



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Programa de Posgrado en Economía**

**Maestría en Economía**

**Facultad de Economía**

**CRÍTICA A LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN  
MÉXICO Y SU EFECTO EN LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.  
PERIODO 2000-2014**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

Maestro en Economía

**PRESENTA:**

Victor Jacob Mendoza Castillo

**TUTOR:**

Dr. Alejandro Valle Baeza

Facultad de Economía

**México D.F., Enero de 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

1. Al Programa de Posgrado en Economía de la DEPFE de la UNAM
2. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por los apoyo recibidos: beca nacional, y beca mixta (2014-MZO2015 Movilidad en el Extranjero 290842),
3. A la Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM por el apoyo recibido en el Programa de Movilidad Internacional de Estudiantes (CEP/SPI-M/017/2015)
4. A los miembros del Comité Tutor :

A mi tutor de Tesis: Dr. Alejandro Valle Baeza, por todo el apoyo recibido desde la primera letra de mi trabajo de investigación, además de los consejos y las oportunidades brindadas para la satisfactoria conclusión de mis estudios de maestría.

A los miembros del Jurado: Dra. Verónica Villarespe Reyes, Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias, Dra. Irma Portos Pérez, y Mtro. José Guadalupe Sandoval Manzano, por el tiempo dedicado a la lectura, corrección, comentarios y sugerencias hechas a este trabajo de investigación.

Código	<b>ÍNDICE</b>	
No.	Contenido	Paginas
A	<b>Introducción</b>	3
1	<b>CAPITULO I. Marco teórico y conceptual</b>	13
1.1	La política social y su base material	14
1.2	La distribución funcional del ingreso y pobreza: revisión teórica	22
1.3	Marco teórico de las políticas sociales	33
1.4	Conclusiones del capítulo: Política social y distribución del ingreso	43
2	<b>CAPITULO II. Marco histórico de la política social en México. De la Revolución al Combate a la Pobreza (1917-2000)</b>	45
2.1	La transformación de la política social en México a partir del Modelo Neoliberal	46
2.2	Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	66
2.3	Anexo. Indicadores de pobreza y desigualdad en México 1950-2000	70
3	<b>CAPITULO III. Política social y redistribución del ingreso (2000-2012)</b>	73
3.1	Política Social de la transición PRI-PAN (2000-2006)	74
3.2	La Política Social de 2006 a 2012	102
3.3	Conclusiones del capítulo: la redistribución del ingreso en la Política Social de 2000-2012	144
3.4		
4	<b>CAPÍTULO IV. Latencias y tendencias del combate a la pobreza en México</b>	146
4.1	Latencias del combate a la pobreza	147
4.2	Tendencias del combate a la pobreza	165
4.3	Crítica a la estrategia de combate a la pobreza	172
4.4	Exigencias, limitaciones y superación del combate a la pobreza	180
B	<b>Conclusiones</b>	191
C	<b>Bibliografía</b>	204

## INTRODUCCIÓN

### a. Objetivos

El presente trabajo de tesis pretende hacer un análisis crítico acerca de la contribución y evolución de los programas de combate a la pobreza en México y su eficiencia en la redistribución del ingreso durante el periodo 2000 - 2014. Ello con el objetivo de comprender los alcances y limitaciones que tiene la actual política social en su estrategia de focalización (exclusión) y medición de la pobreza en el país.

Intentamos demostrar teórica y empíricamente, que los programas de dicha política no contribuyen a la superación de la pobreza misma, sino todo lo contrario. Que estos se encuentran diseñados para mantener un simple estado de supervivencia de sus beneficiarios, más no para que estos transiten a mejores niveles de bienestar social.

Como resultado de esta interpretación y una explicación teórica respecto de la pobreza, en la Tesis no se aspira a exponer únicamente un incremento absoluto de los índices de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, sino que pretendemos explicar sus causas, así como la forma en que esta se incrementa de manera relativa, y a la vez trata de ocultarse por medio de dicha política social.

### b. justificación teórico-metodológica e histórica

El periodo de estudio que abordamos en el trabajo, coincide con la transición política más importante en el país después de 71 años, donde el monopolio del poder ejecutivo por parte del Partido de la Revolución Institucional (PRI) llegaba a su fin. Se pensaba que dicho cambio representaba la oportunidad para ejercer una transformación cualitativa en la manera de dirigir las políticas públicas, entre ellas la política social; sin embargo esto no sucedió así. En los dos sexenios anteriores (1988-1994 y 1994-2000) se crearon las bases de legitimación a la estrategia de apertura económica. Estas incluían una serie de ajustes y reformas estructurales, encaminadas a consolidar la nueva forma de reproducción del capital: el modelo neoliberal. Para adherirse adecuadamente a esta serie de cambios, la política social fue cambiando su forma de realización a través de los diferentes gobiernos a cargo, hasta convertirse finalmente en una política de Estado, independiente del partido político que la administrase.

Desde sus inicios post-revolucionarios y hasta inicios de la década de los 80s, la política social había estado encaminada a la *creación de oportunidades y desarrollo de capacidades* de la clase proletaria

en el proceso de industrialización. Sin embargo, a finales de esta misma década, la política social tomaría un rumbo distinto, su prioridad: el combate a la pobreza, y desde el 2000, la pobreza extrema. Este cambio cualitativo no correspondía a un hecho aislado, era la respuesta inmediata a la serie de reformas de primera y segunda generación que objetivaban principalmente: la disminución de la inflación y el gasto público, así como la flexibilización laboral. Estas variables se manipularon a través de la caída de los salarios reales y el recorte del presupuesto en materia de inversión productiva. Desde entonces, la nueva forma de intervención del Estado se limitaría únicamente a subsanar el deterioro de las condiciones de vida de la población arrojada a los estándares de pobreza extrema.

En este sentido, el trabajo de investigación propone el análisis de ésta nueva forma de política social, expresada principalmente en su programa de combate a la pobreza “Oportunidades” (ahora Prospera) durante el periodo 2000 - 2014, esto con el fin de determinar su efectividad sobre la redistribución del ingreso hacia las personas en dicha condición económica. Por ser Oportunidades el principal programa social que otorga transferencias monetarias a una población objetivo bien definida, se decidió tomarlo como ejemplo para evaluar el impacto que este tipo de política social tiene sobre la redistribución del ingreso.

Después de aproximadamente 14 años de haber sido implementado el programa, es determinante saber cuáles han sido los verdaderos resultados del mismo, para comprender los alcances y limitaciones que tiene dicha política. Demostraremos que después de esos 14 años, se cumple una relación de *desarrollo de capacidades* con desvalorización del *valor de la fuerza de trabajo*, por una caída de los salarios directos e indirectos. Por ejemplo, niños de primaria que en el 2001 comenzaron a recibir los apoyos monetarios del programa ahora están en edad de trabajar, por lo que el seguimiento de esa población es fundamental para evaluar los objetivos oficiales del programa.

Para darle un sentido metodológico claro a nuestro trabajo, nos valemos de la siguiente serie de preguntas que servirán de eje conductor a nuestra reflexión:

1 ¿Históricamente la política social en México ha sido un fenómeno interrelacionado con los modelos de reproducción del capital existentes?

2 ¿Que forma adquiere la política social a través de un modelo neoliberal que se fundamenta en el deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora?

3 ¿Cuál es el verdadero objetivo de la estrategia de combate a la pobreza, cuando se demuestra que los índices de esta se han incrementado?

4 ¿Qué papel tiene la política social en México respecto a la redistribución del ingreso, en especial hacia la población en condiciones de pobreza extrema, y cuales han sido los efectos inmediatos de dicha redistribución?

Cada una de estas preguntas será resuelta siguiendo nuestra hipótesis central:

- La disminución y/o el incremento de la pobreza que se plasma en números oficiales son relativos. Los programas de combate a la pobreza ocultan el fenómeno a través de transferencias de recursos que buscan la desvalorización de la fuerza de trabajo, y por tal la caída del precio de la misma. Se invierte en “*desarrollo de capacidades*” de la población que no podrá insertarse en el mercado laboral, esto genera mano de obra calificada pero excedentaria. Es decir, un *ejército industrial de reserva* que permite la caída de los salarios reales. El salario se encuentra por debajo del valor de la fuerza de trabajo. La extracción del *plusvalor absoluto* y *relativo* se acrecienta y el proceso de acumulación se acelera. En este sentido el papel de dicha política es el de contrarrestar la *ley de la caída general de la tasa de ganancia*. Es decir, esta se encuentra en un grado de contradicción tal, que su objetivo principal es el combate a la pobreza, mientras que el modelo económico que la sustenta, arroja constantemente, y especialmente en épocas de crisis, a una cuantía importante de la población a los escenarios de marginación y miseria.

Esta contradicción, es la principal causante de que la política social iniciada por los gobiernos neoliberales, y que es vigente en la actualidad, no haya podido cumplir hasta ahora con su principal objetivo. La marcada desigualdad en la distribución del ingreso refleja la reproducción y reincidencia de la población en los índices pobreza. El incremento de los últimos años, así como la cifra oficialmente aceptada de 55.3 millones de personas en situación de pobreza, 46.2 por ciento de la población total (Coneval, 2014), justifican el estudio de las políticas redistributivas llevadas a cabo por los gobiernos de corte neoliberal.

### **c. Síntesis y explicación del guion**

En el primer capítulo, se esboza el marco teórico que engloba el tema de la política social en México. A partir de las leyes fundamentales del materialismo histórico y las categorías de la Economía Política, abordaremos desde el inicio una perspectiva crítica para el tema de investigación. Al mismo tiempo, realizamos una revisión de las distintas definiciones y metodologías que siguen algunas instituciones y escuelas del pensamiento económico, en relación a la política social y la distribución del ingreso. Estos elementos nos permitirán abordar la actual política social en México, no de manera aislada, sino de manera objetiva y en conexión con otros fenómenos del desarrollo económico y social. La idea central del primer capítulo, es que política social puede ser evaluada a partir de su efectividad en la redistribución del ingreso, ya que por medio de esta se deberían subsanar en gran medida los problemas de pobreza y desigualdad social que son inherentes al propio sistema de producción.

A partir de la filosofía marxista y las “Leyes y categorías del materialismo dialectico”, comprendemos que para analizar de manera científica cualquier fenómeno social, es necesario partir del paradigma de materialidad del mundo, lo que nos permite comprender que todos los fenómenos contienen dentro de sí una mutabilidad constante a través del tiempo (la materia se encuentra en movimiento y desarrollo continuos). Situar los procesos fuera de esta dinámica sería pretender aterrizar las explicaciones dentro del terreno moral, significando así un ejercicio poco científico. En el trasfondo de la sociedad capitalista por ejemplo, no podemos entender un fenómeno económico, político o social de forma ajena al conflicto de clases entre el capital y la clase trabajadora.

En este sentido, para poder comprender el fenómeno de la política social, es necesario relacionarlo con otros aspectos de la realidad económica. Esta surge como resultado del antagonismo que existe entre producción y distribución de la riqueza, y es a través de la acción política que dicho antagonismo intenta dirigirse de manera conciliadora. Es un medio por el cual se intentan sustentar y perpetuar las relaciones sociales de producción imperantes, dotando a la población de niveles de bienestar, que atenúen el papel de la llamada lucha de clases.

