

Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo

MARTHA SCHTEINGART*

Resumen: En este trabajo se analiza la problemática de la pobreza en los dos países considerados (cómo se conceptualiza y se mide, cuáles son las formas de percibir a los pobres y las discusiones al respecto). Se caracteriza la evolución de los esquemas de asistencia a los grupos más necesitados, vistos en el marco más general de los diferentes modelos de política social aplicados. Por último, trata de acercarse a la aplicación de las políticas para los pobres en las ciudades capitales de ambos países. En este estudio comparativo se utilizaron los trabajos de campo realizados por la autora en las dos ciudades, ámbito que hasta la fecha tiene pocos antecedentes de investigación; asimismo, pretende establecer diferencias y similitudes en las tendencias generales que se pueden observar en los dos casos analizados.

Abstract: This study analyzes the problem of poverty in the two countries considered (the way it is conceptualized and measured, how the poor are perceived and the nature of discussions on the subject). It charts the development of welfare systems for the most needy, seen within the more general framework of the various models of social policy implemented. Finally, it analyzes the implementation of policies for the poor in the capital cities of both countries. This comparative study is based on the author's field work in both cities, an area on which there has been little research to date, and attempts to establish the differences and similarities in the general trends observed in the two closely-linked cases analyzed here.

1. POR QUÉ MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO ES PRESENTAR algunas reflexiones comparativas con respecto de la pobreza y las políticas sociales en México y Estados Unidos en un primer intento de mostrar, a grandes rasgos, las diferencias y similitudes que pueden observarse en las tendencias que prevalecen en los dos casos analizados.

En general se han realizado muy pocas comparaciones referidas al tema que nos ocupa, sobre todo entre países del Norte y del Sur. Me parecen necesarias por varias razones: primero, porque a partir de esas comparaciones se puede obtener una visión distinta de lo que está ocurriendo en cada sociedad y lograr conclusiones que quizá no hubieran podido surgir del análisis de un solo caso; luego, porque sobre todo entre México y Estados Unidos hay una serie de relaciones que estaría influyendo de alguna manera en el tipo de pobreza y de políticas sociales que se dan en ambos medios. Esas relaciones se refieren a la dependencia económica de

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, Camino al Ajusco núm. 20, Pedregal de Santa Teresa, Tlalpan, C. P. 10740, e-mail: mschtein@colmex.mx.

México con respecto al segundo país, que en cierta medida agudiza la pobreza y repercute en el deterioro de las condiciones de trabajo para amplios segmentos de su población, pero también en el precio que tiene que pagar Estados Unidos por su posición de dominio, lo cual se expresa en las migraciones de mexicanos hacia ese país, en la relación de los migrantes con el mercado de trabajo, su ubicación en las ciudades y su acceso a los beneficios del Estado. Pero lo más importante es que, como investigadora de la realidad mexicana, analizar las políticas sociales en Estados Unidos y sus cambios más recientes adquiere particular interés, ya que muchas de ellas y el modelo de sociedad que las sustenta han estado ejerciendo influencia en la orientación de las políticas que se intenta aplicar en México.

Para este trabajo me basaré en la consulta de la bibliografía que presenta la información y las discusiones sobre la pobreza y las políticas sociales en cada uno de los países considerados, así como en nuestras propias investigaciones sobre esos temas, y haré referencia (de manera complementaria), a los casos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de Washington, D. C.

Quisiera aclarar que este trabajo no entraña un intento riguroso de comparación pero, como hasta ahora son escasos los análisis de este tipo (y como tampoco existe una madurez suficiente en este campo de la investigación para realizar comparaciones más finas), pensamos que es posible llegar a conclusiones útiles al establecer algunas similitudes y diferencias entre casos notables, para luego continuar con estudios de mayor profundidad (Oyen, 1996).

2. LA POBREZA EN AMBOS PAÍSES. DEFINICIONES, FORMAS

DE EDICIÓN Y DEBATES SOBRE ELLA

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la "ingeniería social" y la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social; la pobreza, entonces, resulta ser un concepto normativo, y tiene que ver con una condición social que requiere algún mejoramiento de los grupos en cuestión. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones societales y por los procesos mediante los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, tomando en cuenta una gradación de situaciones dentro de la estructura social¹

¹ Algunos autores han hecho hincapié en el hecho de que la pobreza es parte de una jerarquía creada socialmente y que sobrevienen conflictos al producirse transferencias de recursos hacia los pobres mediante políticas de asistencia social, las cuales pueden producir cambios dentro de esas jerarquías, temidos por otros grupos no pobres. Asimismo, se ha afirmado que se requiere una cierta cantidad de pobreza en la sociedad para asegurar el funcionamiento de la economía, ya que la pobre-

(Mishra, 1996). Mientras el enfoque estructural ha sido más bien desarrollado por historiadores, politólogos y sociólogos, la otra perspectiva de análisis se ha constituido preferentemente en el campo de trabajo de los economistas.

En *Estados Unidos* hay un gran interés por la medición de la llamada *línea de pobreza*, y está relacionado, en cierta medida, con las discusiones y diferencias entre conservadores y liberales en lo que concierne a la política de asistencia social, pues mientras los primeros defienden una fuerte restricción de esa política y una línea de pobreza más baja, los segundos están por un mayor apoyo a los pobres y una línea de pobreza más alta. Desde los años sesenta se ha adoptado en Estados Unidos una línea de pobreza oficial, basada en el costo de una canasta de necesidades básicas y de una dieta alimentaria mínima. En 1955 se había calculado que una familia promedio gastaba un tercio de su ingreso en alimentos, entonces la canasta total se calculó multiplicando por tres el gasto en alimentos, criterio que no se actualizó, tomando en cuenta los cambios posteriores en la estructura del consumo. Con este método de medición de la pobreza, en términos absolutos, se observó que disminuyó de 19% de la población total en 1964 a 11% en 1973; subió nuevamente en los años ochenta y llegó a un máximo de 15.2% en 1983 (proporción que volvió a descender un poco, pero se mantuvo en niveles más altos que en los años setenta). Sin embargo, según mediciones de pobreza relativa (que usan el 50% de los ingresos medios como nivel de pobreza) las proporciones son mayores y han ido en aumento constante (18% en 1972, 19% en 1982 y 19.5% en 1988; Ruggles, 1990).²

Según esos indicadores, Estados Unidos es el país desarrollado o altamente industrializado que presenta la mayor proporción de pobres, y la pobreza ha persistido, e incluso aumentado, pese a que amplios sectores de la sociedad piensan que se ha hecho mucho por combatirla. Sobre todo desde que el presidente Johnson declaró “la guerra a la pobreza” en los años sesenta, ese problema comenzó a constituirse, en la historia reciente de Estados Unidos, en un tema importante para la política y la investigación.

Desde el punto de vista de la segunda orientación mencionada, que pone el conflicto en el centro del análisis, la explicación de la persistencia de la pobreza en Estados Unidos se encuentra en la cuestión de la distribución del poder, y en la capacidad que tienen los que lo detentan de hacer uso de las instituciones políticas. Así, la tendencia de los pobres estadounidenses a no votar y la declinación de los sindicatos, puede ser importante para entender la persistencia de la pobreza.

za lleva a la gente a realizar cierto tipo de trabajos, necesarios, de baja calidad y mal remunerados (Gans, 1973, citado por Oyen, 1996).

² Los críticos del método aplicado para determinar la línea de pobreza oficial señalan que la pobreza es una norma social y no física y que por lo tanto el consumo mínimo de una familia debe “relativizarse” tomando en cuenta las nuevas formas de consumo de alimentos y demás bienes dentro de la sociedad. De hecho, alegan, la línea oficial ha estado cayendo como proporción del ingreso medio de los hogares, y como consecuencia los “pobres” están representando un grupo menor de la población, que difiere cada vez más de las condiciones en las que se encuentra la familia media (Ruggles, 1990).

Dichos estudios ayudan a lograr una comprensión más clara de la política norteamericana en lo referente a los pobres (Katz, 1986 y Weir *et al.*, 1988).

