para la etapa actual de nuestra evolución histórica tiene que ser capaz de combinar un triángulo de adjetivos: social, democrático y constitucional, y propiciar y sostener una secuencia de políticas compatibles con un crecimiento económico rápido y sostenido, además de sustentable ambiental y financieramente. Lo que está en cuestión es la configuración de una forma de acumulación de capital que, como es obvio, reclama posposiciones relativas del consumo.

La dificultad inmediata estriba en que este proceso se busca en un momento en el que lo que sobresa es un enorme inventario de carencias, cuya satisfacción se ha

pospuesto sin, por otro lado, dar lugar a esa nueva forma de acumulación que desataría el crecimiento. Lo que esto trae consigo a su vez es una “indisposición” colectiva a imaginar y construir el futuro por medio de la inversión productiva. Éste es un dilema mayor, emanado de la desigualdad, que bloquea cualquier agenda de política económica y social que pretenda inscribirse en un proyecto de rehabilitación estatal en consonancia con las claves democráticas. En esta perspectiva es obligado admitir que la desigualdad, la pobreza y la concentración son vectores insoslayables del poder constituido democráticamente, así como de la configuración de los poderes “de hecho”, que han surgido con el cambio económico y político de los últimos lustros.

La combinación de privilegio, desigualdad y vulnerabilidad de grandes grupos con la aparición de poderes no constitucionales, que sin incurrir en la ilegalidad criminal sí se conducen como fuerzas que por ellas mismas pretenden modular el conjunto de la vida pública y del Estado, se alimenta de y alimenta la “cultura de la satisfacción” que ha surgido en estas décadas de cambio social desbocado, cambio económico segmentado y cuasidictadura estabilizadora. De ahí surge la “revuelta” de las élites que se ilusionan con un futuro global sin adjetivos.

Un Estado capaz de sortear las tormentas globales y encauzar las pugnas distributivas tendrá que forjarse al calor de una dialéctica turbulenta entre la disputa por el poder y la lucha por la redistribución social. Es posible y factible desde esta encrucijada que resume la actual “disputa por la nación”, imaginar un discurso que dé sentido histórico a un proyecto de recuperación del crecimiento económico. Sería gracias a esta recuperación, inscrita en una visión redistributiva, como empezarían a sentarse las bases racionales indispensables para dar materialidad y credibilidad a propósitos mayores de equidad para la igualdad y de construcción de ciudadanía.

#### ENTRE EL PRIVILEGIO Y LA PLURALIDAD. LA DESIGUALDAD Y LA DEMOCRACIA. LA VULNERABILIDAD Y LA SEGURIDAD

A continuación, una relación de elementos mínimos para la construcción de una economía política dirigida a encarar y superar la desigualdad. La explicación de esta última, se insiste, no puede prescindir de sus raíces históricas: concentración de la riqueza y de la propiedad y, en el tiempo, acaparamiento de activos reproductivos y de los medios para adquirirlos y acrecentarlos, y junto con esto, discriminación, racismo y élites siempre en punto de fuga. Sin embargo, la historia también trae consigo cambios de perspectiva y deslizamientos materiales, y modificaciones en las relaciones sociales, en la



demografía y la ocupación del territorio, que es indispensable inscribir en una economía política como la que se postula. Hay que asumir, por ejemplo, una demografía política, así como una geoeconomía y una geopolítica, que cambian con celeridad, al compás del cambio del mundo y de las propias estructuras nacionales, intensamente condicionadas por las vicisitudes de nuestra relación insoslayable con el Norte.

Con el cambio estructural, se ha dicho, se prometía una mudanza de fondo: la apertura externa, la competencia ampliada y la reducción de los poderosos núcleos del rentismo asentados en el Estado ampliarían las oportunidades de acceso al capital y a las actividades de alta productividad. Se extendería el alcance a los bienes de consumo modernos y, gracias a la generalización e internacionalización de la racionalidad instrumental gobernada por el mercado, crecería el empleo no calificado, que es el más abundante. Así, se decía, el crecimiento sostenido crearía condiciones de mercado para modificar la distribución funcional del ingreso mediante la expansión del empleo. A su vez, la sociedad desarrollada con democracia abriría la puerta a políticas de equidad ajenas al corporativismo, la manipulación y el control. No ocurrió así y pocos esperan que hoy, por la vía única del mercado abierto y la democracia representativa, se pueda modificar la pauta de concentración dominante, reducir sostenidamente la pobreza de las masas y superar el “trialismo” estructural en que ha desembocado la globalización mexicana.

En el primer quinquenio de estreno de la democracia con alternancia en la presidencia de la República y afirmación de la pluralidad en el Congreso y la Federación (gobiernos divididos y federalismo “salvaje”), se registró también una destrucción neta de empleos formales, mientras el empleo agropecuario se reducía en dos millones de personas. Así, la expansión de la democracia se “acompañó” de un crecimiento portentoso del empleo informal y de la migración hacia el Norte.

El trabajo es la fuente principal del ingreso de los mexicanos, como ocurre todavía en todas las sociedades modernas donde tienen lugar los extraordinarios saltos en la automatización de la economía. La volatilidad del desempeño económico que ha marcado los últimos 30 años articula los enormes cambios sufridos por el mundo laboral. Lo que hoy priva es la inseguridad y, sobre todo en los jóvenes, una extendida pérdida de expectativas. En los no tan jóvenes hay escepticismo y desaliento. pero en todos los planos campea la inseguridad que la reforma laboral de 2012 no hizo sino extender y profundizar en todos los ámbitos del trabajo; según la investigadora Graciela Bensusán, con la reforma se extravió el sentido mismo del Estado de derecho en el mundo laboral, donde impera la ley del más fuerte prácticamente sin contrapesos ni balances.

La matriz axiológica heredada del desarrollo anterior, pero también inspirada por más de un siglo de ambición y construcción republicana, ha sido así sometida a una extrema tensión. En el centro, inmovible, aparece la desigualdad en todos los órdenes; también, el deterioro acentuado de los mecanismos e instituciones que en el pasado atenuaban sus efectos materiales, económicos y simbólicos. ¿Cómo encarar los desafíos actuales y previsibles de la desigualdad? ¿Cómo someterlos a los criterios de evaluación emanados de la restricción democrática y de la no menos exigente asociada con la recuperación del desarrollo en medio de la globalidad? Veamos, esquemáticamente, algunos principios generales que podrían orientar una estrategia de renovación y enmienda.

1. No puede haber poderío exportador sin un mercado interno robusto. Y no hay mercado interno amplio y dinámico sin cambios en la estructura distributiva en favor de la equidad y sin un crecimiento alto y sostenido del producto y el empleo. Con el crecimiento se abate la pobreza y puede aminorarse el peso de la desigualdad; pero ésta persiste y aqueja a pobres y no pobres; las distancias dentro de los contingentes pobres pueden verse aumentadas en ausencia de políticas expresamente destinadas a fortalecer y aumentar sus capacidades para defender su ingreso, ejercer su libertad y fortalecer tanto sus destrezas como sus visiones para actuar en el mundo de la política. Es en la política donde se procesan y modifican algunos de los aspectos institucionales indispensables para lograr que los frutos del progreso técnico se distribuyan equitativamente.

2. La democracia resiente la desigualdad, porque pone en entredicho su discurso sustantivo que es igualitario, en forma y fondo. Al volverse “mal público” y combinarse con la pobreza de masas, la desigualdad propicia una doble escisión y alienación: de las masas respecto de los grupos dirigentes y de éstos respecto de la nación en su conjunto. Tiende a predominar en la conducta social la “salida” sobre la “voz”, y la “lealtad” (para recordar a Hirschman) se deteriora hasta desembocar en la antipolítica, la celebración cínica del crimen organizado y la emergencia de múltiples y superpuestas formas de puja distributiva que bloquean cualquier solución productiva que busque no ser de suma cero.

3. En la economía y sus nuevas configuraciones transnacionales (apertura; movilidad de capitales; predominio de la inversión extranjera directa en los sectores dinámicos y en el sistema financiero; etc.) todavía puede detectarse la operación abierta y libre de las fuerzas clásicas de la desigualdad. Predomina la concentración de capacidades y capital en la gran empresa, en tanto que la reducción y dispersión de las pequeñas y medianas empresas les restan fuerzas para insertarse dinámicamente en los mercados y ampliar su participación en el ingreso.

Sin competencia efectiva, sin protección amplia dirigida a fortalecer la seguridad social básica, sin acceso al crédito ni a los sectores dinámicos de la exportación para el grueso de las pymes, la trialización económica se consume y determina la segmentación desigual del espacio, el ingreso y el progreso técnico.<sup>35</sup> A su vez, la informalización masiva del trabajo debilita la organización del trabajo formal, lo que da lugar a un régimen generalizado de salarios bajos y estancados. Desde la perspectiva del trabajo, el primer paso obligado es la recuperación del ritmo de creación de empleos, lo que no podrá lograrse si se mantienen e imponen las tasas observadas en los últimos 30 años. Para avanzar en la actualización institucional congruente con el nuevo “modelo” de economía abierta y de mercado es indispensable empezar por las políticas que dinamicen el mercado interno mediante la inversión.

4. En el pasado se habló con insistencia de las fallas del Estado que obligaban a su reforma: sobredimensión de su aparato productivo; rentismo y corrupción; eficiencia sometida a la dictadura del juego y el capricho político de corto plazo; etc. Ahora, tendríamos que poner en el centro de ese inventario de fallas, o más bien por encima de ellas, la incapacidad del Estado para generar visiones de futuro y de conjunto, así como para articular intereses encontrados y forjar una voluntad común o realmente mayoritaria y validada democráticamente, para recuperar el desarrollo como proyecto histórico. Sólo así el Estado estará en condiciones de actuar fuera, y por encima, del mercado para corregir sus fallas más importantes y nocivas para el crecimiento y la equidad.

5. Más que en la economía política, donde hay que hurgar es en la matriz de valores que articula las prácticas de la política del poder y las convicciones de la economía. En varios sentidos se trata de una renovación intelectual y moral orientada a hacer del Estado un verdadero Estado social, del que puedan surgir nuevas formas de articulación y cohesión sociales, estímulos positivos sobre las reformas política y económica de fines del siglo XX, y también, el descubrimiento de nuevos vectores para reforzar o remendar la integración nacional: en lo político-democrático y en lo regional.

Cierto que la complejidad social y la diversidad cultural y regional han acompañado la historia de México. Ciertamente también que ahora la desigualdad y la pobreza están mejor documentadas y analizadas; sin embargo, apenas encuentran lugar como asuntos vitales y centrales de la atención pública. La desvinculación que el tema tiene en su relación con la economía, el discurso político y las posibilidades de evolución de la propia democracia mexicana es notoria. Combinar una recuperación valorativa de la noción de solidaridad, poner en el centro objetivos de equidad social con democracia, con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización e integración mundial, es el reto de

fondo. “La fuerza especial del concepto de justicia social —afirmaba Jorge Carpizo—<sup>36</sup> se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad.”

Recuperar el concepto de desarrollo como transformación social, como concepto organizador de la acción política del Estado es crucial. Sólo a partir de un reordenamiento de esta naturaleza podrá aprehenderse la matriz de las determinaciones que, desde la desigualdad secular, han llevado a una desprotección social ominosa. México requiere convertir la cuestión social en el eje de un proyecto renovado de desarrollo. Ahí radica la posibilidad de consolidar un orden democrático robusto y recuperar visiones de largo plazo para el crecimiento económico sostenido.

ANEXO II.1. *Índice de desarrollo humano y sus componentes en los estados más pobres del país, 2012*

	IDH	Índice de salud	Índice de salud incorporando la desigualdad de género	Índice de educación	Índice de educación incorporando la desigualdad de género	Índice de ingreso	Índice de ingreso incorporando la desigualdad de género	Índice de participación política incorporando la desigualdad de género	Índice de empleo incorporando la desigualdad de género
<i>Guerrero</i>									
Metlatónoc	0.3886	0.4501	0.3923	0.3381	0.3275	0.3775	0.3208	0.9522	0.7389
Metlatónoc	0.3886	0.4501	0.3923	0.3381					
Chilpancingo de los Bravo	0.8123	0.8510	0.8365	0.8279	0.8278	0.7580	0.7325	0.7363	0.8821
<i>Oaxaca</i>									
Coicoyán de las Flores	0.3952	0.5269	0.4793	0.2929	0.2811	0.3656	0.2374	0.0000	0.5000
Santa María del Tule	0.8609	0.8718	0.8600	0.8877	0.8872	0.8233	0.8053	0.0000	0.8992
<i>Puebla</i>									
Eloxochitlán	0.5161	0.5370	0.4881	0.5367	0.5221	0.4747	0.3873	0.6444	0.7237
Puebla	0.8269	0.8636	0.8503	0.8597	0.8595	0.7576	0.7307	0.8258	0.8835
<i>Michoacán</i>									
Tzitzio	0.6173	0.6554	0.6212	0.6768	0.6769	0.5196	0.3722	0.9241	0.8989
Morelia	0.8256	0.8522	0.8380	0.8547	0.8547	0.7700	0.7449	0.6745	0.9163
<i>Chiapas</i>									
Sitalá	0.4434	0.5591	0.5138	0.3528	0.3302	0.4183	0.3778	0.0000	0.4077
Tuxtla Gutiérrez	0.8159	0.8648	0.8515	0.8362	0.8356	0.7468	0.7207	0.8272	0.8248

FUENTE: PNUD, 2014.

ANEXO II.2. *Industrias manufactureras, comercios y servicios. Personal ocupado total según estrato, 1998, 2003, 2008 (%)*

Tamaño (personal ocupado)	1998	2003	2008
Micro (0 a 10)	43.4	42.1	45.7
Pequeñas (11 a 50)	15.3	14.7	14.7
Medianas (51 a 250)	16.5	16.1	14.7
Grandes (251 y más)	24.8	27.1	24.9

FUENTE: INEGI, Censos económicos, 1999, 2004 y 2009.

*ANEXO II.3. Grado promedio de escolaridad de la población  
de 15 y más años por entidad federativa y sexo,  
2000, 2005 y 2010*

<i>Entidad federativa</i>	<i>2000</i>			<i>2005</i>			<i>2010</i>		
	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
Estados Unidos									
Mexicanos	7.5	7.7	7.2	8.1	8.4	7.9	8.6	8.8	8.5
Aguascalientes	8.0	8.2	7.8	8.7	8.8	8.6	9.2	9.3	9.2
Baja California	8.2	8.3	8.1	8.9	9.0	8.8	9.3	9.3	9.2
Baja California Sur	8.3	8.4	8.2	8.9	9.0	8.9	9.4	9.4	9.4
Campeche	7.0	7.3	6.7	7.9	8.1	7.6	8.5	8.7	8.3
Coahuila	8.4	8.5	8.2	9.0	9.2	8.9	9.5	9.6	9.4
Colima	7.7	7.8	7.6	8.4	8.5	8.4	9.0	9.0	9.0
Chiapas	5.4	5.9	4.9	6.1	6.6	5.6	6.7	7.1	6.3
Chihuahua	7.7	7.7	7.7	8.3	8.3	8.3	8.8	8.8	8.8
Distrito Federal	9.6	10.0	9.2	10.2	10.5	9.8	10.5	10.8	10.3
Durango	7.3	7.3	7.3	8.0	8.0	8.0	8.6	8.5	8.6
Guanajuato	6.4	6.6	6.2	7.2	7.3	7.0	7.7	7.8	7.6
Guerrero	6.1	6.5	5.8	6.8	7.1	6.5	7.3	7.5	7.1
Hidalgo	6.7	6.9	6.4	7.4	7.6	7.3	8.1	8.2	8.0
Jalisco	7.5	7.7	7.4	8.2	8.4	8.1	8.8	8.9	8.7
México	8.0	8.4	7.7	8.7	9.0	8.4	9.1	9.3	8.9
Michoacán	6.2	6.4	6.1	6.9	7.0	6.8	7.4	7.5	7.4
Morelos	7.7	8.0	7.6	8.4	8.6	8.3	8.9	9.0	8.8
Nayarit	7.3	7.2	7.3	8.0	7.9	8.1	8.6	8.5	8.7
Nuevo León	8.8	9.1	8.6	9.5	9.7	9.2	9.8	10.0	9.6
Oaxaca	5.6	6.1	5.2	6.4	6.8	6.0	6.9	7.3	6.6
Puebla	6.7	7.1	6.4	7.4	7.7	7.2	8.0	8.2	7.8
Querétaro	7.6	7.9	7.2	8.3	8.6	8.1	8.9	9.1	8.7
Quintana Roo	7.8	8.1	7.5	8.5	8.7	8.2	9.1	9.3	8.9
San Luis Potosí	6.9	7.0	6.8	7.7	7.8	7.6	8.3	8.3	8.2
Sinaloa	7.6	7.6	7.6	8.5	8.5	8.6	9.1	9.0	9.1
Sonora	8.2	8.2	8.2	8.9	8.9	8.9	9.4	9.4	9.4
Tabasco	7.2	7.5	6.8	8.0	8.3	7.8	8.6	8.9	8.4
Tamaulipas	8.0	8.2	7.9	8.7	8.8	8.6	9.1	9.2	9.1
Tlaxcala	7.6	7.9	7.4	8.3	8.5	8.1	8.8	9.0	8.6
Veracruz	6.4	6.7	6.2	7.2	7.4	7.0	7.7	7.9	7.5
Yucatán	6.8	7.2	6.5	7.6	7.9	7.4	8.2	8.4	8.0
Zacatecas	6.5	6.5	6.4	7.2	7.2	7.2	7.9	7.8	8.0

H: hombres; M: mujeres.

NOTA: cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 14 de febrero de 2000; 17 de octubre de 2005 y 12 de junio de 2010.

FUENTE: INEGI, Censos de población y vivienda, 2000 y 2010; II Conteo de población y vivienda, 2005.



### III. LA MESA DE TRES PATAS: SOBRE LA REFORMA SOCIAL DEL ESTADO\*

#### DE DÓNDE PARTIMOS

Los Estados sociales, como hoy los conocemos, fueron construidos a lo largo del siglo XX y sus configuraciones y estilos obedecieron a contingencias políticas y contextos estructurales diversos y sumamente cambiantes.

De Bismarck a Roosevelt, pasando por Lloyd George, para aterrizar en Lord Beveridge y los varios estilos del Estado de bienestar tan bien descritos y estudiados por Gösta Esping-Andersen, hay un largo trayecto y múltiples historias nacionales que atender para entresacar las peculiaridades culturales y nacionales que a la vuelta de la segunda mitad del siglo XX desembocaron en las vastas redes institucionales y de recursos públicos que resumieron el reclamo de seguridad y bienestar alimentado por la Gran Depresión de los años treinta, el ascenso de los totalitarismos y la terrible experiencia destructiva de la segunda Guerra.

Los embates actuales contra el Estado social deberían ubicarse en miradas largas capaces de recoger la propia complejidad política, ideológica, cultural, que condiciona en cada momento corto o largo la viabilidad política de dicho Estado. Lo anterior es primordial, aunque no aminora el importante papel que el Estado social ha tenido como estabilizador “automático” del ciclo económico; sostén básico de la demanda efectiva y soporte de los arreglos sociales destinados a modular el conflicto y darle estabilidad política y social a un sistema económico, un “modo de producción”, siempre proclive a gestar grandes y pequeños desequilibrios, cuya acumulación lleva o puede llevar a crisis de gran envergadura.