Hallada dentro del propio desarrollo material de la sociedad capitalista, la política social en México también ha contenido una mutabilidad constante a través del tiempo. Desde su inicio en 1917 y hasta la actualidad, esta ha experimentado un desarrollo ulterior de acuerdo al tiempo y espacio histórico determinados. Durante el periodo posrevolucionario tenía como población objetivo el campesinado, con el fin de satisfacer las demandas de repartición agraria que el proceso violento había generado. En

la época de industrialización dicha política se enfocó al desarrollo de capacidades productivas de la clase trabajadora industrial. Finalmente, a partir de la década los ochentas y hasta la actualidad, la política social plantea el combate a la pobreza extrema a través de programas que intentan subsanar el deterioro social provocado por las reformas estructurales que el modelo neoliberal ha requerido. En cada una de estas etapas, la distribución del ingreso ha sido determinante para cuestionar y replantear cada una de las formas de política social.

Sabiendo esto, y con el fin de contrastar diferentes enfoques teóricos, en este capítulo se muestran las tres escuelas del pensamiento económico más resonadas para explicar el fenómeno de la distribución del ingreso: la Neoclásica, la Pos-keynesiana, y la Marxista. Cada una de ellas formula modelos basados en supuestos particulares que intentan dar respuesta a la pregunta: ¿cómo es que el ingreso se distribuye, o cómo debería distribuirse en la economía?

Para la escuela Neoclásica por ejemplo, la distribución del ingreso estará determinada por la productividad marginal de los factores de la producción, por lo cual no se puede argumentar moralmente que exista desigualdad distributiva. La explicación Pos keynesiana por su parte, considera la intervención del Estado como fundamental, pues el producto se elevara en tanto menores sean las tasas tributarias y mayores sean los gastos del gobierno, para incentivar el poder de compra de los asalariados. De esta manera, la distribución del ingreso aparece como un factor determinante del tamaño de la demanda agregada y por lo tanto del producto total.

En cambio, la explicación Marxista sostiene que el sistema de producción capitalista es causante de que exista una diferenciación en el régimen de distribución, por la diferencia entre clases sociales. La remuneración de la fuerza de trabajo es inferior al producto de valor que esta crea, por lo tanto existe una relación de desigualdad distributiva, que responde a una relación de explotación de una clase capitalista dominante que se apropia del excedente generado, contra la clase oprimida que solo recibe un pago para seguir reproduciendo su fuerza de trabajo. Es en sí consecuencia de la llamada “ley general de acumulación capitalista”, en la cual la principal contradicción del capitalismo entre propiedad privada y producción social se acentúa de forma ascendente, arrojando de manera constante, pero sobre todo en la fase de crisis, a un gran número de personas a los niveles de pobreza y marginación; mientras que la riqueza que se genera, se concentra cada vez más en un pequeño grupo de capitalistas que se apropian de la mayor parte del ingreso.

Posteriormente, encontramos que los programas y acciones que en materia social se instrumentan desde la Secretaría de Desarrollo Social son congruentes con el criterio *Rawlsiano*, y el criterio de Amartya Sen, en el sentido de que estos abogan por la distribución de bienes primarios y el desarrollo de capacidades del individuo para superar la pobreza. A pesar de que ambos teóricos mantienen importantes debates entre sí, acerca de cómo conseguir la libertad del individuo fuera del marginalismo económico, veremos que su conceptualización de pobreza es bastante limitada, y converge mucho más hacia el enfoque neoclásico de libertad individual.

Durante el capítulo dos abordamos el marco histórico y conceptual que nos permite explicar las causas que llevaron al cambio de paradigma en la política social. A partir de las categorías del capítulo I, intentaremos comprobar que ésta transformación coincide con el cambio estructural provocado por los lineamientos neoliberales, los cuales incidieron directamente en las formas de realización y aplicación de las políticas públicas en su conjunto.

Las formas de llevar a cabola política social en el país, respondieron en todo momento a transformaciones estructurales en la economía. En el primer periodo surgen las bases de la política social mexicana, como resultado de un proceso revolucionario que vino a exigir la intervención del Estado para la reducción de las desigualdades sociales y económicas. En ella, el papel de la lucha de clases fue fundamental para consolidar los derechos sociales plasmados en la constitución de 1917. No obstante, el desarrollo de esta política fue desigual y cada vez más segmentado. Existió una pauperización creciente de las condiciones de vida de la población rural, mientras que la población trabajadora de la ciudad no logró disminuir la brecha histórica de desigualdad.

Ya en el periodo de reforma económica de Estado, vigente hasta nuestros días, se cuestiona la ineficiencia del Estado para el correcto uso de los recursos públicos. En su lugar, se pondera la importancia del mercado como la mejor vía para la satisfacción de las necesidades individuales, reduciendo así la importancia de la política social a un mero carácter asistencial. Así, esta pasaría de ser una política centrada en la protección de los trabajadores, a una política social que no profundiza en el problema estructural de la pobreza.

Los programas sociales que de ella emanan, y cuyo fundamento permanece hoy día, se basaron en la asistencia a los más pobres, sin recoger asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades. Estos se basan en la hipótesis de que la

educación o la capacitación permiten el ascenso de la posición social que se tiene al nacer, sin lograr enlazarse con un verdadero sistema de protección social (CEPAL, 2010, p. 14).

En este sentido, en el capítulo revisamos los objetivos redistributivos de políticas sociales anteriores, dando especial énfasis al programa Progresa, por ser la base del programa Oportunidades, y modelo de otros programas en América Latina. A partir de ello, comprobaremos que los objetivos de eliminar la pobreza y desarrollo social, jamás se cumplieron. Las cifras demuestran un incremento alarmante de la pobreza a finales de la década de los noventa, donde no se descartan además, la corrupción y el clientelismo político, como los sellos característicos del programa.

En el tercer y cuarto capítulo nos evocamos al estudio concreto de la política social durante el periodo de estudio. A partir del cuadro teórico y metodológico abordado en los capítulos anteriores, presentamos las contradicciones existentes entre la política social actual y los lineamientos neoliberales de la política económica. Ello nos permitirá responder a nuestra hipótesis de trabajo: el funcionamiento de la política social de combate a la pobreza a través de programas como Oportunidades/Prospera procede a través de un proceso contradictorio. Esta quiere combatir la pobreza bajo un modelo económico que arroja constantemente, y sobre todo en épocas de crisis, a una cantidad importante de la población a los escenarios de marginación y miseria.

A través de los datos estadísticos comprobamos que la política de corte asistencial, representada por la bandera del programa Oportunidades/Prospera, no resuelve en nada los problemas asociados a la reproducción y reincidencia de la población en los índices pobreza. Demostraremos que después de 14 años de implementado el programa, la relación *desarrollo de capacidades* con desvalorización del *valor de la fuerza de trabajo* se cumple por la caída de los salarios directo e indirecto. Para ello, utilizamos distintas herramientas matemáticas que nos ayudan de comprobar el incremento de la desigualdad distributiva, y por tal, de la pobreza relativa. Además mostramos el nulo efecto que ejercen las transferencias monetarias dentro de la distribución del ingreso, así como la limitación de las distintas mediciones oficiales de pobreza.

En el capítulo tres damos seguimiento a la política social durante el periodo 2000-2012, dividiendo el análisis en dos partes: el periodo *foxista* y el *calderonato*. Ello con el fin de enmarcar dos periodos de tiempo distintos en la economía mexicana, el antes y el después del estallido de la crisis financiera de 2008. Para el primer sexenio de estudio, el de Vicente Fox (2000-2006), vemos que el número de pobres se reduce aparentemente. El nivel de ingresos de la población ubicada en lo más bajo de la

distribución se incrementa en este periodo, por lo cual son clasificados fuera de una condición de pobreza. Sin embargo, esto no se debe al accionar del programa ni de toda la política social. Esta reducción de la pobreza se debió a otros factores económico-sociales que intencionalmente se dejan de lado, a la hora de evaluar el desempeño de los programas sociales.

Ya en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), la tendencia favorable del periodo anterior se revierte. Las cifras demuestran un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la primera década del nuevo siglo. Las causas de ello son la crisis económica de 2008 y la excesiva desigualdad distributiva. La focalización de los programas y sus recursos, no pudieron contrarrestar la pérdida adquisitiva de los salarios, ni mucho menos el incremento de la miseria. El último informe de Coneval menciona que México sigue siendo un país desigual, tanto en ingreso como en carencias sociales, donde incluso los hogares más favorecidos cuentan con ingresos moderados que apenas alcanzan para cubrir las necesidades de sus integrantes. Así mismo, menciona que la pobreza medida por ingresos alcanza actualmente niveles similares a los de 1992, con alzas y bajas a lo largo del periodo.

Finalmente, en el cuarto capítulo abordamos de manera crítica, las tendencias y perspectivas que existen respecto al combate a la pobreza. Se hará un exhaustivo intento por descubrir y fundamentar las razones, por las que se plantea un cambio de paradigma dentro de la política social mexicana. Revisaremos algunas propuestas que contribuyen a la discusión de los problemas y contradicciones fundamentales que aquejan a dicha política, entre ellas el de la medición de la pobreza. Mostraremos todas las aristas que hacen de la intervención del Estado una contradicción inherente por medio de su política social actual, para finalmente abrir paso a las conclusiones y sugerencias que a través de todo el trabajo de investigación puedan recogerse.

### **c. Conclusiones teórico-metodológicas preliminares.**

La política social solo tiene posibilidad de ser mientras exista un sistema de producción capitalista en el que los antagonismos de clase son evidentes; esta solo puede justificarse en la existencia del Estado, cuya función es mantener el dominio de la clase dominante. No obstante, la política social también es producto de la lucha histórica de la clase trabajadora, para la conquista de los derechos sociales que ahora son reconocidos como fundamentales. De ahí la importancia del papel activo de la sociedad para posicionar en las arenas del poder la visión de una sociedad menos desigual, que permita superar el propio sistema y sus efectos perversos. En este sentido, argumentamos, que la

política social cumple una función dialéctica: por un lado sirve como aparato dominador de la clase capitalista sobre la clase obrera; pero al mismo tiempo es una expresión de protesta del proletariado contra la desigualdad y la precaria justicia social. Es una conquista histórica que puede fungir como medio para proteger y mejorar la vida material de los oprimidos, posibilitando así la superación del propio sistema.

En el caso de México, las dos formas de llevar la política social, han respondido a transformaciones estructurales en la economía. Para el primer periodo, se crearon las bases de la política social mexicana como resultado de una revolución que vino a exigir la intervención del Estado para la reducción de las desigualdades sociales y económicas. En el segundo periodo que es vigente a nuestros días, se criticó la ineficiencia del Estado para el correcto uso de los recursos públicos, ponderando la importancia del mercado como la mejor vía para la satisfacción de las necesidades individuales, reduciendo la importancia de la política social a un mero carácter asistencial. Su prioridad no se enfoca a la producción de bienestar colectivo como una obligación del Estado, sino al esfuerzo individual como medio para conseguir el bienestar propio.

Al no cumplir con una función redistributiva en el ingreso, esta política, es más bien, la continuación de una política social asistencialista que no profundiza en el problema estructural de la pobreza. Para disminuir la pobreza México se requiere de una mejoría en la distribución del ingreso. Para ello, no es adecuado centrar las políticas públicas en el incremento del gasto hacia programas sociales de este tipo. No importa qué tan bien diseñados estén los actuales programas, no existe un monto de financiamiento posible para incidir efectivamente en la distribución. Entre mayor sea la proliferación de este tipo de política social, mayor será la pauperización de la clase trabajadora, debido al carácter central de desvalorización de la fuerza de trabajo.

