

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
-------------------------------------------	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Scheingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO

SARA GORDON R.

En México, la pobreza y los fenómenos de exclusión social relacionados con ella constituyen un problema antiguo. A pesar de que el bienestar es un compromiso constitucional y programático del régimen emanado de la Revolución de 1917, y de que todas las fuerzas políticas del país han coincidido en la necesidad de un sistema económico productivo capaz de proporcionar empleo, educación y salud a toda la población, no se ha podido construir un modelo económico estable capaz de atenuar la pobreza, extender la igualdad de oportunidades y generar un mínimo de bienestar para todos los habitantes. Las políticas asistencialistas y distributivas aplicadas por el Estado y por algunos actores sociales han tenido un éxito muy relativo en aliviar la pobreza, en tanto que las desigualdades generadoras de exclusión se han agravado.

El modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, impulsado desde los años cuarenta bajo la tutela y la protección del Estado, instrumentó incentivos a la industria, acceso preferencial a recursos financieros, gasto público en infraestructura, intervención en la regulación económica garantizando la demanda a través del control o la prohibición de las importaciones y subsidios que permitieron mantener bajos los salarios y sostener a la vez la capacidad adquisitiva. De igual modo, se fomentó la producción agrícola por medio de inversión en infraestructura de riego y de una política de precios. Como resultado de la política de incentivos y de una favorable coyuntura internacional en los precios agrícolas, los niveles de crecimiento de los sectores de actividad económica fueron altos: entre 1940 y 1970 el producto industrial creció a tasas promedio cercanas a 6.4% anual (Hernández Laos, 1992: 22) y la producción agrícola aumentó a una tasa anual de 5.7% entre 1940 y 1965 (Yates, 1981).

Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto del Instituto Internacional de Estudios Laborales y el PNUD "Modelos y causas de exclusión social y el diseño de política para promover la integración social".

Sin embargo, a pesar del elevado crecimiento económico y del aumento regular del salario real entre 1950 y 1976, hacia mediados de los años ochenta se calculaba que poco menos del 60% de la población era pobre, del cual casi 35% vivía en condiciones de pobreza extrema (Hernández Laos, 1992: 126-127). Varios autores coinciden en afirmar que el modelo de crecimiento benefició fundamentalmente a sectores medios y altos, en detrimento de los más pobres.

Por otra parte, tampoco el modelo de mercado y liberalización económica instrumentado desde mediados de los años ochenta a raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones, ha logrado disminuir la pobreza. Ello, a pesar de que uno de los objetivos explícitos de las reformas llevadas a cabo bajo el nuevo diseño institucional era elevar los niveles de vida de la población, sobre todo de la más pobre. Además, a raíz del agotamiento del modelo anterior el país no ha podido construir un modelo que permita el crecimiento con estabilidad de las principales variables macroeconómicas. La crisis se ha hecho recurrente y con ella la necesidad de aplicar medidas de ajuste que traen consigo nuevos descensos en el nivel de vida de la población.

Las expresiones de la condición de pobreza han sido documentadas por los índices socioeconómicos. Según datos oficiales, en 1980 sólo 35% de la población tenía niveles de nutrición aceptables, 19% presentaba cuadros crónicos de desnutrición; 23 millones de mexicanos mayores de 15 años (58%) no habían concluido la escuela primaria; 6 millones carecían de instrucción; 45% de la población total (30 millones de mexicanos) no tenían cobertura médica o asistencial de ningún tipo, y sólo 38 de cada cien viviendas contaba con agua entubada, drenaje y electricidad. Además, 35% de los hogares tenía ingresos menores al salario mínimo (COPLAMAR, 1982).

El perfil general de los hogares más pobres ha sido establecido: «tienen mayor número de integrantes que el promedio y una mayor cantidad de niños menores de 12 años de edad, en tanto que la proporción de personas que reciben ingresos es más reducida. La educación promedio del jefe del hogar aumenta en proporción al ingreso; y dentro de cada grupo de hogares, es mayor en las zonas urbanas. Asimismo, el ingreso por negocios propios tiene más importancia relativa en los hogares rurales, en tanto que en los hogares urbanos tienen más importancia relativa los ingresos por salarios» (Levy, 1994).

Si bien es cierto que los altos índices de crecimiento de la población (3.5% anual hasta principios de los años setenta), plantean crecientes dificultades para cubrir los requerimientos de puestos de trabajo, educación, salud, vivienda, etc. que garanticen mínimos de bienestar, este hecho no debe ocultar que un componente central de procesos de exclusión relacionados con pobreza en México es la condición de desigualdad aguda. Las enormes distancias sociales que existen en México son ilustradas por los

siguientes datos: en 1950 el 10% de mayores ingresos era 18 veces más rico que el 10% más pobre; para 1970 esta relación había llegado a 27 veces, y en 1986 a 36 veces.¹

Los estudios macro sobre pobreza en México se han llevado a cabo en dos amplias vertientes: la medición para identificar a la población pobre, con mayores carencias² y las que se relacionan con el funcionamiento del modelo económico, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso. También se han analizado las estrategias de sobrevivencia de los hogares frente al empobrecimiento. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la consideración simultánea de dimensiones sociales, culturales y políticas en la reproducción de la pobreza y en la generación de fenómenos de exclusión social.

Desde nuestro punto de vista, además de estudiar las dimensiones socioeconómicas del problema, es preciso explorar diversos aspectos sociopolíticos y culturales constitutivos de los nudos de relaciones que modulan la visión que tiene la sociedad de la pobreza y la manera como la trata. Un conocimiento más preciso sobre el funcionamiento de los mecanismos sociales relacionados con la pobreza, contribuirá a la definición de políticas. En ese sentido, el concepto de exclusión social permite abordar de manera simultánea diversas dimensiones de la pobreza, relacionándolas. Sin embargo, se debe tener presente que los procesos y fenómenos involucrados en la exclusión suponen diversas articulaciones, las cuales no se desprenden de una misma lógica ni dependen de un principio único ordenador, en torno al cual se organicen todas las relaciones.

El propósito de este trabajo es anotar las principales dimensiones y líneas en las que confluyen procesos de exclusión en los ámbitos económico, político, social y cultural. La mayor parte de los fenómenos relacionados con la exclusión social están identificados: desigualdad extrema, concentración geográfica de la inversión productiva y de las asignaciones presupuestales, pérdida o falta de acceso al empleo y/o a medios de vida y falta de acceso o acceso insuficiente a educación y salud. Además, es preciso considerar otras dimensiones en el análisis de procesos que conducen a la exclusión, como la discriminación social, la falta de acceso al ejercicio de derechos, las estructuras de privilegio, la insuficiente positividad del derecho.

1 Ana Irene Solórzano, Irené Martínez y Antonio Alonso, «Foro México 2010. Escenario base común» (mimeo), México, Fundación Barros Sierra A. C., septiembre de 1985, cuadro 13. Citado en Héctor Aguilar Camín op. cit., p. 230. Otras cifras apuntan distancias más marcadas: 24 veces en 1963, y 35 veces en 1977. C. f. Julio López Gallardo, «La distribución del ingreso en México: estructura y evolución», en Tello y Cordera, (coords.) *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1984, p. 269.

2 Destacan sobre todo los estudios de Boltvinik y Hernández Laos, Levy, Lustig y Szekely.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

Esta línea de exclusión está relacionada con profundas desigualdades sociales, asociadas con la concentración de las principales actividades productivas en tres zonas metropolitanas, producto de la modalidad que adoptó el impulso a la producción industrial: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, sobre todo entre 1960 y 1980. La mayor concentración se ha dado en la zona metropolitana de la ciudad de México. Mientras en 1950 albergaba 20.0% del total de los establecimientos industriales del país, en 1960 recibía el 29.9%. (Garza y Rivera, 1993: 179). En 1980, la capital produjo una porción equivalente a casi la mitad del producto industrial nacional. Monterrey alcanzó un 10.8% de participación en el producto bruto industrial y creció a un ritmo de 5.8% anual, en tanto que Guadalajara creció a tasas promedio de 5.6%. Para 1980 la participación global de las tres zonas en el producto industrial representaba el 67.8% (Ibid.: 186), en tanto que concentraban al 56.2% de los habitantes de las zonas urbanas (Ibid: 184).

Aunada a la concentración territorial, se dio la concentración del producto en empresas grandes y tecnológicamente más avanzadas desde fines de los años sesenta. Mientras la participación de la ciudad de México en el PIB industrial se incrementó de 46% a 46.8%, el peso correspondiente de la PEA (población económicamente activa) y el número de los establecimientos entre 1960 y 70 disminuyó de 45.9% a 41.2% y de 29.9% a 27.9%, respectivamente (Ibid.: 182). En 1985, 77% de las empresas del sector manufacturero eran microindustrias que empleaban en promedio de 2 a 4 personas; 12% de los establecimientos eran pequeñas empresas que empleaban en promedio a 10 trabajadores, y sólo 11% eran grandes empresas (Bizberg, 1992).

