

El Estado y la política social ante el embate neoliberal en México y América Latina

Karina Moreno* y José Guadalupe Gandarilla Salgado**

*Cuando los pueblos comenzaron a dudar acerca de las huellas,
se juntaron a consultar sobre esto y dijeron:
"¿Qué querrá ser esto de las muertes del pueblo,
que de uno en uno nos van matando?"
Ya iban muchos hombres muertos cuando lo echaron de ver.
Popol Wuj*

EL FUNDAMENTALISMO NEOLIBERAL Y SU 'DOCTRINA SOCIAL'

Si la burguesía calvinista, dentro de su "ética protestante", en la búsqueda del enriquecimiento gracias a la creencia en la predestinación logró sentar las bases del capitalismo, los "neoliberales" de nuestra época, menos rigurosos que sus antepasados tienen como ética y reglamento el verificar continuamente que la desigualdad persista como indicador suficiente de la supervivencia del sistema.

Estos son, en síntesis, nada más que los dolores del parto de la nueva sociedad que los hechiceros neoliberales están alumbrando y no hay razones para preocuparse. ¡Vaya contraste! Max Weber observó con agudeza que el bur-

gués calvinista buscaba en su acrecentada riqueza los signos de salvación espiritual. De este modo la redención individual y colectiva aparecían ligadas por una "conexión de sentido" que, al menos en el capitalismo competitivo, las asociaba fuertemente con la creación y (relativa) diseminación de la riqueza. El agotamiento y descomposición de aquella fase histórica del capitalismo admirablemente retratada en la obra de Daniel Bell, en donde el "espíritu capitalista" articulaba valores tan distintos a los actuales, como el ascetismo, la frugalidad, el puritanismo, el ahorro, la ética del trabajo, etc., produjo un "desplazamiento" por el cual los signos confirmatorios de que hemos emprendido la ruta de la salvación son buscados en la pobreza y el desempleo. El neoliberalismo es pues una perversa involución del calvinismo: la

* Politóloga de la Universidad de Buenos Aires y candidata a Maestra por el Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

** Licenciado en Economía por la UNAM. Se desempeña como Técnico Académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

multiplicación de los pobres y el aumento del sufrimiento humano no son más que dolorosos mensajes situados al comienzo del camino, indicando que estamos sobre la buena senda.¹

¿Cuál es la estrategia neoliberal? Su premisa es la consabida lógica del “derrame”: “primero crecer, luego disturbar”. El proyecto neoliberal reconoce ampliamente el costo social que irremediablemente implica el esfuerzo de una integración de la economía mundial planteada en estos términos. Así, la política social oficia de “correctora” frente a las limitaciones estructurales del modelo. Los escritos de Von Hayek, principal ideólogo y padre fundador de la doctrina neoliberal, son elocuentes al respecto:

El Estado debe proveer un cuerpo general de leyes que lleve al mejor funcionamiento del mercado. Esto implica mejorar gradualmente las reglas del derecho privado y comercial. Luego está la función de proveer, por fuera del mercado, un conjunto de bienes y servicios para algunas personas que no tienen la capacidad de ganar un nivel mínimo de salario en el mercado de trabajo. Pero esto no debe hacerse interfiriendo en el mercado. Las personas que no puedan lograr un nivel de ingreso que les permita cubrir sus necesidades más elementales deben recibir una compensación uniforme del Estado.²

(...)Una sociedad libre requiere de ciertas morales que en última instancia se reducen a la mantención de vidas: no a la mantención de todas las vidas porque podría ser necesario sacrificar vidas individuales para preservar un número mayor de otras vidas. Por lo tanto las únicas reglas morales son...la propiedad y el contrato.³

Estas dos afirmaciones lapidarias resumen la “doctrina social” del neoliberalismo y la sitúan

muy lejos de una ética de responsabilidad, afirmando más bien su carácter excluyente.

En el marco del modelo de acumulación fordista, la particular configuración del estado de bienestar en latinoamérica, vehiculizó a través de diferentes instituciones dependientes del estado, gran parte de las políticas sociales tendientes a *compensar* las desigualdades.

La crisis de este modelo y la implementación de medidas neoliberales de ajuste generaron un plus de obligaciones: continuar con la responsabilidad de asistir pero sin contar ahora con el presupuesto estatal para afrontarlo.

A las cuestiones antes señaladas hay que agregar los nuevos problemas generados por la exclusión y la marginalidad crecientes, en estos años de aplicación sistemática del modelo neoliberal, la dimensión ética de la política social es sustituida por la contención del deterioro social.

El desplazamiento del derecho al conocimiento, de la salud preventiva, del derecho laboral, del derecho a la tierra, etc., produce una “razón de ser” distinta para estas instituciones y a la vez genera un tipo de exclusión diferente a la planteada durante la vigencia del estado de bienestar periférico. Una exclusión al interior mismo de las instituciones: la negación de su “razón de ser” a amplias capas de la población a través de la sustitución de los fines específicos por los de la asistencia o contención social focalizada.⁴

Cuando nos referimos actualmente a *política social*, estamos haciendo referencia a una práctica pública estatal que dista mucho de la conocida por el estado de bienestar. Por otra parte, como afirma Vuskovic:

Los enunciados más recientes de unas estrategias intermedias (bajo denominaciones como las de “economía social de mercado” o “liberalismo social”), recogen mucho del “diagnóstico”

del neoliberalismo. Atribuyen igualmente un papel clave a la inserción exterior y al dinamismo de las exportaciones, lo que las lleva a coincidir también en la jerarquización de la competitividad externa y en los criterios de modernización e incorporación de progreso técnico, así como en el papel de las inversiones extranjeras y la participación del capital transnacional. Esta perspectiva define una actitud más activa frente a las condiciones sociales adversas, propiciando programas de "solidaridad con la pobreza" que disminuyan sus efectos extremos; y en función de ello, busca preservar un ámbito mayor de responsabilidad estatal, como atenuante de los efectos negativos del mercado, a través de una esfera significativa de regulaciones públicas y de acciones directas para compensar a los más perjudicados.⁵