#### **d. justificación de variables e indicadores**

- **El índice de Gini** es un indicador que va de 0 a 1: mientras sea más cercano a cero significa que la distribución del ingreso es mejor, en tanto que valores más cercanos a uno implican niveles mayores de desigualdad. Es comúnmente utilizado en el mundo para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. En México prevalece una acentuada desigualdad en la distribución del ingreso, la cual se comprueba con el incremento de la concentración de la riqueza, medida con el coeficiente de Gini. En base a los datos oficiales de Coneval, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida con ese coeficiente, pasó de 0.47 en 2000 a

0.45 en 2012. No obstante, pese a la mejoría en el coeficiente de Gini, México continúa presentando un elevado grado de desigualdad en la distribución del ingreso, que incluso puede estar sobrestimado. De acuerdo con datos de la OCDE, de 1984 a 2012 este mismo indicador pasa de 0.45 a 0.48.

- **La Canasta Obrera Indispensable (COI)** De acuerdo al Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, la COI es una Canasta Básica Real (CBR) conformada por 35 bienes y servicios, entre alimentos, aseo personal y del hogar, transporte, y energía. La COI no incluye renta de Vivienda, gastos en Educación, Salud, Vestido y Calzado, Recreación y Cultura. Por lo que esta constituye un conjunto de productos estrictamente necesarios para la reproducción fisiológica de una familia obrera promedio. En este sentido, “en México, la canasta obrera se convierte en un importante instrumento de análisis para conocer el encarecimiento del costo de la vida obrera y detectar la devastación que está sufriendo la fuerza de trabajo. A través de ella se precisa -en términos de valores de uso- qué mercancías han dejado de ingresar al consumo obrero y de qué calidad son las que aún puede adquirir” (Lozano & Balboa, 1991, p.1)
- **La ENIGH** (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares) El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, propuso en 2001 la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como fuente primaria de información para estimar la pobreza. Esta encuesta indica que los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de las transferencias, como son las jubilaciones, remesas, donativos y becas. Más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada.

Hasta 2008 en la encuesta se captan en forma detallada las transferencias recibidas por las familias, desglosándolas por tipo de transferencias y su fuente, en el caso de las transferencias gubernamentales las desglosa por tipo de programa, dando mayor importancia a los programas Procampo y Oportunidades, los cuales poseen su propia clasificación aparte.

- Para corroborar su verdadero impacto sobre la distribución del ingreso hay que medir el efecto de las transferencias del programa mediante las **curvas de Lorenz** y coeficientes de Gini, y comparar así los valores antes y después de la distribución de los recursos del programa

## CAPITULO I. Marco Teórico y Conceptual

En este primer capítulo, se esboza el marco teórico que engloba el tema de la política social de combate a la pobreza y la distribución del ingreso en México. A partir de una metodología fundada en las leyes del materialismo histórico y las categorías de la Economía Política, abordaremos el tema de investigación no de manera aislada, sino de manera objetiva y en conexión con otros fenómenos del desarrollo económico y social, es decir desde una perspectiva crítica<sup>1</sup>.

En primera instancia afirmamos, que esta política se encuentra relacionada con el modo de producción capitalista. Este modo se basa en la contradicción entre producción social y propiedad privada. El Estado juega un papel de arbitraje y conciliación, tratando de evitar el desorden caótico que dicha contradicción puede generar, sobre todo en épocas donde esta se acentúa, como son las crisis económicas. De este modo, la política social surge como resultado del antagonismo que existe entre producción y distribución de la riqueza, y es a través de la acción política que dicho antagonismo intenta dirigirse de manera conciliadora. La política social, vista de esta manera, es el medio por el cual se intentan sustentar y perpetuar las relaciones sociales de producción imperantes, dotando a la población de niveles de bienestar, que atenúen el papel de la llamada lucha de clases.

Numerables definiciones de política social hacen referencia a este hecho, al decir que es a través de dicha política que el Estado, en el conjunto de sus acciones e intervenciones, tiene la forma de hacer de esta, una sociedad más igualitaria promoviendo medidas de bienestar y mejora de calidad de vida, con el fin de buscar la cohesión e integración social.<sup>2</sup> Afirma (Ceja C. 2004, p. 2), que *“la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad”* a partir del reconocimiento de derechos individuales mínimos, entonces la relación entre derechos individuales y la autoridad es una relación conflictiva, de ahí que se incorpore la idea de consenso para el reconocimiento de estos.

---

<sup>1</sup>El materialismo dialectico es una herramienta mucho más interesante que corrientes filosóficas que intentan explicar los fenómenos económicos, ya que este logra descubrir el aspecto fundamental de la actividad económica: la naturaleza de las relaciones sociales que son dirigidas por leyes objetivas históricamente determinadas. “En la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales” (K.Marx, 1859, prologo).

<sup>2</sup> Una de estas concepciones teóricas es la de FLEURY, Sonia (1999), en la que se asegura que la política social, sirve para legitimar los Estados, ya que lo único que puede justificar la existencia de un Estado es velar por la seguridad y el bienestar de su población y la política social resulta funcional a tal objetivo.

Siguiendo esta línea de pensamiento entendemos al objeto de estudio aquí propuesto, el de la redistribución del ingreso a través de la política social y sus programas de combate a la pobreza, como parte del desarrollo material de la sociedad capitalista. Así decimos que la política social en México ha contenido una mutabilidad constante a través del tiempo. Desde los inicios en 1917 y hasta la actualidad ha experimentado un desarrollo ulterior de acuerdo al tiempo y el espacio histórico determinado. Por ejemplo, la política social en el periodo posrevolucionario tenía como población objetivo el campesinado, con el fin de satisfacer las demandas de repartición agraria que el proceso violento había generado. Ya durante la época de industrialización dicha política se enfocó al desarrollo de capacidades productivas de la clase trabajadora industrial. A partir de la década los ochentas y hasta la actualidad, es decir a partir del modelo neoliberal, la política social se propuso el combate a la pobreza extrema, entendiendo así, que un mayor número de personas sería arrojada a dichos niveles de carencia social, por lo que se necesitaban programas que administraran dicha pobreza.

La idea central de este primer capítulo, es que política social puede ser evaluada a partir de su efectividad en la redistribución del ingreso, ya que por medio de esta se deberían atenuar los problemas de pobreza y desigualdad social que son inherentes al propio sistema de producción. En este capítulo se muestran las tres escuelas del pensamiento económico más resonadas para explicar el fenómeno de la distribución del ingreso: la Neoclásica, la Pos keynesiana, y la Marxista. En ellas radican las bases ideológicas de la política social implementada en periodos y lugares distintos, incluso, a la propia experiencia nacional. En nuestro caso, retomaremos las ideas de Marx para sustentar teóricamente nuestro desarrollo y conclusiones finales del trabajo de investigación.

### **1.1 La Política Social y su base material**

Para poder comprender cualquier fenómeno, la dialéctica materialista aborda a estos como parte de un todo, como una serie de conexiones con otros fenómenos los cuales interactúan y se relacionan entre sí de manera universal. En el mundo no existen fenómenos aislados, todos ellos están interconectados con otros. Tratar de estudiar un fenómeno de manera aislada sin considerar sus conexiones, es otorgarle irracionalidad a dicho fenómeno, por lo que este se vuelve inexplicable ante el hombre. La dialéctica es *“la ciencia de la concatenación universal”* (Engels, 1974, p. 343), su método implica la inseparabilidad de los elementos y conexiones del objeto observado que, como parte de un todo, a primera instancia no puede ser percibido, pero *“ofrece un proceso único y lógico universal del movimiento”* (V.I Lenin 1915, p. 55). Por ello el fenómeno de la pobreza se vincula intrínsecamente con la estructura capitalista, debido a la desigualdad en las relaciones de producción y propiedad que este sistema posee como proceso social.

El mundo en su conjunto comprende un complejo sistema de relaciones entre causas y efectos, la conexión de estas relaciones engendra nuevos procesos y sustituye viejas formas de desarrollo del movimiento por otras nuevas. El constante movimiento de dichas relaciones puede ser descubierto solo a través de un proceso cognoscitivo que se encuentra necesariamente relacionado con la actividad práctica del hombre. Así la praxis cumple la función de encontrar el orden existente entre los distintos procesos y fenómenos, los cuales no se presentan de forma caótica, sino están regidos por leyes objetivas independientes de la conciencia del hombre, es decir que se presentan aun si el hombre no las puede percibir como tal. Por tal motivo las leyes de la dialéctica son leyes de la naturaleza de la sociedad y del pensamiento, ya que abarcan todos los aspectos de la realidad.

Es por eso que analizar y comprender el fenómeno de la política social implica necesariamente relacionarlo con otros aspectos de la realidad económica, política y cultural. No se puede estudiar el fenómeno como tal, sin antes entender las conexiones que guarda con otros aspectos de la realidad, de lo contrario se estaría creando un trabajo de investigación con poca validez científica, deformando al mismo fenómeno e imposibilitando a su vez la explicación de origen y desarrollo de este, sin oportunidad de dar al final posibles soluciones a la problemática que se le presenta. Como primer acercamiento teórico podemos afirmar que la política social se encuentra relacionada con el modo de producción vigente, es decir con el modo de producción capitalista, ya que es solo a través de la aparición del capitalismo que surge la política social, como resultado del antagonismo que existe entre producción y distribución de la riqueza y que es solo a través de la acción política que dicho antagonismo se puede dirigir de manera conciliadora. Por lo que se hace imprescindible incorporar más adelante en nuestro cuerpo teórico, conceptos y categorías de la economía política que relacionen al objeto de estudio con sus dos primeras conexiones generales, el Estado y el modo de producción capitalista. Con esto pretendemos demostrar que la teoría económica convencional no descubre la relación desigual entre productores y poseedores de la riqueza, más bien la reduce a una estación armonizable de distribución sin atender la esencia de la estructura económica capitalista que es la explotación de una clase social por otra.

En el caso de México, la política social se encuentra relacionada con los ciclos políticos y sociales. Desde los inicios revolucionarios hasta hoy, la política social ha respondido a distintas realidades de la historia del país. El actual objetivo principal de combate a la pobreza extrema, tiene que ver con la implementación del modelo neoliberal en la década de los ochentas, a partir del cual millones de personas han caído en los estándares de pobreza por la imperante contracción y precarización del

mercado laboral, resultado de una menor injerencia del Estado en las actividades productivas generadoras de empleo y el proceso de deslocalización de la producción.

**Transformación de los cambios cuantitativos en cualitativos y viceversa.** Dentro de la concepción dialéctica del mundo se considera como premisa fundamental del desarrollo, la transformación no solo cuantitativa de las cosas, sino que además se piensa a este desarrollo como un proceso continuo de destrucción de lo viejo y surgimiento de lo nuevo, donde el conjunto de propiedades de la cosa es cambiado por otro, haciendo que dicha transformación sea profunda a tal grado que se pueda alcanzar un grado de desarrollo ulterior. El conjunto de propiedades que caracterizan en esencia a la cosa es la *cualidad* es decir: esta relación directa que existe con la estructura, la organización y propiedades. En la etapa neoliberal por ejemplo, surge una nueva forma de organizar la reproducción del capital que tiene que ver con la sustitución del capital industrial por el capital financiero como dirigente de la producción, convirtiéndose por consecuencia en propietario de la mayor parte de la riqueza, así como del poder político de los Estados. Esta renovada estructura desvincula al proceso productivo cada vez más de la fábrica convencional, la deslocaliza a través de empresas transnacionales que precarizan el trabajo y la remuneración salarial.