Otra zona de atracción se conformó a partir de los años ochenta debido al impulso de la industria maquiladora que favoreció el crecimiento de ciudades fronterizas como Tijuana, cuya población creció a una tasa anual de 5.3%, Ciudad Juárez que creció a una tasa de 3.8% anual y del interior en el Norte del país (Chihuahua, Hermosillo, Monterrey). Además de ello, las actividades relacionadas con la extracción de petróleo conforman otra zona de desarrollo en el Golfo de México, al Este del país.³ Otros núcleos de atracción están conformados por zonas turísticas al sureste y al occidente del país.

El impulso a las actividades productivas en las zonas mencionadas, trajo consigo intensas corrientes migratorias del campo a la ciudad y desordenados procesos de urbanización que favorecieron la proliferación de pobla-

3 Con menor impacto nacional, se encuentra la agricultura intensiva que se ha desarrollado en el noroccidente del país y los centros turísticos como Cancún, Acapulco, Mazatlán y la actividad de algunos puertos. Cf. Daniel Delaunay, «Les fractures spatiales d'un développement discriminatoire: le cas du Mexique». ORSTOM, (mimeo.), p. 5.

mientos en zonas carentes de servicios urbanos. Por ejemplo, en 1976, en Ciudad Netzahualcóyotl, en la periferia de México, la mayoría de los dos millones de personas que vivían en ella no disponían de agua ni de alcantarillado. En la situación de muchos, pero no de todos los habitantes de estas zonas se fundían dos circunstancias, la marginalidad ocupacional y la marginalidad de condiciones de vida (vivienda, drenaje, electricidad, agua corriente, transporte, pavimento) (Castells, 1983: 266). Estas áreas conformaban cinturones de miseria urbanos caracterizados por el hacinamiento, la insalubridad, el desarraigo, la violencia y la descomposición familiar.

El patrón concentrador y polar también se ha dado en la distribución y estructura de la producción agrícola. En un polo se hallan las empresas agrícolas asentadas en la mayor parte de la tierra irrigada, con tecnología moderna que contratan mano de obra barata estacional, proveniente de las comunidades campesinas. En estas empresas se cultivan productos de alto valor comercial dedicados en su mayor parte a la exportación, como los hortícolas y frutícolas provenientes de los distritos irrigados del norte, o bien los ganaderos o los grandes cafetaleros.⁴ Durante más de veinte años estos sectores, que en 1980 representaban entre el 1 y el 4% del total de los productores, fueron favorecidos por las políticas agrícolas y agrarias del Estado (Sánchez y Arroyo, 1994: 152).

El otro polo está formado por una masa de pequeños y medianos campesinos ubicados en minifundios temporales, con limitados medios de producción, en cultivos de autoconsumo o dedicados a la producción de alimentos y materias primas baratas para el mercado interno, quienes vendían a bajos precios los productos que demandaba la expansión industrial. En este amplio grupo podemos distinguir por lo menos dos categorías: por una parte, los medianos productores, en la que se incluyen ejidatarios y pequeños propietarios con cierta capacidad productiva, con tierras de riego o buen temporal que representaban entre 5 y 12% del total de propiedades. Por otra parte, las unidades de economía campesina, que representaban entre 86 y 91% , ubicadas en zonas de temporal de bajo rendimiento, conformadas por productores marginales minifundistas en parcelas ejidales que vendían su propia fuerza de trabajo a la agricultura moderna, como jornaleros agrícolas empleados estacionalmente y cuya subsistencia dependía de la economía campesina (Ibid.).

Esta estructura de concentración y polaridad fue favorecida por las políticas oficiales hacia el sector, las cuales hasta 1970 propiciaron el desarrollo de la agricultura de riego sobre la de temporal, el impulso a la agroexportación a costa de la producción de mercado interno, la extensión de la

4 En los años setenta, se incorporan a la exportación de café pequeños productores minifundistas del sur y el sureste de México, apoyados por el Instituto Mexicano del Café (inmecafe).

ganadería y las siembras forrajeras en detrimento de la producción de granos básicos para consumo humano y la expansión de las transnacionales en agroindustrias encarecedoras de bienes de consumo popular. Todo ello con una mayor protección gubernamental a empresarios agrícolas y una política de precios desfavorable a la pequeña y mediana producción de mercado interno.

La concentración de la inversión industrial y agrícola ha determinado un mercado de trabajo segmentado con fuerte informalización que favorece la exclusión. En términos espaciales, las decisiones de inversión orientadas a las economías de escala dejan al margen a la mayor parte del territorio. En aquellas zonas en las que no se invierte persiste la producción doméstica agrícola o artesanal, en las que la economía monetaria está poco desarrollada. Estas zonas corresponden en términos generales a sitios de poblamiento indígena en los que la producción doméstica y la economía familiar tienen mucha relevancia para los hogares y el salario como porcentaje del ingreso tiene menor importancia. Se trata de zonas que expulsan población. Áreas montañosas, con suelos erosionados y escasas tierras arables en las que el cultivo mecanizado es impensable, y el difícil acceso obstaculiza el aprovisionamiento y la comercialización. Estas fracturas espaciales del desarrollo económico se ubican sobre todo, pero no sólo en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y parte de los estados de Veracruz, al sur y este del país, Hidalgo al centro, etc. Es preciso aclarar que la polaridad y la concentración no implican la ausencia de relaciones entre el mundo del desarrollo y el de la producción no monetaria. Tampoco que en las zonas de desarrollo no haya pobreza ni exclusión social.

El patrón concentrador que ha regido el crecimiento económico, determinó en gran medida las profundas desigualdades sociales y la exclusión de amplios segmentos de la población, tanto en lo que concierne a las asignaciones de la federación, como al gasto en seguridad social. Por una parte, las políticas dirigidas a los sectores más pobres han beneficiado de manera prioritaria a las zonas urbanas y sobre todo a la ciudad de México. Un ejemplo de esto es el programa de subvención a la tortilla y a la leche que cubría sobre todo a los grandes centros urbanos y sólo 15% llegaba a las zonas rurales. Por otra parte, la modalidad de asignación presupuestal de la federación a los estados ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales, debido a que los criterios que la rigen tienden a agravar las disparidades de origen: la cantidad de población, es decir, a mayor número de habitantes, más presupuesto; la eficiencia, que se establece a partir de la capacidad de los estados de recaudar impuestos y, por último, el criterio de carácter compensatorio, dirigido a las entidades menos favorecidas por los otros dos criterios. Los dos primeros criterios tienen más peso en la asignación; juntos equivalen a poco más de 90% (45.17% cada uno). Sin duda, el criterio de eficiencia favorece a aquellas entidades con mayor actividad comercial e industrial, con mercados

internos más desarrollados, y perjudica a los estados en los que predominan las actividades primarias. Para apreciar la importancia de estos criterios de asignación es preciso tomar en cuenta que alrededor del 80% del presupuesto de los estados proviene de la federación.⁵

Estas desigualdades son evidentes en los indicadores sociales, los cuales muestran una distribución geográfica de núcleos de marginación. Las diferencias que muestran las cifras estatales respecto del promedio nacional, son elocuentes: datos de 1988 señalan que en los estados de muy alta marginación, la esperanza de vida al nacer es menor que en los estados de baja marginación: 61.4 años en Oaxaca y 73.7 años en Nuevo León (CONAPO, 1993).

De igual modo, si se analiza la estructura de la mortalidad por edad, sexo y nivel de marginación se observa que la edad al morir depende más del estrato social de pertenencia que de otros factores. La proporción de muertes en cada grupo de edad aumenta con la marginación de ambos sexos. El riesgo de morir de las mujeres de los municipios de muy alta marginación es 36% mayor que en el resto de la población femenina, y en el caso de los hombres, la diferencia es de 24% (*cuadro VI, p. 81, Lozano et al., 1993: 46*) De igual modo, la mortalidad materna aumenta considerablemente: de las 1.477 defunciones maternas que se registraron en 1990, 65% ocurrió en localidades rurales (46% en localidades de menos de 2.500 habitantes). (Lozano, 1993: 69). Más del 60% de las defunciones maternas se presentó en mujeres no aseguradas (*Ibid.:* 69).