En *América Latina* la discusión acerca de la pobreza y su medición ha comenzado mucho más tarde, no hace más de 15 años, en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas), y de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales. Mientras en las décadas de los cincuenta y sesenta hubo una gran producción y discusión por parte de intelectuales latinoamericanos de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años ochenta las respuestas intelectuales se orientaron más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera, los cuales de alguna manera han establecido la agenda del debate³ (Golbert y Kessler, 1996). Entonces, si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha abarcado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. Evidentemente el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un efecto dramático en el aumento de la pobreza, sobre todo de la urbana, que ha sido la que más ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a la medición de la pobreza en esta región, al método de línea de pobreza, que también se aplica en Estados Unidos,⁴ se agrega el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toma en cuenta el acceso de las familias a una vivienda mínima aceptable, así como a servicios básicos, educación y salud. La evolución de la pobreza ha sido distinta según se aplique uno u otro método, ya que ambos entrañan diferentes formas de percibir este fenómeno. Para el caso de México, no hay series de índices de pobreza por NBI pero, según el método de LP, la proporción de pobres ha bajado de 72.6% del total de la población en 1968 a 48.5% en 1981, y aumentó en los años ochenta hasta alcanzar la cifra de 66% del total en 1992 (pasando por 58.5% en 1984 y 64% en 1989) (Boltvinik, 1995).⁵ Salta a la vista que en

³ Posiblemente la crisis de paradigmas, la caída de los países socialistas y el fortalecimiento de la ideología neoliberal que busca enfrentar la pobreza a través de medidas directas hacia los pobres, han dificultado el desarrollo teórico y el planteamiento de esquemas de análisis más estructurales como los formulados en décadas anteriores.

⁴ Aunque en esta región también se ha aplicado en muchos casos el método de línea de pobreza en su variante alimentaria, que toma como base sólo la Canasta Normativa Alimentaria y que toma en cuenta fundamentalmente la desnutrición o el hambre en la medición de la pobreza extrema. Sin embargo, hay diferencias en cuanto a la manera de considerar la necesidad de los alimentos básicos, y también se han generado críticas respecto de esta variante porque los pobres no sólo necesitan alimentarse, sino que además tienen otras necesidades que se consideran básicas (Boltvinik, 1997).

⁵ Sin embargo, se puede suponer que la pobreza por NBI ha declinado, ya que si consideramos los porcentajes de viviendas con agua entubada, drenaje y electricidad, así como la calidad de esas viviendas (variables que entran en la definición de la pobreza por NBI) podemos notar que ellos han aumentado (Scheingart y Solís, 1995). Esa misma declinación de la pobreza se observa en otros países latinoamericanos para los cuales sí se encuentran mediciones de pobreza por NBI (como Colombia). También hay que aclarar que hay diferentes maneras de aplicar el método de medición de la pobreza por ingresos, y ello ha conducido a elaborar cifras divergentes referidas a la proporción de pobres y

la sociedad norteamericana, el peso de los grupos denominados “pobres”, por ingresos, es mucho menor que en México, aun cuando se encuentran tendencias comunes en los años ochenta hacia el aumento de la pobreza en los dos países.

Un aspecto que resulta importante destacar se refiere a quiénes son los pobres en ambos contextos, sobre todo en cuanto a su relación con el trabajo. Las estadísticas han mostrado que los pobres en Estados Unidos se encuentran principalmente entre los que por razones de edad, limitaciones físicas y situación familiar no pueden trabajar, mientras que en México la pobreza afecta a diferentes grupos de edad, y en una medida importante también a personas en edad de trabajar. Sin embargo, en Estados Unidos la situación ha ido cambiando, acercándose un poco más a la que prevalece en la región latinoamericana; así, se ha dado un aumento de la pobreza entre la población blanca, y han disminuido un poco las grandes diferencias entre porcentajes de negros y blancos pobres, que siempre fueron mucho mayores para los primeros. En los años ochenta aumenta considerablemente la pobreza en familias encabezadas por hombres que trabajan (aunque la proporción sigue siendo baja), debido a la crisis del empleo y a la dificultad cada vez mayor para encontrar trabajos bien remunerados o de tiempo completo (Katz, 1989).

La *percepción del problema de la pobreza* es diferente en ambos contextos; en el caso de Estados Unidos la mayor parte de los textos sobre los pobres se refiere a ellos como personas diferentes del resto de la población y les atribuye la responsabilidad de su situación. De ahí que se considere necesario llevar a cabo transformaciones personales para superar la pobreza, como adquirir ciertas destrezas, una ética de trabajo, etcétera (“[...] la cultura del capitalismo mide a las personas por su habilidad para producir dinero, y condena a los que no pueden prosperar”) (Katz, 1989). Además, por medio de la cultura dominante se difunde la idea de que los pobres tienen determinados comportamientos debido a que poseen deficiencias morales o un sistema equivocado de valores (Gans, 1995).⁶ En América Latina y México en particular, esa visión también existe, pero no tan difundida. Según algunos autores, una característica común en los años ochenta dentro de los sectores interesados en el estudio de la pobreza ha sido la ausencia de enfoques que culpen a los pobres por su situación (tampoco se ha relacionado la pobreza con factores étnicos y raciales). Se ha dado más bien un acuerdo sobre la existencia de factores económicos estructurales que producen ese fenómeno (Golbert y Kessler, 1996). En cambio, no muchos textos que tratan el tema de la pobreza en Estados Unidos ven a los pobres como producto de un sistema económico y sociopolítico que produce desigualdades y exclusión.

pobres extremos en este país. Quizá las mayores divergencias se presentan entre los datos elaborados por el sector oficial y los investigadores independientes (véase Escobar Latapí, 1996).

⁶ Según ese mismo autor, la distinción entre conducta divergente o dañina resulta de capital importancia ya que, en una sociedad multicultural, castigar un comportamiento diferente es inadmisibile. “En Estados Unidos no se puede tolerar que se estigmatice a los ciudadanos cuya única ofensa es que la población del *mainstream* los considere culturalmente repugnantes” (Gans, 1995).

3. POLÍTICAS SOCIALES EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO:

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Antes de hacer referencia a los esquemas generales de política social dentro de los cuales se ubican las políticas o programas para los pobres en Estados Unidos y México, es necesario introducir algunas ideas acerca de los modelos o paradigmas que se vislumbran detrás de las tendencias presentes en las políticas sociales que se tratan de aplicar en diferentes países. Según Minujin y Bustelo (1997) es posible hablar de un modelo ubicado en la tradición más conservadora de la política económica y social, que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, mediante el cual se da prioridad a las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, y se sigue una ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios para lograr una gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. El otro paradigma, según los mismos autores, se relaciona con la tradición del llamado "Estado de bienestar", y con las propuestas de reformadores sociales que han priorizado la igualdad social y la "justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva", mediante la intervención activa de un Estado democrático que desarrolle una política social integrada a la política económica (y no marginal a ella); el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a una serie de derechos y responsabilidades para todos, mediante la construcción de una "ciudadanía emancipada", se encuentran en el centro de la concepción de ese modelo (véase Minujin y Bustelo, 1997).⁷

3.1. *Las políticas sociales en Estados Unidos*

En este país hay, según algunos autores, un semiestado de bienestar (Katz, 1986), que se apoya en dos sistemas diferentes: el de la seguridad social y el de la asistencia social. A estos tipos de protección para mantener el nivel de vida de las familias habría que agregar las restricciones jurídicas que se imponen a los empleadores para asegurar estándares mínimos en cuanto a los salarios y condiciones laborales de los trabajadores; además, una de las vías de ayuda más antiguas y difundidas en el país ha sido el sistema de educación pública.

A diferencia de lo que ha tenido lugar en países europeos, Estados Unidos presenta una política social fragmentada, con medidas incompletas, que no han alcanzado una cobertura universal (sobre todo en materia de salud) y se encuentran

⁷ Estos autores se refieren exactamente a dos modelos de ciudadanía: el primero que hemos mencionado, llamado "de ciudadanía asistida", y el segundo, "de ciudadanía emancipada" que hoy "disputan el contenido de la política social en América Latina". El primer paradigma se puede reconocer en las propuestas del Banco Mundial, vinculadas a los ajustes económicos y modelos de "apertura" que se están aplicando en la región; el segundo se puede relacionar con las reformas sociales que tuvieron lugar en algunos países europeos como Inglaterra y Suecia.

dispersas en distintos niveles de gobierno (Jusidman, 1996).⁸ El sistema de bienestar social de ese país se propone minimizar el uso de fondos públicos para los que podrían pagar por ciertos bienes y servicios, y se piensa que el acceso a ellos debe, fundamentalmente, relacionarse con el trabajo; de esta manera, las personas de bajos ingresos, de sexo masculino, sin hijos y menores de 65 años, no tienen mayores apoyos del Estado (Lustig, 1993).

