

## Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# Bienestar y Política Social

Rodolfo de la Torre

**POLARIZACIÓN ECONÓMICA Y GOVERNABILIDAD  
EN MÉXICO**

Rosangela Maria Pontili  
Ana Lúcia Kassouf

**¿EL ATRASO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA  
PRIMARIA EN BRASIL ESTÁ MÁS ASOCIADO A LA  
INFRAESTRUCTURA ESCOLAR O A LAS  
CARACTERÍSTICAS FAMILIARES?**

Nelly Aguilera  
César Velázquez

**ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA INDUSTRIA DE  
LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE  
PENSIONES EN MÉXICO: UN ENFOQUE  
SEMIPARAMÉTRICO**

Bernardo Lanza Queiroz

**INCENTIVOS PARA LA JUBILACIÓN: MONTO DE  
LA PENSIÓN, SALDO ACUMULADO E IMPUESTO  
IMPLÍCITO**

Alberto Huidobro Ortega

**RESEÑA DEL LIBRO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
UN CRECIMIENTO INCLUYENTE, EDITADO POR  
PABLO COTLER**



# POLARIZACIÓN ECONÓMICA Y GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

Rodolfo De la Torre\*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
rodolfo.delatorre@undp.org.mx

## Resumen

**E**ste ensayo evalúa hipótesis alternativas sobre los orígenes de las recientes rebeliones sociales en México y examina la teoría de que un grave aumento en la pobreza precedió los conflictos. Una consecuencia de lo anterior ha sido que los intentos realizados por el gobierno mexicano para desactivar los factores económicos que, en su opinión, llevaron a los levantamientos sociales no necesariamente mejoraron las políticas para la reducción de la pobreza. La complejidad del problema no garantiza resultados sencillos, pues la imagen que emerge de la información muestra una recuperación económica débil pero continua antes del levantamiento zapatista. En este ensayo se calculan varios índices de privación relativa y polarización con el fin de evaluar las teorías de la frustración y la redistribución del poder como precursoras de la rebelión. No obstante que hay una tendencia uniforme que pueda observarse al examinar los indicadores de frustración, cuando la pobreza relativa se combina con la polarización económica y los recursos de los individuos con menores ingresos, los indicadores de la probabilidad de un levantamiento organizado aumentan significativamente antes de la rebelión en Chiapas. Parece muy probable que el principal factor económico que impulsó y detonó la violencia civil fue la polarización del ingreso, incluso en el caso del Ejército Popular Revolucionario. La evolución del gasto para la reducción de la pobreza muestra que después de cuatro años de programas con objetivos específicos y de rebelión social, los estados más pobres continuaron sufriendo como resultado de graves errores por gasto insuficiente.

— Palabras Clave: Polarización, pobreza, conflicto, gasto público.  
Clasificación JEL: D61, D63, D74, I38.

## Introducción

**E**l levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) fue un llamado de atención a la deteriorada situación económica del país como factor clave para entender la

---

\*Director de la Oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano, México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Agradezco a Alicia Santana y Dora Ordóñez su ayuda invaluable en el cálculo de los índices distributivos.

radicalización de la tensión política que culminó en la revuelta social.<sup>1</sup> La crisis económica de diciembre de 1994 y la irrupción del EPR en 1996 parecen confirmar la asociación de un desempeño económico desfavorable con un violento desafío a la autoridad política. La violencia civil, al cambiar el equilibrio de poder entre los grupos económicos, abre la oportunidad para cambios en las políticas sociales.<sup>2</sup> Una forma específica de esta idea considera el aumento de la pobreza como la variable más importante detrás de la rebelión social. Bajo esta hipótesis, la crisis de 1994 y las políticas de estabilización generadas por ella, sólo empeoraron una situación de por sí adversa para la reducción de la pobreza originada por políticas abiertamente orientadas al mercado. Una conclusión lógica sería entonces que el gobierno desafiado, si desea suprimir algunos de los elementos que promueven la rebelión social por medios no violentos, debería elevar la calidad de vida cuando menos de los más pobres mejorando la efectividad de los programas para la reducción de la pobreza. Podría decirse que la pobreza se ha convertido finalmente en un tema importante de gobernabilidad que merece una gran atención.

El propósito de este ensayo es demostrar que no queda claro que la disminución en el nivel de vida, y en particular el aumento de la pobreza, constituyeron los orígenes de la revuelta social en México. A pesar de que en el momento del levantamiento eran innegables los altos índices de pobreza, puede mostrarse que la pobreza juega un papel secundario en la generación de un conflicto social y que ésta disminuyó justo antes de que los zapatistas recurrieran a la confrontación armada. Es un fenómeno diferente, la polarización social, el que está asociado con mayor fuerza con los orígenes de la violencia civil organizada. Por lo tanto, el mejoramiento de las políticas de reducción de la pobreza no necesariamente significa el éxito del gobierno mexicano en su intento por desactivar los factores económicos que llevan a los desórdenes sociales.

## 1. Los Orígenes de la Violencia Civil en Chiapas<sup>3</sup>

No existe una explicación sencilla, económica o política, para la rebelión de enero de 1994 en Chiapas. Ni las condiciones socioeconómicas, ni la represión de la población indígena y campesina, ni la influencia externa de grupos religiosos y activistas políticos per se aclaran la compleja interrelación de factores que se encuentran detrás de las causas de la rebelión organizada. Ciertamente muchas de las causas fueron económicas y políticas, pero el peso que tiene cada una de ellas no es evidente. Sin embargo, varios elementos nos ayudan a entender las características económicas de la violencia civil en Chiapas.

---

<sup>1</sup> Rus (1995, pp. 71,72) declara: “... la situación económica y política son el origen de la rebelión... dicha situación se ha deteriorado sensiblemente desde mediados de los setenta, especialmente desde principios de los ochenta.” Dietz (1995, p. 33) agrega: “Los factores económicos que desencadenaron el levantamiento afectan a todo el país...” Serrano (1997, p. 92) concluye: “... la radicalización fue el resultado del efecto compuesto del deterioro de la situación socioeconómica, un proceso claro de polarización y violentas formas de represión”.

<sup>2</sup> Serrano (1997, pp.92, 93) agrega: “... la radicalización, al alterar en forma significativa la correlación de fuerzas entre los actores tradicionales en Chiapas, ha abierto una ventana de oportunidad para el cambio social en la región... el movimiento zapatista, al cambiar el equilibrio de poder entre los actores regionales, puede haber socavado el poder de la élite local y podría, a mediano y largo plazos, ayudar al proceso de cambio político y social en Chiapas...”.

<sup>3</sup> Esta sección está basada en Serrano (1997).

En primer lugar, el levantamiento en Chiapas no fue un movimiento social aislado o meramente local. La estabilidad del campo mexicano estaba dañada por el desmantelamiento de la Reforma Agraria y la menor participación del Estado en la vida rural.<sup>4</sup> Si nos concentramos en esta perspectiva para entender la revuelta social es conveniente analizar no sólo las condiciones económicas regionales sino también nacionales.

En segundo lugar, la población indígena y las reubicaciones de campesinos desde los sesenta, además del aumento en el flujo de migrantes y refugiados a la región en los setenta y ochenta, llevaron a un aumento en los conflictos sobre la tenencia de la tierra. Una estructura de por sí frágil de derechos de propiedad se vio sometida a presiones adicionales resultantes de los decretos presidenciales que intentaban redistribuir la tierra o crear reservas naturales, mientras las políticas agrarias locales causaban confrontaciones y la superposición de reclamos de propiedad cada vez más hostiles. Finalmente, la reforma constitucional del Artículo 27 realizada en 1992, abolió el derecho a reclamar tierra y aumentó la cantidad de tierra que podía concentrarse en las manos de una sola persona o que podía contener un ejido;<sup>5</sup> este mandato dio como resultado mayor incertidumbre y menores expectativas para resolver peticiones de tierra, lo cual afectó la estabilidad social. En el centro del conflicto estaban las luchas por el control de activos productivos escasos.

En tercer lugar, a las dificultades económicas existentes, las difíciles condiciones laborales y la pobreza en Chiapas, se sumó en los ochenta una drástica caída de los subsidios y del precio del café. Además, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) operaba un programa de reducción de la pobreza con focalización deficiente que asignaba un presupuesto cada vez mayor pero todavía insuficiente para mejorar las condiciones sociales. Los cambios en el precio del café, la disminución de los subsidios y las políticas de reducción de la pobreza fueron el resultado de una política nacional que permitió que los precios internacionales determinaran la asignación de recursos – mientras el gasto público compensaba a los agentes más pobres. El resultado de esta situación fue que las fuerzas del mercado y las políticas públicas provocaron una redistribución del ingreso a nivel nacional y regional que podría explicar la revuelta social.

Además de los factores económicos, otros elementos como las presiones demográficas, los conflictos étnicos y las confrontaciones religiosas jugaron parte importante en la violencia civil en Chiapas. Sin embargo, la politización y la organización son dos factores no económicos que se encuentran en la base de la rebelión social. Desde la década de los sesenta en las comunidades indígenas grupos sociales como la Iglesia Católica, activistas maoístas, grupos indígenas que defienden la tenencia de la tierra, las uniones de crédito, activistas de derechos civiles, organizaciones ejidales y campesinas y grupos políticos externos habían aumentado la atención a los derechos de propiedad y a los derechos laborales y civiles, y desarrollaron la base para un movimiento social coherente. A pesar de que la fecha real de creación del EZLN sigue siendo incierta, la base de la

---

<sup>4</sup> Como Serrano (1997, p. 75) menciona: “En realidad el levantamiento de Chiapas, aunque claro y preciso en sus métodos y en el contenido de sus demandas, también debería verse dentro del contexto de las crecientes protestas que se extendían entre los productores agrícolas. En Chihuahua, Durango, Coahuila y Jalisco estas protestas alcanzaron proporciones violentas con bloqueo de caminos y asaltos masivos a oficinas públicas”.

<sup>5</sup> Incluso entre los ejidatarios, la concentración de tierra en unas cuantas manos era enorme. En 1992, en todo el país, un 5% de los ejidatarios era propietario del 38.1% de toda la tierra asignada por el gobierno como tierra de cultivo. Chiapas ocupaba el quinto lugar en este tipo de control de la tierra en el país. Véase Vélez y De la Torre (1993).

organización para la violencia civil estaba presente mucho antes del levantamiento de 1994, tal vez desde mediados de los ochenta.

La fuerza de las crecientes protestas sociales en Chiapas aumentó por las incursiones en 1982 del ejército guatemalteco en México, así como por la crisis centroamericana, lo cual produjo un aumento en la militarización de la región y una represión política indiscriminada. Para los primeros años de la década de los noventa,<sup>6</sup> la presencia del ejército mexicano y el nombramiento de gobernadores con poco respeto por los derechos humanos, habían bloqueado la esperanza de alcanzar una reforma económica o un cambio político pacífico en la región. Las condiciones se habían deteriorado hasta tal punto que en enero de 1994 el EZLN se alzó en armas en contra del gobierno.