La concentración geográfica de las actividades económicas también tuvo efectos en la política asistencial y de seguridad social, cuyo gasto se aplicó de manera prioritaria a las zonas metropolitanas.⁶ La asignación estratificada de recursos conformó una línea de exclusión, ya que la población con derecho a la seguridad social se concentra de manera prioritaria en las zonas urbanas. Patrones de concentración rigieron también el modelo de seguridad social, el cual se halla sumamente jerarquizado y centralizado, tanto geográfica como administrativamente, lo cual se manifiesta en los factores que determinan la disponibilidad de servicios de salud en México: el lugar de residencia, según la distribución geográfica de los servicios, y la pertenencia a alguno de los

5 Luis F. Aguilar Villanueva, «El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes», en *El Nacional*, México, 7 de mayo de 1995, pp.16-18

6 Las políticas asistenciales de carácter general se expandieron gradualmente, a medida que el Estado se fue haciendo cargo de una creciente cantidad de servicios colectivos, hasta alcanzar el mayor número en los años setenta, cuando el gasto público tuvo una gran expansión. A pesar de esta expansión, las erogaciones han sido consideradas insuficientes por los especialistas. Después de 1976, año en que esta proporción representó el 25 % del gasto público federal, empezó a declinar, hasta reducirse al 10% en 1988. No obstante que el gasto general del Gobierno casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el gasto en desarrollo social sólo se triplicó. Esta política asistencial privilegió a los trabajadores asalariados, tanto en las compañías privadas o en los organismos estatales. C. f. Ward, op. cit., p. 28 y cuadro número 1.2, p. 29.

sistemas de seguridad social, que al estar ligados a las relaciones formales de trabajo, discriminan al trabajador agrícola, a la mayor parte de la población rural, a los trabajadores domésticos, al pequeño comercio y a quienes se ubican en la economía informal, sea como trabajadores de empresas o por cuenta propia. Según Lozano et al., «...la organización de la seguridad social en lugar de coadyuvar a una mayor equidad en el acceso a los servicios de salud, ha tendido a profundizar las diferencias» (Lozano et al., 1993: 126).

A partir de la comparación de las tasas de derechohabencia en cada uno de los niveles de pobreza por zona de residencia, Lozano et al. observan «que la diferencia en el acceso a este tipo de servicios entre los pobres extremos que viven en zonas rurales y los que viven en zonas urbanas (28.3 vs. 48.3) es mayor que la que existe entre los pobres extremos en su totalidad y la población de pobres (35.3 vs. 43.4) (Lozano et al., 1993: 126-127).

Las diferencias por entidad son significativas: a nivel nacional, el 45.7% de los jefes de hogar no son derechohabientes, pero en 17 entidades federativas la proporción es superior y oscila entre el 75% (Guerrero) y el 46.6% (Querétaro) (Lozano et al., 1993: 127).

Datos semejantes se registran en otros indicadores sociales: en tanto el promedio nacional de analfabetismo de la población de 15 años y más es de 12.6%, en Chiapas este porcentaje llega a 30.1%, a 27.7% en Oaxaca y a 27.1% en Guerrero (Suárez, 1991: 141-143). Oaxaca y Guerrero ocupan el primero y el tercer lugar en la clasificación de marginalidad elaborada por el CONAPO a partir de indicadores de bienestar social. Oaxaca con el 53% y Guerrero con el 46%. Ambas cifras están por encima de la media nacional que es de 31.74%.

Con el fin de enfrentar la problemática de la extrema concentración de los recursos y actividades económicas, el Gobierno ha planteado la descentralización. Sin embargo, la aguda heterogeneidad que caracteriza al país plantea serias dificultades a la descentralización como paliativo a la pobreza y a fenómenos de exclusión social. La primera razón es precisamente la disparidad de recursos económicos y técnicos de los estados. La capacidad financiera de los estados es muy diversa, en función de la mayor o menor importancia y diversidad de sus actividades económicas. Al lado de estados de gran potencia económica, con mercados internos desarrollados, Gobiernos con capacidad técnica, administrativa y fiscal, que poseen recursos técnicos y profesionales y posibilidad de suplir las funciones de la federación en el suministro de servicios, hay estados en los que prevalecen las actividades primarias y el mercado se encuentra poco desarrollado. No tienen por ello posibilidades de recolectar suficientes impuestos para tomar bajo su cargo diversos servicios. La descentralización implicaría que los municipios asumieran funciones para las cuales los gobiernos locales carecen de competencias legales y de recursos económicos.

Por otra parte, los intereses particulares de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente como grupos de presión, tienden a prevalecer sobre los de la comunidad y en las ciudades se expresan cada vez más los efectos de la fragmentación y la segregación social existente.

LA CRISIS ECONÓMICA

En el ámbito económico, la línea central de los procesos de exclusión es resultado de los efectos combinados de la crisis financiera de 1982, de las medidas de ajuste estructural y liberalización, así como de la dificultad del nuevo modelo económico para generar un crecimiento estable, a pesar de los profundos cambios operados.

Las medidas instrumentadas cancelaron el modelo proteccionista y tutelar vigente hasta principios de los años ochenta, e impulsaron un modelo que privilegia los mecanismos de mercado y la actividad del sector privado como puntales del crecimiento basado en las exportaciones. Se dio por sentado que el modelo generaría por sí solo una dinámica de crecimiento capaz de crear empleos, tarea en la cual no debería intervenir el Estado.

Aunque la política de ajuste logró disminuir la inflación de 159% en 1987 alrededor de 10% en 1993 (Aspe, 1993: 23), y todavía en 1994 logró atraer inversión extranjera e incrementar las exportaciones de algunos productos manufacturados entre 1987-1991, como cerveza, vidrio, petroquímicos y automóviles, el crecimiento no se reactivó de manera consistente. Mientras el crecimiento promedio anual de la economía fue de 4.9% entre 1971-81, entre 1981 y 92 fue de sólo 0.7%. Entre 1985 y 1990 el PIB nacional creció 1.9%, tasa inferior al crecimiento de la población que fue de 2% en el mismo periodo.

La crisis económica afectó de manera especial al sector manufacturero. A partir de 1982 la participación de la industria en el producto y en el empleo cayó, tanto como resultado de las políticas de apertura externa y liberalización de los mercados de trabajo, como de las medidas de reconversión industrial que llevaron a las empresas a disminuir su personal, con el fin de aumentar su competitividad. Ambos factores agravaron las dificultades para generar la cantidad de empleos necesaria al crecimiento de la población. Así, las oportunidades de empleo asalariado o establecido se redujeron, al igual que la proporción o el volumen de individuos que se integran ocupacionalmente.⁷

7 Mientras el PIB nacional creció a razón de 1.7% anual entre 1981 y 1985, las manufacturas lo hicieron a un ritmo promedio de 1.3%, pero tuvieron caídas bruscas en 1982 y 1983 cuando retrocedió 3.0% y 8.1%, respectivamente. Cf. Garza y Rivera, op. cit.

En el sector agrícola, la crisis y el retiro de la intervención del Estado por medio de subsidios, precios de garantía y créditos, tuvieron graves repercusiones. La contribución de la agricultura al PIB disminuyó de 81% en 1981 a 4.2% en 1990 (Banco de México, 1993),⁸ mientras la PEA en las áreas rurales disminuyó casi 3% entre 1980 y 1990.⁹ Los principales afectados fueron los sectores campesinos dedicados a cultivos para el mercado interno.

El crecimiento logrado a partir de las medidas de ajuste no fue lo suficientemente dinámico para recuperar las tasas de empleo del periodo 1971-81.¹⁰ La tasa de crecimiento del empleo remunerado fue significativamente más baja que la tasa de crecimiento de la PEA, con una diferencia anual de 385 000 empleos. Recientemente esta diferencia se ha ampliado considerablemente. Algunas estimaciones sugieren que la PEA aumentó alrededor de 1.2 millones de personas anualmente entre 1990-92, pero sólo 28% ha podido encontrar un empleo en el sector formal.

Durante el período de ajuste estructural, la cantidad de gente pobre continuó aumentando y la distribución del ingreso empeoró. Medida por medio del coeficiente de Gini la desigualdad del ingreso aumentó de .450 a .475 entre 1984 y 1992. Entre 1989 y 1992, el ingreso medio de las familias más pobres cayó casi 7%, en tanto que el ingreso de las familias más ricas creció 11.3%. Sólo 21% de las familias mexicanas superan el ingreso de tres salarios mínimos mensuales, mientras que 54% de las familias tiene ingresos mensuales por debajo del salario mínimo.