Los *programas de seguridad social* incluyen seguro de desempleo, seguro médico (*medicare*) y compensación para trabajadores; aunque cubren también a gente con bajos ingresos, como en el caso de los jubilados y desempleados, en buena medida se dirigen a familias de clase media. La idea es que estos beneficiarios han realizado aportes al programa y por lo tanto se han “ganado” los beneficios que reciben. Mientras la seguridad social constituye un derecho para todos los que se encuentren ubicados dentro de ciertas categorías referidas a la edad, la capacidad de trabajar y la posesión de un empleo, la *asistencia social* constituye una ayuda sujeta a la comprobación de medios disponibles (*means tested*). Hay, así, virtualmente, un sistema de bienestar (sobre todo para las personas de edad avanzada) y un sistema residual para una población dentro de la cual se encuentran familias o individuos que muchos califican como “no merecedores de la asistencia” (*undeserving*), por los que se paga impuestos y de los que no se recibe nada. De esta manera, la pobreza entre las personas de edad avanzada ha disminuido desde los años sesenta, mientras la correspondiente a los adultos más jóvenes y los niños dejó de bajar a mediados de los años setenta y ha tendido a aumentar como consecuencia del descenso de los recursos canalizados hacia los programas de asistencia, a los que nos referiremos más adelante. Si bien hay otros factores, además de la política social, que influyen en esta situación, no se puede dejar de considerar importante la falta de un sistema universal de derechos (Mishra, 1996). La diferencia entre los dos sistemas entraña también que la seguridad social tenga una clientela mayoritariamente de clase media y que la de la asistencia social esté dirigida a los pobres, quienes cargan con el estigma de los *undeserving poor*, de que son parasitarios.

En cuanto a la evolución de las políticas sociales en Estados Unidos, tenemos que hacer referencia a dos momentos decisivos que han marcado cambios importantes, tanto para la seguridad social como para el sistema de asistencia para los pobres: la Gran Depresión de los años treinta (la más profunda convulsión económica de la historia norteamericana), que rompió con las restricciones del sistema anterior, y los grandes movimientos sociales de los años sesenta, como consecuencia de las migraciones de los negros desde las zonas agrícolas del sur, sobre todo hacia los grandes centros urbanos del norte (Fox Piven y Cloward, 1971).⁹ Es decir, la am-

⁸ Además, las transferencias de fondos que se hacen en ese país a los grupos pobres y desamparados son menores que las normas establecidas por la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

⁹ Según estos autores, una masa cada vez mayor de negros pobres en las ciudades surgieron por primera vez como una potencial fuerza política, y los cambios introducidos mediante los programas de la “Gran Sociedad” (Great Society Programs) exigieron la canalización de fuertes sumas de dinero para hacer frente a los problemas de salud, vivienda, etcétera, en los guetos de las zonas centrales, particularmente de las grandes metrópolis, pero también esfuerzos del gobierno federal para organi-

pliación de las políticas sociales y en particular del sistema de asistencia para los pobres coincide con grandes momentos de movilización social, que en los años sesenta se vinculan fundamentalmente a la lucha de la población afroamericana por tener mayor acceso a satisfactores sociales básicos, pero también a los derechos civiles, lucha que el gobierno trató de capitalizar a su favor para ampliar su base política electoral. Sin embargo, mientras los avances conseguidos dentro de los programas de seguridad social se fueron manteniendo (y significaron un aumento sustancial de recursos destinados a ellos), la expansión del sistema de asistencia sólo trajo aparejado un aumento marginal de su presupuesto, que además no ha permanecido al mismo nivel después de superados los momentos de convulsión (Jackson, 1993).

Asimismo, se ha afirmado que los programas de seguridad social han hecho más que los de asistencia por sacar a la gente de la pobreza y que estos últimos, bastante numerosos, no pueden ser considerados realmente como programas de lucha contra la pobreza, ya que no logran colocar por arriba de la línea de pobreza a las familias asistidas. Estudios comparativos de diferentes países muestran que quienes utilizan más los programas focalizados para los pobres (modelo residual de seguridad social) tienden a tener más pobres (como Estados Unidos y Australia), mientras que países como Suecia, que tienen menos pobreza, han desarrollado sobre todo programas universales (Mishra, 1996). Volveremos luego sobre este punto.

3.2. *Las políticas sociales en México*

Podemos encontrar dos grandes periodos en el desarrollo de las políticas sociales en México. En el primero, que se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta principios de los años ochenta, predomina una concepción tutelar del Estado mediante la cual éste tiene como función importante garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la política social tendría un papel complementario de la política económica.¹⁰ Durante ese periodo se comenzó a desarrollar un sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, cuya base fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943; pero también se dio una cierta fragmentación en los mecanismos de la seguridad social ya que posteriormente, además del citado Instituto, se crearon subsistemas para los trabajadores del sector público, para los integrantes de las fuerzas armadas y para los trabajadores de grandes empresas paraestatales. La política de seguridad social desarrollada en esta época combinó un esquema limitado a los trabajadores asalariados, basado en la aportación obrero-patronal (complementada con recursos provenientes del erario federal), con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos (alimentos

zar a esos grupos de la población (a través del Community Action Program), con el fin de conseguir su apoyo electoral para el Partido Demócrata en el gobierno.

¹⁰ Esta última, dentro del modelo de sustitución de importaciones, se proponía ampliar el mercado interno al promover la demanda de bienes de producción nacional mediante la aplicación de una política proteccionista de la industria nacional.

básicos, electricidad, agua potable, transporte, etcétera) y un esquema de orientación universalista en el ámbito de la educación (desarrollo de un sistema público de educación gratuita y obligatoria) y de atención a la salud de la población no asegurada (sistema público gratuito pero deficiente en calidad y alcance, configurado como un servicio para pobres) (Gordon, 1997). Como ya apuntamos para el caso de Estados Unidos, también en México la evolución de la política social presentó algunos momentos de grandes transformaciones y avances, vinculados con coyunturas de agitación social. Así, por ejemplo, durante los años setenta, después de los grandes movimientos de 1968, se desarrolló una multiplicidad de instituciones, programas y mecanismos que operaron en los campos de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, destinados en algunos casos a complementar o ampliar en ámbitos específicos los esquemas de seguridad social y, en otros, a atender necesidades y demandas sociales no cubiertas mediante esos esquemas. Vale la pena destacar que durante dicha década se instrumentaron también programas destinados a la promoción de zonas “marginadas”, fundamentalmente rurales, y que incluyeron la participación y organización de la comunidad receptora, mecanismos que a partir de los años ochenta se utilizaron de manera generalizada en los programas dirigidos a los pobres. Pero si bien esos programas ya poseían un componente de focalización,¹¹ no estaban destinados a remplazar, como ocurriría más tarde, otros mecanismos que exigían la aplicación generalizada de subsidios mediante el precio de bienes y servicios básicos (Gordon, 1997).

El segundo periodo que se puede identificar en la evolución de las políticas sociales en México se caracteriza, como consecuencia del déficit fiscal y de la crisis económica general, por abandonar el objetivo de redistribuir más el ingreso mediante la política social, y dejar de considerar responsabilidad del Estado promover el crecimiento económico por medio de políticas proteccionistas. Se pone en marcha un proceso de ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, estimula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera, mientras que el gasto social se reduce notablemente, sobre todo durante la primera parte de este periodo, y tiene lugar un proceso de privatización de algunas empresas paraestatales. Sin embargo, tales respuestas a la crisis económica de los años ochenta no han acarreado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales; se han acompañado, en algunos casos, de la creación de nuevos programas y, en otros, de la reorientación de programas pre-existentes o, más específicamente, del *desarrollo de programas destinados a la atención a la pobreza*, junto con una progresiva reducción, y finalmente eliminación, de los mecanismos que entrañaban la aplicación no focalizada de subsidios.¹² En lo que

¹¹ Al definir su población objetivo de acuerdo con indicadores de pobreza que entonces se referían a la “marginalidad”.