## 2. Violento Repudio de la Autoridad

En esencia, la autoridad del gobierno sobre una región específica de Chiapas fue violentamente repudiada por el movimiento zapatista de 1994. Sin embargo, si tomamos en cuenta que el EZLN no es sólo un movimiento local sino también la encarnación de una protesta más amplia, su reto en el contexto nacional significó el repudio de la autoridad tanto del gobierno local como federal.<sup>7</sup>

La autoridad es el ejercicio legítimo del poder, es una estructura de derechos a través de la cual se controlan las acciones de otros.<sup>8</sup> En términos específicos y de acuerdo con esta definición, el EZLN no representaba una amenaza seria al poder del gobierno, puesto que su ejército era bastante pequeño.<sup>9</sup> Sin embargo, se trataba de un importante desafío a la legitimidad del gobierno. El desconocimiento de su derecho a mantener el control amenazaba con difundirse más allá de Chiapas y socavar el consenso sobre el cual descansa la autoridad nacional; una simpatía generalizada y la receptividad hacia el movimiento zapatista señalaban en esa dirección.

<sup>6</sup> Como señala Serrano (1997, p.91): “En un sentido importante, la interrelación entre la protesta campesina y la represión popular reforzó la radicalización del movimiento, inclinando el equilibrio a favor de la resistencia armada”.

<sup>7</sup> El hecho de que la revuelta zapatista vaya más allá de las demandas locales se confirma por la introducción de problemas como la democracia nacional, el TLCAN y las reformas constitucionales en las primeras etapas de las negociaciones de paz. No obstante, incluso sin el carácter nacional autoproclamado del movimiento zapatista, las manifestaciones y reuniones masivas como la Convención Nacional Democrática celebrada en agosto de 1994, o la formación del Frente Zapatista de Liberación Nacional en septiembre de 1997, confirman el impacto más amplio de la rebelión.

<sup>8</sup> Ver Coleman (1990, p. 466, p. 68): “Los sistemas de autoridad son estructuras de derechos. Esos derechos tienen el carácter social que tienen todos los derechos: Existen a través de un consenso de los actores relevantes, es decir, todos aquellos que son parte del sistema. En el caso de un sistema de autoridad, este consenso es lo que nosotros consideramos legitimidad de autoridad”. Coleman identifica la autoridad del gobierno como una transferencia involuntaria de derechos del individuo a otros agentes porque, en general, los individuos nacen en sociedades en las cuales existe ya un consenso sobre los derechos. Si una persona tiene el derecho de controlar determinadas acciones, esta asignación de derechos es autovigilada, “...porque pone los derechos de control en manos del actor con un control de facto... Sin embargo, eso no aplica a ninguna otra asignación... En otras palabras, la autoridad que no se confiere voluntariamente por un acto a otro debe estar respaldada por un poder coercitivo si quiere hacerse valer”.

<sup>9</sup> Sólo cinco de más de 2395 municipios en México fueron ocupados por muy poco tiempo por las fuerzas zapatistas.



Pero, ¿por qué la legitimidad de un gobierno para controlar es revocada por la fuerza? Existen cuando menos tres explicaciones posibles a esta pregunta: el deterioro de la situación económica, la frustración de las expectativas y la redistribución del poder.<sup>10</sup>

### **3. ¿La Revuelta Social Ocurrió Cuando Se Estaba Deteriorando la Situación Económica?**

El sentido común sugiere que la violencia civil es más posible que se manifieste cuando se deterioran las condiciones de vida de una determinada población. Autores como Marx consideran que la baja en el nivel de vida de la población aumenta la probabilidad de una rebelión social: un mayor empobrecimiento del proletariado bajo el capitalismo llevaría a los obreros a tomar conciencia de sus intereses y a rebelarse. Sin embargo, en el caso de Marx y en otros casos – como la Revolución Francesa, los movimientos estudiantiles en 1968, el derrocamiento del Sha de Irán, la disidencia post-estalinista en la Unión Soviética, el movimiento de trabajadores en Polonia en la década de los ochenta y la rebelión sudafricana – esta hipótesis ha recibido muy poco apoyo, dado que en ocasiones una mejora en la situación económica precede a los levantamientos sociales. Cuando aumenta la pobreza la población parece hundirse en una mayor pasividad. Sin embargo, ¿puede el deterioro de la situación económica explicar el levantamiento zapatista? ¿Se empeoraron las condiciones de vida en México justo antes de la rebelión del EZLN?

A pesar de que la administración de Salinas tuvo un frustrante récord de crecimiento, pudo, casi cada año, tener aumentos reales en el PIB y en el consumo privado per cápita (véase la Gráfica 1).<sup>11</sup> En 1993, el crecimiento del PIB per cápita fue de sólo 0.1% y el consumo privado per cápita cayó 0.3%.<sup>12</sup> No obstante, es improbable que cambios tan pequeños en el PIB y en el consumo privado per cápita hayan deteriorado drásticamente las condiciones de vida y hayan generado la rebelión. El período de 1984-1989, cuando el PIB per cápita cayó 4.8%, hubiera sido una época mucho más propicia para la violencia civil.

La información a nivel hogar, que incluye el ingreso neto disponible, el consumo no monetario y otros indicadores de desarrollo, muestra una mejoría en las condiciones de vida. El Cuadro 1 presenta varias medidas del nivel de vida<sup>13</sup> antes y durante al año del levantamiento zapatista.

La imagen que emerge de estos datos no corresponde a una sorprendente catástrofe económica que muy probablemente provocara violencia civil. La información muestra una recuperación económica débil pero constante en el consumo y el gasto; incluso la pobreza extrema

---

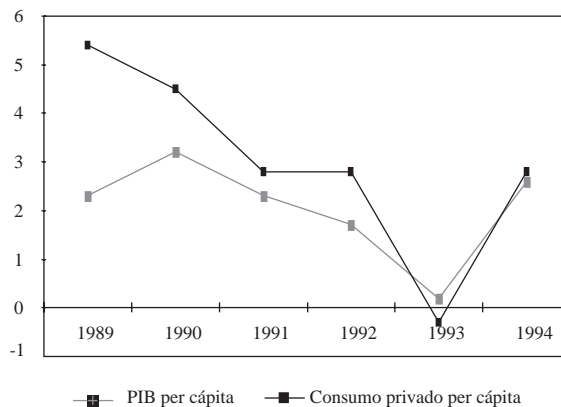
<sup>10</sup> Véase Coleman (1990, pp. 470-502).

<sup>11</sup> La Gráfica 1 muestra la evolución del PIB y el gasto de consumo per cápita calculado utilizando la nueva base de 1993. Esta base usa nuevas ponderaciones para la producción por sector, no es sólo un ajuste de precios.

<sup>12</sup> OCDE (1997) PIB a precios del 1993 y una tasa de crecimiento de la población de 1.8% de acuerdo con CEPAL (1995). La información trimestral muestra que el PIB per cápita cayó 5.96% del segundo al tercer trimestre, pero creció 8.6% hacia fines del año. Sin embargo, dichos cambios repentinos son explicados por la estacionalidad de la producción.

<sup>13</sup> En agosto de 2002, el gobierno mexicano anunció un método oficial para la medición de la pobreza. En el Cuadro 1, la extrema pobreza se obtiene en el método oficial con la línea más baja de pobreza. El Índice de Desarrollo Humano es sólo el promedio de la esperanza de vida, el nivel educativo alcanzado y los indicadores per cápita del PIB, y en el Cuadro 1, el mismo índice se calcula utilizando el mismo método cada año.

**Gráfica 1**  
**Tasa de Crecimiento del PIB y del Consumo Privado per cápita (%)**



Fuente: OCDE (1997), CEPAL (1995).

**Cuadro 1**  
**Indicadores del Nivel de Vida\***

Indicadores	1984	1989	1992	1994
Ingreso nacional per cápita	397.7	485.7	565.9	603.3
Gasto de consumo nacional per cápita	286.8	436	504.6	522.7
Ingreso rural per cápita	241.5	258.6	231.4	244.8
Gasto de consumo rural per cápita	172.6	236.1	221.1	216.5
Pobreza (individuos, método oficial)	-	-	52.6	55.6
Pobreza extrema (individuos, método oficial)	-	-	22.5	21.1
Pobreza rural (individuos, método oficial)	-	-	65	72
Pobreza extrema rural (individuos, método oficial)	-	-	35.6	36.8
Índice de Desarrollo Humano	74.8a	75.7b	-	77.1c

Fuente: Cortés et al. (2002) y cálculos propios con información de la ENIGH 1984-89, INEGI, UNDP (2003).

\* Ingreso y gasto en pesos de 1994.  
a-1980, b-1990, c-1995.



disminuye antes del inicio de la revuelta. De 1984 a 1994 el ingreso real per cápita creció 51.7%, el consumo real per cápita aumentó 82.2%, a pesar de que la pobreza generalizada aumentó 3 puntos. Es importante señalar que la pobreza rural, generalizada o extrema, aumentó de 1992 a 1994. Por otra parte, el Índice de Desarrollo Humano (HDI, por sus siglas en inglés), que mide los logros promedio en un país con respecto a la longevidad, educación y nivel de vida, aumentó 1.8% de 1990 a 1995.

#### **4. ¿Frustración de las Expectativas?**

Una explicación alternativa a la rebelión armada corresponde a una mayor frustración. La percepción subjetiva de los subordinados a la autoridad, que difiere de las expectativas de los observadores externos, es el punto focal de esta hipótesis. Desde el punto de vista de los involucrados en una revuelta, las cosas están empeorando, mientras que los observadores externos consideran que están mejorando. La agresión sería el resultado de no haber alcanzado los resultados esperados, situación que a su vez llevaría a una revuelta.

Existen varias formas de definir el tipo de frustración que llevaría al desconocimiento de la autoridad. En primer lugar, una mejora en la situación económica provoca mayores expectativas puesto que la posibilidad de un mejor nivel de vida parece convertirse en algo real. Pero, las expectativas de los individuos crecen a una tasa mucho más rápida que sus condiciones reales de vida. Como consecuencia, la brecha entre las perspectivas y el estado objetivo de cosas se hace más grande, dando como resultado que los individuos vean la realidad con mayor frustración. A pesar de que esta emoción se origina por una simple discrepancia entre los resultados esperados y los resultados reales, puede agravarse por el hecho de que las autoridades pueden estar detrás de la creación de expectativas no satisfechas. Si éste es el caso, la discrepancia entre las proyecciones económicas del gobierno y el desempeño real sería un índice del fracaso de las expectativas.

Una situación que crea una brecha entre las expectativas y las condiciones objetivas es una segunda forma de frustración que se presenta cuando una situación adversa a corto plazo, como es una recesión o un aumento repentino en los precios, interrumpe la recuperación económica. Desde esta perspectiva, se buscan los impactos de precio o cantidad en un período de desarrollo económico general justo antes de la revuelta; este tipo de situaciones adversas podría detectarse a través de los indicadores de desempleo o ingreso real.

Otra forma de frustración comprende la marginación relativa, como cuando se da una rápida mejora en la economía y algunas condiciones mejoran más rápidamente que las otras. Aquellos para los cuales las condiciones no están mejorando rápidamente ven que los demás están mejorando y se sienten marginados; así emerge la frustración que puede llevar a una revuelta. Para detectar la marginación relativa, la evolución de las condiciones económicas de un grupo debe compararse con el promedio de las condiciones de otros grupos.

Una forma final de frustración surge cuando una mejora en la situación económica lleva a la gente a esperar un aumento paralelo en el poder político, avance que no se materializa. Desde esta perspectiva, la divergencia entre los diferentes aspectos de condiciones personales es también responsable de crear la brecha entre los resultados reales y esperados. La represión política en medio de un período de recuperación económica es un indicador de este tipo de expectativas inconsistentes.