Estudios realizados en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara muestran que el porcentaje de la fuerza de trabajo con estos ingresos por debajo del salario mínimo es menor en los centros urbanos. La proporción de la fuerza de trabajo que gana menos de un salario mínimo fue de 31% en México, 29.3% en Guadalajara y 20.5% en Monterrey. Esta proporción au-

-
- 8 Es preciso recordar que desde mediados de los años sesenta la agricultura venía experimentando una severa crisis, como producto de la cual México dejó de ser exportador de productos agrícolas en 1974, año en que se transformó en importador de bienes agropecuarios, incluidos granos básicos como el maíz. La participación del empleo agrícola en el empleo total disminuyó de 39.4% en 1970, a 29.2% en 1980. G. Garza y S. Rivera, op. cit., p. 184. Entre 1967 y 1980 la producción agrícola aumentó solo a una tasa promedio anual de 2.26%, en tanto que la población creció a una tasa de 3.5%. La crisis se ha asociado al agotamiento de la extensión de cultivo y la mala calidad de las dotaciones de tierras de la reforma agraria; a la disminución de la inversión del sector público en proyectos de riego; al hecho de que los términos de intercambio entre la agricultura y la industria fueron cada vez más desfavorables para la agricultura, y a la falta de inversión privada. Yates, op. cit.
- 9 En 1980, la PEA en el campo (5 699 971), representaba 25.83% del total de la población económicamente activa (22 066 084), mientras que en 1990 (5 300 114) solo representaba 22.03% del total (24 063 283). INEGI, X y XI Censo General de Población y Vivienda 1980 y 1990.
- 10 Durante este periodo algunas actividades económicas mostraron una considerable capacidad de creación de empleo, como la de equipo y material de transporte, (con una tasa promedio anual de crecimiento de 19.7%), petroquímica básica (16.9%), servicios educativos (11.2%), y la construcción (10.1%).

menta en la población analfabeta. Alrededor de 50% en estas dos últimas ciudades, y 60% en la ciudad de México (Muñoz y Suárez, 1990: 17).

Según datos oficiales, entre 1984 y 1989 la proporción de hogares en pobreza extrema aumentó de 11.4% a 14.1%, y aun cuando cifras muy optimistas señalan que la pobreza extrema disminuyó a un 11.8% de los hogares en 1992, es decir, 13.6 millones de personas, la extrapolación de la tendencia calcula el total de personas en pobreza extrema en 17.9 millones.¹¹ El total de personas pobres aumentó 23.6% entre 1984 y 1992. Alrededor del 80% de los pobres se localizaron en las zonas rurales. El empobrecimiento creciente de la población rural es evidente en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios pagados a los trabajadores agrícolas, que se redujo en 51% entre 1982 y 1991, así como en el hecho de que el ingreso total (monetario y no monetario) de la población rural equivalga al 46% del correspondiente a la población urbana.¹²

Es preciso tomar en cuenta que en 1988 se requerían 4.78 salarios mínimos para cubrir el costo de la canasta básica. Esto explica porque el número de trabajadores por familia aumentó de 1.49 a 1.59 entre 1977 y 1984, y a 1.63 en 1992.

Por otra parte, la crisis de la agricultura aceleró la migración hacia las ciudades, hacia Estados Unidos o hacia los campos de cultivo del centro y Norte del país. Pero las ciudades ofrecen cada vez menos oportunidades de empleo remunerado. De hecho, en las ciudades se ubica uno de los sectores en los que los efectos de exclusión de la crisis y del nuevo modelo han sido más graves: los trabajadores industriales (Szekely, 1994: 169). Los migrantes tienen como única opción desempeñar oficios precarios o subsistir por medio de distintas formas de mendicidad disfrazada o abierta.

Por su parte, los pobres rurales que no migraron constituyen el sector más excluido. Si, como hemos visto en el apartado anterior, la concentración geográfica de las actividades económicas y la asignación concentrada de presupuesto marginaban núcleos de población, la crisis económica y el retiro del Estado contribuyeron a agravar esta marginación. No hay que olvidar que el ajuste estructural significó, entre otras medidas, disminuir 9.32% en términos reales el gasto público destinado a desarrollo social, y 54% el destinado a desarrollo rural entre 1984 y 1989 (Szekely, 1994: 151).

Las dificultades experimentadas por las actividades económicas se han expresado en dos aspectos, el primero se refiere a la expulsión del mercado laboral de individuos hasta entonces incluidos, que tenían acceso al disfrute

11 CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México*, México, 1993. Según los especialistas, esta disminución se logró moviendo el límite de la línea de pobreza, de tal modo que los pobres extremos pasaron a ser considerados como pobres moderados.

12 NEGI, *Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares*, México, 1984.

de elementos de bienestar relacionados con su pertenencia al mercado formal y que al perder el empleo perdieron, ellos y sus familias, el acceso a la seguridad social, dado que ésta se halla vinculada con el empleo formal. Este tipo de exclusión afecta a obreros despedidos por cierre de plantas o por reorganización interna de las industrias. El segundo aspecto se refiere a los obstáculos de acceso para quienes ingresan por primera vez al mercado de trabajo, dada la dificultad de la economía para crear la cantidad de empleos que requiere el crecimiento de la población.

Los intensos procesos de desindustrialización ocurridos en las grandes ciudades y en las zonas metropolitanas del país, con su secuela de pérdida de empleos asalariados y estables y de terciarización de la economía, convirtieron un proceso que originalmente fue de pérdida de fuerza de la movilidad ocupacional, en pérdida de oportunidades, y ha provocado la oscilación entre la parálisis del progreso individual y la exclusión virtual. Las expresiones de esta exclusión del futuro, se dan ya sea como malestar social, movilización para presionar por la obtención de demandas o acceso a oportunidades, o bien como simple deterioro: delincuencia, anomia, desesperanza social. Al lado de la proliferación de demandas organizadas que intentan una y otra vez hacerse escuchar, se multiplican las pandillas de barrio, las bandas de jóvenes que compensan el hacinamiento de la vivienda familiar, la pérdida de futuro y la falta de empleo y oportunidades apropiándose de segmentos del espacio urbano y de la seguridad. Este fenómeno configura respuestas a una situación de creciente polarización social y dualización uno de cuyos componentes es el repliegue hacia valores espacialmente fragmentados, con culturas ligadas al barrio, a los territorios de las bandas.

LAS ESTRUCTURAS DE PRIVILEGIO

Si bien la crisis y el ajuste estructural tienen repercusiones de exclusión, no son la única fuente. Otras modalidades que contribuyen a excluir en el campo laboral y del ejercicio de derechos, emanan del modelo de integración post-revolucionario, vigente en el país desde los años cuarenta hasta principios de los años ochenta. Paradójicamente, provienen de la preeminencia de los derechos sociales por encima de los individuales.

La raíz de estas modalidades de exclusión se encuentra en el hecho de que toda la legislación concerniente al acceso a derechos sociales, enmarcada en un modelo corporativo, privilegió a las organizaciones por encima de los individuos. Tanto las leyes reglamentarias relacionadas con los trabajadores, como la Constitución y diversas prácticas políticas, desalentaron la figura

de ciudadano y fomentaron la de masas, sectores organizados en agrupaciones reconocidas y relacionadas con el Estado.¹³ Esta característica dificultaría el reconocimiento social de derechos individuales y ciudadanos, y favorecería que se diera preeminencia social a la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales. Ello permitiría una alta discrecionalidad al Gobierno frente a los distintos sectores y grupos sociales.

En la Constitución Política sancionada en febrero de 1917, además de preceptos políticos se inscribieron preceptos sociales; al lado de las normas políticas que rigen al país se incluyeron cuestiones sociales, convirtiendo a estas últimas en componentes de los fundamentos jurídicos del Estado, particularmente los artículos 27 y 123.¹⁴

La inserción de cuestiones sociales en la definición política de la nación motivó que las reivindicaciones de los trabajadores, los obreros y los campesinos trascendieran su carácter de asuntos de interés privado, se convirtieran en cuestiones jurídico-políticas, y pasaran a ser asunto público, quedando por ello dentro de la competencia del Estado.¹⁵ Una de las repercusiones de incorporar demandas sociales en el mismo lugar de la definición de los fundamentos políticos de la nación fue que se sentaron las bases para restar importancia a la función normativa del derecho y para privilegiar a los agrupamientos sociales por encima de los ciudadanos y del respeto a los derechos humanos individuales. Este rasgo de la conformación del régimen propició que la esfera del derecho tuviera una escasa capacidad regulatoria, siendo objeto de influencias provenientes de otros ámbitos, y que esta influencia fuera aceptada socialmente.¹⁶

13 Varios autores coinciden en que la consolidación histórica del predominio de las masas por encima de la figura del individuo se encuentra en el cardenismo. A. Gilly señala como elemento central el recurso de Cárdenas a la movilización de las bases de los grandes sindicatos para dirimir el conflicto de poder con Calles. A. Córdova pone el acento en la capacidad organizativa de las corporaciones que contribuyeron a formar el Partido de la Revolución Mexicana, antecesor del PRI y en el hecho de que la base organizativa haya sido las agrupaciones, no los individuos. Cf. Adolfo Gilly, «PRI: la larga travesía», Nexos, México, núm. 91, julio de 1985, p. 24, y Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, ERA, Serie Popular, núm. 26, México, 8ava. ed., 1986, pp. 147-149.