¹² Se mantiene el esquema universalista de atención a *la salud y a la educación*, y se plantea una mayor descentralización de los dos sistemas mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales. En lo tocante a la *alimentación*, la amplia aplicación de subsidios a la oferta fue reduciéndose hasta quedar limitada a unos pocos programas focalizados en la población pobre (programas de Leche Liconsa y de Tortilla subsidiada), lo cual respondía al programa de privatización del

respecta a las instituciones de seguridad social, el gobierno federal redujo sus contribuciones durante los años ochenta, con la perspectiva de su total autofinanciamiento mediante las aportaciones obrero-patronales; además, últimamente se introdujeron reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social que abren la posibilidad de la administración por empresas privadas de los fondos de pensión, así como la subrogación de los servicios de salud y bienestar social que presta la institución (Gordon, *op. cit.*). Pero el dispositivo más importante de este periodo para la atención a los pobres fue el Programa de Solidaridad, creado durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994), dentro de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, destinado a combatir la pobreza y al mismo tiempo a recuperar los niveles de adhesión al partido oficial, de los sectores pobres de la población (Dresser, 1992). El Programa hizo hincapié en la organización de las comunidades, en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas (mediante la aportación tanto de recursos monetarios como de mano de obra) y se puede ubicar dentro del tipo de los programas compensatorios propuestos por el Banco Mundial para hacer frente a las políticas de ajuste estructural que se han estado aplicando en los países de América Latina (Duhau y Schteingart, 1996).

3.3. *Algunas interpretaciones comparativas generales*

Si ubicamos los esquemas de política social en los dos países analizados, en relación con los paradigmas presentados al comienzo de esta sección, podríamos decir que el esquema de Estados Unidos combina aspectos de ambos modelos pero se acerca más al primero, mientras que en México (como ocurre también en otros países de la región) se ha ido transitando de un esquema inspirado mayormente en el segundo paradigma mencionado al modelo que, como dijimos, coincide con el que deriva del ajuste estructural y la apertura económica para los países latinoamericanos. Efectivamente, en la medida en que la política social norteamericana tiene como base la utilización de fondos públicos, fundamentalmente para los que se los han “ganado” mediante su trabajo, restringiendo la ayuda a los que el sector dominante de la sociedad denomina despectivamente como “los pobres que no merecen ayuda” o *underclass*, esa política se acerca más a un modelo individualista y competitivo que a un modelo de solidaridad social. En el caso de México es necesario aclarar que la orientación de las políticas anteriores a los grandes cambios de los años ochenta sólo exigió una aplicación muy parcial del modelo de “Estado de bienestar”, ya que se dio en un contexto de desarrollo económico limitado, grandes diferencias sociales y un sistema político poco democrático, basado en el corporativismo y las relaciones clientelísticas entre Estado y sociedad.

Por otra parte, y vinculado con lo que acabamos de observar, si comparamos los esquemas mencionados para Estados Unidos y México, es posible afirmar que este

sector público paraestatal y al propósito de eliminar la aplicación generalizada de subsidios mediante el precio de los productos básicos. En el campo de la *vivienda*, se crea el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), para financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas para las familias pobres (Duhau y Schteingart, 1997).

último país se ha ido acercando, sobre todo a partir de los años ochenta, a un esquema cada vez más parecido al de Estados Unidos (que se estructuró hacia finales de los sesenta) en cuanto a la existencia de dos sistemas: uno basado en la seguridad social y otro en la atención a los pobres, aun cuando el tipo de protección provista por cada uno y la clientela cubierta es diferente en los dos casos. Volveremos sobre este tema al referirnos más en profundidad a las políticas para los pobres.

Así, en Estados Unidos los programas incluidos en los dos sistemas entrañan ciertos derechos jurídicos (*entitlements*) de los ciudadanos que son elegibles para acceder a ellos, y en consecuencia que pueden recurrir a la justicia si no los reciben (Lustig, 1993).¹³ En cambio, en el caso de México, los derechos sociales sólo se aplican para las personas que tienen acceso a la seguridad social, mientras los sectores pobres que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados no tienen instancias jurídicas para reclamar su acceso a ellos, y sólo les queda como recurso la presión social de los grupos organizados. Esto se explica en México porque a las limitaciones producidas por la discrepancia entre la insuficiencia de recursos y de crecimiento económico general, por una parte, y la masa de individuos que hay que proteger, por la otra, se agrega la falta de condiciones que garanticen la vigencia efectiva de los derechos sociales y en especial la inexistencia de un poder judicial íntegro y eficaz. Por el contrario, en Estados Unidos esos derechos se aplican en el contexto en una sociedad de mucho mayor desarrollo económico y más amplios recursos, donde además hay un régimen jurídico y un poder judicial, ambos con alto grado de validez formal y de vigencia real.

También nos parece importante señalar que el sistema de bienestar social mexicano, a diferencia del norteamericano, incluye apoyar la construcción de infraestructura básica para proporcionar los servicios sociales, como las escuelas y centros de salud, los sistemas de agua entubada, drenaje, electrificación, caminos, pavimentación de calles, etcétera (Lustig, 1993). Estas diferencias se pueden atribuir, en parte, al hecho de que Estados Unidos tiene niveles mucho más altos de urbanización y de consolidación de sus centros urbanos y a que en México, en cambio, para los sectores pobres de la sociedad urbana, la expansión de la ciudades se da mediante asentamientos irregulares, que luego son regularizados por instituciones del Estado, las cuales deben también intervenir en la introducción de los servicios y equipamientos básicos en esos espacios de asentamiento popular.

¹³ No obstante la fragilidad de estas políticas de asistencia a los pobres debido, muchas veces, a su limitada vigencia y, como vimos, a su carácter cíclico (Fox-Piven y Cloward, 1971 y 1993), significa, a nuestro criterio, derechos más endeble que los referidos a la seguridad social.

4. POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES EN LOS DOS PAÍSES. ALGUNAS CONSIDERACIONES A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO

4.1. *Los programas para los pobres en Estados Unidos y México*

Una de las cuestiones centrales en las discusiones sobre política social en Estados Unidos, sobre todo en los medios políticos, es por qué (a pesar de todo el dinero gastado en los programas de asistencia) persiste la pobreza. Sin embargo, esa discusión parece fuera de lugar pues, en realidad, en la mayoría de los países altamente industrializados se gasta mucho más en programas sociales que en Estados Unidos, pero en ningún lugar ha habido tantos estudios y debates como en este país (Mishra, 1996). A continuación pasaremos revista a los principales programas de asistencia a los pobres en dicho contexto.

Mediante los programas que someten a comprobación los medios de que disponen los individuos o las familias pobres (*means tested programs*) se les distribuye dinero y otros recursos. Para ser elegible hay que demostrar que no se percibe más de una determinada cantidad de ingresos. Algunos de estos programas se focalizan a grupos específicos dentro de los pobres (personas de edad avanzada, familias encabezadas por mujeres, discapacitados, etcétera). Los programas más importantes mediante los cuales se entrega mensualmente una cantidad de dinero (que varía según el ingreso de las familias y el estado en el que residen) son: 1) la ayuda a familias con hijos dependientes, menores de 18 años (AFDC); 2) el seguro de ingreso suplementario (SSI), para los discapacitados y personas de más de 65 años; 3) el programa de asistencia general (GA), para personas pobres de menos de 65 años sin hijos, de carácter estatal. Además hay programas mediante los cuales se proporcionan ciertos servicios o bienes como: 4) la ayuda médica (*medicaid*) que ofrece un seguro médico para niños y adultos pobres; 5) los cupones para alimentos (*food stamps*), que se pueden canjear en diferentes comercios habilitados, y 6) los programas públicos de vivienda o los subsidios para que las familias pobres puedan hacer frente a los pagos del alquiler, la calefacción y la electricidad. Las personas elegibles para algunos programas también pueden acceder a otros y, de esta manera, una familia puede recibir mensualmente un paquete que incluye tanto cupones para alimentos, asistencia médica, como ayuda a familias con hijos dependientes (AFDC).

Pero hay diferencias entre los distintos tipos de programas; por ejemplo, el Seguro de Ingreso Suplementario —Supplemental Security Income (SSI)—, dirigido a las personas de edad avanzada, difiere de otros programas orientados hacia los pobres, considerados (sobre todo por los sectores más conservadores), como no merecedores de asistencia pública (*undeserving poor*). El primero es federal (no basado en los estados) y bastante más generoso que, por ejemplo, el dirigido a las familias con hijos dependientes —Aid for Families with Dependent Children (AFDC)—, y tiene mucho más apoyo en las comunidades. Justamente, el programa AFDC ha sido muy criticado por considerarlo responsable del aumento en la cantidad de familias encabezadas por mujeres (sobre todo mujeres afroamericanas que tienen hijos fuera del matrimonio), aun cuando algunos estudios han mostrado que esa rela-

ción no es válida, ya que la ayuda prestada mediante ese programa ha bajado considerablemente a partir de los años setenta.¹⁴ Mientras los pobres en edad avanzada han recibido, según diferentes autores, una ayuda adecuada, no hay en Estados Unidos programas suficientes y efectivos de apoyo a los niños.