Hay un gran consenso entre los científicos sociales del continente sobre los dramáticos resultados que, en el ámbito de la creciente desigualdad económica, la polarización social, la satisfacción de las necesidades (acrecentamiento no sólo absoluto sino incluso relativo de la pobreza y la extrema pobreza en la región) y la dotación de servicios sociales (deterioro en su infraestructura y en su cobertura, además de su privatización), ha tenido la rigurosa aplicación de la doctrina de "ajuste estructural" bajo la égida del neoliberalismo, en las sociedades latinoamericanas. Esta constatación, da al tema de las políticas sociales y la actuación del Estado, en un contexto internacional dominado por los criterios de la eficiencia, la competitividad, y la totalización del papel autoregulator del mercado, una importancia singular.

Nos parece fundamental en principio, desmitificar científicamente el discurso oficialista del pensamiento único, lo que el profesor Saxe-Fernández ha llamado agudamente *globalismo*

pop: "Esta es una ideología conservadora, y yo he llamado a esta ideología, a este discurso determinista, a este discurso fácil, que se pone de moda, que es, por otra parte, una oferta que siguen muchos públicos: académicos y políticos, yo he llamado a eso *globalismo pop*".⁶

Nos abocaremos entonces a evaluar cinco puntos que están íntimamente relacionados con la política social: la metodología de medición de la pobreza (el error de Levy)⁷, el discurso acerca de la oposición hipotética entre estado y mercado, la necesidad urgente de reducir el gasto social según el discurso neoliberal, la comparación y evolución del gasto en los países centrales y en los periféricos, y por último, a analizar el destino de los fondos públicos en América Latina, y, específicamente, en México.

EL ERROR DE LEVY

¿HACIA DÓNDE NOS FOCALIZAMOS?

57

La metodología impuesta por los organismos internacionales se encuentra íntimamente relacionada con la perspectiva anteriormente descrita, sin embargo, algunos científicos sociales, entre los que podemos mencionar a Amartya Sen, y Julio Boltvinik, entre otros, han alzado la voz para discrepar profundamente respecto de los criterios y formas en que los análisis estadísticos son presentados ante la opinión pública.

Podemos mencionar, por ejemplo, que el registro de algunos rubros macroeconómicos ha desaparecido paulatinamente en estas dos últimas décadas, entre ellos: la distribución del ingreso, sobre todo en algunos países en vías de desarrollo; la identidad del fluctuante capital especulativo; la cambiante composición de la canasta familiar, pero sobre todo la atención sustantiva en los sectores de "pobreza extrema".

Los análisis del Banco Mundial, del FMI o del BID sobre la pobreza han tenido como característica el dividir en cada vez más percentiles la miseria humana, a fin de demostrar que es posible contrarrestar la denigrante polarización, y elevar a los pobres extremos hacia la categoría de los sencillamente pobres, pudiendo éstos sí irse integrando potencialmente al modelo.

Podemos observar en todo el mundo, pero especialmente en Latinoamérica como los diseños orientados hacia las políticas públicas se dirigen a los "nichos" de pobreza y la política estatal, en general, se vuelve hacia procesos masivos de privatización y apertura comercial.

Las diferencias en cuanto a las formas de clasificar la miseria en el mundo, arrojan impresionantes resultados. Como anota acertadamente Boltvinik, estas orientaciones parten de una premisa ideológica y de un diagnóstico equivocado:

En el pensamiento neoliberal, que ha sido plasmado en el Consenso de Washington y en la Nueva Agenda de Pobreza ... la igualdad de oportunidades y la libertad son los valores fundamentales. Se piensa que la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre, es una condición que impide a los individuos participar en el juego del mercado. Por ello, resulta una obligación del Estado (casi la única que tiene en un mundo en el que el mercado lo hace todo), eliminar este tipo de pobreza para colocar a todos los individuos en posibilidades de jugar este juego. Con ello, se supone, se lograría la igualdad de oportunidades. La pobreza moderada, en cambio, no le atañe al Estado combatirla, ya que es una condición que no impide a los individuos participar en el mercado. La premisa reduce la población objetivo de las

políticas de lucha contra la pobreza a los pobres extremos.

Para el caso de México el diagnóstico fue realizado por Santiago Levy, actual subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, "la pobreza extrema en México es un problema predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población nacional (alrededor de 20 por ciento en 1984)". Como demuestra atinadamente Boltvinik "Levy define, en congruencia con el concepto neoliberal de la pobreza extrema, a los extremadamente pobres como aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria"; a partir de demostrar los errores en la utilización de las líneas de pobreza, la composición de la canasta familiar y la proporción de gasto de los hogares en alimentación, en los estudios de CEPAL, Progreso o Santiago Levy, Boltvinik concluye afirmando que: *la pobreza extrema no afecta a una pequeña minoría de alrededor de la quinta parte, sino a más de la mitad de la población nacional.*⁸

Ante este erróneo diagnóstico el neoliberalismo ha desarrollado en forma global programas paliativos de la pobreza extrema, argumentando que sólo son posibles dichas formas de "asistencia social". Las políticas compensatorias y de focalización pierden su 'razón de ser' cuando se demuestra que el conjunto afectado por la pobreza extrema rebasa en mucho a la mitad de la población (véase Cuadro 1), tratar de resolver la extrema pobreza con la emisión de cheques a los pobres comprobados, no hace sino ocultar que se trata de un problema de las condiciones sociales, del nivel de empleo y de las remuneraciones reales, y que mientras este ángulo del problema no sea atendido, no existe solución posible.