La viabilidad del Estado social, por tanto, no está definida de antemano y la identificación de sus restricciones institucionales o los diques estructurales, como los llamara Przeworski,<sup>1</sup> puede servir también para estimular la creación de tácticas y estrategias alternativas que relajen esas y otras restricciones que, de entrada, suelen presentarse como inmovibles.

Es indispensable superar la dictadura de la economía política que resume otra paradoja enemiga de la acción y el análisis políticos: la de la perfección analítica, cuyos frutos son la parálisis de la acción y del pensamiento político con pretensiones de hacer política y no sólo pensarla. El *rational choice* y su implantación en el pensamiento

político, el llamado imperialismo de la economía, convierten a los intereses creados, la búsqueda y captura de rentas, la maximización dízque racional de los políticos y los gobernantes, en auténticas murallas para un pensamiento renovador.

En este ensayo se reflexiona sobre ésa y otras paradojas y complejidades, para arribar a un panorama realista sobre la cuestión social contemporánea pero, a la vez, se exploran rutas para superar esos bloqueos y la retórica de los caminos únicos y las alternativas congeladas.

## INTRODUCCIÓN

Después de casi 30 años de búsqueda infructuosa de nuevas y más consistentes formas de crecer, la economía política mexicana sufre hoy una crisis de visión que condensa los resultados de un mal desempeño macroeconómico entre cuyos efectos están unas condiciones sociales precarias, desalentadoras y dañinas para una cohesión social mínima, condición indispensable para la estabilidad política y el desarrollo económico. Esta crisis, a su vez, alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos sociales que han acompañado los cambios estructurales.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento informado de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la creciente presencia de jóvenes y adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio demográfico.

En nuestro caso, aunque no solamente, el cambio estructural se apoyó en un complejo simbólico articulado por el discurso de libertad económica y cambio de estrategia, y en un abuso del argumento contractual que delimitó los términos de los debates y justificó los cambios decididos en la cúspide del poder y prácticamente de modo inconsulto. En el proceso no se tomó la debida nota de los efectos sociales y productivos de la “gran transformación” emprendida y activada bajo la égida del pensamiento neoliberal; como tampoco se hizo mayor caso de los ritmos dispares de los diferentes sectores económicos y grupos sociales para acompasar el cambio y acomodarse a las nuevas circunstancias.

Uno de los puntos de partida de esta “gran transformación” fue la conversión de la pauta de crecimiento seguida hasta entonces en una “leyenda negra”, fuente de todas las crisis y contradicciones. Desde una suerte de sublimación, que podríamos llamar



cosificación de criterios abstractos, como la eficiencia micro y el control de las variables macroeconómicas, se descalificaron y minimizaron a ultranza los logros de la estrategia anterior. Se desvinculó el desarrollo social de la idea de cambio social —en su sentido más general— y la dimensión de bienestar se desligó de la redistribución de riqueza e ingreso entendida como proceso político y compromiso estatal.

En suma, se relegó el postulado fundamental de la economía política del desarrollo, en el sentido de que este último sólo es concebible como una combinatoria dinámica de crecimiento económico y redistribución social (de ingresos, capacidades y derechos) y como resultado de procesos de cambio social y aprendizaje democrático, como lo ha planteado desde fines del siglo pasado Joseph Stiglitz.

Al haber renunciado el Estado a la industrialización y al pleno empleo, a generar proyectos y a fijar objetivos nacionales, comenzó a verse el desarrollo social como un problema sectorial, cuando no residual, en abierta dependencia de las familias o la empresa o de un eventual mejor desempeño de la economía. En los hechos, se asumió que el crecimiento económico *per se* no era capaz de incorporar dinámicamente a las masas trabajadoras a un sistema de bienestar mínimamente satisfactorio y, en el extremo, en lógica perversa, se vio a la pobreza como un problema de seguridad interior.

“Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa —en opinión de la filósofa española Adela Cortina—<sup>2</sup> forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada.” Lo anterior implica, de entrada, que el Estado recupere la capacidad, fundamental en los Estados modernos de estudiar sistemáticamente la realidad y ofrecer diagnósticos siempre actualizados; crear proyectos y fijar objetivos que vayan más allá de lo inmediato. Recuperar la conducción económica y la social pero, fundamentalmente, en el plano de la generación de ideas sobre el cambio y la forma de conducirlo y gobernarlo.

En esta perspectiva no resulta una imposición exógena proponer el bienestar social como uno de los temas centrales de la agenda nacional. Asegurar que los objetivos sociales, junto con los de estabilidad y crecimiento, formen parte de la estrategia de desarrollo y sus políticas es no sólo una necesidad apremiante, sino una condición para que el debate sobre el presente y el futuro sea robusto y porte opciones en efecto susceptibles de transformarse en ideas-fuerza así como en baterías de política económica y social.

A lo largo del último cuarto del siglo XX México atravesó por momentos de agudas crisis económicas y financieras, así como por conflictos políticos que pusieron en entredicho la capacidad del sistema heredado de la Revolución mexicana para encauzarlos. De la confluencia de estas crisis emanó la idea, cada vez más difundida y compartida, de que era preciso acometer una profunda reforma del Estado en sus dimensiones económicas y políticas. A la vez, la sociedad registró dramáticas mutaciones en su estructura y distribución territorial. Se afirmó su carácter urbano y entró en una transición sostenida hacia la conformación de una sociedad de jóvenes adultos que sucedería al país de niños que México era, como resultado del acelerado crecimiento demográfico que tuvo a partir de los años cincuenta del siglo XX.

Todas estas reformas y la propia transición demográfica han tenido como protagonista central al Estado. Desde el Estado se trazó y acometió su reforma y desde él se impulsó la mudanza demográfica mediante estrategias de control y planeación familiar a partir de 1973 cuando se aprobó la Ley Federal de Población.

El uso y abuso del Estado, que desde sus cúpulas dirigentes se hizo en esos años, redundó en un debilitamiento del Estado mismo, que ahora se expresa en dificultades crecientes de gobernanza, en la falta de un rumbo económico claro y de largo plazo y en una situación social caracterizada por la pérdida de cohesión y cruzada por una pobreza masiva y una distribución del ingreso y la riqueza muy inequitativa, que contrastan con el surgimiento indudable de una ciudadanía democrática moderna.

La reforma gradual o acelerada de los Estados es parte esencial del desarrollo del capitalismo. Sin esas reformas, los cambios en la acumulación y las formas de producción que son propias de este sistema pronto caen en situaciones de inestabilidad política y movilización social que conspiran contra la continuidad de la inversión y del crecimiento y ponen en peligro la propia estabilidad mínima de la sociedad, sin la cual los mercados tienden a la segmentación o el aislamiento y, de esta manera, se unen al bloqueo del proceso de acumulación y del propio desarrollo capitalista. Así lo enseña la historia y así podría argumentarse también desde alguna perspectiva conceptual y analítica.

Encontrar por medio de las reformas del Estado combinaciones funcionales entre la acumulación y la distribución social del excedente, no es por lo anterior una misión extraña o excéntrica de la política democrática dentro del capitalismo. Más bien es una de las condiciones estratégicas para la expansión sostenida y para hacer del ciclo económico un acontecimiento manejable y enriquecedor, sin incurrir en momentos de destrucción “no creativa”, contrarios a los postulados por Schumpeter.

Encontrar un acompañamiento político y social del cambio económico, fincar plataformas de entendimiento entre grupos y clases, que duren y den cauce al conflicto que es inherente a la evolución del sistema económico, es tarea de los Estados que los mercados no pueden sustituir; no al menos con la eficacia y la oportunidad requeridas por su propia expansión. Con la democracia, esta necesidad estructural que se ha modulado a lo largo de la historia política y de los movimientos sociales que expresaron la irrupción de la modernidad capitalista, se hace más patente y urgente, y no menos, como parecería postularlo una perspectiva que busca la aceptación general, universal, del “imperialismo” de la economía sobre el resto de las relaciones sociales y de las disciplinas y ciencias que pretenden explicarlas y dar lugar a formas de conducción del conflicto por medio de la política y las intervenciones de los Estados.

Con la globalización, esta importancia de la política y del Estado no decrece, sino aumenta a pesar de las múltiples restricciones que la globalización introduce y a veces impone a las políticas nacionales que los Estados tratan de llevar a cabo, frente a crisis o carencias de coyuntura o estructura. Una economía política de la globalización que pretenda superada la cuestión del Estado nacional está por lo pronto condenada a rendir flacos frutos en materia de políticas a seguir para ordenar la confrontación social y asegurar el gobierno de los Estados y de las sociedades que, a pesar de todo, siguen siendo nacionales en más de un sentido.

Los cambios y convulsiones de las economías afectan las maneras de vivir y de sobrevivir de las comunidades, las regiones y las naciones, y ponen en movimiento una dialéctica de recomposición y compensación social que sólo mediante la política puede adquirir una relativa estabilidad y capacidad de duración. Sin esto último resulta crecientemente difícil sostener el proceso económico y adaptarse a las nuevas realidades mundiales, impuestas por el propio desarrollo del capitalismo como sistema transnacional. Con la impronta global, estos procesos de adaptación y compensación, este “doble movimiento” de la sociedad, del mercado al Estado, y de la competencia a la cooperación, la compensación y la solidaridad, se ha vuelto crucial y de ellos dependerá el éxito o el fracaso de los proyectos nacionales de globalización de las economías.

De lo anterior se deriva la necesidad de entender la reforma del Estado en una triple dimensión, y no sólo en la perspectiva binaria o dicotómica, que hasta la fecha ha tenido en México. La racionalidad económica ha gobernado la reforma estatal no sólo en la vertiente productiva mediante la privatización y la liberación comercial, sino también en la vertiente política, al propiciar una democracia representativa basada en la competencia, pero sin sustento claro en un acuerdo entre los actores y sin instituciones adecuadas para

propiciar plataformas acordes en lo fundamental.

La transición votada se impuso en prácticamente todas las formas políticas que dan cuerpo a la democracia mexicana, haciendo de lo inmediato la única dimensión temporal significativa para los protagonistas del intercambio político formal. En este texto se propone que una tercera reforma del Estado, esta vez en sus resortes e instituciones sociales básicos, daría soporte a una economía cada vez más abierta y de mercado, y a una democracia cada vez más competitiva.

A la vez, una reforma social del Estado serviría como acicate para modular la economía y la política, absorbidas por visiones y reflejos puramente competitivos, incapaces de generar por ellas mismas reacciones e instituciones de protección de la sociedad y de la naturaleza misma. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de gran cambio universal del capitalismo, en la fase actual puede intentarse una planeación del “doble movimiento” de la sociedad del que hablaba Karl Polanyi.

Lo que se puso en juego, con la globalización y el cambio técnico avasallador y fulminante, fue desde luego la posibilidad de grandes saltos en la organización económica y política de las sociedades, pero asimismo, la de grandes descalabros sociales y ecológicos de alcance también global. Recuperar y actualizar esta dimensión protectora del Estado, para darle una imagen real y legítima de Estado social, es una condición relevante para asegurar su calidad democrática y para aprovechar nacionalmente la globalización y sus promesas.

La reforma social del Estado tiene una racionalidad económica que se ha soslayado en estos años acaparados por la búsqueda de una transformación económica estructural a la que se cargó de apuestas imposibles de cumplir. Sin un mercado doméstico pujante y robusto, es inviable un crecimiento económico dependiente de las exportaciones que, a la vez, sea capaz de ofrecer los empleos que una población joven como la mexicana demanda.

Por otro lado, como se ha sugerido, la reforma cuenta con lo que podríamos llamar una racionalidad “paradójica”. Sostenerse en la globalización y hacer que la apertura externa trabaje en favor de la economía nacional, implica mucho más que la capacidad de absorción tecnológica que se pretende obtener y acrecentar con la inserción en el mercado global.

Como en el pasado, asegurar educación pública y salud, protección social universal y promoción de capacidades para las capas mayoritarias de la población, puede probarse como un factor de desarrollo tan o más poderoso que el avance tecnológico, que nunca ha sido suficiente para explicar por sí mismo, el progreso económico.

Con todas las mutaciones que trae consigo, la era global no difiere en este aspecto de las anteriores formas de desarrollo y expansión del capitalismo. Las formas específicas que esta dimensión social tendría que adoptar para incrustarse eficientemente en las nuevas condiciones del mercado y la acumulación, dependerán de la experiencia institucional y de la propia historia política nacional condensada en el proceso democrático en curso. Lo que no puede seguir soslayándose es la pertinencia de replantear la cuestión social contemporánea como un componente inseparable del curso del desarrollo globalizado que se ha impuesto.

### LA REFORMA QUE FALTA

Como se dijo antes, la perspectiva temporal de este trabajo está dada por más de 30 años de esfuerzos estatales y sociales por realizar una “gran transformación” estructural hacia la globalización y transitar hacia la democracia representativa. En este lapso se buscó también superar la marginalidad social con el apoyo de la riqueza petrolera descubierta en los años setenta, y luego, al calor de las crisis de la década siguiente y de las dislocaciones producidas por el cambio estructural emprendido a partir de 1985, se ha buscado dejar atrás la pobreza extrema y superar la pobreza de masas.

Tras años de descalabros financieros, receso económico prolongado, esperanzas en el cambio económico hacia el mercado global y en el cambio político hacia la democracia, es preciso reconocer que la cuestión social de México, no obstante la enorme complejidad que imponen la demografía y la urbanización de la sociedad, sigue abrumada por la pobreza y el empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes, así como por grados de concentración de la riqueza y el ingreso injustificables en una sociedad moderna que se quiere democrática. Para algunos analistas, esta situación tiene una estrecha relación con la forma y el ritmo que adoptaron las reformas económicas del Estado, hechas en consonancia con el canon globalizador.

Para Hernández Laos y Velásquez Roa, por ejemplo, este proceso de cambio ha conducido a una suerte de nuevo dualismo, en realidad a un “trialismo”, que segmenta a la economía política surgida del cambio estructural. Esto, a su vez, reclama una revisión drástica de la ruta reformista adoptada desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. De optarse por una senda como la propuesta por estos autores, la reforma política encararía una de sus pruebas mayores, desde luego más allá de las sin duda enormes dificultades de normalización electoral y alternancia pacífica que enfrentó con

éxito en el pasado reciente.<sup>3</sup>

Desde el mirador de la cuestión social, con cualquier hipótesis distributiva y sobre el crecimiento que se adopte, es claro que las reformas económica y política tendrían que afrontar revisiones significativas. Las cifras agregadas que se presentan en los cuadros III.1 y III.2 dan una idea aproximada del sustrato material tan adverso sobre el cual se desenvuelve la vida de los mexicanos, al cabo de las grandes transiciones por las que han pasado en los últimos lustros.

CUADRO III.1. *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso en hogares urbanos, 1992-2012*  
(porcentajes)

	<i>Alimentaria</i>	<i>De capacidades</i>	<i>De patrimonio</i>
1992	9.7	15.4	36.6
1994	8.0	13.7	33.3
1996	20.7	29.3	52.9
1998	16.5	24.2	47.8
2000	9.7	16.1	37.3
2002	8.5	13.2	34.5
2004	8.7	14.2	34.3
2005	7.7	12.4	32.1
2006	6.0	10.7	29.4
2008	8.3	13.7	33.5
2010	9.8	15.7	37.8
2012	10.2	16.6	38.1

CUADRO III.2. *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso en hogares rurales, 1992-2012*  
(porcentajes)

	<i>Alimentaria</i>	<i>De capacidades</i>	<i>De patrimonio</i>
1992	28.0	36.6	58.2
1994	30.1	39.4	61.1
1996	44.1	53.4	73.1
1998	43.5	50.9	69.6
2000	34.1	41.3	60.7
2002	27.8	35.4	56.0
2004	22.9	29.9	49.3
2005	26.1	32.9	53.9
2006	19.4	26.4	47.1
2008	26.3	32.7	53.7
2010	23.8	31.6	54.1
2012	25.5	34.1	57.4

La magnitud de la pobreza registrada en estos años no puede desvincularse de la prolongación de una de las tendencias históricas más acusadas de la sociedad mexicana que es la concentración aguda del ingreso y la riqueza, que contrasta con los extremadamente bajos ingresos de la base de la pirámide distributiva. La relativa compensación a este fenómeno mediante la expansión de los sectores sociales medios que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo pasado, se ha visto en estos años detenida por el lento crecimiento de la actividad económica general y por la aparición de un desempleo profesional masivo, que no ha sido compensado por el cambio tecnológico registrado en las funciones productivas, favorable al trabajo calificado.

Al combinarse la pobreza de masas y la concentración del ingreso con un desempeño mediocre y un estancamiento relativo del crecimiento económico, dan una resultante ominosa en términos de cohesión social y estabilidad política, así como de la dinámica del mercado doméstico.

Mercado abierto y democracia representativa han constituido los pilares de la transición de la economía política mexicana, que se condensó y aceleró vertiginosamente al final del siglo XX. Sin embargo, con todo y su dinámica espectacular, estos vectores del cambio mexicano hacia una sociedad más abierta han sido incapaces de asegurar su propia reproducción así como la estabilidad y el mejoramiento progresivo de la vida social y pública del país.

En particular, la transformación económica no ha podido crear las condiciones de existencia y seguridad colectivas que demanda una mudanza demográfica que empezaba a ofrecer nuevas y alentadoras oportunidades, pero que se volvió una auténtica bomba de tiempo cuando estallaron las crisis económicas más agudas que ha sufrido México; hasta la fecha, el reclamo democrático nacional que se aceleró en esos años no ha podido tomar nota de este desafío fundamental.

Los cambios en la estructura y la dinámica de la demografía mexicana repercuten directamente sobre la cuestión social relatada antes. El arribo de una sociedad de jóvenes adultos y la consecuente disminución de la dependencia infantil respecto de los mexicanos en edad de trabajar ha sido presentado como un “bono demográfico” para México, si se considera que la “tercera edad” todavía no es significativa en monto aunque sí en dinamismo. Este bono tiene que realizarse en un entorno de crecimiento económico alto, del cual depende el ritmo de crecimiento del empleo y, dadas ciertas condiciones institucionales y políticas, también su calidad.

El desempeño económico ha sido del todo insuficiente para crear los empleos



requeridos, mientras que las instituciones vinculadas con la calidad laboral han perdido fuerza o de plano toda vigencia; entre 1982 y 2004, el PIB por persona apenas creció 0.5% al año, en tanto que entre 2001 y 2004 se estancó. Entre 2005 y 2012 creció, en promedio, 2.5 por ciento.<sup>4</sup>

Tras lustros de crisis y retrocesos, en 1998 se alcanzó el PIB por persona registrado en 1981, para superar este nivel en el año 2000. Sin embargo, con la recesión de los años siguientes se cancelaron estas ganancias y la recuperación de 2004 no ha podido retomar la tendencia alcista lograda en los últimos años del siglo pasado. Frente a estos desafíos demográficos y los resultados sociales reseñados, bien podemos preguntarnos ahora si no se debe elevar la mira en materia de política social y plantear la necesidad y la conveniencia de una tercera reforma, que le dé al Estado democrático el calificativo de Estado social. Sin esto, hay que insistir, resultará muy difícil fincar un Estado democrático de derecho propiamente dicho, y el desempeño económico en la globalización se verá sujeto a múltiples tensiones políticas y sociales sin, por otro lado, contar con un mercado interno robusto y dinámico capaz de sostener las vinculaciones siempre azarosas trazadas con el resto de la economía global.