A pesar de que los citados programas son federales, se encuentran diferencias en cuanto a los requerimientos exigidos en distintos estados para acceder a ellos, lo cual entraña también variaciones referidas a los grupos asistidos. Estas variaciones se originan porque en algunos casos los gobiernos estatales proveen recursos suplementarios para atender a otros grupos, además de los fijados en primera instancia por el gobierno federal (por ejemplo en el programa de ayuda médica) o, por el contrario, se presenta la tendencia reciente a disminuir el apoyo a los necesitados, lo que ha llevado a ciertos estados a limitar la cantidad de personas elegibles mediante la aplicación de mayores requerimientos para acceder a los programas. Por ejemplo, para continuar accediendo al programa de salud (*medicaid*) o de ayuda a familias con hijos dependientes (AFDC), debe demostrarse que se está participando en programas de entrenamiento laboral y que se tiene alguna posibilidad de conseguir un empleo en un futuro próximo, así como que las mujeres no están teniendo más hijos o que los niños asisten a la escuela y están inmunizados (Burtless, 1993). Entonces, a la reducción de los beneficios para los pobres (en los años ochenta no aumentaron de acuerdo con la inflación y actualmente incluso disminuye su valor nominal) se agrega el requerimiento de que deben trabajar, y una especie de nuevo "paternalismo" que se expresa en la imposición de una serie de restricciones para los que no van a la escuela, que tienen hijos mientras reciben la asistencia, etcétera. Algunos relatos de vida, referidos principalmente a niños y jóvenes de familias pobres de Nueva York, sobre todo afroamericanas e hispanas, dan cuenta de los terribles estragos que han producido los cambios recientes en los programas sociales a partir de las acciones emprendidas por su actual alcalde republicano contra los grupos más vulnerables de esa ciudad (Kozol, 1996).

Sin embargo, en los últimos años, no sólo los republicanos sino también los políticos pertenecientes al grupo de los "nuevos demócratas" (como el mismo presidente Clinton) han hecho hincapié en la necesidad de reducir la dependencia de los pobres de la asistencia social del gobierno, promoviendo la idea de que sea el trabajo el responsable de sacar a la gente de la pobreza (Schram, 1995).¹⁵ Pero,

¹⁴ Como la ayuda provista mediante el AFDC varía mucho entre los estados de la Unión, se ha podido observar que en los que el apoyo es mayor no necesariamente aumenta la cantidad de familias que presentan el comportamiento señalado. Asimismo, el AFDC ha venido declinando desde hace dos décadas y se considera que el beneficio medio provisto por ese programa para una familia de cuatro miembros disminuyó 42% en dólares reales entre 1970 y 1990 (Schram, 1995).

¹⁵ El presidente Reagan aprobó en 1988 la ley de Apoyo a la Familia, en la cual ya se establecían requerimientos de trabajo para poder recibir la asistencia social. Asimismo, desde su primera campaña electoral para la presidencia, Clinton propuso terminar en un plazo de dos años con la política de asistencia tal como se venía aplicando, después de poner en práctica un programa de entrenamiento para los que deberían buscar trabajo. Los republicanos venían insistiendo, desde hacía tiempo, en la necesidad de no brindar asistencia a madres jóvenes solteras y sus hijos (sobre todo a través del AFDC), y tampoco a los inmigrantes legales; los derechos de asistencia serían remplazados por una ayuda discrecional que los estados podrían brindar a su criterio (Schram, 1995).

como ha afirmado ese autor; la llamada política "postindustrial" sólo intenta racionalizar la incapacidad del sistema económico para generar oportunidades laborales adecuadas para todos, y puede considerarse como un medio para no ver la limitada oferta de trabajo bien remunerado; al insistir en la ética de trabajo y reducir la asistencia del Estado no se toman en cuenta las condiciones reales del mercado laboral que deben enfrentar muchos de los que viven en la pobreza, los cuales quedan así librados a sus propias fuerzas. Todas estas tendencias han cristalizado en las últimas reformas a la asistencia social aprobadas por el Congreso y el presidente Clinton a mediados de 1996.

En México los programas para los pobres son también concebidos y financiados, en general, por el gobierno federal, pero no dejan de tener una importancia no despreciable (en su operación) tanto las instituciones como las organizaciones sociales locales. Como ya habíamos apuntado, la característica fundamental de estos programas es que se han concebido como *programas focalizados* y, en muchos de ellos, como en el caso norteamericano, los individuos o las familias tienen que comprobar sus ingresos para poder acceder a ellos.

Los programas más importantes dirigidos a la población pobre se pueden ubicar dentro del campo de la nutrición, la vivienda y los servicios básicos (como vimos, estos últimos no se incluyen en los programas norteamericanos). En cuanto a los programas de apoyo a la nutrición, los que han tenido mayor continuidad y cobertura han sido los referidos al consumo de leche y de tortilla, aun cuando también existen otros, puestos en vigor por el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), organismo ubicado dentro de la Secretaría de Salud, dirigidos a proporcionar desayunos escolares, despensas y cocinas populares, con una cobertura bastante limitada. El programa de leche tiene una larga trayectoria, con arraigo principalmente en la población urbana, y ha sufrido algunas modificaciones de acuerdo con la normatividad que el Banco Mundial ha propuesto para programas focales; el programa de tortilla es más nuevo y, a lo largo de sus 13 años de vida, se ha adaptado a los cambios económicos y políticos del país; ambos se han ubicado recientemente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y se han dirigido a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos. En lo que toca a los *programas de vivienda para los pobres* se crea, en 1982, el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), institución federal destinada a financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas de vivienda para los sectores pobres de la población, excluidos del acceso a una vivienda por medio del mercado o de otros programas del gobierno. Los programas de *servicios básicos para los pobres*, particularmente de agua y drenaje, para los que habitan en asentamientos que comienzan como irregulares, se han venido desarrollando en los últimos años mediante el mencionado Programa de Solidaridad. Dentro de dicho programa para combatir la pobreza, el subprograma de servicios se destacó por la gran cantidad de recursos recibidos.¹⁶ Es de-

¹⁶ Esta orientación del Programa ha influido entonces en los niveles de pobreza medidos según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, al que hicimos referencia más arriba, pero no ha afectado el indicador de línea de pobreza, vinculado con los ingresos que perciben las familias. También por medio de este programa se ha dado un pequeño apoyo monetario, individualizado y temporal, mediante becas para estudiantes, aunque han sido sumamente limitadas.

cir, este importante programa (que por falta de recursos se ha reducido mucho en la actual administración, sobre todo a partir de la terrible crisis que comenzó a finales de 1994) ha significado, fundamentalmente, un apoyo para obtener servicios básicos, más que transferencias monetarias, que como hemos visto están más presentes en el caso de Estados Unidos.

En la actualidad se ha hecho hincapié en la descentralización de ese Programa, usando asimismo criterios de mayor transparencia en la transferencia de recursos del ramo XXVI, del gobierno federal a los estados (Secretaría de Desarrollo Social, 1996) y se han propuesto cambios para coordinar mejor los programas nutricionales (vinculándolos además a un paquete básico de salud y alimentación), que tardaron más de dos años en concretarse por falta de acuerdo entre los grupos a cargo de la política social (Sánchez, 1996).¹⁷

Si bien aún no queda muy claro cómo se aplicarán estas reformas propuestas por el actual gobierno mexicano, resulta evidente que se han inspirado en algunos de los programas vigentes en Estados Unidos o en las modalidades recientes que orientan la política social "postindustrial" en ese país; nos referimos al remplazo de los programas nutricionales vigentes hasta ahora por algo similar a la entrega de cupones para alimentos (*food stamps*) y a la vinculación de ese programa con otros complementarios de salud y educación. Aunque en el caso de México no se ha hecho explícito, hasta ahora, que el no cumplir con ciertos requisitos (como que los niños asistan a la escuela o acudan a ciertos servicios de atención a su salud) podría constituir un impedimento para que las familias elegibles recibieran la ayuda en materia de alimentación, en la práctica esas acciones podrían conducir a resultados similares a los señalados para el caso norteamericano, es decir, a establecer una serie de obligaciones para aumentar las restricciones entre las personas elegibles, reduciendo al mismo tiempo la cantidad de familias que deberían recibir asistencia del Estado. Asimismo, en ambos países se pueden observar tendencias similares hacia la descentralización de las políticas sociales y hacia una menor participación del gobierno federal en el desarrollo de éstas.¹⁸ Pero mientras en Estados Unidos la tendencia es en parte producto de los embates de los grupos conservadores, en México no se ha dado una discusión abierta en el plano nacional sobre las nuevas orientaciones que deben tener las políticas sociales, en la que participen diferentes fuerzas políticas y sociales. Al parecer, los cambios ocurridos obedecen más a la influencia de los organismos internacionales de ayuda o bien a la fuerte crisis por la que atraviesa actualmente el país.