La determinación cualitativa de una serie de objetos significa que poseen características diferentes, distinguiéndose unos de otros no solo por sus propiedades cuantitativas, sino por que poseen formas y funciones diferentes, disfrutan de heterogeneidad. La diferencia en cantidad supone específicamente en números el grado de desarrollo alcanzado del fenómeno como tal, ya sea en volumen, tiempo, peso etc. La interdependencia que existe entre cualidad y cantidad es tal que la transformación de una de estas lleva forzosamente a la transformación de la otra. Sin embargo estas no se presentan en la misma forma, por ejemplo en el caso de la transformación de los cambios cuantitativos en cualitativos, esta se da de forma paulatina, mientras que la inversa, se presenta en forma de salto, es decir en el primer caso nos encontramos con una acumulación de cambios en cantidad sobre el objeto que van sustituyendo paulatinamente y a veces hasta imperceptiblemente a la vieja forma que se hace caduca, originando cambios radicales en la cualidad del objeto. En el segundo caso, la transformación de la calidad genera forzosamente nuevas formas cuantitativas, surgiendo en forma de salto, como el caso de una revolución social, la nueva cualidad del objeto requiere de nuevas cantidades. Las formas evolutivas (graduales) y revolucionarias (en forma de salto), son en su unidad, una ley del desarrollo social, se encuentran presentes en todos los fenómenos económico-sociales en cualquiera de sus etapas del desarrollo histórico. Las formas revolucionarias. La intervención del Estado en la economía es un buen ejemplo de formas revolucionarias (en salto), ya que la cualidad de injerencia productiva de este fue transformada radicalmente una vez que hizo presencia el neoliberalismo, el liberalismo

económico se impuso en la década de los 80s, después de cuatro décadas de un Estado que redistribuye la renta se pasó a una preferencia por el mercado como mejor asignado de los recursos.

El origen de la política social en México es resultado de una revolución social que cumplió la función de salto cualitativo al enfrentar las condiciones económicas y sociales caducas que entraron en contradicción a principios del siglo XX. Como resultado se originaron una serie de transformaciones de carácter social, incorporadas en la Constitución Política de 1917, principalmente en los artículos que expresan: el derecho a la educación básica (art. 3°); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en sus pueblos indígenas el derecho a la salud, y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil.<sup>3</sup> Estas transformaciones cualitativas generaron una redistribución del ingreso diferente a la experimentada antes del proceso revolucionario, el cambio cuantitativo se manifestó sobre esta variable económica y en el incremento de obreros organizados en sindicatos. Más tarde la acumulación de cambios “imperceptibles” en esta variable de ingreso, así como otras de orden económico y de migración campo-ciudad, generarían otra transformación cualitativa en materia de política social, esta vez dirigida hacia la industrialización del país.

La acumulación cuantitativa de propiedades en este periodo, se reflejó en el incremento del gasto público y aumento de la burocratización de la acción estatal, sin embargo la cualidad principal de la política social de la época industrializadora, es decir, la de protección y generación de empleos, quedaría a merced del cambio estructural que la política económica del país experimentaría a partir de la década de los 80s, donde la intervención del Estado como eje principal del crecimiento y desarrollo económico se sustituiría por la nueva forma capitalista de acumulación, es decir, la forma neoliberal. Legitimándose como generadora de bienestar social de manera “eficiente” a través del mercado y no a través de la acción del “Estado ineficiente” para resolver los problemas de desigualdad social. La acción pública en materia social dejaría de lado la forma de “minorías incorporadas” (Cordera, 2007, p.52) por una de combate a la pobreza, es decir, una forma de subsanación de las desigualdades.

En cuestión de transformaciones cuantitativas, dicho cambio se vería reflejado en la disminución del gasto público social para la generación de nuevos empleos, educación, salud y seguridad social, reduciendo sustancialmente los beneficios que la política social anterior había generado. La

---

<sup>3</sup>Cfr, Palacios Escobar, Ángeles (2008). “Características de la Política Social en México”, Facultad de Economía. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM. p. 2

incorporación de una masa de población a los estándares de pobreza sería el resultado inmediato del nuevo patrón de acumulación capitalista, en el que la acción conciliadora del Estado quedaría subordinada al capital financiero, destruyendo la posibilidad de financiamiento y protección de las actividades productivas, concentrando en mayor grado la riqueza. El capital productivo se trasladaba hacia actividades de especulación financiera, pues la mayor rentabilidad de estas en comparación con la inversión productiva sería más atrayente a los empresarios, el modelo de producción fabril en masa con grandes concentraciones de obreros quedaría recluido en la historia de una larga onda expansiva iniciada en la época de la posguerra.

**La unidad y la lucha de contrarios.** El constante desarrollo de cualquier objeto le otorga la propiedad de no ser nunca igual consigo mismo, implicando un carácter contradictorio en sí. En el mundo no hay cosas ni fenómenos que sean absolutamente idénticos, a todas las cosas y procesos le son inherentes una serie de contradicciones internas, que hacen posible el desarrollo de esta. Este es el núcleo de la dialéctica; el reconocer que los objetos conllevan contradicciones internas en todos sus aspectos y tendencias, implicando necesariamente que dicho objeto sea idéntico a sí mismo en primera instancia, pero al mismo tiempo es diferente de todo los demás objetos y por tanto lleva implícita la diferencia consigo mismo. La dialéctica debe ser comprendida en el sentido de que: el objeto es la unidad de la estabilidad y la mutabilidad, de lo positivo y lo negativo, de lo naciente y de lo agónico. Esto quiere decir que todo fenómeno es en sí, una unidad de contrarios en cuya naturaleza se desenvuelven todas las posibilidades de desarrollo del objeto. Esta unidad de contrarios lleva consigo un rasgo de negación recíproca, puesto que todos sus aspectos que son contrarios se encuentran en constante negación entre sí, se encuentran en constante exclusión los unos con los otros a través de un proceso que bien puede definirse como “lucha”. En palabras de Lenin, “*el desarrollo es la lucha de los contrarios*” (Lenin, 1915, p. 5), por lo que esta es la fuerza motriz que permite la sustitución de lo viejo por lo nuevo, del antiguo objeto con determinada unidad de contrarios por un nuevo objeto con su respectiva nueva unidad de contrarios.

La etapa neoliberal expresa con mayor fuerza las contradicciones inherentes al sistema de producción capitalista, pero al mismo tiempo es el neoliberalismo quien posibilita el desarrollo del propio sistema. La contradicción fundamental del capitalismo entre producción social y propiedad privada se exagera en dicha etapa, la producción es cada vez más ajena a quien la produce, las formas de producción comunal y propiedad pública son subordinadas por las formas privadas del capital. La propiedad estatal es mucho menor a la gran variedad de empresas públicas que existía hasta la década de los setentas. Este aspecto ha permitido que la concentración y centralización del capital se incremente,

por lo que se destruyen capitales a la vez que se desarrolla el capitalismo; la inversión en capital variable es cada vez menor, por lo que el desempleo se ha incrementado; la extracción de plusvalor es cada vez más concentrada y, aunque el capital está escindiendo de la propia fuente que la genera en el proceso productivo, haciendo que la contradicción entre capital variable y capital constante sea cada vez mayor, también se usan otras formas para succión el excedente, disminuyendo las retribuciones incluso por debajo del valor de la fuerza de trabajo, alargando la jornada laboral, “flexibilizando” las condiciones de trabajo, segmentando el proceso productivo (deslocalización) y vinculando el consumo de capas medias y bajas al crédito. La nueva estructura económico-social genera desempleo y precarias condiciones de trabajo, pues la menor inversión en mano de obra tiene que ver con el desarrollo tecnológico, pero al mismo tiempo con la deslocalización que fragmenta el poder de negociación de los obreros y con la transformación del capital productivo en capital financiero.

La política social es resultado de la principal contradicción que existe en el modo de producción capitalista: entre apropiación privada del excedente y producción social, donde existe una clase capitalista que es poseedora de los medios de producción y una proletaria que lo único de lo que es dueña es de su fuerza de trabajo, por lo que esta última tiene que venderse como una mercancía en el proceso de producción. Cuando dichas relaciones de producción han entrado en cierto grado de contradicción histórica, en la que ya no es posible seguir acentuando la lucha de clases, puesto que la propia continuidad del sistema estaría en juego, surge la política social a partir de la acción del Estado como conciliador de clases antagónicas. Actualmente existen nuevas formas de propiedad que afectan las relaciones de producción, estas responden a las características fundamentales del neoliberalismo como son, el adelgazamiento del Estado, la liberalización y la privatización de empresas. Estas terminaron por reconfigurar la organización obrera, a tal grado que la tendencia actual es la desaparición de sindicatos surgidos durante las dos primeras terceras partes del siglo XX, o reducir su actuación. Las conquistas obreras que permitieron en los países centrales el llamado “estado del bienestar” fueron derrotadas, esto condujo a una disminución de beneficios en seguridad y protección social para los obreros, así como a una falta de garantía por mantener los puestos de trabajo en la medida que las condiciones laborales y de salario se negocian predominantemente de manera individual. El *ejército industrial de reserva* y la caída de los salarios se incrementó, lo que derivó en una exacerbación de la pobreza a partir de los años ochenta. Desde entonces la flexibilización laboral toma los hilos conductores de la contratación de mano de obra, los empresarios ya no tienen impedimento alguno por despedir trabajadores o por incrementar las jornadas de trabajo.

En el caso mexicano la política social surge para detener la agudización de la lucha de clases, como un mecanismo inhibitor de la misma, pues segmenta a la población en condición de exclusión de la lucha obrera, el problema de la marginación y la pobreza se convierte en un problema del individuo y no como resultado del proceso productivo. La respuesta del Estado al proceso de sobreexplotación obrera, que pudiese generar el salto cualitativo en forma de revolución social y cambiar la unidad de contrarios existente, es la subsanación de las condiciones económicas y sociales de la clase oprimida a través de la política social. En la actualidad dicha contradicción se intensifica cuando la política social se propone combatir la pobreza, mientras que la política económica que la sustenta genera desempleo e intensifica la desigualdad.

**La negación de la negación.** La negación no consiste en negar de manera simplista y caprichosa la existencia de una cosa, se trata más bien de una contradicción que en el sentido dialectico condiciona el desarrollo ulterior del objeto. La contradicción consiste en negar lo viejo por lo nuevo, pero una vez alcanzado este nuevo estado de la materia, este se niega por otro nuevo en camino, que surgirá para superar el antiguo estado de cosas. Es un continuo proceso del desarrollo en el más puro sentido dialectico. La negación dialéctica cumple con dos rasgos fundamentales: 1) como condición y factor de desarrollo y 2) como factor de conexión de lo nuevo con lo viejo. Para el primero entendemos que la negación funciona como medio para alcanzar los fines de superación de formas caducas por nuevas, como premisa para alcanzar formas más elevadas. Para el segundo, si bien la negación sirve para la superación de lo viejo, esta contiene un carácter contradictorio, al conservar algunas de las características positivas de la antigua forma, por lo que el desarrollo del objeto no implica simple y total destrucción. En el caso de la etapa neoliberal, las políticas que se promovieron negaron la intervención del Estado como la mejor forma de reproducción social. Al mismo tiempo se negó a la industria como el sector motor de la economía y la fábrica dejó de ser el lugar físico centralizador de la fuerza de trabajo, en lugar de ello surgió la segmentación de la clase obrera por medio de la extraordinaria flexibilización (que no es otra cosa que la precariedad de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo) y el debilitamiento de los sindicatos.

La ley de la negación de la negación se incorpora al fenómeno de la política social de manera trascendente. La ilegitimidad del Estado para subsanar las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza existentes llegó a tal grado que generó un proceso violento, como forma de negar lo viejo por lo nuevo. La revolución mexicana de 1910 trajo consigo una serie de cambios cualitativos en la manera de dirigir la política económica del país, la cual consistió en la intervención directa del estado en la economía. De esta forma la política social también exigía transformaciones revolucionarias; por lo que la reforma agraria fue el efecto primero de dicha movilización. Sin embargo esta a su vez, abrió el

camino para que la organización sindical fuese ganando sus propias exigencias, entre ellas el empleo y la seguridad social, situación que redistribuyó el ingreso y construyó las bases del movimiento obrero de la época. Es decir se alcanzó un grado de desarrollo ulterior que si bien conservo algunas propiedades del antiguo estado de la materia, también sentó las bases para la aparición de una forma más elevada de desarrollo del capitalismo. (Se presentó en el más puro sentido dialectico la ley de la negación de la negación).