CUADRO I
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO 1963-1996 (% DE LA POBLACIÓN NACIONAL)

	1963	1968	1977	1981e	1984	1989e	1992	1994e	1996
Pobres	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	64.0	65.2	65.2	70 (a)
Tasa media anual		-1.3	-2.5	-4.6	6.5	1.8	0.6	0	

Fuentes: 1963, 1968, 1981 y 1988: Hernández Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México*, 1992: Jana Boltviik, et. al., 1994; 1989, 1992 y 1994: estimaciones propias y cifras estimadas.

(a) Según cálculos recientes de Julio Boltvinik, o 66.5% según los datos del *Atlas Demográfico de México* 1999, Véase *La Jornada*, 26 de febrero de 2000, p. 10.

Tomado de Julio Boltvinik, *Economía y Bienestar. México al fin del Milenio*, *Viento del Sur* Nro. 12-13. Primavera-Verano 1998. P. 5.

¿ESTADO O MERCADO?

Este falso dilema es el que ha logrado imponer por muchos años el discurso neoliberal. Cabe entonces una primera aclaración, de índole histórico: no existe el mercado —en tanto regulador de la economía mundial, menos aún como regente de los mecanismos de dominación global— sin Estado-Nación, y entendemos a éste como el que se conforma con el proceso histórico que da origen al sistema mundial capitalista.

Han existido, por cierto, otros mecanismos de dominación y diferentes formas de relaciones mercantiles y de intercambio en la historia de la humanidad. Sin embargo, la retórica del discurso hegemónico debe reconocer que el mercado nace y vive al calor de los cuidados del Estado-Nación, que constituyen el edificio y las reglas del juego necesarias para la insurgencia de la burguesía. En palabras de Joachim Hirsch:

El concepto de 'Estado nacional' requiere ante todo una explicación. Se refiere a los aparatos de dominación centralizados y burocratizados que conquistaron el "monopolio de la violencia" sobre un territorio definido y los individuos que habitaban en él tras la disolución del orden social corporativo-feudal europeo.

El concepto de 'Estado nacional' expresa sobre todo una relación violenta de delimitación hacia adentro y hacia fuera de las poblaciones sometidas a la dominación. Lo que se encuentra en su origen no es la comunidad cultural y la 'identidad', sino sobre todo poder, violencia y dominio.

Entre el surgimiento del Estado burgués y el despliegue del capitalismo existe una estrecha conexión. El Estado moderno constituye el marco en el que se conquistó la forma dominante de la democracia representativa-parlamentaria. El espacio geográfico-social delimitado hacia afuera y controlado en forma centralizada hacia adentro constituyó no sólo el presupuesto para el surgimiento de economías capitalistas cerradas y fuertes, sino que creó el terreno sobre el cual las luchas por la democracia, la igualdad y la constitucionalidad (*Rechtsstaatlichkeit*) podían desarrollarse".⁹

Pero no es contra ese "Estado realmente existente" contra el que pregonan los neoliberales: El discurso pretende enmascarar el control absoluto del aparato estatal, y el aprovechamiento de cada uno de sus instrumentos por parte de las clases dirigentes; al tiempo que desarrollan una cruzada mundial en contra de lo que podríamos llamar la "dimensión social" del Estado.

Dicha ofensiva en contra del Estado como garante de derechos sociales, tiene como finalidad identificar *lo público y lo estatal* con la profunda crisis por la que está atravesando el sistema capitalista desde la década del setenta. Concretamente, se trata aquí de devastar lo que va quedando del “Estado de Bienestar”, política que Ronald Reagan expresa y delinea en el marco de su campaña electoral de 1980. “No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema”. Como afirma Saxe-Fernández: se divulga “una prédica que dice que no hay opciones, que el Estado se está desmantelando, en fin, todos los elementos contenidos en el discurso de la globalización que escuchamos a diario, como si hubiera una fuerza externa que dirime todos estos acontecimientos y no haya nada que hacer. Una especie de sobredeterminación, es el TINA:¹⁰ “There is not alternative” y, en realidad, nosotros lo que estamos planteando es que el análisis científico mostrará el TIAA: There is an alternative”.

60

NORTE CONTRA SUR: DIMENSIÓN DEL GASTO SOCIAL

El uso de fondos públicos para fines de interés público está lejos de ser evidente, como por ejemplo los gastos militares masivos de numerosos países pobres (...). Es un espejo del mundo loco en el que vivimos el que el médico, el maestro de escuela o la enfermera se sienta amenazada por el conservadurismo financiero más que un general o un comandante de la aviación.

Amartya Sen

En este punto es importante destacar dos cuestiones de índole geopolítica y que ilustran los mecanismos de gobernabilidad global que perpetúan las formas de dependencia y de explotación de los países del Sur por el Norte. Estos elementos están de base en las presiones y la

exigencia de ajuste de las economías y los Estados del Sur a los requerimientos impuestos por el Grupo de los Siete y el Club de Davos.