14 El artículo 27, vigente hasta 1991, estipuló la obligación estatal de repartir tierras cuando así lo solicitaran sectores del campesinado, estableció la propiedad social por medio del ejido y prohibió la enajenación o venta de las tierras ejidales. El artículo 123, vigente hasta ahora, estableció el derecho al trabajo y diversos derechos comprendidos en el ámbito laboral, como jornada máxima (ocho horas), derecho de huelga, prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1990, artículos 27 y 123, y Adolfo Gilly, op. cit., pp. 20-21.

15 Gilly, op. cit., p. 21.

16 Ilustrativo de esta aceptación es el hecho de que en una encuesta sobre cultura política realizada en 1994 a partir de una muestra representativa en todo el país, el 57.9% de los entrevistados prefería no obedecer las leyes u optar por cambiarlas, antes que obedecerlas. Sólo 36% sostenía que era preciso obedecer siempre las leyes. C. f. Varios autores, *Los mexicanos de los noventa. Una encuesta de actitudes y valores*. (mimeo.), 1994.

En virtud de la aquiescencia social a la falta de autonomía del derecho y de las relaciones corporativas del Estado con grupos sociales, la ciudadanía sólo se adquirió de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado. Este predominio de los derechos sociales de las organizaciones sobre los derechos políticos individuales influyó a su vez en que en el imaginario social se extinguiera prácticamente la figura de individuo y se inhibiera la afirmación de los derechos y garantías individuales como criterio básico de la convivencia social.

Lo que cabe destacar para los fines de nuestra argumentación es en primer término que las insuficiencias en el plano de los derechos individuales y de la positividad del derecho favorecen la exclusión en ámbitos tales como el respeto a los derechos individuales o el cumplimiento de las normas laborales. Este efecto excluyente se agrava a raíz de las medidas inscritas en el ajuste estructural y la reforma del Estado, debido a que se ha eliminado la función protectora que permitía compensar por la vía de la inclusión política (satisfacción de demandas mediada por organizaciones) la defectuosa vigencia del régimen de derecho. Ya el pertenecer a una organización gremial no garantiza el acceso a la ciudadanía, ni la pertenencia a un sindicato la estabilidad en el trabajo, ni la subordinación al partido oficial mayores posibilidades de respeto a los derechos humanos. Pero tampoco el derecho ha adquirido positividad y capacidad regulatoria, ni todos los individuos son considerados ciudadanos.

Estos rasgos de cultura jurídica y su incidencia en el funcionamiento del ámbito jurídico-administrativo tienen repercusiones más graves entre los más pobres, entre aquellos que carecen de adscripción orgánica y/o entre quienes, como los miembros de comunidades indígenas, provienen de mundos culturales distintos, cuyos referentes simbólicos son diversos. Sobre todo entre quienes carecen de relaciones primarias o de participación en agrupaciones (redes secundarias) que les permitan ser escuchados en las instancias administrativas del Estado. Para estos sectores, la falta de desarrollo de capacidades básicas, la carencia de recursos económicos y de redes de relaciones, también significa el abuso de sus derechos, la exposición a la arbitrariedad. La coexistencia de esta arraigada cultura jurídica en la que la ley no ocupa un primer plano con el cumplimiento puntilloso de las formalidades del derecho, agrava los fenómenos de exclusión.

En estrecha relación con la dimensión anterior, una línea que también emana del modelo de integración se deriva del carácter corporativo del régimen político mexicano y de su sustentación en agrupaciones sectoriales.¹⁷

17 Según la definición de Schmitter, «El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Esta-

Esta modalidad de agregación y representación de intereses conforma una línea que alude a una estructura de privilegio que beneficia a las cúpulas sindicales y a otra que se refiere al uso diferenciado de los recursos en favor de determinados grupos sociales (población sindicalizada), excluyente de quienes no laboran en el sector formal de la economía, o de los no sindicalizados; es decir, de la mayoría de la población.

Dadas las atribuciones que se arrogó el Estado en las relaciones laborales —otorgar o negar el registro a los sindicatos, facultad de arbitrar en los conflictos laborales, de legitimar las huelgas, determinando su legalidad o ilegalidad—,¹⁸ los sindicatos tendieron a convertirse en instituciones semiestatales o semicorporativas en las que se ha premiado a las instancias dirigentes y se ha elevado a los representantes sindicales por encima de sus representados.¹⁹ Un mecanismo clave para proteger el monopolio de la representación gremial de las organizaciones oficiales ha sido el binomio cláusulas de exclusividad-exclusión, contemplado por la normatividad laboral.²⁰

Acorde con los propósitos de integración, la política de bienestar auspiciada por el régimen post-revolucionario estaba animada por el propósito de abarcar a la mayor cantidad de beneficiarios. Sin embargo, su instrumentación estuvo regida por una lógica de beneficio sectorial que favoreció a los trabajadores del sector formal de la economía y fundamentalmente a los habitantes de zonas urbanas, dada la concentración de las principales actividades económicas en algunas áreas.

Los mecanismos de seguridad social incluyen el disfrute de diversos beneficios además de la atención curativa: pago de incapacidad por enfermedades, jubilación, indemnización por accidentes, indemnización a familiares por muerte, pago de incapacidad por parto, etc. Además, acceso a préstamos y a otros elementos adicionales de bienestar para los trabajadores sindicaliza-

do, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos». Philippe Schmitter, «¿Continúa el siglo del corporatismo?», en Philippe Schmitter, *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, p. 46.

- 18 Las relaciones corporativas con el sector obrero fueron moldeadas a partir del sustento jurídico dado por la Ley Federal del Trabajo, emitida en 1931.
- 19 Un rasgo estrechamente relacionado con la capacidad de interlocución era la función gestora desempeñada por la cúpula sindical, la cual movilizaba a la vez que contenía las demandas de sus agremiados.
- 20 La cláusula de exclusividad ordena otorgar el registro a una sola organización en la misma fuente de trabajo. La cláusula de exclusión prescribe que el trabajador que actúa contra la organización sindical puede ser despedido de su trabajo. Aunque originalmente esta cláusula pretendía evitar la división de los trabajadores si se formaban varios sindicatos en la misma fuente de trabajo, en la práctica ha funcionado como un instrumento para expulsar a los disidentes u opositores de la dirigencia sindical reconocida. Cf. Héctor Aguilar Camín, op. cit., pag. 70. Otro mecanismo que contribuyó a reforzar el control de las cúpulas sindicales fue otorgarles injerencia en la contratación de nuevos obreros.

dos, que a raíz de la crisis y del nuevo modelo han sido severamente restringidos, como vivienda.

En lo que se refiere a la población no asalariada, entre la que se encuentran los habitantes de las zonas rurales, los migrantes y los trabajadores de la economía informal, el sistema de salud cuenta con hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, financiados con fondos públicos. El alcance de estos servicios se ha limitado a la atención curativa.

En la medida en que la política de seguridad social ha otorgado beneficios estratificados, ha sido discriminatoria. Ha excluido por un lado a todos aquellos que no trabajan en la economía formal y, por otro, a aquellos que trabajando en la economía formal no pertenecen a un sindicato. Cabe recordar la preferencia por atender a grupos organizados verticalmente en sindicatos reconocidos por el Estado, constitutiva del modelo de integración.

Por otra parte, el hecho de que la crisis de 1982 y la instrumentación de un modelo económico basado en la regulación por medio del mercado y en el fomento a las exportaciones hayan erosionado severamente las bases del modelo corporativo, más que eliminar los rasgos de privilegio cupular del modelo, han conducido a la pérdida de la función de representación de intereses, permaneciendo sólo la de control vertical. Es preciso tener en cuenta que la lucha contra la inflación y el impulso a la competitividad de las empresas han descansado en la contención salarial, al igual que en los despidos de personal ligados a la reconversión industrial, todo lo cual se ha hecho recurriendo a la capacidad disciplinadora de las cúpulas sindicales.

La flexibilidad en la organización del trabajo dentro de las empresas ha significado eliminar de los contratos colectivos las cláusulas que limitaban el uso de subcontratistas de trabajadores eventuales y de confianza, el establecimiento de la movilidad interna entre puestos, categorías o departamentos, la disminución de la injerencia sindical en las sanciones a los trabajadores o en los mecanismos de ingreso de nuevos obreros al trabajo, así como la implantación de incentivos limitados por productividad. También disminuyó la parte fija de los salarios, incrementándose su componente variable.²¹

Carentes de los recursos para la representatividad de demandas e intereses sectoriales, los sindicatos han visto deteriorarse su capacidad de influencia en la fijación concertada de los salarios y en los asuntos internos de las empresas, a la vez que se mantiene su reconocimiento exclusivo por parte de las autoridades. Así, se ha ensanchado la vía para las relaciones clientelares sin sustento en una estructura de intercambio institucionalizada (apoyo a cambio de bienestar), es decir, estable e inserta en objetivos de desarrollo, o bien para la utilización de la posición de poder para fines estrictamente par-

21 Norberto García (1992), «Ajuste estructural y mercado de trabajo: México 1981-1991». (mimeo.), PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1992.

ticulares, sin retribución en las condiciones de trabajo de los agremiados, tolerada y auspiciada por la preeminencia de las organizaciones sobre los individuos.