Para la década de los 80s dicha ley se acentuó e hizo evidente nuevamente. El cambio de modelo económico, resultado de las reformas orientadas a la liberalización de mercados y los ataques críticos al intervencionismo del Estado, hizo que los programas de ajuste estructural lanzados tras la crisis de la deuda de 1982 redujeran drásticamente los gastos sociales. Así la política social entro en contradicción con la nueva forma de reproducción capitalista. La transformación cualitativa de la política social se dio en la dirección neoliberal, es decir en la minimización de esta política para generar empleos y capacidades productivas. Las reformas neoliberales que se presentaron como subsanadoras de las desigualdades sociales no pudieron acabar, sin embargo, con el carácter clientelar de la política social ni con la deficiente asignación de recursos, ni con la limitada movilidad social. La dialéctica de la negación de la negación evidencia que dicha contradicción entre combate a la pobreza e incremento de la misma, hace necesaria la transformación cualitativa de la política social, sustituyendo esta vieja forma de desarrollo de capacidades productivas individuales que ya no puede responder a las necesidades sociales. *“Basados en los efectos distributivos perversos que acarrea una situación de mayor desempleo relativo de la fuerza de trabajo, la presencia activa de una eficiente política social aparece como una cuestión de vital importancia.”*(Riveros, 1984, p. 2)

## **1.2 Distribución funcional del ingreso y Pobreza: Una revisión teórica**

La distribución funcional del ingreso refiere al reparto del ingreso entre los factores de la producción, fundamentalmente el trabajo y el capital. Dicho ingreso se manifiesta en forma de beneficios, rentas y salarios. La parte del ingreso que corresponde al trabajo y la que se destina a retribuir el capital depende, según la teoría económica, de la proporción de estos factores utilizada en la producción y de la relación entre los precios de dichos factores. El desarrollo de la sociedad capitalista arroja distintas contradicciones en este proceso, una de ellas es la creciente polarización en el ingreso que existe entre personas de una misma sociedad. El ingreso obtenido en el proceso de producción capitalista depende necesariamente de la división de la sociedad en clases. Los trabajadores cuya propiedad que poseen es la fuerza de trabajo, tiene la necesidad de vender dicha propiedad en el mercado para

incorporarse en el proceso de producción y obtener a cambio un pago en forma de salario o sueldo. Los propietarios de los medios de producción en forma de capital reciben a cambio un ingreso denominado ganancia (o interés en el caso del capital financiero) por la cantidad de plusvalor que logran extraer de los trabajadores en el proceso productivo. Al propietario de la tierra que la arrienda para la producción, recibe un ingreso en forma de renta por la utilización de su propiedad en el proceso.

Así mismo, existen factores políticos y sociales que determinan al ingreso como un complejo conjunto de conexiones en el tiempo y espacio histórico determinados. Uno de ellos es la intervención del Estado en la economía, ya que a través de la acción de este, el ingreso final de los individuos se puede reducir o incrementar, por medio de los impuestos o las transferencias. El papel del Estado y su grado de intervención en la economía es, por tanto, desde mi perspectiva, esencial para poder llevar a cabo una redistribución del ingreso. El papel de la política fiscal y monetaria a través de sus distintos mecanismos, deben generar una redistribución favorable a la clase trabajadora por encima del capital, como sucedió en Europa durante la época de posguerra. He aquí la relación que guarda con la política social, ya que es solo a través de esta política que la redistribución del ingreso se puede enfocar de forma eficiente. Al ser la distribución del ingreso nuestra principal variable para medir cualitativamente la efectividad de dicha política social, desarrollo a continuación las principales teorías que estudian la distribución del ingreso en la economía.

### **1.2.1 Conceptos generales**

A lo largo de la investigación retomaremos constantemente los conceptos de pobreza y de ingreso. Respecto a la definición y análisis de estos existen diferencias teóricas entre diversos autores e instituciones, sin embargo gran parte de ellos pertenecen a la visión hegemónica burguesa y no discrepan mucho en sus definiciones. La posición teórica más acertada la encontramos en la perspectiva marxista del ingreso y la pobreza, pues la utilización de la dialéctica materialista en su análisis permite descubrir la esencia del fenómeno. En nuestro estudio aceptamos dicha conceptualización para demostrar nuestra hipótesis.

### **El ingreso**

Para la escuela Neoclásica, la distribución del ingreso está determinada por la productividad marginal de los factores de la producción. Los factores del capital y trabajo recibirán la parte del producto global que les corresponde conforme su participación en la elaboración de este a través de su productividad marginal, es decir la desigualdad en el ingreso quedara explicada por la distinta productividad que

presentan los factores productivos. Los teóricos que sustentan este modelo aseguran que dicho modelo es real, ya que demuestra la funcionalidad de una economía de libre mercado, en la que no existen ningún tipo de trabas externas, reflejando en su totalidad, la perfecta competencia que existe entre individuos que poseen la información necesaria para actuar de forma racional.

Desde esta perspectiva, las dos actividades económicas de los individuos, es decir la de producción y consumo, tendrán como objetivo la búsqueda de maximización del bienestar por medio de la utilidad marginal que generan dichas actividades. En el proceso de producción, los neoclásicos asumen que se puede elegir entre infinitas combinaciones de factores productivos (trabajo y capital), que resultaran en determinadas cantidades de producto establecidas por una tecnología dada. El principio de rendimientos decrecientes como premisa fundamental del modelo, permite asumir que cada empresario contratará mano de obra hasta el punto en cual maximice sus ganancias. Es decir, se contratará mano de obra hasta que el valor de la productividad marginal del trabajo iguale al salario real.

Por el lado de la oferta de trabajo, este modelo asume que trabajar representa un sacrificio, por lo tanto dicha actividad genera una desutilidad en los individuos racionales. Por lo tanto los trabajadores que estén dispuestos a ofrecerse en el mercado, lo harán en función del beneficio que les represente hacerlo. Si la utilidad de trabajar es mayor en términos retributivos, que la utilidad de no hacerlo, estos estarán dispuestos a emplearse. Cada uno ofrecerá mano de obra hasta el punto en el que la desutilidad de ofrecer más tiempo de trabajo se iguale con la utilidad que proporcionan los bienes y servicios que componen el salario real.

Siguiendo este esquema, no se podría argumentar moralmente que exista desigualdad distributiva, puesto que cada factor ve maximizada su utilidad en una situación de perfecto equilibrio, gracias a las libres fuerzas del mercado. Una idea que para algunos teóricos críticos del liberalismo como [Amartya Sen \(1989\)](#) es errónea, incluso dentro del mismo liberalismo económico.

De acuerdo con Sen, es el propio Adam Smith quien plantea que el hombre, como ciudadano del mundo y “para interés de ésta gran comunidad, debe, en todo momento, estar dispuesto a sacrificar sus pequeños intereses” ([Sen, 1989, p.40](#)). Sin embargo, la mayor parte de sus seguidores se basan en la cita del egoísmo y sus logros: “No esperamos comer gracias a la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero, sino a la consideración de su propio interés” ([Smith, 1790, citado por Sen, 1989, p.40](#)). Pero en este pasaje Smith sólo busca especificar por qué y cómo se realizan las

transacciones en el mercado y por qué y cómo funciona la división del trabajo. Nunca “basó la salvación económica en una única motivación” (Sen, 1989, p. 41).

Para A. Sen otro tema que ha sido mal interpretado en Smith es el del hambre, pues este estaba a favor de que el gobierno apoyara a los pobres y de las leyes de pobres. En “la riqueza de las naciones” plantea que también es posible que el hambre fuera resultado de un proceso económico en donde intervinieran las fuerzas del mercado, y donde los salarios fueran presionados a la baja. “No hay nada que indique que el enfoque ético de Smith de la política pública hubiera excluido la intervención en apoyo de los derechos de los pobres” (Sen, 1989, p. 43).

Así como Sen, Rawls (1996) también intentó generar una crítica concisa a la teoría utilitarista que dominaba dentro de la economía. Ambos se opusieron a la idea de que la justicia de una sociedad puede evaluarse según la suma aritmética de las utilidades individuales de sus integrantes. Por su parte, Rawls propone centrarse en la distribución de los bienes primarios, en tanto Sen en las capacidades. Para Rawls los bienes primarios se definen como cosas que necesitan los ciudadanos en tanto que personas libre e iguales (Rawls, 1996, p. 177). Estos bienes incluyen: i) derechos y libertades básicas; ii) libertad de desplazamiento y de elección de ocupación; iii) poderes y prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas; iv) ingreso y riqueza; v) bases sociales de respeto a sí mismo. Para alcanzar la igualdad, esta debe juzgarse en términos de un índice de bienes primarios básicos, otorgando prioridad a la promoción de los intereses del peor situado.

Si bien, Sen reconoce la lista de bienes primarios como amplia e incluyente, este considera limitado al enfoque Rawlsiano, pues solo se ocupa de la distribución de los bienes, más no de lo que las personas pueden alcanzar con éstos. En este sentido, Sen considera que los bienes primarios son medios para la libertad, y no constitutivos de la libertad misma.

Por otro lado, la explicación Pos keynesiana considera un modelo con un grupo de individuos diferenciados entre sí, cuyo comportamiento está determinado por intereses y percepciones de la realidad diferentes. Asume que no existe una información completa para los individuos en su papel de actores económicos, por lo tanto no se pueden comportar de manera racional en sus decisiones de consumo e inversión, más bien responden a las expectativas e incertidumbre que el futuro genera.

En este modelo se consideran dos categorías de ingreso: 1) las remuneraciones al trabajo en salarios y 2) el excedente de los empresarios, este último proveniente de la porción del ingreso total constituida

por los ingresos de la propiedad, tales como las ganancias, los intereses y los arrendamientos. Como personificación de dichas categorías económicas, encontraremos dos clases sociales: 1) los asalariados y 2) los propietarios. El pago a los trabajadores en forma de salario no está determinado por medio de un mercado de trabajo en equilibrio, sino que forma parte de una serie de negociaciones entre los involucrados y las instituciones que contraponen cada uno sus intereses. Así los procesos de negociación salarial y fijación de precios por parte de las empresas determinaran el monto del salario real y el excedente de los empresarios; estos establecerán junto con los demás componentes de la demanda agregada la determinación del producto y su distribución del ingreso.

Otro supuesto básico del modelo, es que entre los perceptores de remuneraciones al trabajo el ingreso promedio por persona es menor al que corresponde al perceptor medio del excedente, por lo que en dicho enfoque se pone especial énfasis en que el pago al trabajo, además de ser un costo, es una fuente de demanda agregada, por lo que si éste pago aumenta y todo lo demás permanece constante, crecerán la demanda y el empleo. Ello debido a que supone que, en primera instancia la propensión al consumo asociada a las remuneraciones laborales es mayor que la propensión al consumo propia del excedente, mientras que la propensión al ahorro del excedente es mayor que el de las remuneraciones laborales. Por tanto el producto será mayor en tanto sean mayores sean el consumo de los asalariados y de los propietarios.