La “gran transformación” mexicana de los últimos lustros del siglo XX va a ser puesta en entredicho por las convulsiones y reclamos provenientes de la pobreza y la desigualdad, ahora potenciados por la urbanización de la penuria colectiva, la ampliación de la comunicación de masas y, sin duda, por las vías abiertas por la democracia. La política democrática ha podido encauzar el conflicto pero no ha encontrado el cauce para superar progresivamente la pobreza y la iniquidad. De aquí que se mantenga siempre latente la opción de la acción directa o de la revuelta social.

Es claro que estos panoramas producen inseguridad e incertidumbre sociales y pueden llevar a los inversionistas nacionales y extranjeros a revisar sus expectativas y planes de inversión. Éste debería ser un argumento *prima facie* en favor de esta “tercera reforma” del Estado, destinada a reconstituir las relaciones sociales y los compromisos fundamentales de orden constitucional que tienen que ver con la seguridad y el bienestar de los mexicanos. La reforma social, así, debería ser vista como una parte constitutiva y como una asignatura pendiente de las transiciones que cerraron el siglo XX mexicano. Es la “pata” que falta para que la mesa de la globalización mexicana pueda materializar sus ofertas de modernidad con democracia y bienestar. A apuntar algunos lineamientos sobre esta tercera reforma del Estado se dedica la parte principal de este trabajo.

La crisis del patrón de industrialización dirigida por el Estado se hizo evidente en 1982 con la explosión de la crisis de la deuda externa. De ello se derivaron profundas caídas en la actividad económica y el Estado pareció incapaz de afrontarlas con base en sus mecanismos tradicionales de mayor gasto e inversión públicos, promoción de nuevas actividades privadas apoyadas en el subsidio, la creación directa de empresas estatales o de nuevas convocatorias a la inversión internacional, por sí sola o asociada a los inversionistas locales. La fórmula del “capitalismo asociado” y articulado por el Estado posrevolucionario, que había alcanzado su clímax en el periodo del llamado “desarrollo estabilizador”, parecía haber llegado a su fin.<sup>5</sup>

El sobreendeudamiento externo que afectaba a la economía, debido en buena parte a la caída de los precios del petróleo, estrechaba los grados de libertad o de plano impedía cualquier intento de reintentar una política de expansión deficitaria. A esto se aunaba el deterioro de la crucial relación histórica de solidaridad entre el gobierno y los empresarios, agravado por la nacionalización bancaria decidida por el presidente López Portillo en septiembre de 1982 y que había provocado una crisis de confianza mayor en el empresariado mexicano. Esta solidaridad Estado-empresa había sido la base de la eficacia política del “presidencialismo económico” mexicano y del sostenimiento de altas tasas de inversión y crecimiento por más de tres décadas. También había sido el soporte político principal del régimen de asociación con las empresas transnacionales que tan buenos resultados rindió a México en ese periodo.<sup>6</sup>

Tanto desde el punto de vista político como del fiscal y financiero, el Estado mexicano empezó a vivir una crisis mayor que llevó a sus grupos dirigentes a intentar revisiones drásticas en sus estructuras y modos de relación con la economía nacional e internacional y con el resto de la sociedad. En poco tiempo, apurado por agudas oscilaciones económicas y financieras que parecían no tener fin, acorralado por los efectos materiales, sociales y mentales del destructivo sismo de 1985, y sin haber podido resolver la “crisis de confianza” del empresariado, el Estado arrastró al país en su conjunto hacia los vericuetos de lo que se dio en llamar el “cambio estructural”, pensado para ir más allá del ajuste impuesto por la crisis de la deuda y definir una nueva inserción de México en la economía internacional.<sup>7</sup> Dentro de estas mutaciones del Estado tuvo un lugar cada vez más destacado la que se dio en la política social que a partir de los años cuarenta del siglo XX se había practicado en México.

Esta política estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización

dirigido y protegido por el Estado, que propició altas tasas sostenidas de crecimiento del producto y del empleo formal por más de dos décadas. Luego de las profundas reformas estructurales promovidas por el presidente Cárdenas en los años treinta —que tuvieron un efecto significativo en la distribución de la riqueza rural y en los ingresos de las capas trabajadoras urbanas, gracias al estímulo que el gobierno dio a su organización y lucha económica—, se procedió a una racionalización de los compromisos estatales con el bienestar social y empezó la etapa “institucional” de las políticas de protección y compensación social. Políticas que debían sustituir las estrategias de reforma del régimen socioeconómico intentadas en las primeras décadas de la posrevolución.

La institucionalización, concebida bajo una pauta política autoritaria, de “partido prácticamente único”, pronto abrió la puerta a modos corporativos de atención social que se reprodujeron a lo largo de décadas tanto en lo tocante a la oferta como a la demanda. Así, las políticas sociales se orientaron fundamentalmente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, y se concretaban en la determinación de los salarios mínimos, el funcionamiento de los mecanismos de conciliación y arbitraje centralizados en el gobierno federal y, con cada día mayor presencia y protagonismo, en el instituto Mexicano del Seguro Social, en menor medida el instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, en un espectro menos sectorial o corporativo, en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y dependencias similares destinadas a proteger el ingreso rural y obrero y abatir las presiones inflacionarias.

Con la excepción relativa de esto último, puede decirse que la orientación dominante de la política social en este periodo no consideraba de modo expreso a los ciudadanos que en número creciente no tenían acceso al empleo formal.

Por otro lado, la prestación de los servicios sociales básicos de salud y educación, seguridad social y apoyo a los campesinos quedaron en manos de agrupaciones de trabajadores que, en poco tiempo, devinieron en grandes sindicatos de servicio público. Por su papel en la función clave de legitimación del gasto estatal, estos sindicatos pronto reprodujeron la relación de subordinación vertical respecto de los grupos dirigentes de la coalición revolucionaria, pero a la vez propiciaron la formación de fortalezas de poder corporativo en las que se sustentó la permanencia y reproducción del régimen político de presidencialismo autoritario heredado de la Revolución.

Esta pauta de política social dio lugar a una progresiva estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social, en la que los trabajadores organizados con un empleo formal, afiliados a los organismos de seguridad social, tenían derecho a una amplia gama de servicios de calidad (relativa y descendente, pero por encima del promedio), de los

que quedaba excluido el resto de la población. Debido sobre todo al impacto social de la mala distribución del ingreso, la educación sufrió también esta segmentación que fue reforzada por el régimen corporativo impuesto a los trabajadores del sistema educativo público.

A esta tendencia concentradora de las oportunidades y de los servicios para el bienestar se sumaron en los años setenta la reaparición de la inflación y el crecimiento económico oscilante, y, en los ochenta, una caída económica prolongada, la crisis fiscal, la exacerbación de la inflación y de las devaluaciones, y una incapacidad progresiva de la economía para crear empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación. A la ampliación masiva de la pobreza se unieron la aguda bifurcación del mercado laboral y la afirmación de la concentración del ingreso y las oportunidades.

Al calor de estas circunstancias adversas y hostiles, el Estado puso en marcha una estrategia de revisión y renovación radical de sus formas y estructuras de relación y conducción de la economía y de la política. México entró de lleno a buscar su “gran transformación”.

## EL RETO DE LA EQUIDAD

La transición hacia una economía globalizada, abierta y de mercado ha enfrentado con poco éxito los problemas sociales producidos por el cambio demográfico, los heredados de la época de crecimiento acelerado y los agudizados por el cambio económico. Contrastan, en particular, los espectaculares logros en materia de exportaciones y el mediocre desempeño de la economía en su conjunto, que ha ido de la recesión prolongada a la recuperación efímera y oscilante.

Lo mismo podría decirse de los ritmos de la industrialización. De una parte, un acelerado crecimiento de las industrias vinculadas a la exportación por medio de la maquila pero también de grandes y medianas empresas exportadoras propiamente dichas. De otra, una evolución extremadamente lenta del conjunto de la estructura industrial que registra índices de estancamiento y mortandad empresarial prácticamente desconocidos en la historia moderna de México.

En materia laboral, aparte de la explosión masiva de la informalidad laboral y la aparición de tasas de desocupación abierta inéditas en la experiencia económica de México, lo más notable es la ampliación de la brecha salarial por niveles de educación y categorías laborales, en favor de los más educados y en contra de los no calificados. La bifurcación entre la demanda por trabajo calificado y la que emplea al grueso de los

trabajadores conspira contra la equidad en los ingresos salariales, aunque no obligadamente contra el nivel general de ocupación que, en lo fundamental, depende de las tasas generales de crecimiento del producto. Sin embargo, la combinación de largos años de receso o estancamiento económico con las transformaciones demográficas de los últimos 30 años ha dado lugar a un empleo informal y marginal masivo y creciente, en el que se dan cita todas las categorías laborales, de ingreso y, desde luego, sociales.

También al calor de la mudanza estructural de la economía, y en paralelo con el cambio político hacia una democracia representativa y pluralista, el movimiento laboral organizado tendió a perder peso político y social, así como relevancia en el mercado de trabajo. Este poder disminuido de los sindicatos forma parte de la matriz básica de la precariedad laboral y de las brechas de ingreso mencionadas. Dado el poder decreciente del sindicalismo, los trabajadores poco calificados o sin calificación tienen menores posibilidades que antes de estar representados colectivamente; lo mismo ha ocurrido con los salarios mínimos, que de manera sistemática se han rezagado respecto de los salarios medios, a su vez muy condicionados por la ampliación de la brecha salarial.

La devaluación sindical y el deterioro de los mecanismos institucionales tradicionales de compensación salarial “directa”, como lo eran el salario mínimo, los precios subsidiados de los bienes básicos o el acceso a la seguridad social desembocan en una situación degradada del mercado laboral. Así, el trabajo no ha podido tener un papel activo sobre la dinámica del nivel de ingreso general ni sobre la calidad de las relaciones sociales, para por lo menos compensar las dislocaciones que trajo consigo el cambio estructural.

En 2004, 47% de la población ocupada obtuvo un ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos y 85% de los ocupados tuvieron ingresos mensuales inferiores a cinco salarios mínimos. En septiembre de 2013, 11.99% de la población ocupada recibía hasta dos salarios mínimos.

A partir de 1995, la ocupación informal rebasa a la definida como formal, protegida por contrato laboral y con acceso a la seguridad social. La remuneración a los asalariados dentro del ingreso total no agropecuario se ubica hoy en torno a 30%, mientras que entre 1960 y 1982 fluctuó entre 38 y 44 por ciento.<sup>8</sup>

El empleo asalariado protegido, que por muchos años fue uno de los pilares de la clase media urbana, ha perdido su condición de liderazgo, se ha vuelto una variable de alta volatilidad y pasó a convertirse, por primera vez en el trienio 2001-2003, en expulsor de mano de obra protegida hacia la informalidad, el desempleo abierto y la exclusión social.<sup>9</sup>

La corrosión observada en el mundo del trabajo se vincula estrechamente con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, aquejados por una rampante fragilidad financiera y altamente dependientes del empleo formal. En las condiciones descritas, es claro que estos sistemas están cada vez más restringidos para dar cobertura satisfactoria, oportuna y de calidad, no se diga a la ciudadanía en su conjunto sino a los trabajadores que por ley tienen derecho a esos servicios.

En medio de estas vertientes deterioradas del desarrollo social quedaron los grandes aparatos públicos destinados a la salud y la educación, donde se atiende al grueso de la población. Estos aparatos sufrieron los rigores del ajuste fiscal, sobre todo en los años ochenta, y resintieron demandas crecientes de servicios que no podían atender o lo hacían con cargo a la calidad de los mismos. Esta demanda provino y proviene de la población que crece “naturalmente”, de la que era expulsada de los sistemas de seguridad social y se volvía “informal” y sin cobertura, y de la que veía disminuir sus ingresos o de plano se empobrecía y no tenía con qué sufragar de modo individual los gastos en educación o salud.

La crisis de la política social, junto con la explosión de la pobreza extrema en la “década perdida” de los ochenta, obligó al Estado a hacer reformas que fueran compatibles con la necesidad de ampliación del alcance de los servicios esenciales, así como con la de atender de inmediato a los núcleos que se habían empobrecido. Esta emergencia justificó como inevitable intentar una racionalización inmediata en el uso de los recursos humanos y financieros, impuesta por lo demás por las restricciones macroeconómicas. Esta racionalización, que se implantó sobre todo en la última década del siglo pasado, ha tenido como propósitos definir mejor los grupos-objetivo de la acción gubernamental; precisar el tipo de apoyos que pudieran incidir eficazmente en la superación de los problemas de pobreza extrema, y crear condiciones que permitan una incorporación plena a los mercados laborales que se ampliarían con la recuperación del crecimiento sostenido.

Sin embargo, lo que comenzó como el fruto de una emergencia se ha vuelto una costumbre y hasta una rutina, al constatarse que el crecimiento global de la economía no podía alcanzar pronto las tasas sostenidas que se estimaban necesarias para superar, mediante el empleo, las cuotas de pobreza provocadas por los descalabros productivos y el propio cambio estructural. En una primera ronda de esta revisión, asociada con el Programa Nacional de Solidaridad, se intentó combinar racionalización del gasto público con una movilización de los grupos involucrados o detectados por el programa. Sin embargo, el programa fue estigmatizado políticamente como instrumento electoral del

gobierno y al no lograr convertirse en un componente de una política social de Estado propiamente dicha, siguió la suerte de su principal promotor que era el presidente.

Con la sucesión presidencial de 1994, marcada por la violencia política y una acentuada fractura dentro del grupo dirigente del Estado, así como por la gran crisis económica de 1994-1995, el “efecto tequila”, la combinatoria de racionalización financiera y técnica con movilización social fue desplazada por enfoques cada vez más imperativos de focalización del gasto y del conjunto de la acción estatal en lo social. Entonces empezó a hablarse de desarrollo y capital humano, así como de transparencia estricta en el uso de los recursos públicos, en especial, en todo aquello que tuviese que ver con el campo electoral, que se vio sometido a grandes reformas a partir de la crisis política de 1994.

La focalización alcanzó en esos momentos de gran emergencia política y económica su máximo grado de legitimidad, y su eficacia empezó a ser reconocida o aceptada con resignación por prácticamente todos los actores políticos, sociales o comunitarios involucrados en la política social. No obstante que se ha avanzado mucho en este aspecto, así como en los métodos de estudio, contabilidad y evaluación de la pobreza y de que las acciones destinadas a su superación han logrado niveles de sofisticación y complejidad notables, la focalización no ha podido convertirse en un sustituto efectivo de los renglones “clásicos” de la política social, como la educación, la salud o la seguridad social públicas. Menos aún si se consideran los propósitos de vocación universalista que siguen presentes en el discurso y la tradición social mexicana y en los propios dictados y compromisos generales consignados en la Constitución.

Son muchos los factores a considerar en esta dialéctica. Sin duda, el peso de los sindicatos públicos involucrados en la gestión de la política social es enorme y por sí solo impide operaciones de *tabula rasa* como las implicadas en una hipotética “generalización” de la focalización. Otro elemento es el tamaño de la población afectada por diversas categorías de pobreza y, cada día más, el crecimiento y magnitud de la población urbana y de las zonas y comunidades que resienten pobreza y carencia de bienes indispensables para vivir en las ciudades.

Un aspecto más del problema es la migración dentro y hacia fuera de México, que implica tratamientos específicos pero que, sin embargo, rebasan de inmediato los empeños focalizadores propiamente dichos. Aquí se habla de regiones enteras, barrios, jóvenes que en su mayoría no tienen empleo formal ni acceso a la educación media superior y superior; sin duda, un abanico de retos masivos que reclama atención y estrategias congruentes con su tamaño y dinámica.

Esta incapacidad de sustitución de la universalidad por la focalización en la política social se hace más evidente si se toma en cuenta la diversificación laboral y de hábitat alcanzada en México en las últimas décadas, así como la expansión imparable de las comunicaciones masivas. Con la democracia, esta situación de penuria de masas se agudizará y planteará nuevas rondas de reclamo político de servicios sociales universales.

Sin embargo, también es cada vez más claro que la pauta conocida de empleo formal puede probarse irrepetible, al menos en la magnitud requerida para alcanzar metas progresivas de equidad y bienestar y dar cabida a los millones de jóvenes que se incorporan anualmente al mercado de trabajo.

La demografía es, en este sentido, más que elocuente. De hecho, son los cambios que han tenido lugar en la dinámica y estructura de la población los que con mayor contundencia plantean y plantearán retos mayúsculos al cambio económico, a la democracia alcanzada y, desde luego, a la política social que vaya o pueda diseñarse en los años por venir. Sin renunciar al objetivo de crear con celeridad más puestos de trabajo formales, cuya viabilidad no ha sido descartada seriamente hasta la fecha, lo que surge como un gran desafío al Estado es una *ciudadanización* de los derechos sociales. De aquellos tradicionalmente asociados al trabajo organizado en torno al contrato y los sindicatos, pero también los que la propia evolución y globalización de la sociedad mexicana ha hecho surgir en el horizonte político y el imaginario colectivo.

Las estrategias pueden ser diversas, sometidas como están al drástico problema de financiamiento público que México enfrenta, tanto para la acumulación de capital como para sostener la legitimidad de la democracia y del Estado. En cualquier caso, sin embargo, el pivote de la estrategia elegida tendrá que ser una universalización de los derechos sociales, que en realidad nunca se adoptó realmente como objetivo de la estrategia de desarrollo anterior ni de la política social que la acompañó.

En esta perspectiva —determinada por la mudanza demográfica, la economía política del cambio estructural y las nuevas configuraciones discursivas y simbólicas que la democracia ha implicado e implicará para el sistema político— recaen sobre la política social exigencias mayúsculas: no sólo tiene que contribuir a que los sectores más vulnerables y pobres de la población cuenten con las condiciones mínimas para un piso básico de educación, salud y alimentación, también debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una movilidad y una participación sociales que conduzcan a nuevas y mejores oportunidades para todos, los más pobres sin duda, pero también los otros sectores de la sociedad que viven precariamente y sin seguridad.

Estas exigencias y la urgencia de rigurosas revisiones y redefiniciones se acentúan si



se toma en cuenta lo realizado después de la década pérdida de 1980-1990. En los años que la siguieron, el gasto social aumentó considerablemente hasta llevar a pensar que se daba no sólo una recuperación sostenida sino que se alcanzaba una nueva plataforma en materia del compromiso estatal con la cuestión social. Lo mismo puede decirse de la ampliación y la innovación institucionales buscadas por el Estado y que hoy se condensan en los programas y las estrategias para el desarrollo social y humano.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social no fue sólo una traslación burocrática de funciones y recursos, que sin duda la hubo; tampoco fue una mera operación política contingente, vinculada a la sucesión presidencial de 1994, que también ocurrió. Básicamente, el establecimiento de esa secretaría trajo consigo la implantación y el desarrollo de un nuevo paquete de compromisos políticos que emanan de la erosión del viejo pacto social forjado en los años de la posrevolución y del crecimiento industrial protegido, pero que a su vez implican la necesidad de una revisión a fondo de dicho compromiso histórico.