En el marco del nuevo modelo económico, los privilegios otorgados a las cúpulas sindicales por el modelo de integración post-revolucionario y la perversión de sus funciones han contribuido a la precarización de las condiciones de trabajo y de disfrute de derechos de los obreros. Se ha favorecido la proliferación de los llamados «contratos de protección», sobre todo en la industria maquiladora, en virtud de los cuales el sindicato cobra sus cuotas a los agremiados y eventualmente a los empresarios (como pago de garantía contra huelgas e inquietud laboral), pero no interviene prácticamente en ninguna otra actividad que implique la defensa de las condiciones de trabajo de sus agremiados de trabajo. En el ámbito agrícola, en los campos de cultivo del norte y noroeste del país, los dirigentes sindicales atraen y contratan mano de obra por cuenta de los propietarios y reciben a la vez las cuotas de los jornaleros agrícolas migrantes, sin atender al cumplimiento de las demandas.

PROFESIONALIZACIÓN

Otra línea de exclusión se da en el marco de procesos institucionales y de profesionalización en los que están insertas las políticas públicas. Esta línea plantea una compleja problemática que está relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y de infraestructura, pero que no depende sólo de éstos, ni de la vigencia de derechos sociales. Nos referimos a la profesionalización en dos sentidos, tanto en lo que concierne a la formación de cuadros, como a la posibilidad de un tratamiento neutro de los pacientes, por encima de los prejuicios y preferencias personales. En este último sentido, la deficiencia en los procesos de profesionalización en tanto tratamiento neutro de los pacientes lleva a conductas discriminatorias que excluyen a los usuarios del disfrute de servicios públicos, a pesar de que los programas públicos los contemplen. Estas conductas actúan en contra de objetivos de política social que orientan la política estatal de integración. Entre otros, el propósito de desarrollar el capital humano por medio de la educación, la salud, la destreza, con el fin de crear condiciones que permitan el acceso a mejores ingresos.

El ejemplo que se expone a continuación ilustra sobre los obstáculos que encuentra la instrumentación de una política pública. Está extraído de experiencias de los jornaleros migrantes indígenas, y constituye un prototipo de una discontinuidad que produce exclusión. El reglamento del Seguro Social

Obligatorio para los Trabajadores del Campo, expedido en 1960, contempla la protección a la salud de los trabajadores estacionales del campo, y prevé las siguientes prestaciones: atención médica, farmacéutica y hospitalaria para los trabajadores, sus esposas y sus hijos menores de 16 años, y compensación monetaria al trabajador en caso de accidentes de trabajo, equivalente a la mitad del salario durante el tiempo de la incapacidad (Sánchez y Arroyo, 1993: 167). El sistema de financiamiento es tripartito, al igual que el del IMSS (Instituto Mexicano Seguro Social).

Con el fin de dar acceso a los jornaleros que migran en la época de cosecha a los campos agrícolas del noroeste del país (en Baja California y Sinaloa), se ha establecido un sistema de «pases», a partir de las contribuciones del propietario de la empresa al IMSS. Cada pase da acceso a los trabajadores o a sus familias a los servicios de salud que esa institución tiene en el área. Sin embargo, es frecuente que los miembros del personal médico de la institución se nieguen a dar el servicio a los indígenas porque se trata de «indios». Esta conducta de discriminación social muestra cómo un insuficiente proceso de profesionalización conduce a la exclusión virtual de usuarios que programáticamente están incluidos. Dado lo impensado e imprevisto de esta conducta en esos ámbitos, no se han incorporado medidas disciplinarias por esas causas, de ahí que no haya mecanismos que contemplen sanciones eficaces contra estas conductas, o que eviten sus consecuencias a los usuarios de los servicios. Este problema se agrava porque el igualitarismo no es un valor arraigado en la sociedad mexicana. En la ya mencionada encuesta de valores, 68% de los entrevistados consideró de manera rotunda que las costumbres de los indígenas son un obstáculo para el progreso de las regiones donde habitan.

Respecto de las dificultades que plantea el abordar este problema, es elocuente el hecho de que parte del trabajo efectuado por el Programa Jornaleros en Solidaridad en favor de los jornaleros migrantes en los campos de cultivo del norte del país, consiste en convencer a algunos de los miembros de los servicios médicos de no discriminar a los jornaleros indígenas migrantes y brindarles atención profesional adecuada y oportuna.

Otro aspecto de los procesos de profesionalización relacionados con fenómenos de exclusión se refiere a la compleja trama que conforman la inadecuada formación de cuadros y la ausencia de mecanismos institucionales para exigir y lograr una atención eficaz de los pacientes, sobre todo de aquellos con menos recursos. Una atención ineficiente no significa exclusión por falta de atención médica, pero sus resultados son en numerosas ocasiones semejantes, sobre todo cuando se trata de la población más pobre.

Ambos ámbitos de los procesos de profesionalización actúan en contra de los objetivos de integración social y del acceso al ejercicio de derechos, debido a los cuales se da una exclusión virtual de los sectores más vulnera-

bles de la población, generalmente miembros de comunidades indígenas, campesinos en economía de autoconsumo, subempleados o desempleados urbanos, carentes de acceso a los servicios que proporciona el empleo formal. A la vez, estos fenómenos contribuyen a agravar los efectos del patrón concentrador.

EXPERIENCIAS Y DIFICULTADES EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Un componente fundamental de la problemática de los procesos de exclusión es la dificultad del sistema para reintegrar y reincorporar a los excluidos, en virtud de la complejidad de estos fenómenos. Estas dificultades comprenden una amplia gama de problemas que se hacen evidentes cuando organismos públicos y privados instrumentan medidas para revertir los procesos de exclusión. Un primer aspecto es la compleja relación que existe entre marginalidad y recursos, ya que no hay correspondencia mecánica y automática entre la magnitud de la marginalidad con los recursos que se asignen para revertirla. El problema de la exclusión no es sólo un asunto de recursos económicos, sino de modalidades de tratamiento que deben contemplar la diversidad y la heterogeneidad, así como la existencia de lógicas muy apartadas de la lógica del mercado.

Por otra parte, también es preciso tomar en cuenta factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales, como distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones e indiferencia de los beneficiarios (Aguilar, 1993: 26).

Los esfuerzos en el combate a la pobreza y la exclusión social que se llevan a cabo desde el Estado y desde organizaciones no gubernamentales, constatan estas dificultades.

El programa de política pública de mayor alcance instrumentado a partir del ajuste estructural para paliar la pobreza y la pobreza extrema ha sido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Fue creado en diciembre de 1988 por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, cuyas condiciones de pobreza se habían agravado por la crisis.²²

PRONASOL fue concebido para atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social, como

22 *Diario Oficial*, México, 6 de diciembre de 1988, pp. 7-9.

salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, electricidad, etc.), y acceso al empleo. En virtud de ello, se caracterizó por multiplicidad de programas, lugares de aplicación, y en su planeación y ejecución participan numerosos actores sociales: organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos —centralizados y descentralizados— e instancias de la Administración Pública —federal, estatal y municipal. Los recursos destinados al programa aumentaron de 1 640 millones de nuevos pesos en 1989, a 9 233 en 1994,²³ y pasaron de representar el 0.32% del PIB, a significar el 0.73% del PIB, respectivamente.²⁴

La diversidad de aspectos y programas que impulsa PRONASOL hace difícil una evaluación general de sus logros en términos de los objetivos formulados de combatir la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, se pueden establecer algunas líneas de tensión que obstaculizan su desempeño: una primera observación se refiere a un problema que forma parte del debate sobre la pobreza, ya que la provisión de servicios básicos como modalidad fundamental de la lucha contra la pobreza extrema, plantea serias interrogantes. La más importante se relaciona con dos criterios alternativos para medir la pobreza: la falta de acceso a los servicios básicos, y la disponibilidad de un ingreso por debajo de la línea de pobreza. A pesar de que a menudo coinciden ambos criterios de pobreza en la misma población; es decir, que quienes no tienen acceso a servicios básicos tampoco lo tienen a un ingreso por encima de la línea de pobreza, también es posible la falta de convergencia, y entonces se da el caso de población con acceso a servicios básicos, pero con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Este fenómeno es frecuente en épocas de crisis económica, en ciudades dotadas de servicios.