Las políticas delineadas por las instituciones supranacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE, OMC, etc.) llevan ya dos décadas pregonando la exigencia de recortes, disminución o retiro de las funciones sociales del Estado, pues lo asumen como el responsable de la crisis del capitalismo como sistema. La presión para imponer un Estado mínimo, o en su caso eficaz, va desde los planes de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, hasta la aplicación de leyes extraterritoriales, basados en supuestos consensos internacionales, que en realidad son acuerdos políticos entre los países integrantes de la Tríada, cuyo gobierno imperial concentra el poder económico, político y militar a lo largo del planeta. La creciente polarización aunada a la concentración de poder tiene como resultante la construcción de mecanismos de control y de gobernabilidad, que van desde la ‘ingeniería social’ de documentos como los de la Comisión Trilateral o el Consenso de Washington, a partir de sus propuestas queda bastante claro que en este mundo no hay lugar para la democracia. Tal y como se aprecia en el Cuadro 2 la toma de decisiones al interior de los organismos internacionales está reservada para los países del Grupo de los Siete, pues concentran casi la mitad de los derechos de voto de dicha organización, mientras el resto del planeta, alrededor de 120 países, con cerca del 85 % de la población mundial sólo cuentan por dos quintas partes. ¿Qué legitimidad tiene este esquema? La que le brinda la gestación de un Estado global, profundamente autoritario y que proyecta al resto del mundo dicho modelo de dominación política. Y de nueva cuenta, ¿cuál es la estrategia neoliberal? Por la existencia de estos mecanismos mientras al Sur se le exige liberali-

CUADRO 2
DERECHOS DE VOTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES
EN EL BANCO MUNDIAL (%)

	1997
Alemania	6.92
Canadá	3.01
Estados Unidos	15.29
Francia	4.18
Italia	2.74
Japón	10.69
Reino Unido	5.00
Total Grupo de los Siete	47.83
Australia	1.31
Austria	0.67
Belgica	1.17
Rep. Checa	0.38
Dinamarca	0.97
Finlandia	0.63
Grecia	0.42
Islandia	0.23
Irlanda	0.28
Luxemburgo	0.24
Nueva Zelanda	0.28
Noruega	0.97
Portugal	0.23
España	0.54
Suecia	1.98
Suiza	0.88
Resto de la OCDE sin Korea, México y Turquía	11.18
Resto del Mundo	40.99
Total	100.0

Fuente: Banco Mundial. Informe Anual 1997, Washington, World Bank, p. 251-254.

zación y desregulación, el Norte es cada vez más proteccionista, mientras al Sur se le exige que su Estado recorte sus gastos sociales, en los países de la OCDE la promoción del neoliberalismo no ha llegado a minar la supervivencia de sus ciudadanos, mientras al sur se le exige el cumplimiento cabal del pago de sus deudas,

los Estados Unidos se niegan a cubrir sus contribuciones a la ONU, siendo ésta su instrumento de dominación política por excelencia para legitimar su retórica respecto de las "intervenciones militares humanitarias", para imponer la "democracia global" en el planeta. La OTAN oficia desde la guerra del golfo como el brazo militar de los Estados Unidos; el imperio prescindió de la discusión de los asuntos mundiales al interior de las Naciones Unidas, y de la autorización legal para el ejercicio de la fuerza. El vecino del norte le impone al mundo las normas que son de su conveniencia.

La dimensión del gasto público en los países de la OCDE como proporción de su producto nacional no ha disminuído, en algunos casos incluso ha aumentado. La importancia de sus aparatos de defensa y de seguridad no permite el achicamiento en sus erogaciones públicas. Por el lado de la dimensión social de sus gastos, los recortes son menos factibles en países cuyos esquemas de tributación (más progresivos) permiten una mayor redistribución del ingreso o una menor polarización del mismo, garantizando que no desaparezcan definitivamente algunos derechos sociales de sus ciudadanos (seguros de desempleo, derecho a la vivienda, educación, salud, etc.). Actualmente, la porción del gasto público sigue siendo superior al tercio del PIB en todos los grandes países capitalistas desarrollados. Revasa el 40% en el Reino Unido, se aproxima al 50% en Alemania y España y excede el 50% en Francia. El personal absorbe todavía tres cuartas partes de los gastos presupuestarios en Japón y Francia, casi dos tercios en Estados Unidos y más de la mitad en Alemania. Mientras entre 1980 y 1997 el PIB se multiplicó por 2,6 los gastos públicos totales se han multiplicado por 3,2 en Estados Unidos, país líder mundial de la retórica neoliberal.¹¹

Como se aprecia en el Cuadro 3 en promedio la participación del gasto social en los países de la OCDE sigue representando cerca de una cuarta parte del PIB, y en algunos países mucho más —Para el caso de América Latina los niveles de gasto social se destacan en el Cuadro 6. Cabe aclarar que sólo en el caso de los países pioneros y mentores del neoliberalis-

mo (Estados Unidos y Gran Bretaña) la reducción de la tributación a los sectores de más alto ingreso se acompañó de una gran reestructuración en lo atinente a las funciones sociales del Estado, dando como resultado una creciente polarización del ingreso, gran aumento de la pobreza y eliminación gradual de derechos sociales.

CUADRO 3
GASTOS SOCIALES COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

	1960	1975	1980	1985	1990	1995
Australia	9.5	17.6	17.3	18.4	14.5	15.7
Austria	17.4	23.4	26.0	28.8	24.2	26.2
Belgica	nd	28.7	33.9	35.8	25.6	27.1
Canadá	11.2	20.1	19.5	22.6	17.6	18.2
Rep. Checa					16.0	19.2
Dinamarca	9.0	27.1	35.1	33.9	28.1	32.1
Finlandia	14.9	21.9	22.9	22.8	25.2	32.0
Francia	14.4	26.3	30.9	34.2	26.7	30.1
Alemania	17.1	27.8	26.6	25.8	23.2	28.0
Grecia	nd	10.0	12.6	19.5	17.1	nd
Islandia	nd	nd	nd	nd	0.0	18.6
Irlanda	11.3	22.0	23.8	25.6	19.2	19.4
Italia	13.7	20.6	23.7	26.7	23.1	23.7
Japón	7.6	13.7	16.1	16.2	11.2	13.8
Korea					3.1	4.0
Luxemburgo	12.8	29.3	31.8	30.7	23.4	25.2
México (a)	4.8	7.3	7.7	6.6	6.0	8.4
Holanda	12.8	29.3	31.8	30.7	29.7	27.8
Nueva Zelanda	12.7	19.0	22.4	19.8	22.2	18.8
Noruega	11.0	23.2	24.2	23.5	26.5	27.6
Portugal	nd	nd	17.3	nd	14.4	18.3
España	nd	nd	15.6	15.2	19.6	21.5
Suecia	15.6	27.4	33.2	32.0	32.2	33.0
Suiza	8.2	19.0	19.1	20.5	16.3	21.0
Turquía					5.9	6.8
Reino Unido	12.4	19.6	20.0	20.9	19.5	22.5
Estados Unidos	9.9	18.7	18.0	18.2	13.5	15.8
Media de la OCDE sin						
"Korea, México y Turquía"	12.3	21.9	23.3	24.6	20.4	23.3