En general, puede decirse que tal como se ha dado, con las consabidas deficiencias de asignación y las insuficiencias en el monto total, el gasto social ha podido paliar los efectos más nefastos que el cambio estructural y el ajuste han tenido sobre los pobres. Todo indica que este papel de salvamento más que compensatorio tendrá que mantenerse y afinarse, incluso bajo la hipótesis lejana de una recuperación económica sostenida y acelerada. Sin embargo, la magnitud de la pobreza que rebasa la indigencia o la pobreza extrema, su creciente urbanización y los efectos implacables de las oscilaciones económicas sobre vastos sectores de población no protegidos obligan a ir más allá de la focalización y la atención urgente.

Actualizar los objetivos y criterios de universalidad, a su vez, obliga a llevar la reflexión mexicana sobre el desarrollo social más allá de la economía y el crecimiento, hacia las dimensiones de la solidaridad social moderna y de una concertación política iluminadas por una ética pública y laica que el discurso anterior del desarrollo, junto con el que acompañó al cambio estructural, dejaron en buena medida de lado. De ahí la necesidad, como lo ha planteado la CEPAL, de echar a andar un diálogo social dentro del cual la tarea inconclusa de la equidad y el “talón de Aquiles” del empleo tendrían que ser las prioridades de una agenda acosada por reclamos y restricciones de todo tipo.

Para que este diálogo tenga lugar será crucial construir un marco ético público que parta del reconocimiento expreso de la actualidad de los derechos civiles y políticos así como de la de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Estos derechos, como lo postula la ONU, responden a los valores de la igualdad, la

solidaridad y la no discriminación, y en una perspectiva dinámica e histórica deben verse como indivisibles e interdependientes.<sup>10</sup>

Así, el derecho al desarrollo se nutre de los Derechos económicos, sociales y culturales que, no obstante las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores “globales” de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además, afirma la ONU, deben entenderse como universales e indivisibles, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos.

Es claro que estos derechos socioeconómicos y culturales aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados para darles sustentabilidad; su valor estriba en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas incrustadas en la sociedad que lleven a superar las carencias, disminuir las desigualdades y proteger el medio ambiente.

Reconocer a los DESCAs como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política que Occidente reivindica como agenda triunfadora, lleva de la mano a plantearse el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T. H. Marshall. Su realización depende no sólo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de que esta indivisibilidad de los derechos se implante en la ciudadanía como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades.

En esto radica la densidad social que las democracias puedan lograr y de ello depende su calidad y duración como orden político fundamental. Así, la evolución de la ciudadanía dentro y frente a la globalización podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades políticas y cívicas al de una participación social sistemática en la construcción de economías políticas organizadas para la equidad y la igualdad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a la centralidad de los derechos. Así, el derecho al desarrollo se inscribiría en un efectivo desarrollo de los derechos.

La capacidad articuladora del discurso de los derechos tiene que ser probada en la práctica social y económica, pero no parece haber otra vía que la de la política democrática para concretarla y volverla realidad institucional. La “importación” de los derechos fundamentales, como dimensión integral del desarrollo humano, sería la manera como la democracia podría asegurar su reproducción ampliada, de nuevo acosada por las enormes fallas de la economía política de la globalización y el desencanto de amplios grupos sociales afectados por los cambios.

## EL PANORAMA DE LA REFORMA

La reforma social del Estado no puede concebirse como una política institucional “paralela” a lo que se dice y decide en la democracia, y se calcula, invierte, produce y reparte en el mercado. Para adquirir credibilidad y vida propia tiene que *incrustarse* orgánicamente, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política. Únicamente mediante esta incrustación en la economía política será posible imaginar la erección de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales sólidas.

La retórica democrática tendrá que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; ver y proponer este reclamo como una parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir. Sólo así las inevitables tensiones entre equidad, democracia y crecimiento adquirirán una cierta “normalidad” política y social para superar la radical disonancia que ahora las caracteriza. La reforma que falta tiene que ser parte de una ambiciosa operación de economía política y no una obra de ingeniería institucional o financiera, como las que se han llevado a cabo en temas como el de las pensiones o de la seguridad social en general.

A pesar de sus logros innegables, lo mismo podría decirse de los diversos programas de superación o combate a la pobreza emprendidos en su mayoría de acuerdo con criterios de precisión y focalización en objetivos y asignación de recursos. Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o la referencia contingente del discurso político. Tiene que abrir paso a una “mesa de tres patas”, como metáfora para el desarrollo futuro, y dejar atrás la dicotomía que tradicionalmente se considera como propia de lo moderno (la economía *versus* la política). En esta operación conceptual y política es donde se juega la suerte del equilibrio dinámico que no se ha alcanzado entre democracia y capitalismo abierto y global. También se juegan el destino y el carácter, el perfil y la calidad de vida de una sociedad que no ha podido actualizar e implantar los mecanismos de corrección y defensa de su existencia colectiva.

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las reseñadas. En particular, no puede renunciar al objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y mediante otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para darle a la cohesión social tan vulnerada visos mínimos de realismo

y credibilidad. Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario.

La acción colectiva, por su parte, se ha visto aletargada por los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o de plano contenida so pretexto de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos, como se dijo, redundó en una mayor concentración que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social, más o menos corporativa y estatalista, de la época del crecimiento industrial protegido, quedó en el limbo en estos años de cambio. Parece haber quedado suspendida ante la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia. La esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos encaran desgastes “precoces” que no tienen correspondencia con el nivel de ingreso o de bienestar logrado históricamente por el país.

Esta dialéctica es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional de por sí debilitada por el cambio económico. La significación de la política en este laberinto no tiene por qué exagerarse. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para México en los tiempos de la globalidad. En este sentido hay un aspecto que suele desestimarse, pero que resulta clave para el despliegue realista y sustentable de un discurso destinado a reforzar los compromisos del Estado con los pobres y necesitados, así como para la creación de una sociedad habitable y adjetivada por la equidad. Este aspecto tiene que ver con los valores y la ética que acompañen o no los esfuerzos de política social.

Sin participación social, en especial de los directamente involucrados en los programas, los esfuerzos presupuestales encuentran pronto sus límites; pero, a la vez, sin una conciencia pública amplia del problema social y sin un compromiso del conjunto de la sociedad y de sus élites en la materia, no hay contribución fiscal capaz de soportar dichos esfuerzos.

Para una recuperación valorativa de la política social es crucial rescatar la importancia central de la equidad, no sólo para la calidad de la expansión económica buscada, sino

como el sustento de una expansión de la ciudadanía vinculada a la consolidación de un efectivo orden democrático. Esta ciudadanía que surge y se renueva, reflejo de una sociedad que cambia, se ve acosada por lo que la CEPAL ha llamado la “ecuación pendiente” del desarrollo latinoamericano después del gran ajuste de los años ochenta del siglo XX: una relación eficiente y productiva, creativa podría añadirse, entre ciudadanía, igualdad y cohesión social.<sup>11</sup>

Al reflexionar sobre la complejidad de esta asignatura pendiente es obligado remitirse al sistema institucional y político donde se toman las decisiones sobre la economía, así como al orden democrático que precariamente se ha erigido en los últimos años. En cualquier tipo de régimen económico, la relación entre la economía y la política está sujeta a tensiones cuyos desenlaces no están nunca resueltos de antemano. Por ello la construcción de fórmulas de entendimiento dinámico entre estas esferas fundamentales de la vida social es un imperativo a cumplir en la persecución de un desarrollo social estable y con equidad.

Cada vez es más claro, por otro lado, que esta sintonía en una economía abierta y de mercado, inevitablemente conflictiva, se vuelve una pieza maestra para asegurar que la competencia y la inserción internacional rindan los frutos que se esperan de ellas. Esta sintonía es esquivada y frágil. Al final de cuentas, depende del entramado institucional de la organización democrática y de su reproducción en el Estado y en la vida social. Es decir, de un “mecanismo” político-económico capaz de gobernar el mercado y, a la vez, de someter al Estado y al poder económico y social a los criterios y exigencias del contexto democrático que surge. Demandas que suelen aparecer asociadas a la expansión del discurso de igualdad ante las leyes y en la política que es propio de la democracia moderna.

Es en el proceso de construcción de este sistema donde se encontrarán las grandes “pruebas del ácido” para la propuesta de un desarrollo humano con equidad y ciudadanía democrática. El modo o, mejor dicho, los modos que puedan encontrarse para despejar estas ecuaciones definirán la calidad y el espesor de la modernidad democrática, pero también económica, que México pueda alcanzar en los próximos años.

Lo que aparece como bloqueo mayor a estos panoramas reformistas, más que como una restricción capaz de estimular nuevas iniciativas políticas, es una conducta visible y agresiva, de los grupos dirigentes y dominantes, de afirmación y exclusión social, que paradójicamente se despliega en reiterados reflejos conservadores, de defensa política y de huida económica transfronteriza. Sin embargo, hasta ahora esta conducta y estos reflejos se han transmitido sin gran dificultad a buena parte de las franjas intermedias de

la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas cambiarios y tragedias del desarrollo.

Es precisamente en esta conducta que, parafraseando a Galbraith, se ha vuelto una bizarra “cultura” de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano. Volcadas al exterior y hacia un futuro cosmopolita vago pero que se concibe como excluyente, las élites mexicanas se han desprendido de la obligada, aunque casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, a la vez que se ha agudizado su sensación de depender cada vez más de sus relaciones de grupo y clase con el exterior. Cuando esto no se concreta en una aceptación o unas asociaciones efectivas, como sucede en la mayor parte de los casos, no se renuncia a la opción foránea, sino que se la convierte en una sistemática, a veces frenética, adquisición de activos, financieros y de otra índole, en el exterior.

Por otro lado, la “culpa” por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos “individualizados”, o ha encontrado a los principales villanos en el Estado desarrollista o en el modelo de desarrollo anterior. No hay sentido alguno de la responsabilidad de grupo que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social.

Además, como el nuevo modelo apunta hacia Estados instrumentales o administrativos, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, la responsabilidad pública se diluye o queda en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada. Junto con esto, los instrumentos y mecanismos públicos, estatales y no estatales, nunca parecen suficientes o eficientes para acometer cruzadas vigorosas y de largo plazo para superar la pobreza y paliar la desigualdad.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados que muchos prefieren presentar como “sistémicos”. De entrada, el Congreso de la Unión y cada día más los congresos locales, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la exigencia de disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social.

Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente, al insistir en que la inminencia de un relanzamiento del desarrollo obliga a poner por delante las demandas de infraestructura y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los congresos consagran y hasta “legitiman” una distribución de los recursos públicos que siempre o

casi siempre desemboca en posposiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al contribuir a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, que es sobre todo un bloqueo mental y de la sensibilidad dominante, es preciso concebir la reforma social como una empresa civilizatoria que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de esas mentalidades. Nada asegura que esto ocurrirá gracias a la aparición súbita de otro “consenso” negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para la globalización.

Pero la conversación entre economía y política, entendida como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente si acepta como hipótesis de trabajo inamovible una despolitización intencionada y sistemática de la desigualdad social y la pobreza de masas. Se trataría de una negación militante de la realidad nacional que tarde o temprano niega también la posibilidad de una democracia habitable.

## IV. DE LA COMPENSACIÓN SOCIAL AL DESARROLLO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA\*

### INTRODUCCIÓN

A partir de los años veinte del siglo pasado, los diferentes gobiernos del Estado posrevolucionario buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación a los grupos sociales pobres, tanto en la ciudad como en el campo. Estas acciones con el tiempo darían lugar a un “paquete básico” de compromisos del Estado, lo que posteriormente dio en llamarse los “derechos sociales del pueblo mexicano”.

En retrospectiva, no resulta fácil establecer una diferenciación clara entre las intervenciones del Estado dirigidas a corregir dislocaciones sociales y regionales, propiciadas por el cambio económico o “arrastradas” desde el pasado colonial, como la cuestión indígena, y aquellas orientadas a promover la acumulación de capital y el crecimiento económico.

De hecho, puede decirse que la idea del desarrollo económico como objetivo nacional central abarcaba a ambas, aunque a la vez pueda mostrarse que siempre existió una asimetría entre las funciones de acumulación y de legitimación del Estado, como las llamara James O'Connor, en favor de la primera. Con todo, en especial a partir de los grandes momentos reformistas de los años treinta, encabezados y promovidos por el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, la intervención estatal en las relaciones laborales empieza a convertirse en el eje de lo que ahora llamamos política social.

A partir de entonces y hasta por lo menos los años ochenta del siglo XX, el “gozne” entre lo económico y lo social era el empleo formal, de cuya dinámica y magnitud se hacía depender el resto de los mecanismos de protección y desarrollo social erigidos por el Estado a lo largo del siglo. Lo anterior, sin embargo, no debe llevar a olvidar que en este periodo de la evolución de México ocupó un lugar protagónico, tanto en la retórica como en la política, la cuestión agraria heredada del porfirismo y recreada y hasta inventada por los gobiernos posrevolucionarios.

Como es sabido, el principal instrumento del Estado para intervenir y redefinir las relaciones sociales en el medio rural, donde por mucho tiempo se alojó la mayor parte de la población, fue el reparto de la tierra, a partir del cual se buscó llevar a cabo una



reforma agraria integral que pudiese combinar aumentos sostenidos en la producción y en la productividad agropecuarias con un mejoramiento también sostenido del bienestar de la población rural.

El éxito en estos empeños fue siempre inferior a lo buscado, pero es indudable que el ingreso medio en el campo pudo incrementarse y con él también el nivel de vida de sus habitantes. Empero, la pobreza siguió siendo la característica central de la vida colectiva e individual de la mayor parte de la sociedad rural mexicana, lo que, junto con otros factores de índole ecológica, cultural y de cambios en la estructura productiva, impelió a capas crecientes de la población a emigrar a las ciudades y a los Estados Unidos.

El desarrollo rural que quiso implantarse como una estrategia que progresivamente sustituyese a la reforma agraria no pudo reeditar la aspiración original de crecimiento productivo con equidad social en el campo, aunque es menester admitir que las tendencias al desalojo demográfico y social del campo mexicano se habían convertido ya en las tendencias dominantes del cambio demográfico y social de México.

No obstante, en la actualidad la población rural abarca poco más de 20 millones de mexicanos, en su mayoría pobres extremos, lo que, junto con la intensa migración de los últimos lustros, plantea un serio reto a una política social que esté dispuesta a hacerse cargo no sólo de las magnitudes de pobreza y desigualdad que se registran ahí, sino de las recomposiciones demográficas que la emigración y la larga crisis agropecuaria han propiciado.

En el medio rural mexicano hay una gran cantidad de poblaciones habitadas por mujeres, ancianos y niños, dependientes en alto grado de las remesas provenientes del exterior y en muchos casos sin contar con la mínima infraestructura requerida por los programas de compensación, y en condiciones de gran dispersión geográfica. La emigración se presenta como la única salida para muchos, pero es claro ya que las ciudades mexicanas no son hoy un refugio adecuado, en términos de empleo, ingreso y acceso a los bienes públicos indispensables.

Con todas las fallas y desaciertos que puedan atribuirse a la estrategia estatal para el desarrollo social en el sector rural, es claro que por su duración y recursos públicos empeñados, así como por su carácter estratégico para la estabilidad política y aun social del país, puede reclamar legítimamente el apelativo de “política de Estado”. Es desde esta perspectiva como tal vez pueda emprenderse una reconfiguración de esta política, que ahora tenga como objetivo histórico la construcción de un nuevo hábitat rural capaz de sostener formas mejores de vida colectiva, habida cuenta de lo que ocurre en las ciudades y de lo hostil y azarosa que se ha vuelto la válvula de escape de la migración

transnacional.

En una medida todavía significativa, lo que se haga o deje de hacer para el México rural del siglo XXI condicionará en alto grado el futuro de la política social del Estado democrático mexicano. Aunque de modo segmentado, determinado por la estrategia adoptada en su origen, los sistemas de seguridad social implantados a lo largo del siglo XX conformaron mecanismos institucionales cuya permanencia y extensión permiten afirmar que se trataba de visiones y compromisos de largo plazo que podrían integrar lo que hoy llamaríamos un complejo de “políticas de Estado”.

Sin embargo, se trata de mecanismos cuyas imperfecciones y deficiencias invitan a hacer su crítica y a buscar opciones en dos dimensiones, la de su estructura institucional y la de las políticas, pero a la vez obligan a asumirlos como plataformas para la acción, como “acumulaciones sociales” e institucionales no agotadas. Es importante admitir esto sobre todo en la perspectiva de avanzar en la reforma estatal como idea-fuerza de la consolidación democrática.

El presente texto ofrece una síntesis del desempeño de la política social de México. Después de describir lo hecho en los últimos 30 años hasta lo emprendido por el gobierno del presidente Vicente Fox, se ofrece un catálogo de desafíos a partir del cual se puede hacer una reflexión prospectiva sobre los caminos que se le abren a México para reformar el mencionado “paquete básico” emanado de la Revolución y darle a la noción no siempre precisa de política de Estado un perfil más concreto.

Al final se propone una reflexión sumaria sobre los que podrían ser los lineamientos de una “reforma social del Estado”, del mismo alcance y profundidad que las que se han llevado a cabo en los últimos lustros en las vertientes política y económica del Estado.

Se piensa que esta reforma social del Estado puede constituir un horizonte propicio para el diseño de nuevos o renovados portafolios de políticas, que respondan mejor al desafío central abierto por el cambio estructural para la globalización: la progresiva desvinculación y subordinación de las intervenciones del Estado en el campo de lo social respecto de la política económica y de la estrategia general para el crecimiento económico.

## LA POLÍTICA SOCIAL EN RETROSPECTIVA

El tema social, entendido como cuestión y como conjunto de compromisos políticos del Estado, es parte constitutiva de los propósitos y principios rectores del proyecto nacional

inspirado en la tradición revolucionaria y plasmado en la Constitución de 1917. Desde entonces, los esfuerzos del Estado se han multiplicado, aunque han sido y son insuficientes frente a la pobreza de masas y la desigualdad que han acompañado al desarrollo del país.

Después de las reformas estructurales de los años treinta, la política social se redefine con la fundación del instituto Mexicano del Seguro Social. De la redistribución de la riqueza inducida por la reforma agraria, o la del ingreso buscada con el impulso a la organización y la lucha de los trabajadores en el terreno de la producción, se pasa a una visión institucional de creación de garantías y aseguramientos, cada vez más dosificada y subordinada a los requerimientos de la acumulación de capital y, a partir de fines de los años cincuenta, a las restricciones de la estabilización financiera y económica.