¹⁷ Se acaba de anunciar (*La Jornada*, 19 de febrero de 1997) que, mediante el nuevo programa, PASE, que se aplicará a los mexicanos en extrema pobreza (en cuya cantidad no se ponen de acuerdo distintos sectores de la administración pública federal), se tratará de vincular las acciones de alimentación, salud y educación, asegurando que las familias beneficiarias reciban servicios preventivos de salud, y que los menores logren terminar al menos la educación básica, fomentando asimismo la participación activa de la madre en la atención a la salud y la educación de sus hijos. Los programas anteriores de leche, tortilla, desayunos escolares, etcétera, serían remplazados por un sistema único, por medio del cual, en lugar de que las familias reciban productos en especie, puedan adquirir con una tarjeta diferentes alimentos incluidos dentro de una lista establecida de antemano.

¹⁸ Nos referimos a las citadas reformas del Programa de Solidaridad en México y a las últimas reformas de los programas de asistencia en Estado Unidos.

4.2. *Los casos de Washington, D. C., y la ciudad de México*

Como parte final de este trabajo nos acercaremos a la aplicación de las políticas sociales para los pobres en los contextos de las ciudades capitales de los dos países aquí considerados;¹⁹ sin embargo, quisiéramos aclarar que la información a la que tuvimos acceso en el primer caso no nos permite realizar en este momento comparaciones más estrictas con la ciudad de México, donde el trabajo de campo realizado ha aportado elementos para una evaluación mucho más sistemática sobre la aplicación de los programas mencionados.

Washington, D. C. (Distrito de Columbia), representa uno de los casos de ciudades norteamericanas en los que ha predominado la salida de población blanca y afroamericana de clase media hacia otras unidades político-administrativas, donde se han formado extensos suburbios de la Zona Metropolitana. Pero dado su carácter de ciudad capital y de territorio federal, esos suburbios están ubicados fuera de este último y forman parte de otros estados del país (Virginia y Maryland), lo cual crea al gobierno del Distrito enormes problemas de tipo fiscal que no se presentan en otros casos,²⁰ y que, según los funcionarios locales, están en la base de muchos de los déficit de servicios urbanos que presenta ese Distrito. A ello se suma una situación política particular, ya que la ciudad no tiene representantes plenos en el Congreso Nacional (del cual depende directamente por ser una ciudad sin estado), sino sólo un representante con voz y sin voto, con el agravante, en este momento, de que el Congreso está dominado por el partido republicano y la ciudad tiene un gobierno demócrata encabezado, además, por un alcalde afroamericano, con fuertes inclinaciones populistas y poca credibilidad, sobre todo entre los sectores más conservadores. Resulta paradójico observar que la capital del país más poderoso del mundo, que además aparece en la escena internacional como un ejemplo de democracia avanzada, padezca tales problemas económicos y políticos que han generado, por otra parte, una fuerte corriente de opinión para que esa situación sea modificada. Asimismo, estudios sobre Washington, D. C. (Gillette, 1995), han puesto en evidencia (sobre todo por tratarse de una capital que desde un comienzo fue planeada) que los enormes contrastes que pueden observarse entre su gran centro cívico monumental, y la decadencia físico-social e inseguridad de sus barrios pobres, son responsabilidad de toda la nación, ya que tienen que ver con el estatuto jurídico-administrativo y político de este Distrito y con las

¹⁹ En Washington, D. C., hemos tenido la posibilidad de explorar durante un corto tiempo la situación de la pobreza y las políticas sociales, tomando como base la revisión de alguna documentación local, entrevistas realizadas a líderes de comunidades pobres, a funcionarios del gobierno local y a organizaciones no gubernamentales; en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llevamos a cabo durante los últimos dos años algunas investigaciones en asentamientos populares, con el propósito de conocer, a partir de un contacto directo con la población y sus organizaciones, cómo se da en la realidad la aplicación de las políticas sociales para los pobres (Duhau y Schteingart, 1996 y 1997).

²⁰ Esos problemas tienen que ver con el hecho de que la población de mayores recursos ya no paga impuestos en esa ciudad, pero la utiliza en una medida importante como lugar de trabajo, con el agravante de que habitar en otros estados de la República tampoco permite al gobierno local captar fondos que provengan de la redistribución de los impuestos cobrados por el estado respectivo.

contradicciones entre una política general para embellecer las ciudades y las referidas al bienestar social de toda la población.

La ciudad presenta 66% de población afroamericana, y 17% en situación de pobreza.²¹ Este último porcentaje resulta muy alto si lo comparamos con las proporciones de pobres en los distritos que forman parte de la Zona Metropolitana e incluidos dentro de los estados de Virginia y Maryland, de menos de 5% (también resulta interesante indicar que mientras entre la población blanca sólo se encuentra 8.2% de pobres en el Distrito, entre los negros esa proporción asciende a más del 20%). Los grupos pobres viven, en una proporción importante, en zonas centrales de la ciudad y habitan conjuntos de viviendas colectivas construidos por el Estado (algunos de ellos bastante degradados por problemas de falta de mantenimiento) o bien viviendas hacinadas, antes ocupadas por familias de clase media, cuyas estructuras y servicios básicos son de buena calidad si se comparan con los correspondientes a gran parte de los asentamientos populares que se encuentran en las ciudades latinoamericanas. La falta de empleo,²² la descomposición familiar, la baja calidad de la educación pública, la alta incidencia de delitos y el tráfico de drogas, aparecen como los problemas más destacados de estos barrios, lo cual no entraña que haya también déficit en materia de vivienda y servicios comunitarios.

El tema de la pobreza en la ciudad de México presenta características muy diferentes; en primer lugar porque no aparece la problemática racial tal como se da en general para las ciudades de Estados Unidos; además porque la distribución de los grupos pobres en el espacio metropolitano difiere notoriamente del caso de Washington. Como ocurre en general en las metrópolis latinoamericanas, en la ciudad de México los pobres han tendido a suburbanizarse mediante la creación de los llamados "asentamientos irregulares periféricos" (ubicados en gran medida en el Estado de México),²³ donde también —a diferencia de lo que ocurre en Washington— los recursos estatales para hacer frente a las necesidades de la población son mucho menores que en el Distrito Federal. Desde el punto de vista político ese Distrito sí ha tenido representantes ante el Congreso Nacional, pero no ha habido hasta el momento (situación que cambiará a partir del presente año) un sistema democrático de elección de las autoridades que lo gobiernan, lo cual también ha sido motivo de grandes conflictos y movilizaciones. Para la Zona Metropolitana de la ciudad de México no hay cifras relativas a la pobreza y a su distribución en las distintas unidades político-administrativas que la conforman, comparables a las presentadas para el otro caso analizado; sin embargo, se ha calculado que alrededor del 50% de la población de esa Zona habita asenta-

²¹ Estos datos se basan en el último Censo de Población de 1990, según el cual la población del Distrito alcanzaba unos 607 000 habitantes, cifra que indica una disminución de la población respecto de censos anteriores, y que representa, además, alrededor de 20% del total de población de la Zona Metropolitana.

²² Según Wilson (1996), en las grandes ciudades norteamericanas en general los guetos centrales siempre han sido pobres; pero los niveles de desempleo actuales no tienen precedente y son responsables del aumento de la pobreza y la descomposición social en esas zonas.

²³ En este caso, en el Distrito Federal habita aproximadamente la mitad de la población de la Zona Metropolitana, casi 17 millones de habitantes; desde los años cincuenta el gran crecimiento metropolitano comenzó a darse en los municipios conurbados del Estado de México.

mientos que fueron o son irregulares,²⁴ los cuales (sobre todo en las dos últimas décadas) se han ubicado en los municipios del Estado de México.

Las grandes diferencias apuntadas en cuanto a la magnitud y distribución de la pobreza en las dos ciudades constituyen referentes importantes para ubicar algunas características distintivas de las políticas de asistencia en ambos contextos.