Una debilidad de las teorías de la frustración que lleva a una revuelta es que la frustración es una característica del individuo, mientras que una rebelión es un fenómeno social; la simple congregación de individuos frustrados no puede explicar la revuelta organizada. Una respuesta armada a la autoridad gubernamental como el levantamiento del EZLN no es la suma de manifestaciones individuales espontáneas, sino el resultado de un movimiento social cuidadosamente planeado y perfectamente organizado. Sin embargo, la frustración podría explicar la respuesta de la población a la revuelta.

El liderazgo organizado crea la oportunidad para un levantamiento social, pero la probabilidad de respaldar, o incluso participar en una revuelta, dependerá del nivel de frustración de las expectativas. La frustración es un requisito a nivel individual para que se dé una revuelta o para respaldar a los rebeldes. Pero la pregunta es, ¿existía una frustración creciente entre la población antes del levantamiento zapatista?

Podría decirse que la administración salinista fue un período de mayores expectativas. Después de una elección muy disputada, Salinas no perdió tiempo para ofrecer resultados que respaldaran su promesa de desarrollo económico orientado hacia el mercado. En 1990, el Plan Brady ayudó a reducir la deuda externa, y de 1989 a 1992, el déficit fiscal se convirtió en un superávit: las políticas macroeconómicas eliminaron la hiperinflación, el gobierno amplió la desregulación de la actividad económica interna, y de 1990 a 1991 la inversión extranjera se triplicó. En realidad, las perspectivas de estabilidad económica y reforma estructural atrajeron cantidades masivas de capital extranjero, reforzando la opinión de que en el futuro habría menores limitaciones al financiamiento del desarrollo económico.

Otras reformas alcanzaron resultados mixtos. Por ejemplo, las reformas fiscales redujeron la carga fiscal de los grupos de ingresos medios, como fue la disminución en el IVA de 1993, un impuesto a la compra que excluía los alimentos. Sin embargo, la base fiscal se amplió. Así, los beneficios futuros esperados de esta reforma fiscal se convirtieron en parte de la idea más bien abstracta, de finanzas públicas sanas. Otro ejemplo fue PRONASOL que gradualmente aumentó las políticas de gasto social para los pobres, pero cuya meta era errática al igual que los recursos limitados del programa, y su falta de criterios claros para la selección de receptores provocó una incertidumbre persistente entre los posibles beneficiarios.<sup>14</sup>

Un grupo final de reformas provocó más expectación que resultados, como fue el caso de la Reforma Agraria y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La reforma del Artículo 27 de 1992 intentaba inyectar una cantidad significativa de nuevas inversiones al sector agrícola protegiendo y aumentando los derechos de propiedad, pero la reforma no dio lugar a un cambio significativo en la inversión privada. Por otra parte, las negociaciones del TLCAN introdujeron la idea de mejoras futuras graduales en las industrias intensivas de mano de obra, pero, por un tiempo, la inversión privada se detuvo esperando la ratificación del tratado por una nueva administración estadounidense.

En México, la imagen actual de Salinas está gravemente manchada por el récord de su último año en el cargo: levantamiento guerrillero, asesinatos políticos y su contribución a la “Crisis de diciembre”. Los alegatos de corrupción no mejoraron su reputación. Sin embargo, antes de la

---

<sup>14</sup> PRONASOL no publicó sus objetivos y políticas como lo hicieron otros programas gubernamentales. No difundió información detallada acerca de la asignación de recursos, sino hasta su último año de operación.

rebelión zapatista, la administración de Salinas tuvo mucho éxito generando expectativas crecientes y convenciendo a mexicanos y extranjeros de arriesgar sus recursos con ellos. Parecía que sólo un impacto verdaderamente trascendental—que no se veía en el horizonte en ese momento—podría impedir que la economía mexicana obtuviera los recursos necesarios para lograr un crecimiento continuo.<sup>15</sup>

El colapso de los precios del petróleo en 1982 y 1985 fue un factor determinante en los cambios repentinos que se presentaron en las variables económicas. Durante esos años la economía mexicana recibió graves golpes en sus relaciones de intercambio que dieron como resultado un deterioro en el desequilibrio fiscal y de deuda. Sin embargo, ninguno de esos cambios se presentó durante la administración salinista y desaparecieron esas fuentes de inestabilidad potencial. Por otra parte, la combinación de una economía abierta y términos de intercambio adversos generaron impactos en los precios en particular en el sector agrícola que ya estaba muy rezagado en comparación con el resto de la economía (véase la Gráfica 2).

La situación adversa en los términos de intercambio claramente existía antes del movimiento zapatista, pero era menos grave comparada con el impacto sufrido en 1986,<sup>16</sup> por lo que es difícil atribuir la revuelta social a dichos cambios. Más importante fue la marginación relativa de los campesinos, ya que los cambios constitucionales a los derechos de propiedad y la negociación del TLCAN intentaron promover el desarrollo rural y la producción intensiva de mano de obra. Las ganancias reales de la gente en el sector agrícola fueron relativamente menores que en cualquier otro sector. En este contexto, tiene sentido considerar el levantamiento en Chiapas como parte de un descontento rural más extendido, ya que las expectativas fueron consistentemente generadas y frustradas.

Otros indicadores dan un peso adicional al aumento de la frustración (véase el Cuadro 2). Los pronósticos del gobierno al inicio de la administración salinista consideraron un aumento gradual en el crecimiento del PIB. Sin embargo, la brecha entre el crecimiento esperado y el crecimiento real se hizo más grande. En 1993 el Plan Nacional de Desarrollo se quedó casi 6 puntos por debajo del crecimiento real proyectado. Por otra parte, uno de los factores frecuentemente asociados con el levantamiento en Chiapas, como se muestra en el Cuadro 2, fue la drástica caída de los precios del café de 1985 a 1992. Aun cuando aumentaron ligeramente de 1992 a 1993, el resultado fue ambiguo, puesto que aunque alivió ligeramente la situación de los productores de café, los aumentos probablemente no cumplieron con sus expectativas.

La disminución del empleo fue otro factor asociado a la frustración. Al final de una breve recuperación (1989-1991) las tasas de desempleo urbano aumentaron a 3.7% en 1993; el desempleo en el resto del país mostró la misma tendencia. El aumento del 2.3% anual de la población en edad de trabajar, más una mayor tasa de participación en el mercado laboral,<sup>17</sup> dieron como resultado un número creciente de personas frustradas por la falta de oportunidades de empleo.

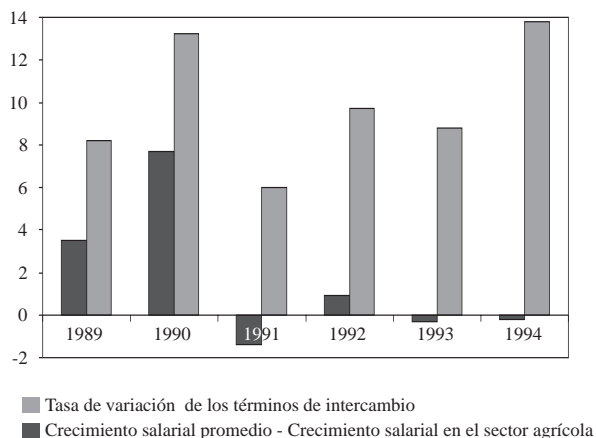
---

<sup>15</sup> Es sintomático que advertencias bien fundadas de los déficits insostenibles en cuenta corriente no hayan tenido un impacto significativo en la inversión extranjera sino hasta que fue demasiado tarde.

<sup>16</sup> Ese año los precios del petróleo cayeron 24.3%.

<sup>17</sup> Las tasas de participación alcanzaron hasta 0.5 puntos por año entre 1991 y 1995 de acuerdo con los cálculos de la OCDE (1997).

**Gráfica 2**  
**Variación en los Términos de Intercambio y**  
**la Brecha Salarial en el Sector Agrícola (%)**



Fuente: OCDE (1997).

**Cuadro 2**  
**Indicadores de Frustración**

Indicadores	1984	1989	1992	1994
Brecha en el crecimiento del PIB	-0.6*	0.2	3.5	3.2
Precios del café (dólares por libra)	1.456b	0.892d	0.633	0.699f
Desempleo abierto nacional	4.4	2.8	3.8	3.9
Participación del ingreso del 20% más pobre (nacional)	4.83	4.39	4.28	4.35
Participación del ingreso del 20% más pobre (rural)	5.36	5.38	5.47	6.13
Poder político relativo	100a	98.6c	101.6	102.8f
Demandas relativas de derechos humanos**	N/D	100e	217,00	189f

N/D: No Disponible.

Fuente: Cálculos propios con información de PND (1989, 1997), CEPAL (1995), ENIGH 1984, 1989, INEGI, Foweraker (1996), OCDE (1997) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992-1994).

\* Basado en el cálculo de crecimiento económico de 1982 \*\*1989=100.

a-1983, b-1985, c-1987, d-1990, e-1991, f-1993.

La marginación relativa en la agricultura fue una fuente de frustración; no obstante, es importante comentar que no se tradujo en una disminución relativa del 20% de la población más pobre del país. De 1992 a 1994 este grupo aumentó su ingreso real 1.6 puntos por arriba del promedio nacional. Así, la marginación relativa no es un fenómeno evidente puesto que, de acuerdo con algunos métodos de medición, de hecho incluso disminuyó. Otra herramienta que ofrece información que contradice la hipótesis de mayor frustración es la evolución del Índice del Poder Político en relación con la situación económica. Para preparar este índice, el Índice Humana de Derechos Políticos recodificado<sup>18</sup> se divide entre el índice del PIB per cápita. De 1987 a 1993 hubo un aumento relativo de los derechos civiles y políticos. No hubo estancamiento de ganancias en poder político en medio de la recuperación económica, por el contrario, cuando el crecimiento económico estuvo muy bajo, hubo un ligero avance en la protección de los derechos políticos.

Otro indicador de poder político relativo es el número de demandas relacionadas con violaciones per cápita a los derechos humanos entre el PIB per cápita. El índice de demandas de derechos humanos correspondiente muestra una disminución real de 1992 a 1993, confirmando que antes del levantamiento zapatista, no había pérdida de derechos civiles con respecto al desempeño económico.

No existe una tendencia uniforme en los indicadores de frustración. Hay evidencia de expectativas crecientes y tendencias adversas en precio y cantidad, pero es difícil concluir que había un desequilibrio entre el poder político y la situación económica. Por otra parte, la marginación relativa aumentó, pero fue un fenómeno relacionado sólo con un sector en particular, no exclusivo de los mexicanos o campesinos pobres.

## 5. Redistribución de Poder

Una tercera explicación de la revuelta social define la rebelión organizada como una acción racional que depende de las ganancias netas esperadas resultantes de la participación en la violencia civil. A su vez, las ganancias netas esperadas dependen de los costos de participar en la rebelión social, de un cambio significativo en la situación económica y política, que se logra cuando la autoridad gubernamental es desafiada con éxito, y de la percepción de las probabilidades de éxito. Es racional que un agente participe en una revuelta social o cuando menos la apoye, si son altas las ganancias netas obtenidas al repudiar la autoridad así como las probabilidades de éxito.