La dificultad para elevar el ingreso por encima de la línea de pobreza mediante la provisión de servicios básicos sin crear empleos, ha sido constatada por un estudio elaborado en el Estado de Morelos a partir de una metodología auspiciada por el Comité Técnico de Evaluación de PRONASOL, en el que se analiza, entre otros, el impacto del programa en reducir las dos expresiones de pobreza en el Estado de Morelos, concluye que sólo logró reducir en un 8.15% el índice de pobreza medida por el ingreso, y en un 24.6% las carencias de servicios públicos (Chávez, Moctezuma y Rodríguez 1994:34-35). Este problema adquiere una nueva dimensión debido a la tendencia que muestran los índices de pobreza a disminuir más en las zonas de mayor desarrollo relativo, y menos en las más atrasadas. El mencionado estudio señala

23 Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 1994, pag. 441. Las cifras se refieren al gasto ejercido bajo el rubro Solidaridad y Desarrollo Regional, vía Ramo XXVI. Incluye presupuesto asignado a entidades operativas que trabajan de manera conjunta con Pronasol.

24 Cálculos elaborados a partir de cifras oficiales, publicadas en el Sexto Informe de Salinas de Gortari, op. cit., pag. 27. Sólo se incluye PRONASOL, no el conjunto del gasto social.

que en la zona norte del Estado de Morelos, considerada de mayor desarrollo relativo, la pobreza disminuyó en mucho mayor proporción (66.67%) que en la zona este, de mayor atraso (4.22%) (Ibid.).

En el plano de la modalidad de operación, diversas características del programa influyen en el hecho de que los beneficiarios no sean la población más vulnerable, como se propone PRONASOL, sino aquélla con mayor capacidad de organización. Aunque estas características varían por programa, en términos generales podemos señalar que la minuciosa y especializada reglamentación orientada a mantener el carácter selectivo del programa, implica un saber y conocimientos de los que carece la población en general, pero sobre todo la que se halla en situación de extrema pobreza. En esta población se dan los mayores porcentajes de analfabetismo y el menor acceso a la información, y aunque el programa de apoyo al servicio social trató de subsanar este problema proporcionando apoyo para llevar a cabo los proyectos, no se logró del todo.

Personas que llevan a cabo programas de apoyo a la producción por medio de una metodología de carácter participativo bajo un enfoque integral, se refieren a los obstáculos que plantea el hecho de que haya plazos delimitados para ejercer los recursos, los cuales están pensados con una lógica parceladora, debido al requisito de organizar comités ad hoc para cada una de las obras. En efecto, al principio del año hay que elaborar el o los proyectos para solicitar fondos, los cuales tardan de 3 a 5 meses. Cuando llegan los fondos, hay que ejercerlos antes de que finalice el año y no siempre se puede esperar a que la gente del campo, que tiene ritmos y tiempos propios, cuya modulación se halla ligada a los cambios de estaciones (lluvias-secas), y no a la lógica de mercado ni a la oportunidad económica, aprenda a seguir los procedimientos y a definir prioridades en un lapso muy breve; de ahí que sea necesario apresurarla con el trabajo a efectuar para poder ejercer los recursos, con lo cual se desequilibra el enfoque integral y la posibilidad a largo plazo de la autonomía económica de las comunidades.²⁵

De igual modo, la dificultad de PRONASOL para combatir la pobreza extrema surge en algunos casos del cumplimiento de los requisitos de eficiencia técnica y de criterios de mercado. En efecto, a pesar de que PRONASOL se propone explícitamente como un programa de combate a la extrema pobreza, la lógica y los procedimientos operativos de algunos de sus programas, sobre todo el de Empresas de Solidaridad, no pueden, por su propio carácter, beneficiar a esta población. El Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), creado en 1992 como instrumento para apoyar proyectos productivos, supone la capacidad por parte de los beneficiarios de aportar 65%

25 Entrevista con Rosario Robles, participante en un proyecto de desarrollo de la comunidad en el estado de Morelos, Cuernavaca, abril de 1994.

del capital, lo cual es un requisito para que el Estado invierta capital de riesgo en al fomento a la producción. La dificultad que experimentan grupos en extrema pobreza para solventar este requisito es evidente, pero además, entre los criterios para aprobar los proyectos se encuentra la capacidad organizativa, la solidez del grupo, lo cual se justifica en términos de una racionalidad de inversión productiva, pero excluye a grupos en extrema pobreza como posibles beneficiarios, ya que precisamente en éstos se dan los mayores obstáculos a la organización.²⁶

Las dificultades que enfrentan iniciativas particulares para aliviar la pobreza ilustran bien los obstáculos que existen para reincorporar a los excluidos. La más importante se refiere a la posibilidad de autosustentación de la población que se pretende incluir.

En el Estado de Morelos, dos antropólogas se propusieron demostrar la eficacia de una metodología participativa de carácter integral para atacar la pobreza y fenómenos de deterioro social. Con este objetivo, partieron de criterios de marginación para escoger las zonas de trabajo más adecuadas, para lo cual utilizaron los índices de marginalidad establecidos por el CONAPO,²⁷ de este modo, seleccionaron a tres comunidades (Los Tepehuajes, El Limón y Los Sauces) ubicadas en la llamada selvita de Chinameca, la cual se localiza en las laderas erosionadas de la montaña. Algunos de los habitantes eran ejidatarios cuya producción los ubicaba en el límite de la subsistencia. Además, había un problema de cacicazgo que influía en la mala distribución del agua, muy escasa en la zona y en virtud del cual una persona se consideraba y era considerada con derecho sobre el exiguo recurso. En virtud de la falta de recursos naturales adecuados, ya que el suelo es muy pobre y la tierra poco productiva, las condiciones de la comunidad estaban cercanas a la desintegración social. La experiencia de este grupo expresa bien los niveles de abandono social que trae consigo el proceso de exclusión. Había una gran apatía, desintegración social, corrupción, deterioro social. La comunidad se había convertido en zona de refugio de abigeato. La corrupción se daba en connivencia con los funcionarios de la entidad estatal encargada de proporcionar crédito.

A partir de un diagnóstico de las necesidades, tanto domésticas como de producción, se desarrolló un proyecto integral en las tres comunidades: vivienda, letrinas, rehabilitación de infraestructura, mejoramiento de cultivos,

26 Entrevista con Roberto Ramírez, funcionario del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), mayo de 1994.

27 Los índices de marginalidad del CONAPO fueron elaborados a partir de indicadores sociales, como analfabetismo de mayores de 15 años, % de viviendas con hacinamiento, etc. Se trata sin duda de un instrumento dirigido a ubicar a la población con mayor vulnerabilidad tanto desde el punto de vista de la oferta, es decir, de lo que Hirschman ha llamado «boletos de entrada» para acceder al mercado de trabajo y lograr mejores ingresos, como desde el punto de vista de condiciones de bienestar, tanto de las viviendas como de provisión de bienes públicos (electricidad, agua), etc.

educación. Se otorgaron créditos sin intereses para mejorar la productividad del maíz y el frijol, diversificar la producción y rehabilitar las zonas de riego, y se les dio asesoría técnica. Como resultado, se logró incrementar y diversificar la producción, mejorar los suelos y, durante el tiempo que duró el proyecto, se detuvo la migración.

El objetivo de lograr una integración microrregional de las tres comunidades diversificando y aumentando la producción, no se alcanzó. A pesar de que fue posible introducir la producción de plantas de ornato, no se tuvo la capacidad de competir en el mercado, dada la pequeña escala de la producción. Sin duda, esta experiencia ilustra sobre las dificultades que entraña la inserción de acciones que se efectúan en el plano micro, en la macroeconomía, y expresa bien los problemas que enfrentan los esfuerzos que carecen de capacidad de eslabonar cadenas productivas.

CONCLUSIONES

La complejidad de los procesos de exclusión social implica que en éstos se encuentran involucrados diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que no necesariamente se encuentran relacionados entre sí.

Parte esencial del conjunto de relaciones que subyacen en los procesos de exclusión social en México, reside en el patrón de concentración geográfica de las principales actividades económicas que privilegió a unas cuantas zonas del país, a las ciudades a costa del campo y a las actividades urbanas a costa de la producción agrícola. Las profundas y extremas desigualdades sociales conducen a la exclusión cuando generan estructuras y condiciones de competencia en las que amplios sectores de la población, por razones de su formación, o debido al lugar en el que habitan, etc., no pueden tomar parte. Así, se evita o impide el acceso a la satisfacción de necesidades básicas, como la alimentación y la atención a la salud, de vastos sectores de la población. Las extremas distancias sociales constituyen en sí segmentos de exclusión, en gran medida porque llevan a una lógica de abandono virtual de los sectores más vulnerables.