Por ejemplo, el Programa de Solidaridad entró tardíamente y de manera limitada en el Distrito Federal; asimismo, se concentró sobre todo en algunos municipios conurbados pobres del Estado de México (principalmente en Chalco). En cambio, en el caso de Washington los programas de asistencia se han dirigido hacia los barrios pobres centrales de la capital, donde se concentran principalmente las familias negras, y en menor medida las de origen hispano. Por otra parte, si bien los recursos aportados por el gobierno federal norteamericano a los programas de asistencia han sido más importantes en la ciudad capital que en otras entidades del país,²⁵ en los últimos años las contribuciones del gobierno local se han reducido y siguen la tendencia general antes señalada para el país en su conjunto, como consecuencia de las crecientes dificultades fiscales que ha debido enfrentar el municipio. En el caso de la ciudad de México, en cambio, los propios recursos del Departamento del Distrito Federal han tenido mucho más peso que en otras entidades federativas en la instrumentación de las políticas sociales para los pobres.

A pesar de todas las limitaciones que se han señalado anteriormente en relación con las políticas de asistencia en Estados Unidos, no se puede dejar de reconocer, al tomar contacto con las comunidades pobres, con oficinas del gobierno local y con organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo de programas de asistencia, la gran cantidad de iniciativas y de energía puesta al servicio de la población más necesitada. Evidentemente, la cantidad de programas, organizaciones e individuos que se mueven en relación con la problemática que estamos analizando, es muy superior a la que existe en la ciudad de México (sobre todo si se tiene en cuenta el tamaño de la ciudad y la proporción mucho menor de familias pobres). Por ejemplo, cabe mencionar las muchas organizaciones privadas, sin fines de lucro, que operan apoyadas en el trabajo voluntario de amplios grupos de individuos, ya sea con o sin el apoyo financiero proveniente de instituciones gubernamentales.²⁶ Dentro de todo este complejo mundo de organizaciones e iniciativas dirigidas a los sectores pobres urbanos, nos referiremos en particular a la acción de una organización no gubernamental, sin fines de lucro, mediante la cual el

²⁴ Donde las familias habitan viviendas precarias producidas por lo regular mediante procesos de autoconstrucción, y donde los servicios básicos (sobre todo de agua y drenaje) se introducen muchos años después de haberse iniciado el poblamiento, en general después de que las colonias —que comienzan como ilegales— son regularizadas por organismos públicos competentes.

²⁵ Ello ha provocado, según los testimonios de algunos funcionarios locales entrevistados, la migración de no despreciables contingentes de personas sin techo (*homeless*) desde otros importantes centros urbanos del país, a veces enviados a Washington por las mismas autoridades de esos centros urbanos.

²⁶ Muchas organizaciones trabajan al mismo tiempo con recursos públicos y privados; también hemos podido corroborar que iglesias correspondientes a diferentes credos participan en empresas comunes, aportando fondos que se dirigen a poner en práctica programas nutricionales, de apoyo a la vivienda, etcétera.

gobierno de la ciudad ha puesto en vigor una serie de programas sociales para los pobres. Me ha parecido interesante analizar dicho caso, ya que en México también se está discutiendo la posibilidad de operar las políticas sociales mediante organizaciones no gubernamentales, con el fin de adelgazar el aparato del Estado y hacer más eficiente la puesta en vigor de los programas. Resulta importante aclarar que la United Planning Organization (UPO) pertenece a la categoría de “agencias para el desarrollo de la comunidad”, definida a partir del Acta de Oportunidad Económica aprobada por el gobierno federal en 1964, y que permite a este tipo de organizaciones actuar con fondos federales. Las actividades que desarrolla la organización para cumplir con lo establecido en la legislación correspondiente se ubican fundamentalmente en ámbitos referidos a empleo, ingreso, educación, vivienda, nutrición, salud y servicios de emergencia. Algunos de estos programas se ponen en vigor mediante una red de diez centros vecinales ubicados en distintos lugares de la ciudad, y otros se aplican por intermedio de las oficinas centrales de la organización, para la ciudad en su conjunto. En general estos programas exigen pocos recursos y sirven principalmente para ayudar a la gente, por ejemplo, a establecer ciertos contactos con organizaciones, instituciones y empresas, para encontrar trabajo, buscar vivienda, presentar solicitudes a otros programas federales, así como para tomar cursos y seminarios de entrenamiento laboral y sobre cuestiones vinculadas con la salud y la alimentación, provisión de alimentos, vestimenta a desamparados y ayuda monetaria para viajes a servicios médicos o a centros de trabajo. Por ello, si se analizan los recursos utilizados en cada uno de los centros de la red, vemos que resultan limitados, pero con ellos se atiende a una amplia clientela. Por otra parte, UPO se ocupa de organizar reuniones con los grupos necesitados para discutir los programas que se llevan a cabo, transmite las inquietudes de dichos grupos a las autoridades locales y pretende, mediante esos contactos, establecer una relación permanente entre la población pobre y el gobierno. Tal modalidad de canalización de los recursos públicos hacia las comunidades (que a mi criterio no significa necesariamente una privatización de los programas para los pobres) puede ofrecer un apoyo a los sectores participantes que, como veremos a continuación, está faltando en el caso de los programas sociales en México. Sin embargo, queda claro que estos programas constituyen un paliativo para las personas más necesitadas (a veces sin duda importante), pero no están ayudando a las familias a salir de la pobreza.

También creemos importante resaltar que en los contactos realizados con líderes de organizaciones populares de una zona pobre de la capital, poblada sobre todo por afroamericanos, el rechazo hacia las políticas públicas y la necesidad de llevar a cabo programas autónomos y de autogestión apareció como uno de los aspectos destacados en las discusiones sobre el tema que nos ocupa. La falta de cobertura de los programas gubernamentales o la discrecionalidad en su aplicación no parece ser una cuestión importante.

En cambio en la Zona Metropolitana de la ciudad de México, los temas centrales que surgen de la investigación realizada en cuatro asentamientos irregulares (Duhau y Schteingart, 1996 y 1997) se relacionan con la *focalización y cobertura* de los programas sociales para los pobres. Algunos de los problemas mencionados en

ese sentido se vinculan justamente con la falta de una comunicación adecuada entre instituciones oficiales y la población pobre, la cual repercute en una desinformación por parte de los receptores de los bienes y servicios, que impide el buen funcionamiento de los programas. También se han detectado grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población definida como "objetivo", como consecuencia de problemas técnicos, de la manera de operar de los programas o bien de sesgos causados por manejos políticos. Por ejemplo, se ha observado: 1) que en la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos familiares reales, sobre todo en una ciudad con altos niveles de informalidad; 2) lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de la población objetivo, así como lo inadecuado de los parámetros utilizados para definir a las familias que deben ser incluidas o no dentro del programa;²⁷ 3) que existen problemas implícitos en la focalización geográfica, ya que ésta margina de los programas a las familias de escasos recursos que no habitan colonias definidas como "pobres", por ejemplo en zonas donde se da una cierta mezcla social; 4) que hay sesgos de tipo político producto de las relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido oficial y la población pobre. En algunos casos, esos sesgos pueden ser resultado del papel desempeñado por los intermediarios institucionales y sociales en la gestión de los programas (como en el caso de Fonhapo), sobre todo cuando se trata de una focalización que opera mediante grupos de demandantes y no de manera individual. En cuanto a la *cobertura* de los programas, su medición presenta problemas diferentes según el tipo de bien o servicio que se entregue a las familias pobres.²⁸ Por ejemplo, para los programas nutricionales se encontró (Duhau y Schteingart, 1996) que el de Leche Liconsa beneficiaba sólo al 36% del total de niños elegibles, y en el caso de programas habitacionales como el de Fonhapo, las cifras disponibles mostraron que las viviendas construidas habrían satisfecho, a lo largo de sus 14 años de operación, alrededor del 20% de las nuevas necesidades habitacionales surgidas en ese periodo. En cierta medida vinculada con los dos aspectos antes mencionados (es decir, la focalización y la cobertura) se da la *discrecionalidad o falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y la distribución de los recursos* y se relacionan con la índole del bien correspondiente, pero además con lo limitado de los recursos asignados para atender a los beneficiarios potenciales; recursos que en general resultan escasos en cuanto a las nece-

²⁷ Al fijar, por ejemplo, un límite único de ingreso familiar que, además de no actualizarse en relación con el poder de compra no considera la cantidad de niños o miembros de la familia: no es más pobre una familia que percibe dos salarios mínimos y tiene dos hijos que otra que gana tres salarios mínimos pero tiene cinco hijos.