Bajo este esquema, la intervención del Estado es fundamental, pues el producto se elevara en tanto menores sean las tasas tributarias para los asalariados y mayores sean las transferencias del gobierno a estos (como pensiones, seguros de desempleo, asistencia social y otros programas sociales en educación, salud, alimentación etc.) Mientras que para el pago a los perceptores del excedente se toman los intereses de la deuda pública al sector privado. De esta manera, la re-distribución del ingreso total aparece como un factor determinante del tamaño de la demanda agregada y por lo tanto del producto total.

La explicación Marxista sostiene en cambio, que el sistema de producción capitalista es causante de que exista una diferenciación en el régimen de distribución. Existe una diferencia entre clases sociales. La remuneración de la fuerza de trabajo es inferior al producto de valor que esta crea, por lo tanto existe una relación de desigualdad distributiva, que responde a una relación de explotación de una clase capitalista dominante que se apropia del excedente generado por la clase oprimida que solo recibe un pago para seguir reproduciendo su fuerza de trabajo. Esto a reserva de las diferentes etapas históricas donde dicha relación de explotación puede aumentar o disminuir. Durante la etapa fordista la

productividad aumenta junto con los salarios debido a la mayor absorción de fuerza de trabajo en el proceso productivo y el mayor grado de sindicalización, mientras que en la neoliberal esto no es factible, ambas son etapas capitalistas y por lo tanto hay desigualdad, pero en la primera existe una distribución del ingreso más igualitaria que esta última.

Es en sí consecuencia de la llamada “*ley general de acumulación capitalista*” en la cual la principal contradicción del capitalismo entre propiedad privada y producción social se acentúa de forma ascendente, arrojando de manera constante un gran número de personas a los niveles de pobreza y marginación; mientras que la riqueza que se genera, se concentra cada vez más en un pequeño grupo de capitalistas que se apropian de la mayor parte del ingreso. La experiencia histórica, sin embargo, nos dice que aun considerando dicha ley, la acumulación de capital puede aumentar al mismo tiempo que crece la masa y tasa salarial, algo que en el neoliberalismo es imposible, porque para aumentar los salarios hay que incrementar el capital productivo por encima del financiero.

La distribución de la riqueza es la forma en que se expresa el grado de explotación que una clase capitalista ejerce sobre su contraparte obrera en cualquier economía de mercado. Al ser en su mayoría representada por las categorías de salarios y ganancias, dicha distribución del ingreso, está determinada en el proceso de producción por la tasa de plusvalor presentada. Es decir que la distribución del ingreso guarda íntima relación con la categoría plusvalor, al determinar que cantidad del producto se queda en manos de la clase capitalista, y que cantidad en manos de los obreros. Esto posibilita descubrir el incremento progresivo de la desigualdad en favor de la clase dominante, y de la pobreza, a través de estas dos categorías, incluso a pesar del incremento en los salarios.

Es posible que en tiempos de crecimiento económico la pobreza, y por tanto la desigualdad económica se hagan más grandes. Las crecientes ganancias de productividad derivadas del desarrollo tecnológico, facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, por lo que coexisten tasas positivas de crecimiento con persistente desempleo. El aumento de la productividad industrial implica, por un lado, una disminución neta de los puestos de trabajo en este sector; y por otro, un efecto de movilidad laboral hacia actividades terciarias de menor valor agregado, y por tal de salarios bajos que, en muchos casos no permiten superar la línea de pobreza.

*“En otras palabras, el proceso de expulsión de mano de obra será mayor que el de absorción. Esta sería una de las principales causas del crecimiento y de la persistencia del desempleo, subempleo y la pobreza, situación que se profundiza a partir de los años ochenta con la*

*desregulación de los mercados de trabajo y los efectos de la tercera revolución industrial en la organización del trabajo (...) un creciente sector de la población ya no puede acceder a un trabajo asalariado estable y formal, aun cuando sea cada vez mayor el nivel educativo de la población desocupada. El sector industrial ha sido, y es, incapaz de absorber una creciente población en condiciones de trabajar” (Marañón, Sosa, y Villarespe, 2009, p.134).*

Este hecho pone en entredicho la aspiración de conseguir una cohesión social a partir del crecimiento económico por parte del pensamiento económico convencional. Su razonamiento descansa en el principio de que el crecimiento económico contiene y resuelve la agenda social por sí mismo. El solo hecho de alcanzarlo asegurara niveles crecientes de cohesión social, como en una suerte de secuencia automática e inexorable, capaz de configurar un proceso donde, finalmente, todos son ganadores. Alrededor de este fetiche han convergido distintas corrientes de pensamiento económico. Incluso las economías de planificación central y no solo las economías de mercado, han reverenciado el crecimiento económico para la aplicación de sus propias políticas.

Sin embargo, y dado que la principal fuente de ingresos de la mayoría de la población son las remuneraciones percibidas por su fuerza de trabajo, el impacto del crecimiento económico sobre la cohesión social depende también del empleo creado por este en su dinámica positiva. “El desarrollo del capitalismo ha requerido de la reproducción eficaz de la fuerza de trabajo a través de la provisión de un salario, de un clima de productividad y de cierta cohesión social, de tal forma que el proceso la acumulación de capital no se interrumpa, es decir que esté garantizada la continuidad de un proceso donde la producción de riqueza deviene en producción de pobreza y viceversa” (Villarespe & Sosa, 2008, p. 1).

La creación de puestos de trabajo debiera ser, en este sentido, uno de los ejes vertebradores de la política social. Aunque no de forma absoluta, ya que sería una concepción reduccionista ignorar las otras muchas direcciones en que desborda el mercado laboral, como la calidad de esos puestos de trabajo que se generan. Las nuevas modalidades de contrato, temporales, a tiempo parcial, por obra y servicio, han adquirido relevancia y se han extendido en todo el país. Se presentan al margen de cuál sea el ciclo económico, o al margen, incluso, del signo político del gobierno. Esta situación no sólo se ha generalizado en el sector privado, sino que también preside, cada vez más, las pautas de contratación en la administración pública. Esto pondría de igual forma en juicio, la afirmación de que la creación de empleos es el camino a través del cual los trabajadores comparten los frutos del crecimiento.

Desde esta perspectiva, el problema del empleo se habría desplazado desde los aspectos meramente cuantitativos de las políticas ocupacionales hacia aquellos que presentan una vertiente más cualitativa, que necesariamente debe considerar las remuneraciones de los trabajadores, las características y derechos asociados al puesto de trabajo, así como al tipo de contrato.

## **Pobreza**

El concepto de pobreza debe analizarse desde una perspectiva histórico-estructural que ubique los factores y procesos específicos que la determinan. Su definición, así como su atención social, responde a etapas históricas concretas del desarrollo material. En este sentido, hay que entender que el problema de la pobreza, así como la preocupación por resolverla, es anterior al capitalismo. No obstante, es bajo este sistema de producción que esta adquiere un carácter relativo y queda implícitamente relacionada con el trabajo y la riqueza que este genera.

A pesar de ello, las definiciones e intentos por revertir este fenómeno continúan centrándose en las características e implicaciones de la pobreza, mas no en el origen estructural de la misma. Por ejemplo, en Inglaterra, durante el siglo XVI y hasta mediados del XVIII, la concepción de pobreza se centró en la capacidad e incapacidad para trabajar, de ahí que la resonada “Ley de Pobres” implicara la ayuda a quienes querían trabajar pero no eran capaces de hacerlo. Una vez llegada la Revolución Industrial, se debatió si la ayuda a los pobres “más allá de aliviar su necesidad, los inducía a la pereza y al vicio”, como si la imposibilidad de trabajar fuera resultado de una decisión moral, y no de la propia dinámica económica que lo impedía. En este sentido, surge la discusión entre lo que significaba la pobreza relativa y pobreza absoluta entre Adam Smith (1723-1790) y Robert Malthus (1766-1834). El primero argumentaba que la pobreza estaba determinada por el carácter de trabajador, mientras que para el segundo la pobreza era la causa que motivaba ser un trabajador. Así mismo, Smith pensaba que la pobreza era relativa, pues con el progreso económico los pobres tenderían a vivir en una “confortable pobreza”; en tanto, Malthus consideraba que la pobreza se presentaba de manera absoluta, pues con dicho progreso los pobres serían más pobres, y los muy pobres llegarían al hambre y hasta la muerte (Villarespe & Sosa, 2008, pp. 1-2).

Después de la segunda guerra mundial, y con la adopción del nuevo paradigma Fordista- Keynesiano, las Leyes de Pobres, como forma de política social en el mundo, fue sustituida por la forma institucional del Estado del Bienestar, “base que incidió en la reproducción eficaz de la fuerza de

trabajo a través de la provisión de un salario indirecto o salario social y al mismo tiempo estableció condiciones favorables para la productividad y para la paz social”(ibíd., p. 3).

Décadas más tarde, cuando se presenta el cambio radical de la ideología keynesiana hacia la embestida neoliberal de libre mercado a finales de la década de los setentas, la conceptualización y atención política de la pobreza volvería a retomar la vieja explicación de la incapacidad y la autoayuda. Las necesidades de reproducción del capital en aquel preciso momento histórico, sustituyeron las políticas del *welfare-state* por las de principios monetaristas de reducción del gasto público, limitación del crédito y reducción del circulante monetario, por lo que la intervención del Estado en el tratamiento de la pobreza se desvincularía también del tópico salarial.

En este sentido, actualmente el Banco Mundial aborda la pobreza como "*un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión*" (TheWorld Bank Group, 1999, p.2). Por su parte AmartyaSen (2000) define la pobreza como un proceso multidimensional en el que existe para los individuos una "*privación de capacidades básicas*"<sup>4</sup> para funcionar dentro de la sociedad: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en realizaciones o funcionamientos. De igual forma el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en las ideas de Sen, se refiere a la pobreza como la incapacidad de las personas para vivir una vida tolerable (PNUD, 1997), esto es considerar todos aquellos aspectos que se razonan como medios necesarios para poder desarrollar un proyecto de vida elegido como un fin: Una vida larga y saludable, Educación, Vida decente: libertad política, respeto a derechos humanos, seguridad personal, acceso a un trabajo productivo y bien remunerado.

En la misma dirección de Amartya Sen, el bienestar sería, por tanto, el estado en que los individuos tienen la capacidad y la posibilidad de llevar una vida que tienen motivos para valorar. Esta capacidad de las personas está determinada por una diversidad de libertades instrumentales que implican tener seguridad personal y ambiental, acceso a bienes materiales para llevar una vida digna, buena salud y

---

<sup>4</sup> El concepto de capacidades por AmartyaSen se enfoca en la libertad positiva, que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, en vez de la libertad negativa, que es común en economía y se centra simplemente en la no interferencia. Se dice entonces que más libertad y más capacidad de elección en una sociedad tienen un efecto directo sobre el bienestar de los individuos.

buenas relaciones sociales, así como la libertad para tomar decisiones y actuar. En este sentido, la calidad de vida se evalúa “en relación con la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Y a su vez, las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual” (Villarespe & Sosa, 2008, p. 4). Siguiendo este análisis conceptual, el bienestar de los hogares y las personas dependería de seis fuentes<sup>5</sup>: 1) ingreso corriente (que en el capitalismo se consigue por el empleo), 2) activos básicos y no básicos incluyendo la capacidad de endeudamiento del hogar (bienes durables y acceso a la vivienda), 3) patrimonio familiar (activos y bienes legados y adquiridos a lo largo de la vida), 4) acceso a bienes y servicios gratuitos (seguridad y protección social) 5) tiempo libre y disponible para educación, trabajo doméstico y reposo, y 6) conocimiento de las personas (capacitación e información para la toma de decisiones).