Los costos de participar en una rebelión son el tiempo y los recursos sacrificados al unirse a la violencia organizada; estos costos de oportunidad son por lo general bajos para los que viven en la pobreza extrema. Sin embargo, un conjunto de costos más importante comprende las sanciones

---

<sup>18</sup> El Índice Humana se calcula calificando cuarenta preguntas sobre derechos políticos, civiles y sociales. Todas las preguntas de Humana se obtienen de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Índice recodificado incluye sólo derechos políticos y civiles como son libertad de tortura, libertad de servidumbre, libertad de censura política y libertad para elecciones multipartidistas. La calificación máxima es 100 para la protección completa de derechos (Véase Foweraker, 1996). El Índice del PIB per cápita se calcula a precios de 1980. El Índice de Poder Político Relativo se establece a 100 para 1983. Para 1993, se usa el índice Humana de 1992 asumiendo que no hubo cambios en los derechos políticos y civiles.

aplicadas por las autoridades o por sus partidarios: arresto, confiscación de recursos, tortura o incluso la muerte, pueden ser el precio a pagar por la rebelión armada.<sup>19</sup> Estas posibles consecuencias por lo general desalientan a los individuos en la pobreza extrema, ya que tienden a tener aversión a los riesgos que pudieran dar como resultado pérdidas potenciales o que pudieran poner en peligro su vida.<sup>20</sup> Otra consideración es que, si la rebelión no tiene éxito, el castigo esperado de las autoridades gubernamentales por lo general lo pagan caro los líderes de la revuelta, aunque no tanto el resto de los rebeldes.

Los beneficios de participar en la violencia civil organizada son los asociados con el cambio de régimen. Algunos ejemplos son los siguientes: mayores recursos económicos, redistribución del ingreso y de la riqueza existentes, poder político o concesiones jurídicas. Estos beneficios son casi independientes de la participación del individuo en la rebelión. Sin embargo, un segundo conjunto de compensaciones tales como ocupar una posición en la nueva estructura de autoridad, dependerá de la participación del individuo en la revuelta y también del éxito de la misma. Estas compensaciones son escasas y selectivas, y no explican la participación masiva. Es el conjunto de esfuerzos recíprocos de los individuos que actúan conjuntamente y que comparten los mismos objetivos lo que promueve una acción colectiva más ambiciosa. La ideología proporciona el escenario que permite que individuos estrechamente asociados generen compensaciones que no están condicionadas al éxito esperado de la revuelta. Este último tipo de beneficios comprende menores costos y se añade a las compensaciones subjetivas de trabajar por la realización de una visión común.

Algunas rebeliones se convierten en revoluciones con participación masiva, pero los activistas de la violencia civil organizada por lo general constituyen sólo una pequeña parte de la población. Este conjunto de personas no sólo encuentra un beneficio neto al arrebatar al gobierno el derecho a controlar sus acciones, sino también al invertir tiempo y recursos para construir y expandir una organización capaz de encontrar una alternativa al ejercicio real de autoridad. Este beneficio neto sobrepasa las ganancias netas de continuar considerando como legítima la estructura real de poder. La autoridad es desincorporada cuando los individuos ya no creen más que un gobierno pueda crear o que va a crear un orden social que genere y distribuya los derechos y los resultados económicos mejor de lo que una revuelta exitosa pueda ofrecer.

La probabilidad estimada de generar un cambio real depende de cómo se percibe el poder de la fuerza rebelde en comparación al del gobierno. Este poder, a su vez, depende del número de personas que obtienen una ganancia neta de su inversión en la rebelión desafiando a la autoridad; por lo tanto, puede generarse un efecto de contagio si se une a la revuelta un gran número de personas. Por otra parte, si un gobierno se percibe como débil en su ejercicio del poder, aumenta la probabilidad estimada del éxito de la revuelta; no sólo las ganancias netas se ven más atractivas que las de la autoridad vacilante, sino que también su capacidad de castigo se percibe reducida. El valor neto relativo de una determinada probabilidad de éxito aumenta por estos factores retroalimentándose, pues esta percepción a su vez aumenta el número de individuos deseosos de participar e invertir en la revuelta, y esto aumenta todavía más las probabilidades de éxito.

---

<sup>19</sup> Estos costos pueden ser bajos en los períodos iniciales de la revuelta si la opinión pública reduce las violaciones a los derechos humanos o el uso de la fuerza para enfrentar a los rebeldes.

<sup>20</sup> Véase Levy (1994, p. 67).

Tomando en cuenta la explicación anterior, una mejora en las condiciones económicas puede aumentar las posibilidades de éxito percibidas ya que añadirían poder y recursos para los que están atacando el statu quo. El efecto de mejores condiciones puede también reforzar la creencia en el éxito potencial de aquellos opuestos a la autoridad gubernamental entre la población en su conjunto, a menos que las mejores condiciones reduzcan grandemente la insatisfacción y por lo tanto socaven la evaluación de que el régimen es peor que otro que pueda reemplazarlo. Desde esta perspectiva, no es importante que los rebeldes convencan a la población entera de los beneficios de un régimen alternativo, sino más bien asegurarse de que ellos sean considerados por la población como poderosos. El apoyo popular fluirá, no sólo sobre la base de consideraciones éticas, sino sobre las posibilidades reales de alcanzar el derecho a ejercer un poder legítimo.<sup>21</sup> Lo que es importante en una revuelta social es la creencia de la gente respecto al poder relativo de los antagonistas y acerca de lo que pasará si apoyan a un lado o al otro. Sin embargo, no es irrelevante el sentimiento de la población general hacia la revuelta, puesto que esto determinará si los rebeldes pueden moverse libremente dentro de las áreas del conflicto; para alcanzar la libertad de acción sólo se necesita un apoyo pasivo, no compartir metas abstractas.

La teoría de la redistribución de poder puede eliminar la explicación de la frustración como la base de la revuelta. En la violencia civil organizada, aun cuando la insatisfacción vaya en aumento, si hay una amenaza creíble a la autoridad gubernamental, existirán las bases para tener apoyo y participación. Persistirá un sentimiento de frustración si incluso en la presencia de un gran desafío, el régimen permanece en el poder. Sin embargo, la frustración y la redistribución de poder se consideran más bien como explicaciones complementarias de la rebelión. Esta opinión considera las acciones de insubordinación como el producto de la insatisfacción con el orden social existente y la creencia de que la revuelta en su contra tendrá éxito; pero la frustración por sí misma no es la causa de la violencia civil organizada. Así la pregunta que surge ahora es: ¿Existen bases para creer que antes de que surgiera el levantamiento zapatista las ganancias netas potenciales de una revuelta iban en aumento si se comparan con las que ofrecía el statu quo mantenido por el gobierno?

Contamos con evidencia ex post de que las condiciones existentes eran adecuadas para el surgimiento del EZLN. Los costos de la rebelión en el primer año de su levantamiento se vieron significativamente reducidos al disminuir la pobreza, al aumentar los recursos para los grupos de bajos ingresos, al contar con una defensa más activa de los derechos humanos y por la presión de la opinión pública nacional e internacional. La naturaleza altamente organizada del EZLN que consistía en “soldados profesionales”, un ejército de campesinos, el Comité Clandestino Revolucionario Indígena y una Asamblea Comunitaria<sup>22</sup> muestra un menor costo de oportunidad para invertir recursos en la rebelión. Por otra parte, una cobertura de la prensa mundial de las

---

<sup>21</sup> ¿Por qué el EPR no tuvo tanto apoyo popular como los zapatistas? Ambos movimientos surgieron en estados pobres e involucraban demandas similares. Un elemento que pudiera explicar este fenómeno es la relativa debilidad de los nuevos rebeldes en comparación con el EZLN. Al principio del levantamiento social, los zapatistas invadieron cuatro municipios, declararon la guerra al gobierno federal y establecieron su centro de operaciones en la Selva Lacandona. Las acciones del EPR, por otra parte, fueron intermitentes y geográficamente dispersas. No representaron una amenaza creíble a la autoridad gubernamental y no fueron consideradas como una alternativa viable al ejercicio del poder legítimo.

<sup>22</sup> Véase Gunther Dietz (1995) si se desea una relación más detallada de la naturaleza organizacional del EZLN.



movilizaciones militares en Chiapas urgió a detener una “solución” armada resultante del interés por los derechos humanos y por presiones de la opinión pública. Dos semanas después del levantamiento, el gobierno federal concedió una “tregua unilateral” que redujo formalmente las sanciones para las fuerzas rebeldes participantes en el conflicto. El costo de participar en la revuelta no desapareció ya que el gobierno violó la tregua en febrero de 1995. Sin embargo, en 1996 se decretó una ley que otorgaba amnistía a los rebeldes deseosos de negociar y retirarse del conflicto armado. Gracias a esta ley, los costos de una rebelión sin éxito, en caso de la rendición de los rebeldes, se habían reducido prácticamente a cero.

Los beneficios de participar en la revuelta parecen también ser muy claros ex post. Después de seis semanas del levantamiento zapatista, el gobierno federal se encontraba en la mesa de negociaciones durante las Jornadas por la Paz y la Reconciliación con 32 propuestas para responder a las 34 demandas iniciales de los rebeldes.<sup>23</sup> Se creó una oficina especial que escucharía las demandas indígenas, y en 1995 la participación de Chiapas en el gasto para la reducción de la pobreza casi se duplicó. El gobierno estaba listo para debatir los cambios jurídicos para las comunidades indígenas, una Reforma Agraria a nivel nacional y nuevas leyes electorales y de justicia a nivel local. Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar incluían la autonomía de las comunidades indígenas. En 1997, en una manifestación masiva en la Ciudad de México se anunció la creación del Frente Zapatista de Liberación Nacional como el brazo político del EZLN; varios defensores de los zapatistas que habían sido encarcelados en alguna ocasión se convirtieron en líderes de la nueva organización. El levantamiento obtuvo la atención no represiva del gobierno, concesiones legales, poder político y las condiciones necesarias para desarrollar vínculos ideológicos entre sus partidarios.

Finalmente, es evidente que el EZLN tenía la capacidad de movilizar a hombres y recursos para tareas violentas y pacíficas. Desde las movilizaciones militares iniciales hasta la creación del FZLN, la imagen de los zapatistas era la de un grupo unificado que se había convertido en un desafío poderoso para la autoridad. Aun cuando la capacidad militar de los zapatistas no podía compararse con el ejército mexicano, era claro que el carisma del EZLN podía atraer cobertura de prensa y atención pública, y así reducir drásticamente la posibilidad del uso de la fuerza en su contra. Las debilidades de las políticas gubernamentales para detectar y disolver la rebelión son evidentes en la actualidad. La coordinación de la seguridad nacional se vio menoscabada cuando un experimentado Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, fue sustituido en 1993 por un ex-gobernador de Chiapas, Patrocinio González. Incluso después de la detección de varios campos de entrenamiento zapatista por el ejército mexicano varios meses antes del levantamiento, la inteligencia gubernamental no tenía una imagen coherente de la naturaleza del movimiento. El poder del movimiento zapatista y las debilidades del gobierno dieron como resultado una rebelión con probabilidades de éxito.

---

<sup>23</sup> La renuncia del Presidente Salinas, como demandaban originalmente los zapatistas, fue rechazada y la respuesta a su demanda de elecciones nacionales efectivas y democráticas fue que ambos aspectos de la vida política mexicana estaban ya avanzando.

Ex post, las características de la revuelta fueron consistentes con la teoría de la redistribución del poder.<sup>24</sup> Pero, ¿y qué hay de los indicadores ex ante?