²⁸ Por un lado se encuentran los programas orientados a suministrar bienes que deben ser entregados en forma periódica y permanente a un conjunto de beneficiarios, como en el caso de los programas de apoyo a la alimentación; por otra, los relacionados con la producción de objetos inmobiliarios que son provistos por una vez para un largo periodo (que requieren también mantenimiento y gestión de los servicios, como en el caso de la vivienda y los servicios de agua potable y drenaje). En cuanto al primer grupo, el grado de cobertura se define en lo referente a la proporción de la población objetivo que es atendida y normalmente se cuenta con cifras aproximadas de su cobertura. En lo tocante a los segundos, se maneja la idea de "déficit", ya sea déficit acumulado o nuevas necesidades que se generan anualmente.

sidades de la población objetivo y que llevan a una baja cobertura de ella.²⁹ Como ya señalamos, los programas para los pobres han despertado algún grado de *participación de la comunidad beneficiaria organizada*. Sin embargo, es necesario aclarar que resulta orientada sobre todo a la contribución de las familias con dinero o trabajo, para poder acceder a un bien o servicio, mientras que tiene poca importancia en lo que se refiere a la toma de decisiones para definir la forma de puesta en práctica de los programas. En algunas ocasiones, la participación de la población, sobre todo en el caso de las mujeres, ha significado fuertes sacrificios de ellas, así como recibir maltratos de los funcionarios públicos que se ocupan de la instrumentación de los programas en los barrios populares (Duhau y Schteingart, 1996).

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este intento de observar de manera comparativa la pobreza y las políticas sociales para los pobres en Estados Unidos y México ha tropezado con una serie de limitaciones. A la dificultad de encontrar datos de la misma índole para comparar los dos casos analizados se suma la existencia de dos tradiciones teóricas e intelectuales muy diferentes, así como debates muy distintos dentro los medios políticos de ambos países. Más bien se podría afirmar que mientras en Estados Unidos la discusión, sobre todo en cuanto a las políticas sociales, se ha dado de manera preponderante entre conservadores y liberales, en México ha tenido lugar bajo la influencia de corrientes de pensamiento externas al país (sobre todo de algunos organismos internacionales). En este sentido, ha resultado interesante observar lo que acontece en un país del cual México es cada vez más dependiente, y descubrir de qué manera influye aquél en la definición de las nuevas políticas que se están proponiendo en este país.

Si bien éste constituye un trabajo exploratorio y un primer intento de realizar un estudio comparativo entre dos países de desarrollo tan diferente, y con problemáticas urbanas tan diversas, pensamos que hemos podido señalar algunos procesos convergentes y sobre todo atenuar algunas críticas que se hacen a las políticas sociales dirigidas a los pobres en un país desarrollado, al compararlas con las grandes carencias, deficiencias y limitaciones encontradas en un país como México. Esto último surge principalmente de las primeras comparaciones que hemos intentado hacer entre las ciudades capitales. Sin embargo, me parece importante que en futuros trabajos se profundice el estudio de la relación entre pobreza, políticas

²⁹ Por ejemplo, en el caso de Fonhapo, la invocación de la escasez de recursos se aplica para atender de manera desigual las demandas de solicitantes que cumplen del mismo modo con los requisitos establecidos, pero que pertenecen a tendencias políticas afines u opositoras al gobierno. También se observó que la autorización de una lechería Liconsa en un barrio popular puede estar ampliamente condicionada por los intereses coyunturales de la autoridad local, y en el caso de Pronasol las evaluaciones mostraron la atención desigual a diferentes comunidades, así como la utilización del Programa para fines políticos.

sociales y organización o politización de los sectores participantes, en los dos contextos, ya que esa relación constituye un elemento clave del tema que nos ocupa.³⁰

Aquí sólo hemos tocado de manera muy general la vinculación entre pobreza y trabajo o empleo, sobre todo señalando la importancia que ella tiene en Estados Unidos, cuando se hace referencia a las políticas de asistencia social. Se ha señalado (Schram, 1995) que las difundidas referencias a la actual política social no toman en cuenta muchas de las consecuencias del postindustrialismo, y por lo tanto aceptan como justa la reducción de la protección del Estado en nombre de la "dependencia" de los pobres de las políticas sociales. Sin embargo, también en el caso de México, aunque por razones diferentes, las grandes críticas que ha recibido últimamente el Programa de Solidaridad se refieren a que no ha generado nuevas fuentes de empleo, lo cual se hace sentir de manera drástica durante la actual crisis económica del país, que de alguna manera pone en tela de juicio algunos de los logros obtenidos por ese programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio (1995), "La pobreza en México. Metodologías y evolución", *Revista Salud Pública de México*, núm. 37, Instituto de Salud Pública.
- Boltvinik, Julio (1997), "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Burtless, Gary (1993), "A Description of the Social Welfare State in the United States of America", mimeo.
- Dresser, Denisse (1992), "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart (1996), *Gobernabilidad, pobreza y políticas sociales en la Ciudad de México*, México, Informe a la Fundación Ford.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart, "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en M. Schteingart (comp.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, en preparación.
- Escobar Latapí, Agustín (1996), "Mexico: Poverty as Policies and Academic Disciplines", en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.

³⁰ En el caso de Washington, por ejemplo, observamos muchas organizaciones de base, preocupadas por resolver problemas inmediatos, pero una gran dispersión y falta de politización dentro del conjunto de la población pobre; en el caso de la ciudad de México, si bien ello también ocurre, pensamos que, dentro del proceso de democratización que se está llevando a cabo en el país, hay una mayor preocupación por parte de las organizaciones populares por vincular la situación social con la política y el acceso al poder.

- Fox Piven, Frances y Richard A. Cloward (1971), (reeditado en 1993), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Nueva York, Vintage Books.
- Gans, Herbert (1973), "The Positive Functions of Poverty", *American Journal of Sociology*, 78 (2).
- Gans, Herbert (1995), *The War Against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*, Nueva York, Basic Books.
- Gillette, Howard Jr. (1995), *Between Justice and Beauty. Race, Planning and the Failure of Urban Policy in Washington D. C.*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Golbert, Laura y G. Kessler (1996), "Latin America as a Challenge for Government and Society", en Agustín Escobar Latapí, *op. cit.*
- Gordon, Sara, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (comp.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, en preparación.
- Jackson, Thomas F. (1993), "The State, the Movement and the Urban Poor", en Michael Katz (comp.), *The Underclass Debate*, New Jersey, Princeton University Press.
- Jusidman, Clara (1996), *La política social en los Estados Unidos*, México, Porrúa Editores.
- Katz, Michael (1986), *In the Shadow of the Poorhouse*, Nueva York, Basic Books.
- Katz, Michael (1989), *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, Nueva York, Pantheon Books.
- Kozol, Jonathan (1996), *Amazing Grace. The Lives of Children and the Conscience of the Nation*, Harper Perennial, Harper Collins Publishers.
- Lerner, Berta (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Porrúa Editores.
- Lustig, Nora (1993), "Los sistemas de bienestar social en Canadá, Estados Unidos y México: una comparación", mimeo.
- Minujin, Alberto y E. Bustelo (1997), "La política social esquiva", ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre "Pobreza y exclusión social", Costa Rica, enero.
- Mishra, Ramesh (1996), "North America. Poverty Amidst Plenty", en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.
- Oyen, Else (1996), "Poverty Research Rethought", en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.

- Ruggles, Patricia (1990), *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington, D. C., The Urban Institute Press.
- Sánchez, Juan D. (1996), "Aún no se determina con cuánto y cómo subsidiarán a los pobres", *Época*, 20 de mayo.
- Schteingart, Martha y M. Solís (1995), *Vivienda y familia en México. Un enfoque socio-espacial*, México, INEGI-UNAM-Colmex.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Informe de Labores*, 1995-1996.
- Sobrino, Jaime y C. Garrocho (1996), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, Sedesol.
- Schram, Sanford F. (1995), *Words of Welfare*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- United Planning Organization (UPO), (1994-1996), *Diferentes documentos internos de la organización*, Washington, D. C.
- Weir, Margaret, A. Orloff y Th. Skocpol (comps.), (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, New Jersey, Princeton University Press.
- Wilson, William J. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Alfred A. Knopf.