Puede decirse que, desde su origen, estas mudanzas se dan en el marco de un creciente “corporativismo político”, como lo llamara Arnaldo Córdova, que en el terreno de las intervenciones del Estado en materia social se vuelve la forma dominante para su diseño y administración.

El desarrollo de la seguridad social en México fue desigual y cada vez más segmentado, al depender para su despliegue de los sectores organizados de la población: los trabajadores asalariados y sindicalizados. Esta vinculación de la seguridad social al empleo formal se confirmó luego con la creación del instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y con otros organismos sectoriales y funcionales.

La industrialización y urbanización aceleradas permitían pensar que el empleo formal iba a ser el vehículo principal, casi único, para lograr un auténtico Estado de bienestar para México. En los hechos, como lo muestran sus resultados al fin de la fase del llamado desarrollo estabilizador, esta visión, que podría entenderse ahora como una estrategia estatal, fue claramente favorable al crecimiento económico, trajo consigo aumentos considerables en los niveles de vida promedio del conjunto de la población, pero no propició una evolución social más homogénea y equilibrada.

La hipótesis organizadora de la política social moderna después del episodio reformista del cardenismo empezó a fallar a fines de la década de los años sesenta. El empleo formal empezó a crecer de modo cada vez más errático e insuficiente para cubrir la demanda de plazas y, por esa vía, las finanzas de las instituciones de la seguridad social empezaron a flaquear. Si bien es cierto que la pobreza disminuyó y capas enteras de la emergente población urbana se incorporaron al consumo moderno y a la educación básica, la desigualdad se mantuvo elevada y, en lo esencial, determinó la calidad y el ritmo de expansión del acceso de la población a los frutos del crecimiento.<sup>1</sup>

El acelerado desarrollo urbano-industrial acorraló la capacidad de los gobiernos de los estados y del propio gobierno federal —en el caso de la Ciudad de México— para dotar de servicios a la población rural desplazada hacia los principales centros urbanos. Al no contar con una adecuada planeación urbana y con un desarrollo rural que fuera a la par de la urbanización, los años de crecimiento sostenido fueron también de profundización de los desequilibrios regionales que se condensaron en el campo mexicano.

Hasta fines de los años sesenta parecía predominar un “consenso desarrollista” en el sentido de que la función principal y casi única del campo era proveer de divisas al proceso de industrialización, así como de mano de obra y alimentos baratos. Sin realizar grandes inversiones, salvo las que se hicieron en irrigación en la primera mitad del siglo XX, se afirmó un modelo agrícola y rural bimodal, que reproducía los esquemas del dualismo estructural heredados de la Colonia y del Porfiriato.

El anterior reconocimiento, a mediados de los años sesenta, llevó al Estado a formular sus primeros programas de desarrollo rural de atención a grupos-objetivo, en lo que constituyó el comienzo de nuestra experiencia reciente en el combate a la pobreza. A partir de una serie de planteamientos del Banco Mundial en esos años, se inició lo que luego sería el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), con el que se buscaba desplegar visiones integrales para enfrentar la pobreza rural y propiciar una rehabilitación de la economía agrícola.

Al Pider siguieron esfuerzos como el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el del Sistema Alimentario Mexicano, dirigidos a propiciar un desarrollo regional y rural más equilibrado. El diagnóstico oficial de la marginalidad social era, a la vez, la aceptación de que la estrategia de desarrollo había postergado, sin fecha de término, el cumplimiento de los compromisos históricos del Estado en materia social.

De acuerdo con el discurso gubernamental, estos y otros programas permitirían compensar olvidos y, gracias a la adopción de una nueva pauta de desarrollo, el “desarrollo compartido”, superar desequilibrios provocados o no encarados por el desarrollo anterior.

La ambición de incrustar los objetivos sociales en los económicos, de alcanzar una integralidad efectiva entre ambos, buscaba recuperarse, ahora con el soporte de la nueva riqueza petrolera. Estos programas fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta. A partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DE la REFORMA ECONÓMICA DEL ESTADO

Cuando en 1982 la fórmula desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado entró en un periodo de crisis aguda, el gobierno tomó una serie de medidas de emergencia articuladas por el objetivo de cumplir con los compromisos provenientes del endeudamiento externo. La política social en su conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales.

La política de ajuste se enfrentó al problema de optimizar el gasto para atender las demandas sociales, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos. (Esto es factible cuando se tiene claridad en las prioridades públicas, de tal suerte que se puedan ir reduciendo los gastos accesorios o secundarios en beneficio de los programas prioritarios de gasto.) Lo anterior supuso una redefinición de las áreas de acción entre los sectores público y privado y una distribución de funciones entre los mecanismos de mercado y de regulación estatal para lograr un buen funcionamiento de la economía. En suma, una reforma profunda del Estado. La reforma tenía que dirigirse a fortalecer al Estado, apuntalar sus áreas de competencia tradicionales y con ello ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social. No ocurrió así, y con las crisis económicas las distancias sociales se ampliaron y la pobreza aumentó.

En 1988 se hizo evidente la crisis interna del mecanismo político-económico que ordenaba la estabilidad general del sistema y se vivió la primera gran manifestación de una crisis del Estado. El tema del empobrecimiento se volvió problema político y sirvió de plataforma para las fracciones que dentro de la coalición revolucionaria reclamaban un cambio de rumbo en la política de desarrollo. Lo que sobrevino fue más bien el cisma dentro del PRI y el primer gran reclamo democrático-electoral encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.

En ese contexto, de crisis aguda de la política y de la economía, se inicia un nuevo periodo para la política social mexicana, con programas específicos de compensación y promoción social. El primero de ellos fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, Solidaridad), que se planteó como una forma de respuesta rápida y oportuna al reclamo social detectado en la campaña electoral y agudizado por el enfrentamiento político.

Solidaridad buscó establecer una nueva forma de relación entre el gobierno y las capas sociales pobres. Se orientaba por la demanda o el reclamo organizado, y al ser

articulado directamente por la presidencia de la República buscaba sortear las pesadas restricciones presupuestarias de la época y la maraña burocrática acumulada. El eje participación-movilización social-presidencia se presentó como el principal instrumento para dar sentido a un programa intensivo en el que predominaba el gasto de inversión para la infraestructura social.

El Pronasol dirigió gastos y acciones a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los grupos populares urbanos en los temas de alimentación; regulación de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales.

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social se buscó la institucionalización del programa y se postuló de modo expreso la necesidad de que de programa pasara a ser una política de Estado propiamente dicha. Sin embargo, el programa no superó su marca de origen y corrió la suerte de su principal promotor, el presidente Salinas. Sin un Estado mínimamente reformado en sus vertientes sociales y acosado por los reclamos y restricciones de sus otras vertientes, la económica y la política, éstas sí reformadas o a punto de serlo, el programa fue reconformado y de hecho desfigurado en la secuela de la crisis política que siguió al asesinato de Luis Donaldo Colosio.

El Pronasol fue un instrumento innovador de política social, al haber buscado recuperar la movilización social como base para la asignación de recursos y la generación de capital social. Su énfasis en la movilización y su dependencia del presidente en turno, en una circunstancia tan crítica como la que vivió México en 1994-1995, probablemente explican su pronta redefinición.

En 1997 se estableció el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Con él se buscaba asegurar una mayor eficiencia en el gasto y transparencia en su aplicación en beneficio de las familias en condiciones de pobreza extrema. Con la focalización como método principal, si no es que único, se quería responder a las críticas hechas al Pronasol, en particular a aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral.

Las acciones del Progresá se sustentaron en cinco objetivos: *a)* mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema; *b)* integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no fuera afectado por enfermedades o desnutrición; *c)* procurar que los padres de familia dispusieran de medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica; *d)* inducir la participación activa de los integrantes de las familias en

beneficio de mejorar educación, salud y alimentación; e) promover el respaldo comunitario para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de familias de las localidades donde operase.

Las evaluaciones que se realizaron sobre el Progreso resaltaron las tensiones que generó en las comunidades, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la focalización de recursos en el seno de comunidades con muy bajos niveles generales de vida. Esto pudo traducirse en conflictos intracomunitarios y en la erosión del tejido social al dejar fuera de los beneficios del programa a familias con un nivel de vida muy similar al de los beneficiarios del mismo. Al mismo tiempo, sin embargo, esas y otras evaluaciones señalaron la eficacia del método y los avances alcanzados en materia de salud y permanencia en la escuela, en especial de las niñas, primeras víctimas de la deserción por razones culturales y económicas.

## LA POLÍTICA SOCIAL DEL PAN

Con el gobierno del presidente Fox los programas de combate a la pobreza, urbana y rural, y en general de la política social, no perdieron importancia. En lo fundamental fueron una continuación extendida del Progreso, aunque con interesantes incursiones en las ciudades, la construcción de vivienda y la salud pública. Una característica importante de esta política social fue el avance en la medición y conceptualización de la pobreza. Con la descentralización creciente de la política social, los criterios de medición y evaluación de los logros se vuelven cruciales y la discusión en torno a ellos es fundamental. Es importante recalcar que aún tiene que avanzarse mucho en la construcción de indicadores satisfactorios para todos los actores involucrados, que puedan compararse en el tiempo y en el territorio y así ganar en legitimidad política y ante la ciudadanía y los propios grupos-objetivo de la acción pública.

La política social del presidente Fox se orientó a lograr avances en tres direcciones que se reforzaban mutuamente para apoyar la creación de activos generadores de ingresos: creación y ampliación de capacidades básicas; creación o consolidación del patrimonio familiar, y protección contra enfermedades, accidentes y desastres naturales, entre otros. Para el incremento de capacidades se amplió el programa Progreso y se le transformó en Oportunidades y se inició Hábitat para incursionar en el ámbito urbano; para generar opciones productivas se mantuvo el programa Crédito a la Palabra; para apoyar la creación y consolidación de patrimonio se intensificaron los programas de vivienda, y para ampliar la cobertura de servicios de salud se reformó la Ley General de

Salud para crear el Seguro Popular de Salud, que debería garantizar que toda la población que no contara con algún régimen de protección quedara cubierta por este seguro para el año 2010.

En 2005 el programa Oportunidades alcanzó una cobertura de cinco millones de familias distribuidas en 68 000 localidades. Así se buscó generar activos por la vía de elevar la educación, los niveles de salud y la nutrición de las familias mediante una transferencia monetaria y suplementos alimenticios, condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud.

Con todo, el panorama social de México sigue dominado por la pobreza, cada vez más urbana y articulada por una alta concentración de insumos y activos. Éste es el desafío mayor de nuestra época. En materia de educación, además, el país encara situaciones de enorme gravedad. La cobertura casi universal lograda en la educación primaria contrasta con los negativos resultados en la calidad y la capacidad de comprensión y aprendizaje, mientras que la deserción se mantiene como una variable dominante en la secundaria y el déficit en materia de acceso a la educación media superior y superior es muy grande. Esto, combinado con la crisis en materia de empleo formal, que para muchos sólo anuncia una decadencia pronta e inevitable de esta forma de ocupación, resume con intensidad uno de los núcleos decisivos de una cuestión social que no parece tener a la mano vías prontas de superación.

## RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

En la agenda mexicana de la cuestión social es posible identificar cuatro desafíos.

*Descentralización y federalismo.* Para atender las demandas de recursos planteadas por los estados y los municipios en materia de bienestar social y cumplir con diversos programas y compromisos del gobierno federal en materia de descentralización se integraron en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación siete fondos de aportaciones: *a)* para educación básica y normal; *b)* para servicios de salud; *c)* para infraestructura social; *d)* para fortalecimiento de los municipios; *e)* de aportaciones múltiples; *f)* para educación tecnológica y de adultos, y *g)* para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal.

Estos recursos en buena medida se destinan a la atención de las necesidades de educación, salud e infraestructura social básica en las localidades de mayor pobreza y marginación. Al nivel nacional, 62% del total de las aportaciones se destina a educación



básica, 12% a salud y 10% a infraestructura social (la suma de estos tres fondos representa 84% del total). A ello hay que añadir el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Desde 1998 el gasto de los estados y municipios ha crecido más rápido que el de la Federación. Mientras que el gasto neto total de la Federación aumentó, en términos reales, 24.3%, las participaciones lo hicieron en 36.1% y las aportaciones a los fondos en 34.4%. Con ello, la participación del Ramo 28 dentro del gasto neto total del gobierno federal pasó de 13.7 a 15% y la del Ramo 33 pasó de 13.8 a 14.9 por ciento.

Ambos ramos representan actualmente casi 30% del gasto neto total del gobierno federal. Asimismo, el gasto neto total por habitante creció 15% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26% y las aportaciones por persona a los fondos lo hicieron en 24.5 por ciento.

Si bien todos los estados se han beneficiado del incremento de la transferencia de recursos, esto ha sido en diferente proporción. Como resultado de ello, la estructura de las transferencias federales (participaciones más aportaciones a los siete fondos y al PAFEF) a los estados se ha modificado. Algunas entidades se han beneficiado más que otras. En parte, como resultado de ello, las diferencias en el desarrollo económico y social regional han aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza y servicios sociales) es mayor. En este sentido resulta crucial incorporar orgánicamente los temas de la descentralización y del federalismo en el diseño de las estrategias y políticas sociales.

La política democrática y la política social de México se definirán cada día más a partir de las soluciones que se encuentren para redefinir el federalismo mexicano, que tendrá que ser un federalismo fiscal pero también social. Federalismo y descentralización, sin embargo, no deberían dar lugar a una dilución de la responsabilidad del Estado respecto a los derechos fundamentales, en especial los derechos económicos, sociales y culturales.

*Política educativa para la democracia y la equidad.* México ha realizado un vasto esfuerzo en materia de educación. En 1950 el sistema educativo tenía tres millones de alumnos y para el año 2000 la cifra se había elevado a 30 millones, pero las políticas educativas tendieron a enfatizar los aspectos cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Se concebía el sistema como una caja negra: se sabía lo que entraba, y se sabía lo que salía pero se ignoraba qué ocurría en su interior.

Ha habido una significativa expansión de la cobertura en los niveles primaria y secundaria, pero el sistema está segmentado socialmente y hay un evidente desequilibrio entre el campo y las ciudades. También hay deficiencias en la calidad, obsolescencia

curricular, baja calidad de la educación superior, y la movilidad social vía educación se ha detenido. El sistema escolar de México ciertamente ha crecido pero presenta problemas estructurales que permanecen; entre éstos hay que señalar: el centralismo, la burocracia, el carácter inductivista del modelo educativo, la ausencia de sistemas eficaces de evaluación y el rezago en aprendizaje y cultura científica, entre muchos otros.

La educación tiene que verse como palanca de desarrollo y como factor de equidad social, pero esta sincronía no se ha concretado en una nueva concepción del sistema educativo y de formación de recursos humanos. Se trata de un desafío mayor para una política social de Estado que busque superar la pobreza pero a la vez dotar a todos de capacidades para construir una sociedad equitativa. Y, sobre todo, promover la consolidación y expansión de una ciudadanía democrática.

*Nueva ruralidad.* Como se dijo antes, es preciso hablar de un universo rural todavía muy grande pero diversificado en extremo, tanto cultural como productivamente. La certificación de derechos agrarios a partir de la reforma al artículo 27 constitucional; las nuevas formas de asociación agrícola; las agrupaciones de productores por fuera de las organizaciones campesinas tradicionales; la entrada en ciertas regiones, y para la producción de determinados cultivos, de empresas agroindustriales, muchas de ellas transnacionales; el impacto de las remesas de los migrantes; el desmantelamiento de las instituciones públicas de financiamiento rural, y la muy baja participación de la banca comercial en la atención de la demanda de crédito del sector son elementos que hay que considerar para entender la nueva problemática rural.

Esta nueva situación no ha podido alejarse de la pobreza y de la pobreza extrema, pero sus contingentes demográficos han cambiado sustancialmente, así como las formas culturales y de comunicación con el resto de la sociedad mexicana. A esta nueva ruralidad corresponde también una renovada regionalidad y es en ésta donde debe ubicarse el foconcepil de los esfuerzos del Estado en materia de política social.

*Simpatías y diferencias entre la política económica y la política social.* La historia de crisis, ajustes y programas de estabilización en México ha sido una constante desde la década de los setenta. El saldo que en materia de desarrollo social y niveles de bienestar arroja la política económica en general durante los últimos 25 años no es compatible con los objetivos de las políticas sociales. La política de estabilización monetaria busca reducir la demanda excedente y bajar el nivel de precios, pero genera efectos en la oferta agregada. Así, los productores ven limitado su acceso al crédito para capital de trabajo e inversión, lo que puede desplazar la oferta más que la demanda agregada haciendo que la

reducción de la inflación por esta vía sea costosa en términos de crecimiento y de empleo.

Por otra parte, la política fiscal de estabilización por lo general reduce la renta agregada debido a que contrae el gasto interno de la economía, además de que ante la presencia de una inflación galopante se reducen los ingresos reales del gobierno debido a la rigidez en el corto plazo de modificar los precios de los bienes y servicios públicos. En materia social se suelen recortar los subsidios generalizados y se restringe el acceso a los focalizados, lo que en términos reales contribuye a disminuir la renta de las personas.

Una de las principales características de los programas de estabilización de la economía mexicana han sido las recurrentes devaluaciones. Durante todas sus crisis, el ajuste ha estado acompañado de un movimiento abrupto del tipo de cambio que tiene dos efectos perversos sobre el ingreso: por una parte el componente importado de los productos elaborados en el país incrementa los precios y, considerando que el salario nominal es constante en el corto plazo, el salario real caerá disminuyendo los ingresos de los asalariados; por otra parte se generará una redistribución del ingreso de carácter concentrador ya que los perceptores de beneficios y los grandes ahorradores no se verán afectados por el impuesto inflacionario, al menos no en la misma magnitud.

Sin pretender hacer un juicio definitivo, ésta parece haber sido la trayectoria de la política económica de la época. En lo fundamental, esta trayectoria ha determinado un divorcio entre la política económica y la social, dificultando de manera creciente la construcción de una macroeconomía dinámica con responsabilidad social. Una política social de Estado es prácticamente inconcebible mientras impere esta escisión.

Propiciar, desde el Estado, una recuperación exitosa del balance entre la política económica y la social es un imperativo mayor. Para ello, quizá lo mejor que haya que hacer en esta dirección sea asumir explícitamente las mutaciones fundamentales del mercado de trabajo, tomar en serio la informalidad laboral no sólo en términos de ingresos sino de satisfacción de las necesidades básicas y poner en el centro de la política económica el tema de la redistribución, entendido como el eslabón perdido para acompañar la política económica con la política social y como requisito primordial para afianzar la ciudadanía democrática. México tiene pendiente una reforma social del Estado.

Junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional en la materia, la pobreza se mantiene en grandes números y elevadas cuotas, la desigualdad se aferró a la vida social y ambos fenómenos se alojan ominosamente en las ciudades, sin dejar del todo su lugar de origen en el mundo rural. Son éstas las condiciones que llevan

a proponer otra reforma estatal, dirigida a superar los estragos sociales que acompañaron a la reforma económica y a darle a la reforma política miras más amplias. Esta reforma tiene que articularse con lo político más general, es decir, con la democracia, así como con lo económico en su más amplio sentido, es decir, con el desarrollo.