Es muy difícil recopilar datos respecto a los costos y beneficios de una revuelta esperada. No sólo hay muy poca evidencia acerca de los gastos reales y de los rendimientos esperados de un levantamiento social en sus etapas de formación, sino que mucha de la información que influye en la decisión de un individuo a participar es subjetiva. ¿Cuál es el conjunto de compensaciones que perciben los rebeldes potenciales como una alternativa al statu quo económico y político? ¿Cuánto del poder relativo en la coalición de la revuelta lo obtienen los individuos? Sin embargo, si la teoría de la redistribución del poder aspira a ser más que una racionalización ex post de la violencia civil organizada, debe justificarse con, al menos, alguna evidencia indirecta sobre la probabilidad de una revuelta.

## 6. Ideología Rebelde, Marginación Relativa y Polarización

Bajo supuestos razonables, los indicadores de distribución del ingreso, aunque no los tradicionales, pueden proporcionar información indirecta acerca de las ganancias esperadas de una revuelta y su probabilidad de lograrse. El punto de partida es la idea de que la probabilidad de una revuelta depende del número de personas que encuentran una ganancia neta esperada positiva al rebelarse. La ganancia neta esperada es el ingreso alternativo multiplicado por la probabilidad de una revuelta exitosa, menos el ingreso real ponderado por la probabilidad de fracaso. La ideología rebelde contiene, entre otras cosas, una propuesta para una distribución alternativa del ingreso que maximice el tamaño de la coalición que encuentra una ganancia neta positiva en la violencia organizada. Por otra parte, las autoridades gubernamentales podrían responder estableciendo sanciones o compensaciones redistributivas que minimicen las ganancias netas de participar en una rebelión.

El conjunto de condiciones anteriores indica que la ideología rebelde, para reclutar miembros potenciales, tendrá que hacer saber por anticipado, una propuesta redistributiva progresiva. Si las clases “medias” son pequeñas, las coaliciones antagónicas se formarán más rápidamente. La propuesta distributiva progresiva generará insatisfacción con la distribución del ingreso existente entre los grupos de bajos ingresos que, si se unen a la revuelta y la revuelta tiene éxito, obtendrán compensaciones. La comparación entre el statu quo y las ganancias esperadas de una revuelta

---

<sup>24</sup> Existe más evidencia que refuerza la teoría de la redistribución del poder. Coleman (1990, pp. 500-502) indica que la estrategia óptima de los rebeldes comprende un éxito inicial al desplegar el poder; un castigo severo por actuar en apoyo del otro lado; no participar en terror indiscriminado; demostrar las debilidades de las autoridades; buscar apoyo externo; ideología utópica que desafía a la autoridad; incorporación en propuestas de los agravios a la población, y aislamiento de reclutas potenciales de los no partidarios. Las acciones del EZLN siguen este patrón: comenzaron por la toma espectacular simultánea de cinco poblados; dos días más tarde secuestraron al ex-gobernador de Chiapas, Absalón Castellanos, lo juzgaron y lo declararon culpable de crímenes en contra del pueblo, pero en lugar de ejecutarlo, lo liberaron; las autoridades parecían incapaces de identificar, localizar y atacar a las fuerzas zapatistas, y cuando lo hicieron, la opinión pública y los medios de comunicación nacionales e internacionales impidieron la acción militar; las Declaraciones de la Selva Lacandona y varias de las cartas de Marcos ofrecieron severas críticas al gobierno, justificaron la violencia civil y demandaron cambios sociales y políticos que recibieron un apoyo muy difundido. Finalmente, cuando el movimiento fue atacado, se retiró a una región con un alto grado de inaccesibilidad dentro de grupos de partidarios.

despierta sentimientos de marginación relativa que alimentan la frustración y la predisposición a la rebelión. Por otra parte, la formación de una coalición se vuelve más fácil si existe un grupo de rebeldes potenciales de bajos ingresos. Una propuesta redistributiva dividirá a una amplia clase de ingresos medios, puesto que algunos respaldarán la rebelión y otros no, y algunos estarán indecisos, lo que debilitará la acción colectiva. Si se polariza la distribución del ingreso, la clase media jugará un papel menor para detener la formación de una coalición. Sobre la misma base, Roemer (1985) ha desarrollado un modelo de actividad revolucionaria que concluye que si una revuelta es altamente probable, entonces la estrategia rebelde óptima es proponer una distribución progresiva del ingreso. Además, si la rebelión es altamente probable es porque está altamente polarizada: la clase media indecisa desaparece.

Existen razones adicionales para considerar la marginación relativa y la polarización como indicadores de una revuelta potencial. La comparación entre “los que tienen” y “los que no tienen” genera descontento, envidia o sentimientos de injusticia en una sociedad. La envidia es una fuerza emocional poderosa detrás de un levantamiento social y las percepciones compartidas de un trato injusto facilitan la formación de creencias ideológicas comunes que disminuyen los costos de una acción colectiva. Además, la presencia de grupos con homogeneidad sustancial dentro del grupo y heterogeneidad entre grupos reduce los costos de la rebelión articulada y de generación de tensiones. Una sociedad dividida en dos coaliciones independientes bien definidas exhibe un alto potencial para el conflicto social.<sup>25</sup> Las implicaciones de estos argumentos son que un índice de insatisfacción con la distribución del ingreso actual y un indicador de la importancia de las clases medias son buenos elementos para determinar la probabilidad de una revuelta.

Una forma inicial de pensar acerca de la marginación relativa es considerar la insatisfacción con la distribución de ingreso actual en forma independiente de cualquier opción propuesta. Desde esta perspectiva, una persona está relativamente marginada con respecto a otras personas si esa persona tiene un menor ingreso que las otras. Sin embargo, una persona da mayor peso a las comparaciones con personas que tiene un ingreso similar; las comparaciones con las personas extremadamente ricas no tienen mucho peso.<sup>26</sup> La marginación relativa total experimentada por una persona es igual a la suma de todas las diferencias de ingreso percibidas. El grado de marginación relativa en una sociedad en su conjunto es la suma de la marginación relativa total de todos los individuos que pertenecen a ella.

La marginación relativa social es cero si existe una distribución equitativa del ingreso. Debido a que los individuos marginados sólo se comparan con una persona extremadamente distante, la marginación relativa total es muy baja si existe una desigualdad máxima, es decir, que una persona tiene todo el ingreso y el resto de los individuos no tiene nada. Para un ingreso total determinado, existe máxima marginación relativa cuando la mitad de la población no tiene ingreso y la otra mitad

---

<sup>25</sup> Podder (1996, p.372) indica que “Obviamente, cuando la marginación relativa es máxima en la sociedad, el descontento también es máximo y ésta es la etapa en la cual es mayor la probabilidad de un conflicto social”. Esteban y Ray (1993, p. 5) añade: “...cuanto más polarizada esté una sociedad, más probable es que las diferencias de intereses lleven a un conflicto abierto”.

<sup>26</sup> Las personas tienden a compararse con el grupo de referencia con el cual interactúan. La insatisfacción surge principalmente cuando el vecino inmediato maneja una mayor cantidad de recursos, no cuando mejora la posición de una persona social o económicamente distante. Sobre este punto véase Podder (1996, p. 358-359).

se divide el ingreso total en partes iguales entre ellos. En este último caso, tenemos el número máximo de comparaciones entre “los que tienen” y “los que no tienen” con ingresos no muy diferentes.

Por otra parte, la polarización significa la presencia de grupos de población de tamaño significativo, de tal forma que cada grupo tiene miembros con características similares, pero diferentes grupos tienen miembros con características diferentes. La sociedad es una amalgama de grupos en los cuales se presenta alta polarización cuando hay un alto grado de homogeneidad dentro de cada grupo, un alto grado de heterogeneidad entre los grupos y un pequeño número de grupos de tamaño significativo. Los individuos o grupos aislados de tamaño insignificante tienen poco peso, puesto que se tiene interés en la acción colectiva organizada y no en expresiones individuales espontáneas de exclusión social. En esta perspectiva, los individuos se sienten identificados con los que tienen ingresos similares si existe un gran número de personas dentro de la misma clase de ingresos, y se sienten separados de otros cuyos ingresos son diferentes. Debido a que el distanciamiento depende de las diferencias de ingreso, las personas con bajos ingresos se sienten distanciadas de las personas ricas y viceversa. El antagonismo efectivo de una persona en contra de otras depende del grado de identificación o distanciamiento que siente la persona hacia ellos. La polarización total es la suma de todos los antagonismos efectivos.

Si existe una distribución equitativa del ingreso entre los individuos, todos los miembros de la sociedad pertenecen a la misma clase de ingreso y se identifican entre sí; por lo tanto no existe distanciamiento ni antagonismo. Si se presenta una desigualdad máxima, entonces la polarización es muy baja puesto que un individuo tiene todo el ingreso y el resto de la sociedad no tiene nada. En este caso, la mayoría de los individuos se identifican entre sí y se sienten distanciados con respecto a únicamente una persona. La polarización máxima existe cuando la mitad de la sociedad está en una clase de ingresos cero y la otra mitad se divide el ingreso total en partes iguales. En este caso, el número mínimo de grupos alcanza máxima identificación dentro de los grupos y máximo antagonismo entre los grupos. Esta última situación significa la disolución de la clase media en categorías de altos y bajos ingresos.<sup>27</sup>

Cuando existe una distribución equitativa del ingreso, la marginación relativa, la polarización y la desigualdad están a su nivel más bajo. La desigualdad máxima genera una marginación relativa baja y baja polarización. Una marginación relativa y una polarización máximas emergen con un grado intermedio de desigualdad, cuando la sociedad se divide en partes iguales en “los que tienen” y “los que no tienen”. Claramente, la marginación relativa y la polarización pueden moverse juntas y en forma muy diferente a la desigualdad. Sin embargo, la marginación relativa y la polarización son fenómenos diferentes. La marginación relativa mide la insatisfacción con la distribución del ingreso en ese momento, mientras que la polarización captura la importancia relativa de la clase media.

Recientemente, diferentes conjuntos de axiomas y técnicas descriptivas proporcionaron medidas de la marginación relativa y de la polarización: El Índice de Marginación Relativa de Podder, la Medida de Polarización de Wolfson y la familia de indicadores de polarización por

---

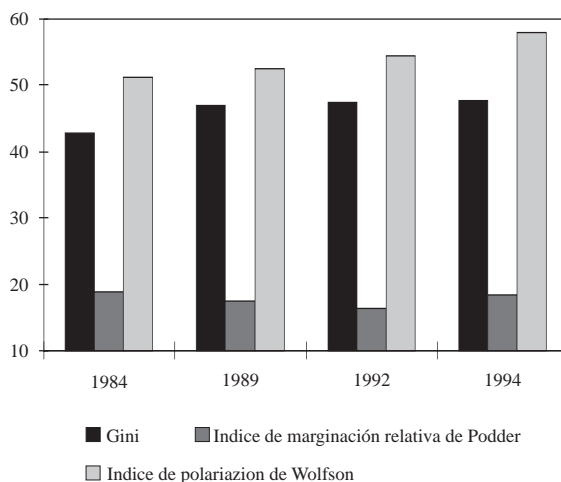
<sup>27</sup> De hecho, como argumenta Wolfson (1994, p. 353), polarización es un término corto para describir el fenómeno de la clase media en desaparición.