Fuente: Para los años 1965, 1975, 1980 y 1985, Antonio González Temprano y Eugenio Torres V. "El Estado de Bienestar en los países de la OCDE", Madrid, 1992, Ministerio del Trab. y Seg. Social, Serie Gral. Núm. 18, p. 27, para los otros años. OCDE "Social Expenditures, 1996". CD ROM.

(a) Los datos proceden del Proyecto de Presupuesto de Egresos del año 2000, Cuadro IV.1.

LA 'CUESTIÓN SOCIAL' EN AMÉRICA LATINA

Un análisis serio de la cuestión social en América Latina tiene que partir del reconocimiento de que los niveles de pobreza en la región no sólo no han disminuído con la aplicación de políticas neoliberales, sino que incluso han aumentado (para el caso pueden verse los Cuadros 4 y 5). La consideración de elementos estructurales e históricos del funcionamiento del capitalismo en nuestra región, ofrece nueva luz para alumbrar la oscuridad de la política social neoliberal y su fracaso para contrarrestar o mitigar la pobreza. En el marco de la gestión pública se impone una visión asistencialista y hasta caritativa, con amplias dosis de manipulación política y corpo-

rativismo, que ignora, o mejor potencia, la existencia de procesos estructurales que actúan en la base de los procesos de dualización que viven nuestras sociedades. Entre los elementos estructurales más importantes se cuentan el aumento en los niveles de desempleo y subempleo, el crecimiento del sector informal y la estrepitosa caída de los salarios reales, sumados a la pervivencia de la estructura de distribución del ingreso más polarizada a nivel mundial. Si entre 1970 y 1982 la diferencia de ingreso entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 1 para situarse en 18 a 1 para el conjunto de América Latina. Luego de 20 años de neoliberalismo tal avance se ha disuelto, y en los casos de Argentina, Brasil, Chile, o México, por mencionar algunos casos, la situación ha empeorado.

CUADRO 4
POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA A/ 1980-1997

Años	Porcentaje de Hogares					
	Total	Pobres b/		Total	Indigentes c/	
		Urbanos	Rurales		Urbanos	Rurales
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	58	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

Años	Volumen de Población (en miles)					
	Total	Pobres b/		Total	Indigentes c/	
		Urbanos	Rurales		Urbanos	Rurales
1980	135900	62900	73000	62400	22500	39900
1990	200200	121700	78500	93400	45000	48400
1994	201500	125900	75600	91600	44300	47400
1997	204000	125800	78200	89800	42700	47000

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

d/ Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

e/ Personas en hogares en situación de indigencia.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, varios años.

CUADRO 5
MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(PORCENTAJES)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza a/				Hogares bajo la línea de indigencia b/					
		Total	Urbano			Rural	Total	Urbano			Rural
			Total	Zona metro-politana	Resto urbano			Total	Total	Zona metro-politana	
Argentina	1970	8	5		19	1	1			1	
	1980	9	7	5	9	2	2	1	2	4	
	1986	13	12	9	15	4	3	3	4	6	
	1990			16				4			
	1992			10				1			
	1994		12	10	16		2	2	3		
	1997			13				3			
Brasil	1970	49	35		73	25	15			42	
	1979	39	30	21b/	34	62	17	10	6b/	12	35
	1987	40	34	24b/	37	60	18	13	8b/	16	34
	1990	43	39		56		22				
	1993	37	33		53	15	12			30	
	1996	29	25		46	11	8			23	
Chile/c	1970	17	12		25	6	3			11	
	1987	39	38	34	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	29	36	34	11	10	8	12	12
	1992	38	28	22	31	28	7	7	5	8	8
	1994	34	24	18	27	26	7	6	4	7	8
	1996	20	19	12	22	26	5	4	2	5	8
México	1970	34	20		49	12	6			18	
	1977	32	d/	d/	d/	10	d/	d/	d/	d/	
	1984	34	28	e/	e/	45	11	7	e/	e/	20z
	1989	39	34		49	14	9			23	
	1992	36	30		46	12	7			20	
	1994	36	29		47	12	6			20	
	1996	43	38		53	16	10			25	
Venezuela	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1990	34	33	25	36	38	12	7	7	12	17
	1994	42	41	21	46	48	15	4	4	16	23
	1997/g	42	42				17				

a) Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o de extrema pobreza.

b) Promedio entre las ciudades de Río de Janeiro y San Pablo.

c) Cálculos basados en las Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992, 1994. Las estimaciones se ajustan a las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

d) Información disponible sólo a nivel nacional.

e) El tamaño de la muestra no es lo suficientemente grande para efectuar estimaciones referidas al Distrito Federal.

f) Cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) del Cuarto trimestre de 1995 y 1997.

g) A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento Urbano-Rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al Total Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama Social de América Latina, varios años.