La reforma, entonces, debe entenderse como una plataforma política institucional y del Estado, superior a la que hoy definen las políticas sociales en curso. Más allá de su pertinencia, estas políticas no pueden ofrecer por sí solas la posibilidad de arribar a nuevas y mejores formas de supervivencia y superación social. De lo que se trata es de arriesgar una visión política que le dé a la noción de política social de Estado una calidad distinta de la que tuvo en el pasado.

Esta configuración, decisivamente ligada al destino de la democracia, no puede ser otra que la de un Estado de bienestar que aglutine y propicie nuevos consensos en torno a sus intervenciones en lo social, que lleven a las políticas respectivas a descansar en la apropiación por parte de la ciudadanía de sus mecanismos de diseño, instrumentación y evaluación. Desde esta perspectiva es como adquiere sentido el tema de las restricciones que se inscriben en el marco mayor del proceso de globalización, pero también son fruto de la morfología estatal y sociológica heredada del desarrollo anterior. La necesidad y la voluntad de actuar se topan una y otra vez con restricciones que es preciso reconocer, pero no para fomentar la resignación sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

De modo inevitable, México tendrá que vivir en el mundo inestable e incierto de una globalización sin instituciones globales. Éste es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si hay recuperaciones en la acción colectiva y en la concepción amplia del Estado en el plano nacional. De la globalidad emanan restricciones poderosas; algunas de ellas tienen que ver con su vertiente económico-financiera en la que intervienen la competencia ampliada por mercados y capitales, la pérdida de márgenes de libertad del Estado para operar con déficit, las nuevas y complicadas modalidades del endeudamiento internacional o la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, por mencionar algunas.

En su vertiente cultural y simbólica, la globalidad obliga a la política social a encarar la doble emergencia de una ciudadanía democrática y una individualidad económica exacerbada. Ambas tienden a desembocar en un individualismo que rechaza la acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, la política y los políticos, pero se exige más gasto público,

más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste, etcétera.

De esta problemática surge una abrumadora dificultad para la política social. No se trata sólo de las dificultades financieras, sino de los grandes problemas de definir desde el gobierno o las instituciones públicas las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas. La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias que impiden una normalización simplista de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha.

La globalización es un proceso inconcluso, pero de ella emanan determinaciones muy poderosas de la sensibilidad social y colectiva de grandes masas, en los espacios desarrollados y más ricos, pero también en los países en desarrollo. La temática a que nos remite esta dimensión simbólica y cultural del proceso rebasa los límites de la presente comunicación. Sin embargo, no sobra insistir en que tal vez sea en esta vertiente donde mayores complejidades puedan descubrirse para el diseño y la puesta en marcha de una reforma y una política social como la requerida.

Vayamos a algunas restricciones domésticas, enmer término, la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son insuficientes para sostener una política de compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad y la pobreza. El “pacto fiscal” podría tener en este terreno de la compensación y la reivindicación social su soporte más vigoroso, pero antes es necesario convencer(nos) de la conexión virtuosa que hay entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario tener para llevarla a cabo.

La baja recaudación fiscal limita la capacidad de gasto de la economía mexicana. A esa escasa capacidad recaudatoria debe añadirse la obsesión de los últimos años por mantener en equilibrio las finanzas públicas, al menos en términos contables. Así, el problema de México no es si incurre o no en déficit, sino que tiene una estructura fiscal que le impide gastar e invertir en las magnitudes que reclama la realidad económica, social y demográfica del país.

La necesidad de incrementar los ingresos tributarios de México debe ser el eje de la transformación social, de la articulación de un nuevo pacto social que combine ampliación del bienestar para el conjunto de la población, orizando la condición de las grandes mayorías desfavorecidas, ampliación de las capacidades productivas de la economía y fortalecimiento de la convivencia armónica en el marco de la democracia participativa y el Estado de derecho.<sup>2</sup>

En segundo lugar está la manera como se concibe la asignación del gasto público y la acentuada inflexibilidad que lo acompaña para fines de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas, sino por la forma en que está organizada la administración pública. Una buena parte del gasto social se diluye en sueldos y salarios y en la prestación de unos servicios que no van, necesariamente, a los más pobres. La organización del trabajo público, el papel de los sindicatos, la relación entre expertos y organizaciones sociales, son temas relevantes: lo que está en cuestión es la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para lograr los objetivos oratorios de combate a la pobreza extrema y de equidad.

Con la descentralización y federalización del gasto público, estas y otras disonancias se acentúan, porque tampoco en el nivel local la “voz” de los pobres es necesariamente la más escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente. Ésta puede ser una de las grandes paradojas de la descentralización, si no se le ve al mismo tiempo como una descentralización social, de los servicios y las erogaciones del Estado hacia las comunidades específicas. Esto dificulta la organización política “normal” de la democracia representativa, en la que se basa la propia descentralización política y fiscal y, al mismo tiempo, plantea la necesidad de una descentralización de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, que permita que los distintos niveles de gobierno asuman la responsabilidad que les corresponde en el manejo y la asignación de los recursos y que facilite las tareas de fiscalización del gasto y de evaluación de las políticas y los programas públicos.

La reforma política del Estado no puede declararse concluida sin un pacto fiscal de envergadura que incluya los impuestos y el gasto. Sobre los meros, nunca se avanzó lo indispensable en las contribuciones directas y a la propiedad. Tal vez sea por eso que no logre legitimidad suficiente el tratar de centrar los esfuerzos en el impuesto al valor agregado y otras contribuciones indirectas.

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser oratorias para una “reforma social del Estado”, su jerarquía debe probarse con la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto de emergencia, vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades.

Aparte de evitar en lo posible la agudización de los conflictos entre los pobres, y entre éstos y los servidores públicos directamente relacionados con la producción de bienes y servicios pertinentes, el gasto social debe “blindarse” respecto de la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales y una redefinición conceptual, haciendo “no programables” (es decir, no reducibles con cargo a la contingencia) gastos en renglones que se consideren

fundamentales para defender a los pobres y para garantizar una continuidad real en la formación de sus capacidades esenciales.

La demografía señala todavía con énfasis a las mujeres y a los niños como el objetivo mayor de esta reasignación; sin embargo, la reproducción intergeneracional de la pobreza sólo podrá diluirse en la medida en que se incorpore a las cohortes crecientemente mayoritarias de adultos jóvenes a este esquema de oridades.

La política para la reforma social debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para definir opciones y forjar acuerdos de amplio espectro. El presupuesto debería ser un vehículo para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazos, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro.

En el presupuesto solía condensarse el acuerdo político al que las sociedades llegaban en un momento dado. No ocurre así ahora, y la que más resiente esto es la política social. Por esto es vital recuperar su “dignidad clásica”, en especial desde el mirador del desarrollo social. Este estatuto histórico del presupuesto se ha extraviado en México como consecuencia de una mala combinación entre estabilización financiera y pluralismo político.

Tanto desde el punto de vista de la política social como desde el de la política económica para el desarrollo se otorga una insistente centralidad a la educación, que busca concretarse en el presupuesto. Transformación productiva, equidad, ciudadanía y democracia implican enormes dosis de educación a todo lo largo de la escala vital y grandes modificaciones en la forma como la educación se entiende, produce y transmite. Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo por la educación al que se convoca en todas partes.

La educación aparece segmentada dentro de la esfera pública y entre ésta y lavada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrala los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta México. A eso se debe que, hasta ahora, el gasto educativo no tenga contraparte efectiva en la distribución del ingreso ni en los niveles de vida mayoritarios.

## COMPROMISOS HACIA ADELANTE

Enmer término es preciso asumir el carácter de Estado que debe darse a la política social. De aquí la insistencia en una reforma del Estado que recoja esta necesidad, porque

pretender que las instituciones y los compromisos que implica esta reforma sólo cristalizarán mediante preceptos legales o agencias estatales, no parece ser la mejor ruta para propiciar renovadas reflexiones en la materia. Aunque pueda sonar paradójico, es crucial contar con mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como con observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y puedan alertar sobre insuficiencias e ineficiencias no previstas y interrupciones colectivas que, no obstante su aparente carácter local, puedan tener implicaciones de gran alcance sobre el cuerpo político nacional.<sup>3</sup>

El peso de la compensación y la emergencia sigue siendo muy grande y en realidad ha crecido; sin embargo, convertir la emergencia en algo intemporal puede desviar la atención de lo que es importante en términos de formación de capacidades y definición de una nueva constelación de derechos y arreglos políticos y sociales para hacer viable su cumplimiento y la satisfacción progresiva de necesidades fundamentales. Por ello se puede pensar en nuevas medidas que formen parte explícita del paquete compensador; entre otras, podrían sugerirse las que se mencionan a continuación.

*a) Deslizar lo asistencial a lo productivo:* salud, educación y capacitación entendidas como inversión para el mejoramiento del entorno comunitario, como medio para un aprendizaje efectivo de los usuarios y de los prestadores de los servicios. Implantar las condiciones institucionales necesarias para que la creación de capital humano madure y rinda frutos a lo largo del tiempo: poner atención en los niños y sus madres, pero también en los jóvenes y, ahora, en los nuevos contingentes de la tercera edad. La inversión en capital humano debe verse como un proceso continuo que sin negar las especificidades a que obliga la pobreza extrema, debe abarcar desde el inicio a los niños y jóvenes cuyas familias la sufren. Por ello, para jóvenes y niños debe haber ofertas completas de salud-educación-capacitación-información-cultura-empleo que crucen los niveles de pobreza e ingreso.

*b) Recuperar y ampliar la participación comunitaria:* esto incluye una participación sostenida en el diseño, gestión y vigilancia de los proyectos sociales, sin olvidar que quienes menos tienen y más requieren carecen también de capacidades para deliberar en materia de proyectos y asignación de recursos. En este sentido, la capacitación para volver productiva e imaginativa la autonomía comunitaria es esencial.

*c) Una nueva dimensión universalizante:* la focalización es inevitable, como lo es que el paquete formal de previsión y desarrollo sociales siga centrado en la provisión de mínimos de bienestar. Sin embargo, una visión de ciudadanía “por lo básico” es indispensable si se quiere pasar de la emergencia a la creación de capacidades que hagan



viable la equidad en el acceso a las oportunidades del desarrollo. Habría aquí que buscar más precisión.

Sólo a manera de apunte: más que una aspiración a soluciones definitivas, la perspectiva de cobertura universal en materia de salud, educación y seguridad social debe verse como un constante ejercicio de experimentación y comunicación, que permita detectar nuevos problemas y actitudes de las comunidades y abra la puerta para la producción de nuevas mentalidades públicas, tanto de funcionarios, técnicos y operadores, como de usuarios y actores políticos y sociales. En este contexto es preciso arribar a nuevos entendimientos políticos y cooperaciones sociales, que asuman la centralidad de lo público pero que no signifiquen caer en un nuevo reduccionismo en esta decisiva materia.

La magnitud de las tareas que implica abatir sustancialmente la pobreza extrema, aunada a la otra aspiración mayor de construir una sociedad con una buena calidad de vida para todos, puede apreciarse ahora con mayor rigor, aunque se vivan momentos de incertidumbre. Hay, a pesar de la enorme desigualdad, un aprendizaje y una experiencia que no deberían desestimarse. Quizá con modalidades inéditas, muchas comunidades rurales y urbanas, así como técnicos y funcionarios del Estado vinculados a la política social, han adquirido destrezas y convicciones. Esto conforma, tal vez, el piso más sólido de una política social que asuma el peso de la insatisfacción elemental que afecta a millones, pero que a la vez se conciba como un vector para la reforma del Estado, así como un componente permanente del desarrollo y la estrategia económica.<sup>4</sup>

Nada de lo anterior es suficiente para acometer las tareas que resume la noción de reforma social del Estado aquí esbozada. Correctivo y compensación, a la vez que vehículo para generar nuevas capacidades y destrezas, esta política está siempre sujeta a las inclemencias de la coyuntura económica y a las intemperancias y reduccionismos de la ideología dominante del momento. Pero su necesidad, para hacer creíble un curso de desarrollo renovado, crece con el tiempo. Para decirlo tajantemente: o se compromete de modo explícito al mayor número posible de organismos políticos y sociales del país en las tareas y decisiones de la política social, o el continente ominoso y oprobioso de la pobreza extrema seguirá con nosotros.

Una política social que se proponga expresamente abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del “derecho al Estado”. En opinión de O'Donnell,

un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política implicada en un régimen democrático por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.<sup>5</sup>

Por ello, la política social debe tener como pautas fundamentales que la equidad y la remoción sostenida de la pobreza sean, dencipio a fin, los criterios de evaluación de las acciones económicas y sociales. También, involucrar activamente a partidos y sindicatos, organizaciones privadas de todo tipo y grupos de acción ciudadana de la más variada inspiración, así como inscribirse centralmente en los trabajos del Congreso de la Unión y desplegarse en la geografía política de México, por medio de los otros órganos colegiados representativos que dan sentido a la República: los congresos locales y los ayuntamientos.

## V. DEMOCRACIA Y EQUIDAD: EL ESLABÓN PERDIDO\*

### INTRODUCCIÓN

La crisis ha servido de acicate para profundizar el conocimiento; ya no son sólo las voces que se querían “periféricas”, como la de la CEPAL, que desde 2010 ha insistido en que ésta es la hora de la igualdad, y en su permanente hincapié en que hay que igualar para crecer y crecer para igualar. Ahora es desde el mismo centro y los corredores del poder financiero y económico como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial donde se reconoce la desigualdad como problema, reto, desafío global.

Ahora sabemos más de las brechas profundas de la desigualdad entre trabajo y capital, que parecen subyacer en la desigualdad entre las personas, las familias, las regiones. Y, sin embargo, todavía no es la cuestión social un tema que concite voluntades y esfuerzos políticos amplios. Cuando se habla de desigualdad en nuestro medio lo que manda es el silencio.

La paradoja de Bossuet domina el gusto y la política:

Jamás habíamos hablado tanto de esas desigualdades y a la vez jamás se había hecho tan poco para reducirlas. Se trata de una contradicción que es la réplica a la brecha que se está ahondando entre el progreso de la democracia y el retroceso de la democracia-sociedad.<sup>1</sup>

Si la extensión y profundización de la desigualdad no se asume como uno de los temas centrales de las agendas nacionales en la agenda global, se pone en la picota no sólo la justicia, sino la misma democracia que, en nuestro caso, tanto trabajo ha costado construir.

Al olvidar o soslayar la cuestión social contemporánea, cruzada por la desigualdad y el empobrecimiento, la democracia pierde sentido y se vacía de contenido.

### TENSIONES DEMOCRACIA-IGUALDAD

Entre las grandes cuestiones teóricas y políticas que han acompañado la evolución de la sociedad moderna, organizada en torno al mercado y la propiedad privada, se ha encontrado siempre la del papel de la democracia como forma de gobierno representativo

frente a las pulsiones concentradoras derivadas de los procesos de acumulación de capital y expansión mercantil. Y si bien en aquellos primeros años de la configuración de las economías políticas contemporáneas el Estado pudo desenvolverse sin atender los reclamos provenientes de una ciudadanía que apenas surgía, cuyas demandas no eran vistas como parte de una agenda de gobernanza incluyente, sino sobre todo como un tema de orden público y funcionalidad económica, pronto hubo de buscarse acompañar la demanda social con el reclamo político democrático y empezó a explorarse en problemáticas que hoy conocemos como política social, compatibilidad entre acumulación y distribución y, más en general, de expansión de los derechos cívicos, políticos y jurídicos, a una plataforma en permanente ampliación que acabó por incluir lo que hoy conocemos como derechos económicos, sociales y culturales, a los que hay que añadir los derechos ambientales.

En el fondo de esta historia, así como de la estructura productiva e institucional de las sociedades capitalistas, está la tensión entre la igualdad —que contiene el postulado democrático y que desde luego puede entenderse como una igualdad que va más allá de las urnas— y las tendencias a la concentración de riqueza e ingresos que son propias de las sociedades descentralizadas, de mercado y cuyas economías se articulan por procesos intensos y permanentes de formación de capital, innovación tecnológica y desequilibrios, cuyas implicaciones tienden a su vez a desplegarse en toda la estructura social y geográfica.

De varias maneras, para decirlo en un lenguaje que nos era familiar en México hasta fines del siglo pasado, la tensión y las contradicciones entre los compromisos y las demandas por la justicia social y el régimen democrático han estado siempre presentes. Lo que ha variado es la forma en que los Estados han tratado de modular dichas tensiones buscando siempre encontrar una conversación virtuosa entre acumulación y distribución, así como entre democracia y capitalismo. Estos dilemas a su vez han estado siempre debajo de las diversas conformaciones entre Estado y mercado, política económica y política social, apertura comercial y económica y proteccionismo.

A lo largo del siglo XX se buscaron diversas fórmulas que, con la crisis de los años treinta, la Gran Depresión, llegaron a poner en jaque las referidas relaciones, llevando a la sociedad al borde del abismo dictatorial o totalitario. La solución planteada por los fascismos fue subsumir dichas tensiones y contradicciones en regímenes que negaban la diferencia y reclamaban la uniformidad de clase, convicción y hasta racial con el nazismo; o bien, que propugnaban unas transformaciones económicas y sociales cuyas promesas de redención e igualdad justificaban la posposición *sine die* del reclamo

ciudadano por democracia, y también dejaron “para después” el desenlace redistributivo y su desembocadura en economías dinámicas e innovadoras.

Tras la segunda Guerra, estos y otros temas se resolvieron en Occidente en favor de la democracia como un régimen político en condiciones de ampliarse y asumir la problemática social que había tocado fondo con la Gran Depresión, como un asunto que constituía una responsabilidad constitucional de los Estados democráticos que se reconfiguraban al calor del gran pacto europeo, y había empezado a darse en los Estados Unidos con el Nuevo Trato del presidente Roosevelt. Así, se abría como horizonte y promesa el Estado de bienestar, con su compromiso de protección universal de la cuna a la tumba, como dijera lord Beveridge.

Desde esta perspectiva, sin duda civilizatoria, la riqueza y su concentración, así como el trabajo, sus frutos y derechos, adquirieron connotaciones diferentes a las que habían tenido. Con legitimidad histórica se implantó una cultura de la justicia social en las sociedades avanzadas y se volvió horizonte para las que surgían y reclamaban el desarrollo como derecho fundamental. Éste fue el trasfondo de la Guerra Fría, que se presentó como disputa global entre la democracia capitalista, capaz de gestar regímenes incluyentes y justos combinados con libertad política y diversidad, y el comunismo soviético, que hacía depender la inclusión y la justicia distributiva en regímenes de partido único y la omnipresencia estatal en las relaciones y decisiones sobre el mercado, la producción y su distribución. La disputa se resolvió a fines del siglo XX y la democracia capitalista se volvió proclama y propuesta planetaria. La postulación del mercado mundial unificado sería su necesario complemento.