Esteban y Ray, son ejemplos de ello. Sin embargo, son sólo aproximaciones de la insatisfacción de la distribución y de la formación de grupos antagónicos. Por una parte, la marginación relativa presente debe compararse con la que existiría con una distribución alternativa del ingreso, y por otra, los grupos de población ponderados por las medidas de polarización no necesariamente coinciden con los que obtienen ganancias netas positivas reales al participar en la violencia civil. Puesto que es difícil detectar propuestas alternativas de distribución del ingreso, las medidas de marginación relativa y de polarización se usan con este fin.

La Gráfica 3 muestra datos sobre la evolución de la desigualdad, la marginación relativa y la polarización medidas por los índices de Gini, Podder y Wolfson.

El coeficiente de Gini es una medida estándar de la desigualdad del ingreso que va de cero (igualdad perfecta) a uno (máxima desigualdad). El índice Podder mide la marginación relativa utilizando una ponderación logarítmica de los ingresos y va de cero (igualdad perfecta) a uno (máxima marginación relativa).<sup>28</sup> El índice Wolfson mide la polarización de acuerdo con una curva transformada de Lorenz, y va de cero (igualdad perfecta) a uno (máxima polarización).<sup>29</sup> El rasgo

**Gráfica 3**  
**Indicadores de Desigualdad, Marginación y Polarización**



*Fuente:* Cálculos propios con información de la ENIGH, 1984, 1989, 1992, 1994, INEGI.

<sup>28</sup> La marginación relativa se calcula como  $RD = \frac{\sum_i \sum_j (ln l_i - ln l_j) \text{ si } l_i > l_j}{\ln(2It/N) - 1}$  y después se divide entre el nivel máximo de marginación relativa,  $M = [N/2] \ln[(2It/N) - 1]$ , donde  $l_i$  es el ingreso del individuo  $i$ ,  $N$  es la población total e  $It$  es el ingreso total.

<sup>29</sup> El índice de Wolfson es  $(2 - 4L_m - 2G)/(Im)$  donde  $L_m$  es la participación acumulada del ingreso del 50% de la población e  $Im$  es la mediana del ingreso dividida entre el ingreso promedio.

sobresaliente de esta información es el altísimo índice de polarización que aumenta 13.7% de 1984 a 1992;<sup>30</sup> de 1992 a 1994 la polarización tuvo un aumento de 6.14%. Por otra parte, la marginación relativa no parece ser muy alta aunque aumentó en 12.4% de 1992 a 1994. Finalmente, después de un aumento importante de 1984 a 1989, la desigualdad permaneció relativamente estable de 1989 a 1994.

De los índices de Podder y Wolfson es posible concluir que una combinación de marginación relativa y polarización precedió al levantamiento zapatista. Aunque los indicadores cambiaron drásticamente en el período clave 1992-1994, un análisis más cuidadoso es necesario para evaluar la importancia conjunta de estos factores.

El Cuadro 3 proporciona información adicional acerca de la profundización de la marginación relativa y la polarización. A nivel nacional y rural de 1984 a 1994, el 70% más pobre de la población ganaba menos del ingreso promedio, mientras que el 30% más rico ganaba más del ingreso promedio. El ingreso relativo del grupo más pobre se acercó al grado de marginación relativa. Esta medida claramente muestra una brecha cada vez más grande entre la población de ingreso por abajo del promedio y su complemento. Por otra parte, la participación del ingreso del 60% intermedio de la población puede ser un indicador de la disminución de la importancia relativa de la clase media. Las tendencias eran diferentes para las áreas rurales en el período 1992-1994. Sin embargo, estos indicadores siguen siendo aproximaciones burdas a las nociones de marginación relativa y polarización. La familia de índices de polarización de Esteban y Ray ofrece una medida más precisa de este fenómeno.<sup>31</sup>

El índice de polarización simple de Esteban y Ray utiliza diferencias de ingreso absolutas para medir las frecuencias de población y antagonismo para incorporar identificación dentro del grupo. Es similar en su concepción al índice Wolfson, y va de cero (igualdad perfecta) a uno (máxima polarización).<sup>32</sup> Aun cuando parece muy bajo, es bastante alto cuando se le compara con los cálculos anteriores del mismo índice.<sup>33</sup> De particular importancia es el hecho de que de 1984 a 1994 aumentó 5.8%.

Los indicadores de polarización de Esteban y Ray son muy versátiles, permitiendo la incorporación de diferentes maneras de medir el antagonismo social. Si en lugar de usar participaciones del ingreso en el índice se utiliza el logaritmo natural del ingreso, el indicador se vuelve similar al Índice de Marginación Relativa de Podder.<sup>34</sup> Este coeficiente combinado de polarización- marginación relativa aumentó en 31.9% de 1992 a 1994.

<sup>30</sup> La polarización es mayor que la desigualdad (por lo que pueden compararse, ambas van de cero a uno). Wolfson (1994, p. 357) ha reportado para Canadá índices de polarización del ingreso de la mano de obra en Canadá que van de 33.8 a 41.7.

<sup>31</sup> Con el fin de evaluar más fácilmente las propiedades y extensiones, los índices básicos de Esteban y Ray fueron derivados axiomáticamente.

<sup>32</sup> La polarización simple se calcula como  $P_s = 2 \sum_i \sum_j P_i^2 P_j |X_i - X_j|$  donde  $P_i$  es la participación de la población de la clase de ingreso  $i$  y  $X_i$  es la participación del ingreso de la clase de ingreso  $i$ . Esta ecuación es muy similar a la que define el coeficiente de Gini que está estrechamente relacionado con la curva de Lorenz.

<sup>33</sup> Esteban y Ray miden la polarización de las tasas de crecimiento mundiales. Para coeficientes de Gini similares a los obtenidos para México, obtienen niveles de polarización de 0.44.

<sup>34</sup> Este índice es  $P_s = (4/Ln2Im) \sum_i \sum_j P_i^2 P_j |LnI_i - LnI_j|$  donde  $Ln2Im$  es el logaritmo natural de dos veces el ingreso promedio,  $P_i$  es la participación de la población de clase de ingreso  $i$ , y  $LnI_i$  es el logaritmo natural del ingreso del individuo  $i$ . Esta ecuación es muy similar a la que define el índice de marginación relativa de Podder, salvo por  $P_i$  al cuadrado y el hecho de que se consideran todas las comparaciones entre ricos y pobres.

Finalmente, los pobres pueden sentirse distanciados de los ricos, pero no viceversa, ya que el sentimiento de identificación podría depender del poder económico. De ser así, es posible obtener un índice ponderado que captura la marginación relativa, la polarización de los pobres, y los recursos potenciales que fueron invertidos en el conflicto.<sup>35</sup> Este índice es el principal indicador de una rebelión potencial y aumenta en forma consistente en 35.32% de 1984 a 1994.

Se puede llegar a una conclusión convincente: a pesar de que de 1984 a 1994 los índices de marginación relativa y polarización no siempre cambiaron en la misma dirección, de 1992 a 1994 todos señalaban una posibilidad significativamente mayor para un conflicto social potencial. Cuando no se considera el concepto clave de marginación relativa (el uso de la escala logarítmica significa que los individuos atribuyen mayor peso a las comparaciones con personas de grupos similares de ingreso), siempre aumenta la polarización. La probabilidad de una revuelta organizada creció de 1984 a 1994 como resultado de la combinación de marginación relativa con polarización social y los recursos de las personas con menores ingresos. Parece que la polarización del ingreso es el principal ingrediente económico para la violencia civil.

## 7. ¿Es la Violencia Civil un Fenómeno Local?

Hasta ahora, la rebelión zapatista ha sido considerada la expresión de un fenómeno nacional. Pero, ¿no debería considerarse exclusivamente como un movimiento local disfrazado de un traje suntuoso?

**Cuadro 3**  
**Indicadores de Marginación Relativa y Polarización (%)**

<b>Indicadores</b>	<b>1984</b>	<b>1989</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>
Ingreso relativo (30% más rico / 70% más pobre)	161,00	185,00	190,00	193,00
Participación del ingreso "clase media" (II-VIII quintiles)	45.67	42.06	41.54	41.12
Ingreso relativo (rural)	147,00	151,00	147,00	142,00
Participación del ingreso de la "clase media" (rural)	47.61	46.95	46.88	47.4
Índice de polarización simple de Esteban y Ray	1.82	1.89	1.9	1.93
Índice de polarización logarítmica de Esteban y Ray	78.36	55.98	50.65	66.85
Índice logarítmico asimétrico ponderado de Esteban y Ray (WALI)	56.29	70.3	74.52	76.17

*Fuente:* Cálculos propios con información de la ENIGH, 1984,1989,1992 y 1994, INEGI.

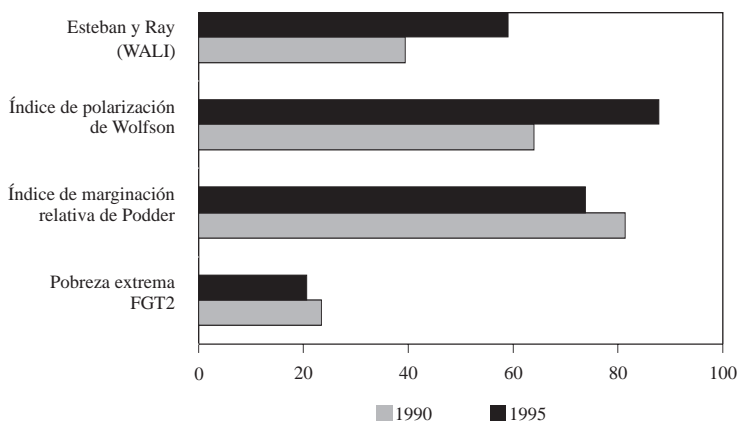
<sup>35</sup> El índice pondera las comparaciones entre pobres y ricos utilizando el logaritmo natural del ingreso de un individuo pobre. Una ponderación de cero se da a la comparación de un agente rico con una persona pobre. El índice se convierte en  $P_s = \sum_i \sum_j P^2_i P_j (\ln l_i) | \ln l_i - \ln l_j |$  si  $l_i < l_j$ . En este caso no se realiza homogeneización del índice (el índice no va de cero a uno) por lo que los agentes marginados más ricos en una sociedad polarizada son más propensos a rebelarse.



Tal vez bajo esta perspectiva la pobreza es la explicación de la violencia civil y no otros factores. La información disponible para varios índices de pobreza, marginación relativa y polarización a nivel estatal se presentan en la Gráfica 4.<sup>36</sup> Los datos claramente muestran que de 1990 a 1995, mientras aumentó la polarización en Chiapas, la marginación relativa y la extrema pobreza disminuyeron. Esta información es consistente con la teoría de la redistribución de poder y no contradice los resultados generales a nivel nacional. A pesar de que tal vez sea razonable considerar que la polarización local reforzó un fenómeno nacional y viceversa, es difícil, en cualquier caso, argumentar que una baja en las condiciones de vida de las personas que viven en pobreza extrema haya desencadenado la revuelta.