En el marco de esta estructura de desigualdad excluyente, el modelo económico puesto en marcha a raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones, trajo consigo procesos adicionales de exclusión de sectores antes incluidos, sobre todo de obreros industriales y de campesinos dedicados a cultivos para el mercado interno. El nuevo modelo, de apertura y liberalización económica carece de capacidad para crear la cantidad de empleos requerida por el crecimiento de la población y, dados el cambio tecnológico y los reque-

rimientos de competitividad en el mercado internacional, ha implicado el despido de mano de obra y la caída de los salarios reales. La apertura de la economía en condiciones de escasa competitividad de las empresas pequeñas y medianas, ha hecho descansar la capacidad exportadora en un alto grado de importaciones de productos intermedios, y ha provocado la ruptura de cadenas productivas; de ahí que las exportaciones no puedan imprimir dinamismo a la economía y se haya agudizado el problema del desempleo y el subempleo. Así, se generan procesos que tienden a la dualidad debido a la polarización que existe entre el mundo de los incluidos y las exclusiones, ampliando aún más las distancias sociales. Una reducida minoría concentra los recursos y, en ese sentido, el ejercicio efectivo de los derechos.

La dualización de la economía y el empobrecimiento de amplias capas de la población, ha traído consigo una acentuación de lo que algún autor ha llamado la indiferencia y la negligencia de la sociedad (Luhman, 1994), agravado porque la desigualdad y las extremas distancias sociales se asientan en una sociedad en la que el igualitarismo como valor carece de arraigo social, lo cual dificulta la exigencia de respeto generalizado a los derechos individuales.

Por otra parte, la escasa importancia social de la figura de individuo frente a la de las organizaciones que caracteriza a la cultura cívica mexicana, así como la menguada capacidad regulatoria del derecho que se ve influido por intervención de otros ámbitos, dejan a los sectores más vulnerables al margen del disfrute de derechos en distintos planos y sin mecanismos para reclamarlos. Así, medidas inicialmente orientadas a incluir, trajeron consigo exclusión. Esta modalidad estuvo en la base del privilegio de sectores sociales encuadrados en organizaciones corporativas, y la consiguiente exclusión de vastas mayorías del acceso a bienes distribuidos públicamente, como la salud.

En la medida en que se han cerrado los canales antes vigentes de acceso a la reivindicación de demandas que daban sentido y dotaban de ciudadanía a diversos sectores de la población, y se carece de instrumentos para garantizar el cumplimiento de los que tendrían que ser los nuevos —asociados al respeto y valoración social del individuo, respeto de los derechos humanos, positividad del derecho—, se profundizan y expanden procesos y fenómenos de exclusión. Los esfuerzos organizativos de grupos y sectores sociales dirigidos a reivindicar demandas se enfrentan a la creciente restricción institucional a estas formas de participación. La discriminación social, aunada a la falta de profesionalización en el desempeño de las funciones de quienes tienen a su cargo la atención en servicios públicos, se convierte en un elemento de exclusión, dado que impide un tratamiento neutro de las personas a atender.

Aunque ya no hay en México una lógica de inclusión ni un corporativismo ordenador, el viejo modelo permanece, desarticulado, fragmentado, deteriorado en su función de representación de demandas sociales, ya que las estructuras formales de defensa de los trabajadores o de los agremiados a

organizaciones han dejado de tener vigencia. Si bien se ha debilitado el corporativismo, las relaciones clientelares y de patronazgo persisten y se han fortalecido. Al debilitarse la vía corporativa sin haberse fortalecido mecanismos ciudadanos institucionales y el carácter positivo del derecho, las obediencias y lealtades a individuos se han reforzado, aunque tengan un carácter efímero, de duración limitada, en las que nada puede considerarse como adquirido, sino que debe refrendarse y, en ese sentido, construirse y reiterarse una y otra vez. Ello ha determinado el redoblamiento de procesos de exclusión de trabajadores, tanto urbanos como rurales.

En las regiones en las que prevalecen las actividades primarias y el mercado se encuentra poco desarrollado, vuelven a predominar los cacicazgos que perpetúan condiciones de exclusión de la población más vulnerable. Aunque en muchas zonas el lugar del Estado ha sido ocupado por organizaciones autónomas, en otras los caciques hacen prevalecer sus intereses particulares. Por ello, en esas zonas las medidas de descentralización corren el peligro de reforzar lo que O'Donnell ha llamado un proceso de refeudalización, en la medida en que se refuerzan poderosos intereses locales a costa de políticas dirigidas a integrar a la población más vulnerable, trayendo consigo una mayor segregación social.

Parte importante de la gravedad de los fenómenos de exclusión consiste en los obstáculos a la reinscripción, a la reintegración de los expulsados. Este problema es experimentado frecuentemente en los sectores vulnerables, el cual se agudiza porque la heterogeneidad del país obstaculiza el éxito de medidas generales de observancia para todos los estados y las regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPE, P. 1993. *El camino mexicano hacia la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR CAMÍN, H. 1989. *Después del milagro*. México, Cal y Arena.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. 1995. «El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes», en *El Nacional*. México, 7 de mayo.
- BIZBERG, I. 1992. «Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles», en *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 5, abril-junio.
- BOLTVINIK, J. 1987. «Ciudadanos de la pobreza y la marginación», en *El Cotidiano*. núm. 19, septiembre octubre.
- CASTELLS, M. 1983. *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid, Alianza Editorial.

- CEPAL-INEGI. 1993. *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México*. México.
- CONAPO (CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN). 1993. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. México, CONAPO y Comisión Nacional del Agua.
- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. 1990. *El combate a la pobreza*. México, *El Nacional*.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1990. Secretaría de Gobernación, México.
- COPLAMAR. 1982. *Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional*. México, COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados).
- CÓRDOVA, A. 1986. *La política de masas del cardenismo*. México, ERA, Serie Popular, núm. 26, 8ava. ed.
- CORTÉS, F., Y R. M. RUBALCAVA. 1991. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. Jornadas 120. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- CHÁVEZ, A. M., D. MOCTEZUMA NAVARRO Y F. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ. 1994. *El combate a la pobreza en Morelos. Aciertos y desaciertos de Solidaridad*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- DELAUNAY, D., «Les fractures spatiales d'un développement discriminatoire: le cas du Mexique», ORSTOM (mimeo.)
- DÍAZ, A. 1994. «Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4. octubre-diciembre, México, IIS-UNAM.
- GARCÍA, N. 1992 «Ajuste estructural y mercado de trabajo: México 1981-1991». Santiago de Chile, PREALC (mimeo.).
- GARZA, G. Y S. RIVERA. 1993. «Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1980», en *Revista Mexicana de Sociología*. núm. 1. enero-marzo, México, IIS-UNAM.
- GILLY, A. 1985 «PRI: la larga travesía». *Nexos*. núm. 91, julio, México.
- HERNÁNDEZ LAOS, E. 1992. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. México, CIIH-UNAM.
- LEVY, S. 1994. «La pobreza en México», en F. Vélez (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. Serie Lecturas, núm. 78. México, ITAM-FCE.
- MILLÁN, R. 1995 «Cultura política y cultura de la justicia», en *Revista Mexicana de Sociología*. núm. 2, abril-junio. México, IIS-UNAM.
- PRÉVOT-SCHAPIRA, M. F. Y J. MARQUES-PEREIRA. 1995. «Mexique: le Programme National de Solidarité, ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable». ORSTOM (mimeo.), contribución para el seminario Le développement peut-il être social?, Royaumont, 9-11 enero.

- RIVELLOIS, J. «La culture de la marge, nouvelle forme d'intégration social: réflexions à partir du cas nord-mexicain». ORSTOM.
- SALINAS DE GORTARI, C. 1994. *Sexto Informe de Gobierno*. México.
- SÁNCHEZ, L. Y R. ARROYO. 1993. «Jornaleros Agrícolas de México», en Klein, E. (co-ord.) *Los pobres del campo. Los trabajadores eventuales*. Santiago de Chile, OIT.
- SCHMITTER, P. 1992. «¿Continúa el siglo del corporatismo?», en Schmitter, P. *Teoría del neocorporatismo*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- SZEKELY PARDO, M. 1994. «Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza», en *El Trimestre Económico*, vol XLI, núm. 241, enero-marzo.
- TELLO, C. Y CORDERA, R. (coords.). 1984. *La desigualdad en México*. México, Siglo XXI.
- TREJO, G. Y C. JONES (coords.). 1993. *Contra la pobreza*. México, Cal y Arena.
- VARIOS AUTORES. 1994. *Los mexicanos de los noventa. Una encuesta de actitudes y valores*. (mimeo.).
- WARD, P. 1991. *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*. México, Nueva Imagen.
- YATES, P. 1981. *Mexico's Agricultural Dilemma*. Arizona, The University of Arizona Press.