Sin embargo, fue a partir de los años setenta del siglo XX cuando empezó a ser cuestionado el orden económico internacional diseñado en Bretton Woods, y se inició una época de drásticas oscilaciones y aperturas en la actividad económica, de competencia comercial internacional con cambio tecnológico acelerado y una vertiginosa movilidad global del capital financiero. Este cambio, que acabaría por dar lugar a la globalización como discurso, proyecto y realidad a fines del siglo, se acompañó por las agudas crisis económicas de dicha década, cuando se dio una combinatoria inconcebible por la teoría convencional: el estancamiento con inflación, o estanflación.

Desde otro lado del planeta, los países que formaban o querían formar el Tercer Mundo, encabezados por los grandes productores de petróleo, planteaban un conflicto estructural en torno a la distribución del ingreso mundial; sin embargo, el desajuste de precios que trajo consigo propició los grandes deslizamientos monetarios y financieros internacionales de la época: petro y eurodólares, endeudamiento masivo de muchos

países en desarrollo, etcétera.

Así, de la crítica al paradigma keynesiano que auspició la estanflación, se pasó a la ofensiva abierta contra el Estado de bienestar, y todo el sistema de acomodos sociales, políticos e institucionales que lo acompañaban fue puesto en cuestión. El discurso neoliberal que se abría paso aseguraba la liberación de los mercados, garantizaba superar tanto el dilema económico secular entre eficiencia y equidad, como el problema económico fundamental de asegurar la subsistencia y la reproducción de las sociedades. La erección de un mercado mundial unificado sería coronada con el establecimiento de la democracia representativa como régimen universal.

No ocurrió así. Ahora, en la secuela de una crisis de enormes proporciones y capacidades disruptivas, que no ha podido encontrar una solución de continuidad positiva, tenemos que admitir que la conjunción de democracia con mercado global encara frontalmente el desafío de la desigualdad y el empobrecimiento masivo, una dupla que ya no sólo afecta a la parte subdesarrollada del mundo. La desigualdad, junto con el estancamiento de la movilidad social, constituyen, a los ojos del presidente Obama, la cuestión decisiva de nuestro tiempo.

Como sabemos, estos procesos de reconcentración pasaron de la base misma de las relaciones sociales a los mecanismos de distribución entre las personas y las familias, que en muchas sociedades están mediadas por la intervención del Estado y una fiscalidad comprometida, en medida variable pero significativa, con la redistribución. Los salarios medios se estancaron y en muchos casos declinaron, pero lo más importante es que su participación dentro del producto y el ingreso se redujo a partir de los años setenta del siglo pasado, sin que hubiera mecanismos de compensación capaces de abrir horizontes de corrección y recomposición de estas pautas reversivas en la distribución de los ingresos, tanto entre trabajo y capital como entre las personas y las familias.

El reino del célebre uno por ciento, puesto al descubierto por Joseph Stiglitz, Paul Krugman y otros en los Estados Unidos, y diseccionado a fondo por Piketty, Wilkinson y Pickett, Atkinson o Rosanvallon, recoge con puntualidad cruel lo que ha ocurrido en el terreno primordial de las relaciones sociales fundamentales de la sociedad moderna, entre trabajo y capital, entre salarios y utilidades. Su modulación en favor de una convivencia menos polarizada, que haría honor progresivo a las promesas históricas de la democracia y la capacidad innovadora y de progreso técnico del capitalismo, ha quedado arrinconada.

Un cuadro similar se ha dibujado entre nosotros. Sin haber alcanzado nunca los niveles distributivos de las economías desarrolladas, en México se llegó a observar una

participación salarial de alrededor de 45% a mediados de los años setenta del siglo pasado. Hoy, esta participación no es mayor de 25%, a lo que hay que agregar el enorme peso que tiene la población que trabaja en condiciones de informalidad laboral, donde predomina el trabajo precario y las remuneraciones bajas y estancadas.

Hacia arriba de la pirámide social, el país registra cuotas persistentes y hoy al alza en los niveles de pobreza de ingresos, así como enormes contingentes acosados por la vulnerabilidad que refleja carencias sociales básicas, como el acceso garantizado a la salud pública, la educación media y superior, la vivienda y la seguridad social. La hora de la igualdad proclamada por la CEPAL<sup>2</sup> tiene en este inventario su primera y poderosa barrera. La siguiente tiene que ver con la cultura de la satisfacción bizarramente importada por las élites e interiorizada por influyentes capas medias y de la opinión pública.

La democracia, condensada en la pluralidad del Congreso de la Unión y los gobiernos, no se ha mostrado sensible a estas señales de la estructura, más bien ha generado blindajes de todo tipo, institucionales y políticos, en el fondo culturales, que conforman una muralla de insensibilidad social y política frente a la desigualdad agravada por el empobrecimiento.

## RELACIONES VELEIDOSAS

En esta circunstancia, las relaciones siempre difíciles y veleidosas entre economía y política, Estado y mercado, y democracia y desarrollo topan con una cuestión social en extremo agravada en sus dimensiones básicas de distribución y protección sociales. Como en el pasado, la democracia es interpelada por una desigualdad que adopta características estructurales y, para algunos, culturales.

En nuestra región latinoamericana, esta “tensión” entre la igualdad ante las urnas y la igualdad social,<sup>3</sup> fue señalada con oportunidad por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En 2004 advertía el programa: “La proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el cincuenta por ciento [...]”.<sup>4</sup> De continuar la desigualdad combinada con pobreza y empobrecimiento, en el nuevo contexto abierto por la recuperación de la democracia, hay el peligro de que se geste un pronto malestar *en* la democracia que devenga un malestar *con* la democracia.

Los éxitos económicos alcanzados en el Cono Sur de América, gracias al *boom* de las

materias primas, no fueron suficientes para exorcizar estos riesgos. Sin duda, una parte de los excedentes fruto de este auge fueron captados por los Estados y canalizados al bienestar, al abatimiento de la pobreza e incluso a atenuar la desigualdad, pero ahora, bajo las inclemencias de una crisis que no parece admitir fecha de término, la tensión reclama sus fueros.

Así, esta preocupación por el malestar *en y con* la democracia inscribe, en un primer lugar de la agenda latinoamericana del desarrollo con democracia, la necesidad de llevar a cabo una deliberación explícita sobre el Estado *necesario*: necesario para establecer una nueva conversación productiva entre economía, política y sociedad; entre acumulación y distribución; entre equidad, desarrollo y ciudadanía; entre democracia, libertad e igualdad.

Se trata de dilemas que apuntan a la urgencia de recuperar el Estado como actor fundamental para desplegar políticas económicas y sociales dirigidas a modular las tensiones fundamentales provenientes de la organización económica y sus relaciones sociales, hasta modificar los términos de intercambio entre la economía y la sociedad a favor de la segunda. La cuestión que habrá de gobernar el debate democrático en una eventual situación poscrisis, en la que el orden global sea visto y entendido como problema y no como solución única, tiene que ver con lo que la sociedad necesita y exige de la economía y no al revés, como lo impuso el credo neoliberal. Sólo así la política y el Estado democráticos podrán presentarse como constitucionales, efectivos garantes de los derechos fundamentales.

A la luz del largo trecho recorrido en pos de la igualdad global es preciso preguntarse si debajo o por encima del fenómeno no están operando otros vectores, tanto o más poderosos que los económicos e incluso que los institucionales. Recuérdese que con los cambios que trajo la segunda posguerra el mundo realizó profundas mudanzas institucionales que se probaron no sólo funcionales a los nuevos modos de acumulación que surgían de la Gran Depresión y la segunda Guerra, sino también capaces de acercar el mundo a nuevas plataformas de convivencia basadas en el entendimiento de la solidaridad como valor eminentemente moderno, y del Estado como actor central, no sólo para el equilibrio político sino para la conformación de comunidades más cohesionadas a partir de metas y compromisos con la protección social universal y la búsqueda de la igualdad.

Desde esta perspectiva se antoja que, en la actual coyuntura histórica, una “época de cambios, pero tal vez también un cambio de época”,<sup>5</sup> deba recuperarse como tarea fundamental que tanto *en y entre* la sociedad, como *en y entre* sus élites tenga lugar una



renovación ética que pueda desplegarse como una ética pública que legitime la fraternidad como acompañante legítimo de una nueva ilustración y que, como ha dicho la filósofa española Adela Cortina,<sup>6</sup> reivindique la modernidad y actualidad de los valores enarbolados por las revoluciones del siglo XVIII.

Es decir, una operación ética y cultural que ponga al día la magnitud del desafío que la desigualdad, como fenómeno total, tiene más allá de las condiciones económicas, ya que cruza y contamina todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Por lo dicho, entre los puntos de partida indispensables es necesario subrayar la prioridad que lo social debe tener para lo político y para las políticas. Para lo político, la reforma social del Estado debería estar presente como una de las prioridades más altas de las agendas partidarias, articulando y dando sentido a compromisos específicos, cuya racionalidad debiera estar ordenada por propósitos de equidad enfocados a darle realismo a la propuesta esencial de la democracia de una igualdad más allá de las urnas. Para las políticas, porque las estrategias y acciones económicas sectoriales o regionales sólo cobran vigencia cuando se proponen para resolver de fondo los orígenes de las asimetrías que caracterizan a la sociedad, tanto en el espacio como en su estructura y carácter.

Si queremos que la relación entre democracia y desigualdad se resuelva en favor de la igualdad, como uno de los requisitos para que la política produzca gobernanza basada en legitimidad, entonces parece claro que para mantener la democracia como un sistema vigente hay que poner en el centro de nuestras preocupaciones nacionales la justicia social. Asimismo, se requiere recuperar y actualizar la convicción de que la remoción de la desigualdad es un factor estratégico para el crecimiento de la economía y la constitución de nuevas visiones del desarrollo.

Por ello, la relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta en el campo de lo que podríamos llamar “política de Estado”. Una política dirigida a reducir efectiva y sostenidamente las brechas sociales y la pobreza requiere una participación organizada de la sociedad así como la superación de las creencias y los prejuicios económicos que impiden dar curso a una genuina política redistributiva. De aquí, de nuevo, la pertinencia de la convocatoria para hacer de ésta “la hora de la igualdad”.

Desde este mirador, ¿cómo combinar la democracia con políticas de Estado dirigidas a construir escenarios institucionales que propicien la equidad y avanzar hacia una sociedad igualitaria? ¿Cuál debe ser la nueva ecuación entre sociedad, mercado y Estado? ¿Cómo combinar pluralismo y gobernabilidad con políticas estatales dirigidas a encauzar escenarios institucionales que propicien una sociedad igualitaria? ¿Cómo ir concretando

las promesas igualitarias de la democracia en realidades creíbles y tangibles que vayan más allá de las urnas?

Las preguntas anteriores deberían permitirnos superar la bruma impuesta por el pretendido pensamiento único, para proponer la construcción de un régimen de bienestar social bajo un enfoque de derechos, como uno de los temas centrales de la agenda democrática, pero también de la agenda económica, condición para poner en sintonía la transformación productiva alcanzada con la equidad y avanzar en una nueva y más productiva manera de inscribirnos en la globalidad que viene.

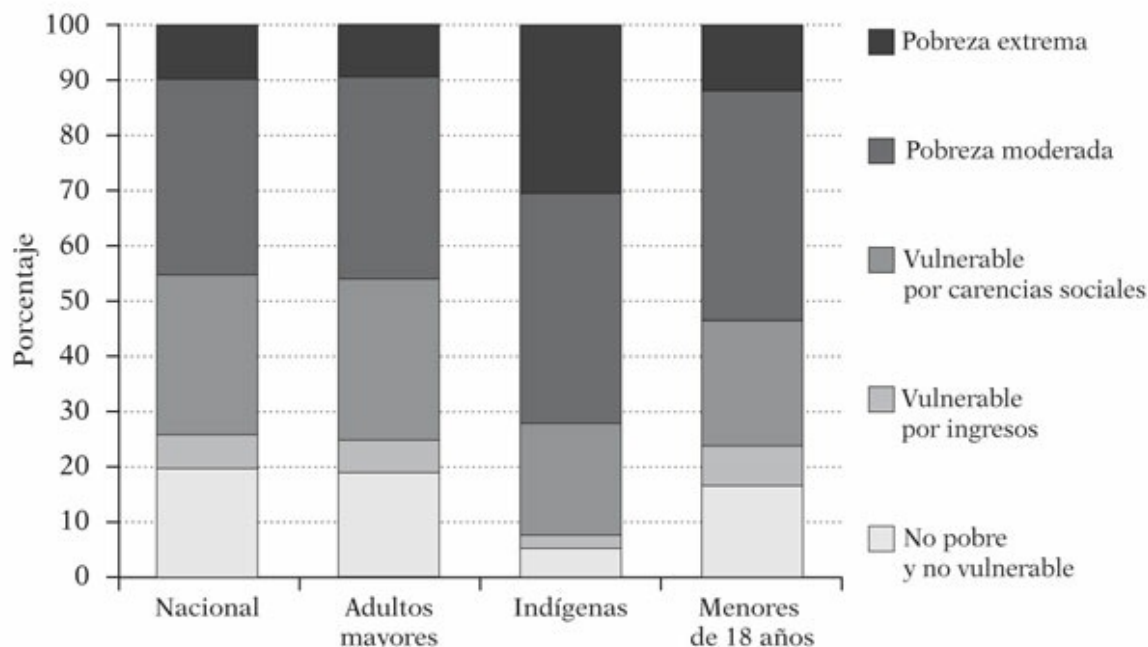
### OBSTÁCULOS CONTRA LA IGUALDAD

Sin embargo, varios son los obstáculos que conspiran contra esta “hora de la igualdad”, entre otros la falta de capacidad o, podríamos decir, una especie de aceptación inercial, una obediencia a un “oscuro designio” que ha permitido que, como comunidad, nos hayamos acostumbrado a vivir *con* y *entre* la desigualdad, evitando tejer los incentivos políticos necesarios para encararla y solucionarla por vías democráticas y representativas. Se ha tratado de una posposición *sine die* del encuentro de la sociedad consigo misma.

Lo que enfrentamos, se reitera, es una “cultura de la satisfacción”, término que acuñó el economista estadounidense John K. Galbraith para describir una “forma de ser y estar en la sociedad” que, en nuestro caso, se ha convertido en una “mala educación” que se ha diseminado en todo el cuerpo social e inculcado en sus reflejos básicos. Así, la desigualdad, la pobreza de masas, la concentración del privilegio y ahora la violencia criminal, al no ser asumidos racionalmente como problemas y desafíos para el conjunto, repercuten en la distorsión profunda de la imagen que la sociedad tiene de sí misma. De aquí la necesidad vital, política y moral, de redescubrir la sociedad después de la “gran transformación” intentada a fines de siglo.

México es un país fragmentado y desigual; como vimos antes, las cifras sobre pobreza, construidas con cuidado y presentadas con oportunidad por el Coneval, son contundentes: de acuerdo con su informe más reciente, de 2014, 53.4 millones de mexicanos eran pobres, de los cuales, 11.4 millones vivían en pobreza extrema<sup>7</sup> y encaraban en promedio 3.6 carencias (véase de nuevo la gráfica 1.1, en la página 37 de este volumen).

GRÁFICA V.1. *Pobreza y vulnerabilidad por grupos de población, 2014*



FUENTE: Coneval, 2014.

Por otra parte, se observa que la pobreza no permea a la población de manera simétrica: de acuerdo con los hallazgos del Coneval, los grupos más vulnerables son los menores de 18 años y los grupos indígenas, siendo estos últimos los más pobres de los pobres. Los menores de 18 años están poco más de dos puntos porcentuales por encima de la media nacional en condiciones de pobreza extrema. Por su parte, los indígenas triplican este número: 31.8% de este grupo padecen más de 3.6 carencias en promedio y tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Visto “desde arriba”, no puede sino alarmar e indignar saber que sólo 5% de los indígenas se encuentran en condiciones de ser calificados como “no pobres” y “no vulnerables” (contra 20.5% nacional; gráfica V.1).

### CAMBIAR LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

Frente al desplome de la creencia en la eficiencia y autorregulación de los mercados financieros, podría recobrar vigencia y legitimidad la propuesta de una acción estatal renovada, en la que la ecuación mercado-sociedad estuviese regida, como se ha dicho, por la centralidad de la igualdad como principio ético normativo y como objetivo del

vuelco estructural. Cambiar los términos de esta cultura de la satisfacción, darle prelación a la igualdad desde la democracia supone una profunda reforma del Estado que debe impulsarse *en, desde, mediante* —y, si es necesario— *frente* al Estado mismo.

Demostrar la centralidad negativa de la desigualdad para el desarrollo democrático, ver y proponer la igualdad como parte consustancial de la democracia moderna, debería ser visto como tarea central de cualquier agenda democrática y para el desarrollo. Ser capaces de ver y entender la complejidad social así desfigurada como desafío mayor a la gobernabilidad democrática es hoy vital. Lograr una mejor distribución de los ingresos, las oportunidades y accesos a las garantías sociales; abatir la pobreza; convenir metas claras de cohesión social, debería ser visto como un paquete de y para el desarrollo que tendría su eje en la construcción de un auténtico Estado de bienestar, que empezara por asegurar que los derechos sociales, además de universales, dejen de ser nominales o “programáticos”, como todavía se insiste a pesar de la reforma constitucional de 2011. Éste es, sin duda, un objetivo fundamentalmente político, cuya conversión en acuerdo fundamental es decisiva si lo que se quiere es hacer de México una sociedad habitable.

Visibilizar y enfrentar la desigualdad requiere una política que sea capaz de elaborar y ofrecer alternativas, y también un Estado que, al reconocer como asunto central la desigualdad, se comprometa con el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. De aquí la necesidad de realinear los objetivos generales del esfuerzo social y darle a la economía una conformación y una dinámica diferentes. Esta profunda reforma, este nuevo curso, implica más y no menos democracia. También, nuevos mecanismos de articulación, de participación política entre gobernantes y ciudadanos; formas nuevas de concertación social que vayan más allá del viejo tripartismo y que estén claramente articuladas por el compromiso general con la igualdad.

El fortalecimiento y la buena marcha de la democracia pasan por la tarea de construir un contexto socioeconómico y, como hemos dicho, también cultural, que dé sustento a su reproducción ampliada. La promesa de igualdad que la acompaña requiere extenderse hasta que la sociedad ejerza universal y plenamente sus derechos, en particular los sociales. Sólo con visiones de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, se pueden crear climas propicios para el entendimiento social y la puesta en marcha de reformas institucionales de fondo. La inclusión y la cohesión social, más allá de ser abordadas sólo como ejes conceptuales, deben ser los pilares que rijan y sostengan el desarrollo.

De manera telegráfica apunto algunos de los lineamientos de política necesarios para

un nuevo curso. Éste supone, de entrada, un desarrollo que, en lenguaje de la CEPAL, debe verse como una ruta hacia niveles de menor desigualdad o mayor igualdad, que exprese el abatimiento de la heterogeneidad estructural que ha llevado a una también secular concentración tridimensional del progreso técnico y de sus frutos, para usar la fórmula de Aníbal Pinto.<sup>8</sup>

Urge poner por delante la igualdad y coronar por medio de una reforma social del Estado las reformas estatales en la economía y la política.

Una reforma para convertirlo en un Estado social creíble y eficiente es la condición *sine qua non* para aspirar a un Estado democrático y de derecho, capaz de sustentar y dar vida a una nueva gobernabilidad.