La política social en la región es “el modelo” para los prescindibles del orbe. El fortalecimiento de grandes grupos económicos que supeditan la toma de decisiones respecto de las medidas en torno a las economías nacionales, ha ido gestando un proceso de “neoligarquización” en las formas de dominación de la región. Las estructuras de poder se han violentado y las articulaciones y mediaciones políticas tienden a ser eliminadas: la democracia es entendida aquí, como el mecanismo de control que permita una “governabilidad estable” para los mercados e inversores internacionales. En este contexto surgen los programas de “solidaridad con la pobreza”, con el fin último de aceptar los mecanismos de control en la región. Estos programas permiten atacar los focos “rojos” que se señalan desde los organismos internacionales, y de un solo golpe pretenden eliminar los residuos de solidaridad social presentes en el tejido de la sociedad. Cabe citar aquí de nueva cuenta a Boltvinik, en referencia al caso mexicano: “De aquí se deriva inevitablemente la conclusión que la orientación adoptada de enfrentar la pobreza extrema con el envío de cheques a las personas es inviable, ya que habría que enviárselos a más de la mitad de la población”.

Sin embargo, la “democracia de los acuerdos”, ha gobernado América Latina bajo el discurso de la transición a la democracia en todo este período. Estos programas de política social tienden a consolidar mecanismos de subvención que permiten al sector en el poder reeditar viejas prácticas políticas en la región. Son paradigmáticos en este sentido los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Fujimori y Menem.

Las burguesías latinoamericanas siempre han estado muy conformes con una coparticipación en la apropiación del excedente, rasgo que permea a América Latina en nuestros días. De

otro modo sería inexplicable su conducta en conexión directa y articulada con las políticas proyectadas desde los organismos internacionales.

América Latina, aparece entonces históricamente, como un área esencialmente tributaria, hecho el cual en este período “neoligárquico”¹² toma nuevos bríos al profundizarse la transferencia de recursos hacia el centro, y hacia el gran capital.

MEXICO: POBREZA DE LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA

A este punto es posible extraer una serie de conclusiones teniendo como referencia el caso de México. Como ningún otro, nuestro país manifiesta claramente las falencias de las políticas sociales neoliberales y su utilización política (sea el Pronasol, Procampo o Progresas), pero al mismo tiempo muestra los elementos que deberán ser cambiados si es que se piensa en formulaciones alternativas que realmente busquen equilibrar las condiciones sociales. Una reformulación de la política social tendrá que partir de la flexibilización de las estructuras de poder y del cambio en los actuales esquemas de financiamiento (sistema fiscal regresivo) y de gasto (subsidios al capital más que a los sectores desfavorecidos) y de la amplia discrecionalidad o incluso impunidad con que son administrados por la clase dominante.

Después de años de ajuste para dar respuesta a la crisis de la deuda, América Latina y México siguen rindiendo tributo al capitalismo metropolitano. La magnitud de la sangría financiera que representa el pago del servicio de la deuda, contribuye enormemente a la crisis fiscal de nuestros Estados, esto no es consecuencia por lo tanto, tan sólo de un determinismo exterior o de presiones externas, son las

políticas delineadas y aplicadas en asociación con el bloque en el poder las que aseguran estas transferencias del excedente, por otro lado, esto es así porque como lo han demostrado algunos estudios, aquellos sectores de la gran burguesía que desde 1976 fugaron sus capitales de nuestras tierras son beneficiados con el pago del servicio de la deuda externa.

La conversión de las deudas privadas con el exterior en deudas de 'la nación' (como fue el caso en 1982, 1987, o más recientemente después de los 'errores de diciembre') y el dejar caer ese peso sobre el conjunto del país, comprometiendo los gastos públicos; se acompaña ahora de la conversión de la crisis del sistema bancario reprivatizado en 'crisis del presu-

puesto público'. El rescate de la gran oligarquía financiera se hace a costa del conjunto de la población. El costo fiscal del rescate bancario anula durante la siguiente década la posibilidad de reorientar las políticas sociales al comprometer según diversas estimaciones casi el 15% del PIB para asegurar la salud de un sistema bancario en crisis potencial o permanente. El Estado es utilizado por las clases dirigentes y asumido como un botín, financia subvenciones inauditas que tienen por destino no las funciones sociales, sino el subsidio directo o discrecional al capital y la oligarquía (como lo ilustra de modo vergonzante el Fobaproa-IPAB).

Del otro lado el poder asegura la impunidad a una burguesía que se niega al pago de

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): GASTO SOCIAL (PROMEDIOS)

	Gasto Social / PIB			Gasto Social real per cápita (dólares de 1985) (a)			Gasto Social / Gasto Público total		
	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993
Alto	14.9	14.9	15.1	304.7	276.0	309.1	57.4	43.9	58.2
Uruguay	14.9	16.3	17.5 (b)	278.1	277.2	329.6 (b)	63.6	50.1	64.4 (b)
Argentina	16.8	15.1	16.7	569.9	470.8	516.5	49.0	39.4	63.3
Costa Rica	15.2	15.2	15.9	251.3	230.8	261.1	66.1	51.0	63.2 (b)
Chile	17.7	18.7	14.6	264.5	243.7	260.9	61.7	49.3	63.1 (b)
Brasil (d)	9.7	9.4	10.8 (b)	159.6	157.5	177.3 (b)	46.5	29.7	36.8 (b)
Moderado	9.6	8.3	7.5	243.7	189.0	171.5	34.9	29.4	36.4
Venezuela	11.5	9.5	8.5 (c)	475.5	346.5	306.1 (c)	35.9	27.6	32.0 (c)
Colombia	7.8	8.1	7.9 (c)	91.4	97.9	107.2 (c)	33.9	33.7 (f)	...
México	8.6	6.8	7.1 (b)	224.8	163.0	167.4 (b)	31.1	24.9	40.7 (b)
Ecuador	10.3	8.9	6.4 (b)	182.9	148.6	105.4 (b)	38.8	31.4	36.6 (b)
Bajo	5.1 (g)	4.2 (g)	3.3 (g)	55.5 (g)	41.2 (g)	29.3 (g)	25.8 (g)	19.5 (g)	25.2 (g)
Bolivia	5.7	4.7	4.5 (c)	73.0	49.2	45.0 (a)	31.0	23.8	34.5 (c)
Paraguay	3.9	4.2	...	52.1	52.1 (h)	...	37.7	57.5	...
Perú	4.5	3.6	2.0 (b)	38.0	33.1	13.6 (b)	20.6	15.2	15.8 (b)
Promedio Regional (g)	11.2	10.6	10.2	237.2	201.7	108.2	43.5	34.2	45.0