Si la polarización nacional y local se refuerzan entre sí, surge una pregunta interesante: ¿Qué estados son más propensos al conflicto social? La respuesta se encuentra en el Cuadro 4 que muestra los estados con los mayores índices de marginación relativa y polarización. Los datos incluyen los índices de desigualdad y extrema pobreza que confirman que no están siempre asociados con alta marginación relativa y alta polarización. Los estados se clasificaron de acuerdo con la

**Gráfica 4**  
**Indicadores de Pobreza, Marginación Relativa y Polarización en Chiapas 1990, 1995**



*Fuente:* Cálculos propios con datos del censo 1990 y 1995, INEGI.

<sup>36</sup> Esta información no es estrictamente comparable a los índices anteriores puesto que los censos nacionales y las encuestas por familia no usan la misma definición de ingreso. Sin embargo, aunque el nivel de los índices sea diferente, los grandes cambios que indican son capturados por los datos. Debe hacerse notar que desde 1995 incorpora los efectos de la crisis de diciembre de 1994, los índices sobrestiman la magnitud de la pobreza, la marginación social y la polarización a principios de 1994, por lo que esto debe tomarse en cuenta antes de cualquier interpretación. El único resultado claro y definitivo parece ser que la extrema pobreza no aumentó en Chiapas antes del levantamiento zapatista.

propuesta de Esteban y Ray de que la polarización en pequeñas poblaciones es menos significativa que entre grupos más grandes.<sup>37</sup>

**Cuadro 4**  
**Indicadores de Distribución Estatal 1995**

Indicadores	Coefficiente de Gini	Pobreza extrema FTG2	Índice de Podder	Índice de Wolfson	Esteban y Ray WALI
Distrito Federal	26.27	2.71	32.02	37.77	69.75
México	33.13	8.67	48.38	84.21	56.8
Veracruz	41.52	16.26	66.65	81.94	61.26
Jalisco	35.13	10.75	53.06	83.93	53.78
Guanajuato	38.95	16.43	65.87	74.03	45.11
Nuevo León	26.26	6.21	41.74	45.94	63.73
Puebla	42.62	18.74	71.13	75.26	53.61

*Fuente:* Cálculos propios basados en datos del censo de 1995, INEGI.

Los estados más poblados presentan la mayor probabilidad de violencia civil organizada. Es interesante hacer notar que en 1995 Oaxaca y Guerrero, dos de los estados más pobres, no se encontraban entre los estados más propensos al conflicto social. Sin embargo, en 1996 el EPR estaba activo en los dos estados.<sup>38</sup> La explicación de un bajo WALI de Esteban y Ray para una revuelta potencial en Oaxaca y Guerrero, fue la pobreza. Estos dos estados tienen indicadores muy altos de marginación relativa y polarización,<sup>39</sup> pero la probabilidad de una revuelta disminuyó con un solo índice que combinaba los recursos disponibles de los grupos marginados y polarizados. No existe información a nivel estatal para 1996, pero es posible que, a principios de ese año, el indicador de Esteban y Ray aumentó cuando el PIB recuperó una tasa de crecimiento positivo. De ser así, parece que el levantamiento del EPR podría haberse disparado por la recuperación económica combinada con una marginación relativa y una polarización muy altas.

<sup>37</sup> Por lo tanto, se utilizó el WALI multiplicado por la población para determinar la clasificación. Véase Esteban y Ray (1994, p. 848).

<sup>38</sup> Se reportaron también ataques en los Estados de México, Guanajuato, Veracruz, Tabasco y Chiapas. El EPR declaró que las fuerzas rebeldes estaban presentes en la Ciudad de México, y actividad guerrillera no identificada se detectó también en Puebla.

<sup>39</sup> Para 1995, los índices Podder y Wolfson son 78.10 y 83.22 para Oaxaca, y 87.37 y 71.16 para Guerrero.

## 8. Causas y Consecuencias de la Marginación Relativa y de la Polarización Económica

Explicar los orígenes de la marginación relativa y de la polarización económica medidas por los índices reportados va más allá del alcance de este ensayo.<sup>40</sup> No obstante, existe una evidencia recurrente asociada con una marcada división económica de la sociedad: sólo después de la liberalización económica, las diferencias de capital humano son la única variable más importante que explica la pobreza y la desigualdad en México.<sup>41</sup> Los salarios juegan un papel clave para entender no sólo la evolución de la desigualdad y la pobreza, sino también la marginación relativa y la polarización.

Diferentes análisis muestran que en años recientes el cambio institucional y tecnológico de la economía mexicana ha sustituido a la mano de obra no calificada por capital, así ha disminuido la demanda de trabajadores con poca preparación y experiencia.<sup>42</sup> El impacto que ha tenido esta situación en el sector agrícola con sus bajos niveles educativos y una fuerza de trabajo joven y de rápido crecimiento, significa que continuará abriéndose la brecha con el resto de la economía nacional. Existe una brecha relativa entre los salarios promedio y los salarios agrícolas, pero la brecha entre mano de obra calificada y no calificada es generalizada.

La Gráfica 5 muestra la estabilidad relativa de la composición de los asalariados de acuerdo con los niveles educativos, la disminución de la participación del ingreso de los asalariados con baja preparación y la creciente participación del ingreso de los más preparados.

Esta distancia relativa entre la mano de obra calificada y no calificada también existe en la composición de la fuerza laboral. El Cuadro 5 muestra los asalariados por ocupación y su participación en el ingreso monetario. Los asalariados con puestos que requieren mucha preparación y que implican toma de decisiones, algunas veces llamados la “nueva clase media”<sup>43</sup> representan un menor porcentaje de la población total de asalariados, sin embargo su participación del ingreso monetario ha aumentado. No obstante, la brecha también está aumentando en otros sectores de la fuerza laboral: ejecutivos de alto nivel, gerentes y coordinadores administrativos componen una participación casi constante de asalariados cuya participación del ingreso monetario total también ha aumentado, mientras que el ingreso y la participación de los supervisores, profesionistas y técnicos han disminuido.

No se hace ningún intento para reducir los fenómenos muy complejos de marginación relativa y polarización a un solo factor. Sin embargo, como en el caso de la pobreza y la desigualdad, la

---

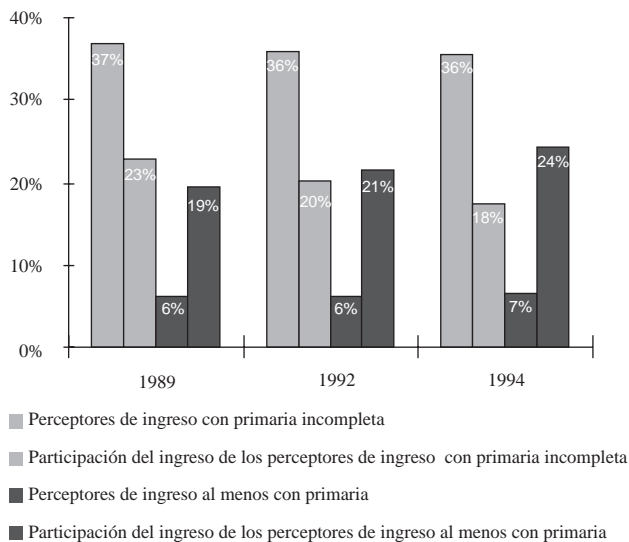
<sup>40</sup> A diferencia de los índices de desigualdad y pobreza, los indicadores de marginación relativa y polarización todavía no están abiertos a un análisis de descomposición que permita una explicación de la importancia relativa de diferentes factores relacionados con ellos.

<sup>41</sup> Szekely (1998) desglosa varios índices de desigualdad y pobreza para examinar las causas de estos fenómenos y concluye que 73.3% del aumento en la desigualdad económica de 1984 a 1992 se explica por las diferencias en los niveles educativos, y 52.0 de los cambios en la pobreza surgen debido a las características ocupacionales relacionadas con el capital humano.

<sup>42</sup> Véase Epelbaum y Cragg (1997). Dietz (1995, p. 78) identifica la sustitución de mano de obra no calificada por tecnología en Chiapas desde mediados de la década de los setenta.

<sup>43</sup> Véase Wright (1986).

**Gráfica 5**  
**Perceptores de Ingreso y su Participación**  
**del Ingreso por Nivel Educativo**



*Fuente:* Cálculos propios basados en información de la ENIGH 1989, 1992, 1994, INEGI.

**Cuadro 5**  
**Asalariados y su Participación del Ingreso Monetario por Ocupación**

Ocupación	1989		1992		1994	
	Asalariados y participación del ingreso		Asalariados y participación del ingreso		Asalariados y participación del ingreso	
	A	I	A	I	A	I
Funcionarios y administradores de alto nivel	1.3	3.1	1.9	10	1.5	8.8
Coordinadores administrativos	2.5	4.8	2	4.4	2.3	6.3
Supervisores	1.9	3	1.5	2.7	1.4	2.4
Profesionistas y técnicos	9.5	17	5	11	6.8	14
"Nueva clase media"	15	28	10	28	12	32
Otros asalariados	52	41	62	40	58	41
Total de asalariados	67	68	72	69	70	72

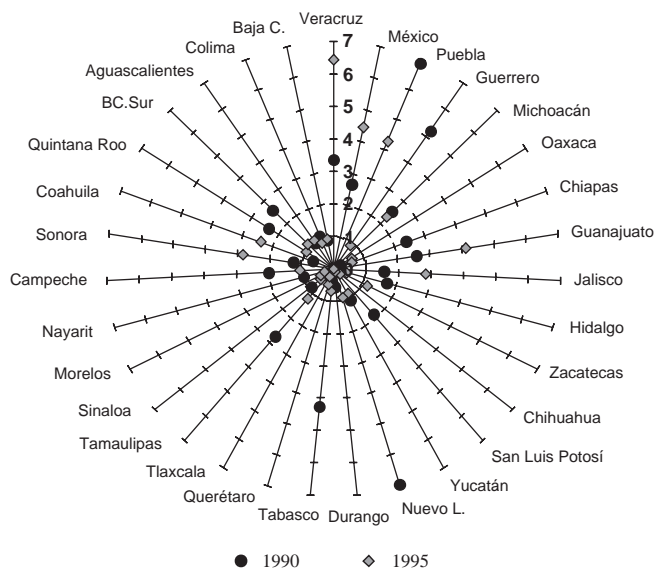
*Fuente:* Cálculos propios basado en la información de la ENIGH 1984,1989,1992,1994, INEGI.

contribución del rendimiento del capital humano a la brecha cada vez mayor entre mano de obra calificada y no calificada – y de ahí a un drástico rompimiento de la sociedad – se ha convertido en una interesante hipótesis a explorar.

Las consecuencias de la violencia civil para la política social son, quizá, un punto más importante que los orígenes de la marginación relativa y la polarización. La hipótesis en este caso es que si la rebelión no depende de una mayor pobreza sino de la contribución conjunta de la marginación relativa y la polarización, las políticas sociales orientadas a responder al conflicto potencial no coincidirán entonces con una mitigación de la pobreza.

La Gráfica 6 muestra los errores de focalización del gasto público para la reducción de la pobreza, antes y después del levantamiento zapatista.<sup>44</sup> Un error de focalización es la diferencia entre la participación de un estado en la pobreza nacional y su participación en el gasto total para la reducción de la pobreza.<sup>45</sup>

**Gráfica 6**  
**Errores de Focalización en el Gasto Social en el Combate a la Pobreza**



*Fuente:* Cálculos propios basados en datos del censo 1990, 1995, INEGI; del primer informe de gobierno 1995 y del segundo informe de gobierno 1990.