Por ello el nuevo curso debe significarse por un ritmo de crecimiento superior al observado en las últimas décadas, sustentado en un mercado interno más robusto que recoja cambios en la estructura productiva resultado de una reindustrialización y sienta las bases de una nueva fórmula distributiva. De lo que se trata es de montar una conversación renovada y más sólida entre acumulación y distribución, que sustente y reproduzca un régimen productivo y distributivo condensado en la protección social universal y las garantías también universales de los derechos fundamentales.

Para decirlo en breve, crecer rápido para dar empleos; invertir más, para que ese crecimiento se sostenga; tributar más y gastar mejor, para que la sociedad se eduque y el cuidado de su salud llegue en verdad a todos; redefinir cuanto antes el perfil productivo del país, con una nueva industrialización que proteja el medio ambiente y un desarrollo rural sustentable; dotarnos de una dimensión regional integradora, una infraestructura potente y un sistema energético poderoso y congruente con el desarrollo sustentable, son las líneas maestras del planteamiento en favor de un nuevo curso de desarrollo.

## REEMPRENDER EL DESARROLLO

Ciertamente, la conjunción de la democracia y el desarrollo con la globalización no ha sido ni será un viaje sencillo; en medio, para plantearlo sumariamente, sigue estando la desigualdad. De lo que se trata es de reemprender la ruta del desarrollo. En palabras de Celso Furtado:

Lo que caracteriza al desarrollo es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se

convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política.<sup>9</sup>

La vía más o menos segura para recuperar estas capacidades básicas debe empezar por una revisión a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad. Lo que está en juego es cambiar el orden de prelación de estas variables para imponerle a la economía y al mercado criterios de asignación y redistribución que respondan a los objetivos de igualdad, determinados *por y desde* la política. De aquí, a la vez, la centralidad de la democracia como *locus* principal de la política.

## RECONOCIMIENTOS Y ALGO MÁS

---

<sup>1</sup> Compartimos las reflexiones en el Grupo Eugenio Anguiano, Ariel Buirá, Cuauhtémoc Cárdenas, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Leonardo Lomelí, Mauricio de María y Campos, Juan Carlos Moreno-Brid, Ciro Murayama, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Jaime Ros, Norma Samaniego, Jesús Silva Herzog Flores, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello y Enrique del Val. Todos los documentos pueden ser consultados en la página <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/documentos.html>>.

## I. LA DESIGUALDAD: HACIA UN PANORAMA GENERAL

---

<sup>1</sup> Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 629.

<sup>2</sup> Cf. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Coplamar / Siglo XXI, México, 1983.

<sup>3</sup> Entendida desde la concepción de Adam Smith, la vida económica estaba entrelazada con la vida política y la intelectual; así, el pensamiento económico aparecía vinculado con la reflexión religiosa, política, filosófica; las fuentes de la riqueza residían en las instituciones políticas y legales.

<sup>4</sup> Sin políticas públicas y mecanismos de garantía que hagan de los derechos una realidad, el constitucionalismo se vacía de sustancia y contenido. En muchos sentidos es una paradoja mexicana: a lo largo de la historia se han reconocido derechos de las personas; sin embargo, siguen siendo “promesa incumplida”. Cf. Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, en <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=3033>>.

<sup>5</sup> <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4pdf>>.

<sup>6</sup> Albert Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, Massachusetts, 1981.

<sup>7</sup> Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1979.

<sup>8</sup> Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1995.

<sup>9</sup> Cf. Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Cf. Diego Valadés, “La función constitucional de la regulación económica”, en <<http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam8/ecunam0802pdf>>.

<sup>11</sup> Vladimiro Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988*, UNAM-Facultad de Economía, México, 1989.

<sup>12</sup> Cf. Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981.

<sup>13</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) considera seis indicadores sociales para sus mediciones de vulnerabilidad de las personas en pobreza: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

<sup>14</sup> La movilidad social, dice el *Informe*, se analiza desde una perspectiva multidimensional, y se construye un índice basado en las dimensiones de bienestar material y realización socioeconómica.

<sup>15</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro*, México, 2013, p. 14.



<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>18</sup> Cf. Ricardo Raphael, *Mirreynato. La otra desigualdad*, Planeta, Madrid, 2014.

<sup>19</sup> Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 14, enero-junio de 2012, p. 6.

## II. LA PERENNE DESIGUALDAD: NUESTRA MARCA HISTÓRICA

---

\* Una versión de este ensayo se publicó en Francisco Toledo, Enrique Florescano y José Woldenberg (comps.), *Los desafíos del presente mexicano*, Taurus, México, 2006.

<sup>1</sup> Entre muchos otros autores que han tratado y dado seguimiento al tema podemos mencionar, sólo por citar algunos nombres, a Joseph Stiglitz, Pierre Rosanvallon, Tony Judt, Amartya Sen, Paul Krugman, Adela Cortina; en nuestro medio, Carlos Tello Macías, Fernando Cortés, Mario Luis Fuentes, Clara Jusidman, David Ibarra; también diversos centros académicos como el Seminario Universitario de la Cuestión Social y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, así como el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, 2007 (serie Contribuciones al Debate II), p. 27, en <[http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/nDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ffpdf](http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/nDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ffpdf)>.

<sup>3</sup> Bastaría, tarea nada menor, con atender y dar cumplimiento al paradigma constitucional abierto con la modificación al artículo 1º, que incorpora los derechos humanos como eje rector de nuestra Carta Magna; referencia importante del proceso que ha llevado, en México, tanto a la aceptación del enfoque de derechos humanos en la política pública como a aceptar el escrutinio de los organismos internacionales en la materia.

<sup>4</sup> Reunión del Grupo Tepoztlán, 2004.

<sup>5</sup> OCDE, 2015.

<sup>6</sup> Cf. Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.

<sup>7</sup> Anteproyecto de la Carta de Derechos Humanos Emergentes (CDHE): “Los valores de los derechos emergentes”, en <[http://jaotero.bligoo.com.co/media/users/23/1191571/files/339231/VALORES\\_Victoria\\_Camps.pdf](http://jaotero.bligoo.com.co/media/users/23/1191571/files/339231/VALORES_Victoria_Camps.pdf)>.

<sup>8</sup> En este sentido es significativo que los avances, tímidos pero indudables, de la propuesta hacendaria del gobierno (septiembre de 2013), en temas como la progresividad en el impuesto a la renta de las personas físicas, el gravamen a las ganancias de capital en bolsa o el abandono, condicionado pero alentador, del mandamiento del déficit cero, hayan quedado sepultados por abusivos intercambios de favores. Estos pasos se han desdibujado con tanta modificación a la baja por las expectativas de crecimiento y por los “recortes necesarios”.

<sup>9</sup> Tony Judt, *Sobre el olvidado siglo XX*, Taurus, Madrid, 2008, p. 496.

<sup>10</sup> Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales*, RBA Libros, Madrid, 2012, p. 13.

<sup>11</sup> “[...] Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”, *Los sentimientos de la nación*,

septiembre de 1813.

<sup>12</sup> “¿Hay igualdad en nuestro país? No. El capitalista, el fraile y el alto funcionario, ya sea civil o militar, no son tratados en México igual que el obrero humilde o cualquier otro miembro del pueblo [...] Los privilegios y los fueros en vigor nos han plagado de una clase de inútiles y viciosos que podemos llamar los zánganos del conjunto social [...]”, Manifiesto del Club Liberal Ponciano Arriaga, febrero de 1903.

<sup>13</sup> Julieta Campos, *Qué hacemos con los pobres*, Aguilar, México, 1995.

<sup>14</sup> No es éste el lugar para avanzar en reflexiones que aluden a la diversidad de temas que cruzan lo que se ha dado en llamar cultura de los satisfechos, fenómeno mayormente marcado por la globalización. En años recientes varios son los autores que se han ocupado del asunto; por ejemplo, por citar sólo algunos, Galbraith menciona que ahora las sociedades están organizadas por una mayoría satisfecha y por una mayoritaria subclase; entre las características que menciona de los satisfechos están no sólo sus opiniones en relación con el nivel y el destino de los impuestos, sino la gran aceptación frente a las diferencias de los ingresos. En nuestro medio, Carlos Tello y Jorge Ibarra dan cuenta del avance de la cultura de los ricos: *La revolución de los ricos*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2012; véase también Adela Cortina, *Por una ética del consumo*, Taurus, Madrid, 2002; John Kenneth Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en los últimos 25 años los ingresos reales para 10% de los hogares mexicanos, los más ricos, crecieron 1.7% (para 10% de los hogares, los más pobres, el crecimiento fue de 0.8%). Para 2010, de acuerdo con el Coneval, la razón de ingreso entre el 10% más rico y el 10% más pobre fue de 25.2. Cf. Coneval, “Avances y retos de la política de desarrollo social”, 2012.

<sup>16</sup> Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2010, pp. 351-353.

<sup>17</sup> Cf. Vladimiro Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio, México en el periodo 1982-1988*, UNAM-Facultad de Economía, México, 1989.

<sup>18</sup> Para el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, la brecha laboral es el indicador que, con mayor claridad, da cuenta de la necesidad de nuevas plazas que requiere el país; para ello incluye tanto a los mexicanos sin empleo, a quienes se encuentran en subocupación laboral y a jóvenes de 15 y más años que necesitan mayores recursos, por lo que tienen la disposición de trabajar más horas, como a los “no ocupados disponibles”, personas que por suponer que no tenían oportunidad desistieron de la búsqueda de un empleo. Cabe señalar que el INEGI considera como subocupados a las “personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite”.

<sup>19</sup> A partir de los ingresos mixtos se pueden efectuar ajustes para precisar la participación del trabajo y del capital en el PIB. Así, a las remuneraciones de los asalariados se les agrega una parte de los ingresos mixtos y el resto se suma al excedente de operación. De acuerdo con Samaniego, suponiendo que 75% de los ingresos mixtos en México fuese atribuible al trabajo y 25% al capital, la participación total del trabajo dentro del PIB no rebasaría 50 por ciento.

<sup>20</sup> Jaime Ros, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, El Colegio de México / Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, p. 60.

<sup>21</sup> Fernando Cortés, “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”, *ECONOMÍAunam*, 10 (29), agosto de 2013, pp. 12-34.

<sup>22</sup> En agosto de 2014 el jefe de gobierno del Distrito Federal presentó una propuesta para aumentar el salario mínimo y si bien hasta el primer cuatrimestre de 2015 no había modificación alguna, la propuesta es una contribución al debate, en <[http://salarioscdmx.sedecodf.gob.mx/documentos/politica\\_de\\_recuperacion.pdf](http://salarioscdmx.sedecodf.gob.mx/documentos/politica_de_recuperacion.pdf)>.

<sup>23</sup> Para un estudio más detallado sobre la incidencia de las cuestiones sociales en la salud, véase Rolando Cordera Campos y Ciro Murayama (coords.), *Los determinantes sociales de la salud en México*, Fondo de Cultura Económica-Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, México, 2012.

<sup>24</sup> <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones)>.

<sup>25</sup> Arturo Warman, “Tradición y modernidad”, conferencia en el coloquio Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, México, 1992.

<sup>26</sup> De acuerdo con el Catálogo de Lenguas indígenas Nacionales, en México hay 68 agrupaciones lingüísticas, las cuales se dividen en múltiples variantes.

<sup>27</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “La pobreza en la población indígena en México, 2012”, en <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBREZA\\_POBLA](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLA)

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> Los indicadores que considera el Consejo para la medición multidimensional de la pobreza son: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

<sup>30</sup> El contraste del ingreso respecto a la línea de bienestar, junto con la carencia en alguno de los derechos sociales, anota el Coneval, ayuda a identificar a las personas en pobreza. Cuando el ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo y las personas padecen tres o más carencias sociales, se les considera pobres extremos.

<sup>31</sup> Coneval, “La pobreza en la población indígena en México”, *op. cit.*

<sup>32</sup> “La mayoría de los seres humanos —afirma Hobsbawm— se comporta como los historiadores: sólo reconoce la naturaleza de sus experiencias vistas retrospectivamente. Durante los años cincuenta mucha gente, sobre todo en los cada vez más prósperos países ‘desarrollados’, se dio cuenta de que los tiempos habían mejorado [...] sobre todo si sus recuerdos se remontaban a los años anteriores a la segunda Guerra Mundial. Pero no fue sino hasta que se hubo acabado el gran *boom*, durante los turbulentos años setenta [...] cuando los observadores —principalmente, para empezar, los economistas— empezaron a darse cuenta de que el mundo, y en particular el mundo capitalista desarrollado, había atravesado una etapa histórica realmente excepcional.” *Cf.* Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX, 1914-1991*, capítulo IX, “Los años dorados”, Crítica, Barcelona, 2001, en <[http://www.fhuc.unl.edu.ar/olimpistoria/paginas/manual\\_2009/docentes/modulo2/texto1.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/olimpistoria/paginas/manual_2009/docentes/modulo2/texto1.pdf)>.

<sup>33</sup> "América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja [...] la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social, se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con la democracia [...]." PNUD, "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", 2004, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>.

<sup>34</sup> Luis Villoro, "De la libertad a la comunidad", conferencia dictada en la Cátedra Alfonso Reyes, en el ITESM, Monterrey, 15 de octubre de 1999, en <[http://www.estepais.com/inicio/historicos/106/1\\_propuesta\\_de%20la%20libertad\\_villoro.pdf](http://www.estepais.com/inicio/historicos/106/1_propuesta_de%20la%20libertad_villoro.pdf)>.

<sup>35</sup> Cf. Enrique Hernández Laos y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, UAM / Plaza y Valdés, México, 2003.

<sup>36</sup> Jorge Carpizo, "El estado de los derechos de la justicia social", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 14, enero-junio de 2012, p. 6.

### III. LA MESA DE TRES PATAS: SOBRE LA REFORMA SOCIAL DEL ESTADO

---

\* Una versión de este texto se incluyó en Antonella Attili y Luis Salazar (coords.), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México, 1977-2008*, Miguel Ángel Porrúa / UAM-I, México, 2006.

<sup>1</sup> Adam Przeworski, “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6, diciembre de 1995.

<sup>2</sup> Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <<http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>>.

<sup>3</sup> Cf. Enrique Hernández Laos y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, UAM / Plaza y Valdés, México, 2003, caps. 2, 5 y 7.

<sup>4</sup> Cálculo con base en información de Conapo, “Indicadores demográficos básicos 1990-2010, República mexicana, población total a mitad de año”, y “Proyecciones de la población de México, 2010-2050”.

<sup>5</sup> Cf. Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, en particular caps. I y VI.

<sup>6</sup> Cf. Rolando Cordera Campos, “Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo”, *Configuraciones*, 2, julio-septiembre de 2000, pp. 63-70.

<sup>7</sup> Para una evaluación de la reforma económica, véase Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>8</sup> Hernández Laos y Velásquez Roa, *op. cit.*, p. 210.

<sup>9</sup> Norma Samaniego, “El mundo del trabajo. Una estructura en terrenos movedizos”, en *ECONOMÍAunam*, 2 (4), abril de 2005, p. 81.

<sup>10</sup> Clara Jusidman, “Derechos económicos, sociales y culturales”, en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2004, cap. 4.

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Alfaomega, Bogotá, 2000, cap. 2.

#### IV. DE LA DE COMPENSACIÓN SOCIAL AL DESARROLLO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA

---

\* Una versión de este texto se publicó en Clara Jusidman (coord.), *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2008.

<sup>1</sup> Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005.

<sup>2</sup> Cf. Eugenio Anguiano et al., *Por un nuevo curso de desarrollo*, UNAM, México, 2010.

<sup>3</sup> Cf. Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*, INAP, México, 1991.

<sup>4</sup> Thandika Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*, Palgrave Macmillan / UNRISD, Londres, 2004.

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, "Hacia un Estado de y para la democracia", en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, 2007 (serie Contribuciones al Debate II), p. 27, en <[http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-d637df9ff.pdf](http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-d637df9ff.pdf)>.

## V. DEMOCRACIA Y EQUIDAD: EL ESLABÓN PERDIDO

---

\* Texto presentado en el encuentro Prospectiva del Mundo. México 2015, micropanel “Desigualdad y distribución de la riqueza”, organizado por la UNAM y la World Future Society, capítulo mexicano. Ciudad Universitaria, 24 de junio de 2015.

<sup>1</sup> Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales*, RBA Libros, Madrid, 2012, p. 13.

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, en <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14142.pdf>>.

<sup>3</sup> La búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales ha sido y es una tarea de hombres de Estado y dirigentes políticos que entienden que no hay economía que pueda regularse o transformarse por fuera de las relaciones políticas y de poder. “La historia de la distribución de la riqueza es siempre una historia profundamente política.” Cf. Thomas Piketty, *El capital en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires, 2004, pp. 13-14, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>.

<sup>5</sup> Alicia Bárcena, “¿Época de cambio o cambio de época?”, *Reforma*, 13 de noviembre de 2008.

<sup>6</sup> Adela Cortina, “Cómo cambiar la tendencia”, *El País*, 23 de enero de 2013.

<sup>7</sup> Quienes tienen tres o más carencias sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación).

<sup>8</sup> Cf. Aníbal Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, 32: 125, enero-marzo de 1965.

<sup>9</sup> Cf. revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.



**L**a democracia como modelo político encarna los efectos de un capitalismo exacerbado que concentra los capitales en unas cuantas manos y provoca la desigualdad entre los ingresos y las oportunidades. El autor analiza de manera rigurosa uno de los problemas más acuciantes de México, y propone soluciones viables que integren la visión política con la justa distribución de los recursos.

Con un enfoque esencialmente histórico y en el que convergen aspectos económicos, sociales y políticos, este texto destaca el incremento gradual de la desigualdad en el país, los alcances y consecuencias que ha tenido, y propone soluciones con las cuales podría lograrse un combate efectivo de esa crisis y un sistema más eficiente y equitativo.



# Índice

Reconocimientos y algo más	10
I. La desigualdad: hacia un panorama general	14
Introducción	14
Del ajuste al desbarajuste	18
II. La perenne desigualdad: nuestra marca histórica	33
A manera de introducción	33
Repaso memorioso	39
Mutaciones económicas, democratización y desigualdad	43
Paradojas democráticas	53
La desigualdad y sus enigmas	62
Entre el privilegio y la pluralidad. La desigualdad y la democracia. La vulnerabilidad y la seguridad	64
III. La mesa de tres patas: sobre la reforma social del Estado	71
De dónde partimos	71
Introducción	72
La globalización y el doble movimiento de la sociedad	73
La reforma que falta	77
Crisis de la forma de desarrollo, crisis de la política social	81
El reto de la equidad	84
El panorama de la reforma	91
IV. De la compensación social al desarrollo con equidad y democracia	96
Introducción	96
La política social en retrospectiva	98
Las políticas sociales en el marco de la reforma económica del Estado	101
La política social del PAN	103
Retos de la política social	104
Compromisos hacia adelante	111
V. Democracia y equidad: el eslabón perdido	115
Introducción	115
Tensiones democracia-igualdad	115
Relaciones veleidosas	119

Obstáculos contra la igualdad	122
Cambiar los términos de referencia	123
Reemprender el desarrollo	125