A pesar de este cuerpo teórico, la posición más ilustrativa respecto la pobreza queda planteada en *Trabajo asalariado y capital (1849)* de Marx, donde explica que tanto el salario como la pobreza es, en lo esencial, histórica y social, y por lo tanto relativa. Marx argumenta que el salario está determinado por su íntima relación con la ganancia del capitalista, por lo tanto dice, “este es un salario relativo”. Refiere que la distribución de la riqueza social entre el capital y el trabajo subyace bajo estas dos categorías, por lo cual si la riqueza apropiada por el capital aumenta con relación a la del trabajo, habrá crecido el poder del capitalista sobre el trabajador, y por lo tanto su explotación. Existirá una caída relativa del salario a medida que aumente la concentración de la riqueza en el polo del capital; es decir, en el incremento de la distancia entre el capital y el trabajo.

También en el mismo texto, y hablando de los períodos en que aumenta el capital productivo, y por lo tanto la demanda de trabajo y los salarios, explica: “Una casa puede ser grande o pequeña, y en tanto las casas circundantes sean igualmente pequeñas, la misma satisface todos los requisitos sociales que se plantea una vivienda. Pero si se levanta un palacio junto a la casita, ésta se reduce hasta convertirse en una choza”. Este es el sentido de fondo de la noción de plusvalía relativa, ya que pone en evidencia que la explotación (y por lo tanto la pobreza relativa) puede estar aumentando, a pesar de que se mantenga la canasta salarial, o incluso aumente (Astarita, 2012, p. 3). Por eso, el “metro” para medir la pobreza debe determinarse a partir de una concepción histórico-social y no solo por una cantidad monetaria o una determinada canasta absoluta de bienes.

Para valorar la pobreza hay que ponerla en relación con el desarrollo de las fuerzas productivas; en otras palabras, en relación con la riqueza general de la sociedad. No tiene mucho sentido medir la

---

<sup>5</sup> Desarrollado por Julio Boltvinik (2003), siguiendo la línea de Amartya Sen

pobreza según algún patrón fijo de bienes materiales, ya que la disponibilidad de los mismos está variando conforme evoluciona la sociedad. Si bien la pobreza en términos absolutos puede tender a disminuir con, esta puede estar incrementándose en términos relativos. “Esto sin perjuicio de que haya largos períodos, de crisis y depresiones económicas, en los cuales la pobreza aumenta en términos absolutos, y amplias masas son arrojadas a la desesperación y el pauperismo más absoluto” (Astarita, 2012, p.4).

Podemos ejemplificar tal posición con un simple ejercicio. Supongamos que una medición de la pobreza en el país hecha en 1995, arroja que el 10% de las viviendas no disponen de un sistema de drenaje, y por lo tanto esos hogares se clasifican como pobres. Si en 2015 se realiza una nueva medición, y la situación sigue igual, la pregunta es: ¿Se mantiene invariable el nivel de la pobreza? La respuesta sería afirmativa si desde un punto de vista simple se piensa que la pobreza es absoluta. Sin embargo desde el punto de vista marxista la pobreza se ha incrementado, debido a que en los últimos 20 años hubo un desarrollo de las fuerzas productivas, el cual produjo nuevos y más sofisticados bienes de consumo que se adhirieron al propio desarrollo del ser humano; por tal motivo se hace cada vez más contradictorio el hecho de que existan en cualquier región del mundo hogares sin drenaje, puesto que el grado de desarrollo de la sociedad en su conjunto se ha incrementado<sup>6</sup>.

Así mismo, continuando la lógica de Marx, dentro del concepto de trabajador libre esta ya implícito el concepto de pobreza, pero no en un simple sentido absoluto, sino en uno relativo. Este al convertirse en mera capacidad viva de trabajo, también se transforma en un necesitado para la realización de su propia capacidad. Si por cualquier razón, dentro de la condición económica capitalista, el trabajador no puede realizar su trabajo necesario para su propia reproducción, este se transforma en un *pauper* absoluto. Su condición de obrero, lo obliga a depender del intercambio de su capacidad de trabajo por la parte del capital que constituye el fondo del trabajo para sobrevivir. “Tal intercambio está ligado a condiciones que para el obrero son fortuitas, indiferentes a su ser orgánico. Por tanto, virtualmente es un pobre” (Marx, K, 1857, p.110).

“Como por añadidura la condición de la producción fundada en el capital es que el produzca cada vez más plustrabajo, se libera más y más trabajo necesario, con lo cual aumentan las posibilidades de su pobreza. Al desarrollo del plustrabajo corresponde el de la población excedente. En diferentes modos

---

<sup>6</sup>A este respecto, el informe de CONEVAL (2012) menciona que la desigualdad del ingreso en el país ha tenido una reducción entre 1992 y 2010, con alzas y bajas a lo largo del periodo. Sin embargo, dice, México sigue siendo un país desigual, tanto en ingreso como en carencias sociales, donde incluso los hogares más favorecidos cuentan con ingresos moderados que apenas alcanzan para cubrir las necesidades de sus integrantes

de producción sociales, diferentes leyes rigen el aumento de la población y la sobrepoblación: la última es idéntica a la pobreza” (Ibídem).

Desde esta perspectiva, los problemas de trabajo, ingreso y por tanto de pobreza “no son transitorios ni obedecen a razones de inadecuados comportamientos, niveles culturales o educativos de los individuos”, como refiere el enfoque de capacidades de Sen, “sino a la forma en que el sistema económico asigna los recursos productivos bajo la lógica de la maximización de ganancias” (Marañón, Sosa, yVillarespe, 2009, p.15)

### **1.2.2 La distribución del ingreso y la intervención del Estado en la economía**

De acuerdo con el trabajo desarrollado por Lenin, a partir de las ideas de Marx y Engels, el Estado surge cuando la sociedad ha alcanzado un grado de desarrollo tal que las contradicciones de clase se hacen irreconciliables, por lo que se hace necesaria la incorporación de un poder situado aparentemente por encima de la sociedad, para que no exista una confrontación violenta entre los antagónicos, lo cual llevaría por tanto a la superación de la misma contradicción. “Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado” (F. Engels, 1884, p. 344). Esta autonomía que posee el Estado puede considerarse relativa, pues depende de la correlación de fuerzas que se presente en determinado momento histórico de la sociedad, existirá una tendencia por apoyar a la clase dominante, pero esta es relativa. En este sentido Engels considera al Estado como el terreno en que se manifiesta la lucha de clases y la correlación de fuerzas que surge de ella.

Dice Lenin, que si bien por un lado el Estado surge a partir del grado en que las clases no pueden conciliarse, al mismo tiempo comprueba por tanto que las clases son irreconciliables entre sí. Es decir, la intervención del Estado no resuelve por ningún medio la contradicción que existe entre clases sociales explotadas y explotadoras, en caso del sistema de producción vigente, solo matiza o suaviza las contradicciones entre proletariado y capitalistas. Por tanto, al no poder resolver el contenido esencial en que se sustenta el sistema, sólo puede suavizar o compensar las formas en que se manifieste dicha contradicción entre producción social y propiedad privada; por ejemplo compensando la desigual distribución del ingreso, y los fenómenos que de ella se derivan: concentración del ingreso, pobreza, marginación etc. A pesar de ello, en la realidad se crean mecanismos conciliadores basados en la legitimidad de los consensos alcanzados por la sociedad, los cuales representan las reglas a seguir que el Estado debe vigilar para su cumplimiento. En ellas se ven reflejadas las conquistas de los distintos sectores y clases sociales. Por ello, en esencia, dentro del capitalismo el Estado perpetúa las

condiciones económicas de dominio de una clase sobre otra, caso concreto, de la clase obrera que es oprimida por la clase capitalista.

*“Como el Estado nació de la necesidad de tener a raya los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de estas clases, el Estado lo es, por regla general, de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ayuda de él se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo así nuevos medios para la represión y explotación de la clase oprimida” (F. Engels, 1884, p. 346).*

### **1.3 Marco teórico de las Políticas Sociales**

Hablar de política social, implica necesariamente comprender la acción del Estado como interventor en la economía y el papel que ejerce este en la distribución del ingreso, el cual ya desarrollamos teóricamente en el apartado anterior. El eje fundamental para el análisis de cualquier política es la comprensión de que existe un aparato estatal detrás de esta. En este sentido, la política social no puede estar desligada de la acción del Estado puesto que dicha política solo puede surgir a partir de la aparición de este. Decimos, por tanto, que la política social sólo es posible en una sociedad dividida en clases.

A partir de esta afirmación, argumentamos que la política social se inserta de manera concreta en la sociedad capitalista adoptando formas histórico-sociales que corresponden a la división de clases que presenta. Por un lado, una clase capitalista dominante que es poseedora de los medios de producción, y por otro una clase proletaria desposeída cuya única posesión de los factores de la producción es su propia fuerza de trabajo. La política social es, por tanto, resultado del antagonismo que existe entre producción social y propiedad privada. Su función consiste en dirigir dicha contradicción de manera conciliadora, es decir, no se enfoca a resolver el conflicto entre clases irreconciliables de origen, más bien se ocupa de aliviar la condición de desigualdad del sistema para atenuar así, el papel de la lucha de clases, lo cual solo es posible a través de la acción política, a partir de la construcción ir de una sociedad “más justa” se busca que la calidad de vida de los desposeídos sea tolerable para el sistema y su reproducción. Esto nos lleva a desarrollar el concepto de política, con el fin de comprender teóricamente todos los aspectos conceptuales que envuelven nuestro objeto de estudio.

### 1.3.1 La definición de Política

Existe un debate teórico respecto a si a la política solo atañe a las decisiones que toma el gobierno para dirigir la acción del Estado, o esta implica algo más. Para **Aristóteles** la política era el conjunto de reglas de convivencia acordadas por los ciudadanos para lograr el bien común, mismo debía ser el objetivo central del gobierno, por lo tanto atañe tanto a las formas de gobierno como a las relaciones de éste con los ciudadanos<sup>7</sup>. Para **Weber** implica que toda acción de gobierno, es decir toda acción política, se basa en relaciones de dominio y de legitimidad en la medida que todo gobierno se apoya y busca que sus acciones sean aceptadas (legitimadas) por los ciudadanos y en esa medida sean fruto del consenso (traducidas en normas y leyes que rigen la convivencia social), con lo que se pretende armonizar los intereses divergentes de una sociedad<sup>8</sup>. Pero también se deposita en el Estado el uso legítimo de la violencia, es decir adquiere el monopolio de la violencia para sancionar a quienes apartan de las normas vinculantes, establecidas colectivamente. A pesar de esta problemática, dentro de la noción descriptiva hay unanimidad al reconocer el aspecto institucional de la política: “*se trata de la decisión de una autoridad legítima adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos*” (Aguilar, 1996, p. 22). En este sentido la política implica todo un proceso, en el cual destaca un comportamiento de carácter intencional, propositivo, no surge de manera casual, siempre cumple con la función de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, es una acción con sentido, es decir no existe la política sin intención. En esta se ven reflejadas entonces los planes de las fuerzas políticas, de los gobernantes, se revelan los fines que pretende alcanzar sobre la sociedad la ejecución de tal política.

Dentro del análisis marxista, la política es la esfera donde actúan y se confrontan las clases sociales que buscan articular sus intereses en proyectos sociales y formas de gobierno que impliquen la toma del poder. Para colocar por encima sus intereses de clase, la conquista de este poder implicar el control del Estado (con sus aparatos ideológicos – políticos) y en consecuencia la dominación de una clase sobre otra. En este sentido es el Estado democrático burgués que impera dentro del capitalismo, el que permite el dominio sobre la clase obrera. Pero al mismo tiempo es importante el papel de la lucha de clases y el poder que puede llegar a ejercer la clase proletaria en la sociedad capitalista, pues como reconoce Marx, el carácter revolucionario de esta le permite inmiscuirse en la esfera política y disputar el control del Estado.