(a) Los valores de Bolivia, Venezuela y en menor medida, Colombia aparecen sobrestimados mientras que los valores de Perú y, en menor medida, Brasil aparecen subestimados debido a que se eligió 1985 como año base. (b) 1990-1991. (c) 1990-1992. (d) Subestimado debido a cobertura institucional restringida. (e) 1990. (f) 1982-1988. (g) Promedio simple. Excluye a Paraguay debido al cambio de cobertura institucional a partir de 1988. (h) 1982-1987.

Fuente: CEPAL. "Panorama Social de América Latina 1995". Santiago de Chile, 1996, p. 150.

sus impuestos. Los permanencia de sistemas fiscales regresivos en América Latina, pero más elocuente para el caso de México, orillan al Estado a una situación de bancarota no sólo financiera sino social, pues lo transforma en "simple recaudador de pagos de parte de los sectores de ingresos bajos en favor de los de ingresos altos", y a nivel global de los países pobres en favor de los países ricos. Según cálculos de la OCDE (en su último estudio dedicado al análisis de la economía mexicana, OCDE, *Estudios Económicos, México 1999*) el gobierno federal deja de percibir por lo menos 166 mil millones de pesos, cantidad equivalente a 17.5 por ciento de sus ingresos totales, o en su caso, equivalente al 3.57 por ciento del PIB estimado para 1999. Los ingresos gubernamentales, como proporción del PIB, han pasado de representar el 16.7 por ciento anual durante el período 1987 a 1991, al 15.1 por ciento promedio anual en el curso de la administración actual, y colocan a México, dentro de los países de la OCDE, como el de la más baja recaudación fiscal. Incluso dentro de la región latinoamericana Brasil registra una proporción de recaudación / PIB del 27 por ciento y Chile del 18 por ciento de su PIB. Dentro de este esquema de recaudación los ingresos por Impuesto sobre la Renta a las empresas (o personas morales) han registrado una disminución importante, actualmente representan una proporción de 4.3 por ciento del PIB, mientras en años anteriores su contribución se ubicaba por encima del 5 por ciento, es decir año con año se registra por parte de las empresas una erosión de recursos para el fisco de cerca de 0.7 por ciento del PIB, lo que equivale a unos 32 mil 500 millones de pesos por año. Esta situación tiene su explicación no sólo en las reformas fiscales de 1989 que bajaron las tasas de imposición a las empresas del 42 % al 35%, sino también a los me-

canismos de evasión y elusión fiscal.¹³ Según cálculos elaborados por Mariano Latapí Ramírez,¹⁴ la elusión fiscal de los grandes grupos corporativos de México (las 500 empresas más importantes del país reseñadas por la revista expansión), y en la Bolsa Mexicana de Valores, le impidieron al Gobierno Federal dejar de percibir ingresos, para el ejercicio fiscal de 1997, por 1.35% del PIB (equivalente a 6000 millones de dólares) en el caso de las 500 mayores empresas, y por 1.04% del PIB en el caso de la Bolsa Mexicana de Valores (equivalente a 4600 millones de dólares).

La pinza se cierra si aunamos al análisis la situación que se vive en el marco de los gastos públicos y sociales. La caída en el gasto programable se mantiene constante desde hace veinte años y no se ve cuando pueda remontar los niveles de 1980. Por otra parte, el aparente crecimiento en los gastos sociales no es tal si eliminamos de ellos el pago de las subvenciones para la reforma laboral, de tal modo que es cuestionable que el nivel del gasto social supere al que el país tenía a inicios de los ochentas. Asimismo, el tan publicitado aumento en los presupuestos para educación, esconde el recorte sistemático en el subsidio federal para la educación superior que experimenta ya una década de achicamiento (en el Cuadro 7 se detalla esta merma).

Con estas características, poco espacio encuentra para *progresar* la política social que se despliega desde el gobierno.

Podemos concluir entonces, que la política social es la gran ausente dentro del orden de prioridades establecido por los dictados del neoliberalismo. Sin embargo, deberíamos advertir el peligro que encierra para un sistema que se pretende democrático el insistir en anular los derechos sociales básicos en naciones en las cuales más de la mitad de sus ciudada-

nos se encuentran en niveles de pobreza. Esta situación conlleva o bien un gran retroceso político con aumento de la militarización, o por el contrario, la apertura política necesaria, a fin de concretar una democracia sustantiva y el pleno ejercicio de la ciudadanía para todos.