<sup>44</sup> Sólo se consideran los errores de focalización a nivel estatal, situación que subestima las desviaciones posibles de la focalización debido a errores dentro del estado. Actualmente no contamos con una evaluación detallada de las políticas focalizadas.

<sup>45</sup> Esto se realiza para la línea de pobreza extrema de Levy (1994) de 16.61 dólares por persona al mes a precios de 1984 utilizando la tasa de cambio libre promedio. El índice Foster-Greer-Thorbecke con términos al cuadrado se utiliza para medir la participación de la pobreza. Ravallion y Chao (1989) muestran que la focalización basada en la participación pobreza no es la mejor estrategia (véase Scott y Bloom 1997). Sin embargo, es la más fácil y la que finalmente adoptó el gobierno mexicano.

Scott y Bloom (1996) detectaron que el gasto social aumentó de 1990 a 1995. Diecisiete estados redujeron sus errores de focalización y la suma total de errores disminuyó. El Cuadro 6 muestra las características de focalización del gasto para la reducción de la pobreza.<sup>46</sup> De 1990 a 1994 el gobierno mexicano redujo el error de focalización promedio corrigiendo los gastos excesivos pero aumentó la participación de errores por gasto insuficiente. No todos los errores de focalización se redujeron en la misma cantidad. La diferencia entre la participación del gasto social y la participación de la pobreza en Chiapas casi se corrigió por completo. Los seis estados más pobres contaron con una mejor focalización, pero no se beneficiaron tanto como Chiapas. La corrección de los errores por gasto insuficiente de los estados más pobres sólo contribuyó 39% a la reducción del total de los errores de focalización. Sin embargo, la asociación general entre objetivos e instrumentos aumentó al medirla por los coeficientes de correlación entre pobreza y gasto social. Esto significa que la corrección de los errores de focalización no se tradujo en una asignación más consistente.

**Cuadro 6**  
**Características de la Focalización del Gasto**  
**para la Reducción de la Pobreza**

<b>Características</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>% Cambio</b>
Error de focalización promedio (% puntos)	1.97	1.46	-25.71
Participación de errores por gasto excesivo (%)	45.1	18.5	-58.92
Participación de errores por gasto insuficiente (%)	54.9	81.5	48.38
Participación de errores en los estados más pobres (%)	45.2	62.6	38.47
Participación de errores para Chiapas (%)	2.61	0.27	-89.66
Correlación de pobreza y gasto social	51.7	69.4	35.05
Índice de errores de focalización	1.92	0.68	-64.58

*Fuente:* Cálculos propios basados en datos del censo 1990, 1995, INEGI, del primer informe de gobierno 1995 y del segundo informe de gobierno 1990.

Cuando a los errores de focalización más graves se les asigna más peso que a los pequeños, el índice de errores de focalización muestra una mejora muy sustancial en las políticas para la reducción de la pobreza. Los estados de Puebla, Guerrero, Michoacán, Hidalgo y Chiapas tuvieron la corrección más importante de los errores por gasto insuficiente. Aunque Veracruz y el Estado de

<sup>46</sup> Para medir la participación de los errores objetivo y el índice general, la suma de errores al cuadrado se utilizó para dar mayor peso a los errores más graves. El índice utilizado es  $E = 1/2 \sum |e_i|^2$ , y  $e = FGT_{si} - G_{si}$ .  $FGT_{si}$  es la participación de la pobreza del estado  $i$  y  $G_{si}$  es la participación del gasto del estado  $i$ . Este índice va de cero (objetivo perfecto) a uno (todos los gastos son asignados a un estado de pobreza cero). Se excluyó de estos cálculos a la Ciudad de México.

México tienen las mayores participaciones de la pobreza nacional, Oaxaca es también uno de los estados que más contribuye a la pobreza, y esos estados sufrieron un aumento en los errores por gasto insuficiente. El gasto excesivo se corrigió principalmente en San Luis Potosí, Nuevo León y Tabasco.

Podemos concluir que aun cuando la determinación de la focalización mejoró de 1990 a 1995, después de la rebelión zapatista los estados más pobres continuaron sufriendo un grave problema de gasto insuficiente. Chiapas claramente obtuvo una ventaja sobre los estados menos conflictivos. Parecería que el gobierno federal, más preocupado con la gobernabilidad que con la pobreza, intentó ejercer el control a través del gasto social.

## 9. Comentarios Finales

En enero de 1996, después de siete meses de negociaciones para la paz con el EZLN y antes de que entrara en escena el EPR, el gobierno mexicano oficialmente anunció que la principal parte del gasto para la reducción de la pobreza (el llamado Ramo 26) sería asignado a los estados de acuerdo con criterios explícitos de pobreza. La reducción relativa de las presiones para la gobernabilidad inmediata y las perspectivas de una futura estabilidad causaron una mejora significativa en las prácticas de determinación de focalización para la política social. Sin embargo, el gasto real del Ramo 26 disminuyó 20.7% de 1994 a 1997, y los errores de gasto insuficiente prevalecieron en los estados más pobres después de los ataques del EPR. No se anunció ningún plan para la reducción de la pobreza sino hasta mediados de 1997 cuando fue evidente que el Ramo 26 ya no era el eje de la política social hacia los pobres. El nuevo plan se conformó a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que intentaba unir escuela y asistencia a las clínicas de salud con bonos en efectivo para compra de alimentos. Los estudios con los que contamos que han evaluado el programa (véase SEDESOL, 2000) muestran menores errores de focalización con esta nueva estrategia, cuyo nombre se cambió posteriormente a Oportunidades. La reducción considerable de los episodios de violencia civil ha generado la visión de una política social más eficiente en contraste con la perspectiva anterior de un programa de gasto para la reducción de la pobreza utilizado sólo como una herramienta para gobernar.

Por otra parte, si el cambio tecnológico y el ajuste estructural se encuentran detrás de los aumentos en la polarización, parece ser que la economía mexicana tendrá un futuro menos inestable. En primer lugar, ya se ha efectuado el ajuste más importante hacia la tecnología global a través de la liberalización del comercio y el cambio tecnológico futuro es probable que sea menos traumático. En segundo lugar, los principales cambios institucionales a través de la privatización y la desregulación económica están casi concluidos. Los rendimientos relativos de la mano de obra calificada y no calificada sólo podrían cambiarse en forma significativa mediante una reforma del mercado de trabajo, pero incluso si éste fuera el caso, la economía informal ya está dando flexibilidad al precio de la mano de obra de capital humano no calificado. De cualquier manera, la inversión para reducir los diferenciales educativos podría demostrar ser muy importante para evitar casos futuros de violencia civil organizada.

Desafortunadamente, la mejora posible en la focalización del gasto para la reducción de la pobreza y la disminución potencial de la polarización económica no parecen influir en las posibilidades de una solución rápida al conflicto en Chiapas. Por una parte, ya que surgen no sólo



problemas operativos sino barreras políticas, los beneficios focalizados son difíciles de sostener en áreas de conflicto. Nuevos beneficios podrían ser bloqueados por el EZLN puesto que ellos podrían erosionar la base que respalda a los rebeldes. De la misma manera, es posible que los beneficios focalizados lleguen a los que no son partidarios de la rebelión zapatista y a los indecisos, manteniendo o incrementando las divisiones políticas en el estado. Por otra parte, aun cuando disminuya la polarización económica, la estrategia rebelde óptima es ir por un cambio social máximo. Si los líderes de la rebelión se muestran indecisos, su base de partidarios puede llegar a frustrarse y buscar un liderazgo más fuerte. Sin embargo, la polarización entre la coalición rebelde podría llevar a nuevos episodios de violencia civil, pero esta vez no tan bien organizados.

## Referencias

- Coleman, James S.** *Foundations of Social Theory*. Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1994-1995*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, 1995.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).** *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México D.F.: CNDH, 1991.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México D.F.: CNDH, 1992.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México D.F.: CNDH, 1993.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México D.F.: CNDH, 1994.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera.** "Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX." Serie: Documentos de Investigación 2. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
- De la Torre, Rodolfo.** "Indicadores de Desarrollo con Información Limitada." En *Lecturas, El Trimestre Económico 85: Pobreza y Política Social en México*, editado por Gabriel Martínez. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Dietz, Gunther.** "Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México." *Nueva Sociedad*, no. 4 (Noviembre – Diciembre 1995): 35-50.
- Epelbaum, Mario y Michael Cragg.** "La Creciente Desigualdad Salarial: ¿Elasticidades, Comercio Internacional o Tecnología?" En *Lecturas, El Trimestre Económico 85: Pobreza y Política Social en México*, editado por Gabriel Martínez. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Esteban, Joan Ma. y Ray Debraj.** "El Concepto de Polarización y su Medición." *Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza* 2, (1993): 1-35.
- Esteban, Joan Ma. y Ray Debraj.** "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62, no. 4 (Julio 1994): 819-51.
- Foweraker, Joe.** "Measuring Citizenship in Mexico." En *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*, editado por Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestre*. México, 1984.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.** *Conteo de Población y Vivienda*. Aguascalientes, México, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.** *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestre*. México, 1989.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.** *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestre*. México, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.** *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestre*. México, 1994.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.** *XI Censo General de Población y Vivienda*. México, 1990.
- Levy, Santiago.** "La pobreza en México." En *Lecturas, El Trimestre Económico 78: La pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*, editado por Félix Vélez. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** “OECD Economic Surveys. Mexico 1997.” París: OECD, 1997.

**Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994.** Carlos Salinas de Gortari. México, 1989.

**Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.** Ernesto Zedillo Ponce de León. México, 1997.

**Podder, Nripesh.** “Relative Deprivation, Envy and Economic Inequality.” *Kyklos* 49, no. 3 (1996): 353-76.

**Primer informe de gobierno.** Ernesto Zedillo Ponce de León. México, 1995.

**Ravallion, Martin y Kalvin Chao.** “Targeted Policies for Poverty Alleviation under Imperfect Information: Algorithms and Applications.” *Journal of Policy Modelling* 11, no. 2 (1989): 213-24.

**Roemer, John E.** “Rationalizing Revolutionary Ideology.” *Econometrica* 53, no. 1 (enero 1985): 85-108.

**Rus, Jan.** “The reordering of native society in Highland Chiapas, Mexico, 1974-1994.” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 58 (junio 1995): 71-89.

**Scott, John y Erik Bloom.** “Criterios de Asignación para la Superación de la Pobreza.” *Economía mexicana Nueva Época* VI, no. 1 (primer semestre 1997): 83-159.

**SEDESOL.** “Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación” (Progresía). México D.F., 2000.

**Segundo informe de gobierno.** Carlos Salinas de Gortari. México, 1990.

**Serrano, Mónica.** “Civil Violence in Chiapas: The Origins and Causes of the Revolt.” En *Mexico: Assessing Neoliberal Reform*, editado por Mónica Serrano. Londres: Institute of Latin American Studies, 1997.

**Szekely, Miguel.** *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 1998.

**United Nations Development Program (UNDP).** *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among*

*nations to end human poverty*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.

**Vélez, Félix y Rodolfo De La Torre.** “La desigualdad en la distribución de la tierra ejidal en México.” Documento de Trabajo del Departamento Académico de Economía, DT-5. México D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993.

**Wolfson, Michael C.** “When inequalities diverge.” *The American Economic Review* 84, no. 2 (mayo 1994): 353-58.

**Wright, Erik Olin.** “What is middle about the middle class?” En *Analytical Marxism*, editado por John Roemer. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.