† Atilio Borón, "La sociedad civil a la hora del neoliberalismo" en Pablo González Casanova y John Saxe-Fernández (coords.). *El mundo ac-*

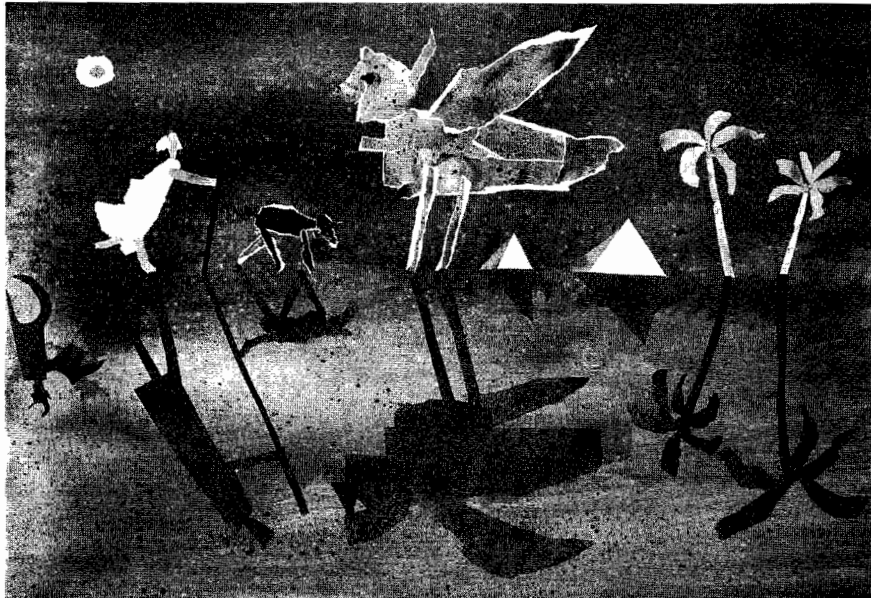
CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL CAPITAL Y ALGUNOS GASTOS DEL GOBIERNO
MÉXICO 1970-2000

Años	Impuestos al capital (a)	Impuestos al capital (b)	Gasto Programable (b)	Gasto Social (c)	Subsidio Federal a Educación Superior (d)
1970	2.95	37.54			
1971	2.84	35.92			
1972	3.05	37.07			
1973	2.69	30.90			
1974	2.97	31.56			
1975	3.25	30.18			
1976	2.85	26.71			
1977	3.00	27.45			
1978	3.21	28.24			
1979	3.46	29.86			
1980	3.38	32.18	24.60	7.66	
1981	2.72	26.81	27.90	8.43	
1982	1.85	19.87	25.40	8.49	
1983	1.60	16.44	22.60	6.57	
1984	1.74	18.07	23.10	6.47	
1985	1.67	17.86	21.10	6.64	
1986	1.94	18.08	20.90	6.58	
1987	1.59	15.18	19.30	5.96	
1988	2.56	21.97	18.00	5.75	
1989	2.62	22.17	16.20	5.75	20.51
1990	2.49	21.98	15.90	6.02	20.32
1991	2.33	21.03	15.80	6.90	20.76
1992	2.69	22.89	15.90	7.78	18.78
1993	2.62	21.56	16.50	8.46	14.90
1994			17.50	9.09	18.22
1995			15.80	8.40	16.73
1996			16.10	8.28	16.13
1997			16.10	8.58	14.74
1998			14.70	9.17	13.64
1999			14.40	9.25	13.49
2000			14.40	9.38	13.22

(a) Como porcentaje del PIB, (b) Como porcentaje de los ingresos tributarios totales, (c) Como porcentaje del PIB, (d) Porcentaje del Gasto Federal Ejercido en Educación.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Poder Ejecutivo Federal "Quinto Informe de Gobierno 1993. Anexo" para los años 1970-1985, INEGI. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997" para los años 1986-1995. Para el resto de los años "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000".

- tual, situación y alternativas, México, Siglo XXI en coedición con la UNAM, 1996, pp.359-396.
- ² F. A. V. Hayek: "Un diálogo con el profesor Hayek" en: Diego Pizano S. (comp.) "Algunos creadores del pensamiento económico contemporáneo". México, FCE, 1980, pág. 37.
- ³ F. A. V. Hayek: Entrevista en *El Mercurio*, 19/04/81, Santiago de Chile. Citado en Franz Hinckelamert, *Crítica a la Razón Utópica*, San José, Editorial DEI, 2da. Edición, 1990, pág. 88.
- ⁴ Graziano, Nora. La crisis de la escuela: Una reflexión en torno al problema de su especificidad. En Revista Herramienta. Nro. 10. Invierno 1999. Buenos Aires, Argentina. Editorial Antídoto. P.150.
- ⁵ Pedro Vuskovic Bravo. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993. Pág. 8.
- ⁶ En entrevista a John Saxe-Fernández, realizada por K. Moreno. Abril 2000. Inédito. Véase más en: "Globalización: crítica a un paradigma" Coordinador: John Saxe-Fernández. Plaza & Janés, UNAM, IIEC, DGAPA. México. 1999.
- ⁷ Boltvinik, Julio. "Economía Moral: El error de Levy", en *La Jornada*. 25/02/2000. Pág. 27. México.
- ⁸ Ídem anterior.
- ⁹ En entrevista a Joachim Hirsch, realizada por Karina Moreno. Marzo, 1999. Inédito.
- ¹⁰ There is not alternative... "El discurso ideológico dominante se empeña en vender esta idea absurda, que he calificado como "síndrome TINA" (no hay alternativa). En Samir Amín, Pablo González Casanova, et al., 1995. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM) en coedición con Editorial Anthropos. Barcelona, pág. 373.
- ¹¹ Bernard Founou-Tchuigoua. La revisión del Consenso de Washington: ¿cuál es el nuevo papel del Estado? En *Viento Sur* Nro. 45. Diciembre de 1999, versión electrónica disponible en internet.
- ¹² Respecto a este concepto revisar: "La Dominación en contradicción con la integración en América Latina". Entrevista realizada por Beatriz Stolicz al Dr. Eduardo Ruiz Contardo, en *Política y Cultura*, Año 1, Nro 2, Invierno-Primavera de 1993.
- ¹³ Véase *El Financiero*, 30 de julio de 1999, suplemento análisis, pág. 1^a.-5^a.
- ¹⁴ "La realidad de los impuestos en México: 30 años de perversión fiscal", págs. 31-35.



Collage y técnica mixta

Rafael Barajas Durán