---

<sup>7</sup>Cfr. Aristóteles (1991), La política, Ed. Porrúa Hermanos, México

<sup>8</sup>Cfr. Webber Max (1964), Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México

Este carácter de clase que otorga el marxismo es importante para entender que aun cuando la autoridad, en este caso el Estado en su forma gobierno es la que toma estas decisiones, existe la influencia de los demás actores políticos y sociales para llevar a cabo cierta política; por lo tanto se dice que la política no es una decisión singular, más bien es producto de la interacción de los distintos poderes sociales, es una estrategia de acción colectiva que se encamina a la búsqueda de determinados objetivos. Al ser decisiones colectivas está implícito el hecho de que, al menos en las llamadas democracias, exista cierto “consenso” en la toma de dichas decisiones, ya que debe existir una legitimación para la ejecución de estas. Por esto la política también implica una *“actividad de comunicación pública y no solo una decisión orientada a la efectucción de metas”* (Ibíd. p 40). Por ello la persuasión es un instrumento esencial para la aceptación generalizada de la política establecida, pero también para la creación de alternativas que pueden surgir desde la base social.

El hecho de que existan diferentes estructuras de poder en la toma de decisiones, implica necesariamente que estas expresen sus intereses en una lucha por conseguir que se satisfagan y cumplan sus propios objetivos. En este sentido el proceso de elaboración política involucra que no hay propiamente una sola política que alcance a cumplir las necesidades de toda la sociedad, ya que no existe un conjunto de interés homogéneo que represente a toda la sociedad, los distintos intereses tienden a manifestarse en todas las estructura de poder, y en el sentido marxista, aunque una sola clase tienda a dominar y a obtener el control de las estructuras de poder, tiene que incorporar aunque sea parcialmente los interés de otros segmentos de clase para adquirir mayor legitimidad.

**Theodore J. Lowi (1964)** ofrece una clasificación de las políticas que incluye la tipología de cada una de ellas de acuerdo al cumplimiento de los intereses de cada grupo de poder. La clasificación de Lowi incluye tres grandes políticas: las regulatorias, las distributivas y las redistributivas. De todas estas la que más nos interesa es la redistributiva, pues es aquella en la que se abordan cuestiones que tienen que ver con la “lucha de clases” y por lo tanto se tratan asuntos de propiedad, poder y prestigio social, en las que la redistribución del ingreso en la sociedad es el tópico más importante.

Por ahora, nos limitaremos a continuar desarrollando el concepto de política, abordándolo ahora desde su carácter de política pública, para poder llegar a la definición final de lo que es la política social; más adelante retomaremos la línea crítica de la política y de las estructuras de poder que influyen en la determinación de la distribución del ingreso.

### 1.3.2 Las Políticas Públicas

El análisis estricto del concepto de *política pública*, requiere necesariamente la comprensión de lo que es público. Lo público puede entenderse como el área de cooperación de ideas y acciones que existe entre los integrantes de una sociedad, donde el dominio del individuo sobre su entorno y sobre los demás queda excluido, debido a que en lo público, se presentan intereses comunes diferentes a los individuales.

El conocimiento de que el individuo integrante de una sociedad es coartado de su libertad individual a favor del orden colectivo, es el punto de conexión para incorporar a la autoridad que está por encima de estas individualidades, la cual hace cumplir esta función de orden; estamos hablando del Estado. La tensión entre las libertades individuales y el Estado que las coarta hace que se incorpore el término de política (ya desarrollado en el apartado anterior), donde los individuos se identifican entre sí por el hecho de perseguir intereses comunes debido a su posición de clase que juegan dentro de la sociedad, y cuyo fin es el de incorporar esos intereses en la esfera de lo público. Esta problemática de introducir los intereses en juego al interés común es decisión únicamente del poder coercitivo que ejerce el gobierno en nombre de toda la sociedad. Sin embargo, como expusimos anteriormente, dependiendo de la clase social que se encuentre en el poder, es que dichos intereses comunes responderán en su mayor parte a los intereses de la clase dominante.

Es en este punto donde las políticas públicas tienen cabida histórica. No obstante en la realidad histórica actual el término de política pública se trata de emplear peyorativamente debido al ascenso de ideologías de orden liberal que ven en el mercado la mejor opción para la mejor asignación de los factores de la producción y distribución del producto, asociando al término política pública la idea de ineficiencia y privación de la libertad. A pesar de esto, es innegable que en el sistema de producción capitalista y aun en su forma de imperialismo que se vale del nuevo orden mundial llamado globalización, las políticas públicas han sido y siguen siendo fundamentales para mantener la estabilidad del mismo.

Estas políticas, para nada son el resultado de fenómenos espontáneos y situaciones dadas; tienen que ver con la realidad histórica social imperante. En estos tiempos, hablar de políticas públicas parece ser un contrasentido, ya que los paradigmas individualistas son los que han ido dominando en el mundo actual los espacios políticos, sociales y económicos. Sin embargo si retomamos el análisis de la

economía política de Marx, nos damos cuenta que argumentar tal cosa es en realidad una mistificación de la realidad, lo que acontece es que las políticas públicas actuales se orientan precisamente a los interés de la clase capitalista, aunque no de todos los capitalistas, solo de los más capitales más grandes que pueden beneficiarse de las políticas de desmantelamiento, por medio de privatizaciones, libre competencia, apertura comercial, así como la contracción del gasto público y la disciplina fiscal en pro del superávit y el equilibrio financiero.

Antes de la década de los setenta lo que imperaba en el mundo eran las políticas públicas de gasto, los Estados de países en desarrollo invertían grandes recursos en la industrialización de sus economías y el gasto social permitía compensar la correlación de fuerzas de capital-trabajo. Se argumentaba incluso *“ahora todos somos keynesianos”* para explicar la ausencia de impedimentos por parte de los capitalistas para la aplicación de dichas políticas. Sin embargo la cuenta no es tan simple, dicho comportamiento tenía su causalidad en el hecho de que una recuperación de la tasa de ganancia media, después de la crisis de 1929/33, exigía una intervención del Estado para incrementar el consumo de las masas y darle salida a las mercancías en el mercado. No es la ideología quien determina la realidad económica, es la realidad económica y sus procesos sociales los que terminan por posicionar una u otra forma de pensamiento hegemónico, aceptar lo contrario sería estar mayormente insertos en el idealismo, alejándonos del análisis marxista del materialismo histórico<sup>9</sup>. De los procesos socioeconómicos que determinan el cambio de prioridad en las políticas públicas, debemos prestar atención especial al papel de la lucha de clases, pues será parte fundamental de nuestro marco de análisis para adentrarnos al estudio directo de la política social.

### **1.3.3 Las Políticas Sociales**

Estudiar la política social en el marco de una economía capitalista, significa hablar de la prestación de servicios públicos, así como de la compensación que ejerce el Estado sobre los efectos de exclusión y desigualdad que son inherentes en una sociedad de este tipo. Se trata de emplear los recursos del Estado que son obtenidos de la sociedad misma para utilizarlos a favor de esta; pretendiendo así crear niveles de vida que no podrían ser alcanzados por las libres fuerzas del mercado.

---

<sup>9</sup>Mandel argumenta, por ejemplo, que el tránsito de una onda larga expansiva a una depresiva fue lo que determinó el cambio de prioridad keynesiana del pleno empleo a la prioridad monetarista de combate a la inflación, estegeneró *“esencialmente un producto de cambio básico en las prioridades de la lucha de clases de la clase capitalista”*, para detener la caída de la tasa de ganancia e incrementar la tasa de plusvalor (Mandel, 1980, p. 84)

Hasta ahorita hemos tratado de proceder lo más científicamente posible en nuestro análisis de la política social: hemos ubicado el objeto desde su base histórico-material, reconociendo necesariamente las contradicciones que surgen de dicha política dentro de la sociedad capitalista; pudimos reconocer la existencia de clases sociales antagónicas irreconciliables entre sí, cuya contradicción se manifiesta en la propiedad de la riqueza producida por la clase dominada y acaparada por la clase dominante; posteriormente incorporamos al Estado para comprenderlo a partir de su papel de conciliador de clases; finalmente encontramos que este papel se lleva a cabo por medio de las políticas públicas y en especial por la política social, pues el objetivo de esta es el de aliviar (y por tanto no resolver) la innegable desigualdad que se presenta en este sistema de producción. Es necesario ahora desarrollar conceptualmente dicho objeto:

A través de la política social, es como el Estado redistribuye el ingreso generado en los procesos de producción y circulación, por medio del presupuesto que es creado a partir del cobro de impuestos. Este presupuesto destinado a la política social es sustancialmente menor, que el que se destina a favorecer a la clase dominante; puesto que el verdadero papel del Estado es el de servir como aparato de dominio de una clase sobre otra. Es decir, la política social es un medio por el cual se intentan sustentar y perpetuar las relaciones sociales de producción imperantes, dotando a la población de niveles de bienestar que atenúen el papel de la llamada lucha de clases. Numerables definiciones de política social hacen referencia a este hecho, diciendo que es a través de dicha política como el Estado en el conjunto de sus acciones e intervenciones tiene la forma de hacer de esta, una sociedad más igualitaria, promoviendo medidas de bienestar y mejora de calidad de vida con el fin de buscar la cohesión y la integración social.

Ahora bien, si aceptamos que la política social es en primera instancia una política pública, es decir un conjunto de criterios que rigen el comportamiento del Estado, que se distingue por tratar aspectos específicos como la desigualdad y la pobreza, entonces podemos afirmar que dicha política existe gracias al consenso de la sociedad respecto a la forma de valorar y actuar sobre las condiciones sociales imperantes. Por esta razón, como bien afirma (Ceja C. 2004, p. 2), *“la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.”*

La política social reconoce que los individuos, como miembros de una sociedad, tienen derecho a un mínimo vital. Esta idea hace referencia al concepto de los derechos sociales, los cuales consisten en sustraer al individuo de las simples reglas del mercado para que este no deba depender únicamente

del salario para la satisfacción de sus necesidades (Calderón, 2008, p. 27). Estos derechos sociales se supeditan al reconocimiento de un carácter universal y no asistencial. Otro punto a considerar es que si los derechos sociales son socialmente contruidos, entonces la relación entre derechos individuales y la autoridad es una relación conflictiva, de ahí que se incorpore la idea de consenso para el reconocimiento de estos.

El consenso, como proceso social, responde al posicionamiento ideológico que domina en determinado momento histórico. En las diferentes arenas de poder se vislumbran los intereses de cada grupo. Tendrá mayor influencia aquella política que mejor represente los intereses del grupo más apoderado, pues este último se hará valer de su poder para posicionar mejor sus objetivos; por ejemplo, los actuales gobiernos de inclinación neoliberal intentan disminuir el Estado del bienestar y posicionar mejor el mercado por medio de la privatización de servicios de salud, educación y seguridad social, en favor de los capitales transnacionales, reorientando así la política social hacia la desaparición de los derechos sociales y transformándolos en ayudas de tipo asistencial. Estos gobiernos representan mayormente los intereses dicho grupo, a quienes les resulta favorable la extracción de una cota de plusvalor mayor por medio de la desvalorización y la deslocalización de la fuerza de trabajo.

Esta política al ser un proceso social, además constituye un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, el cual puede ser más amplio o reducido dependiendo del grado de desarrollo de la propia sociedad. Así la política social surge y se desarrolla en un escenario de conflicto, en una problemática por generar un consenso que asuma la posición de los actores sociales que participan en ella, cada uno con sus propios objetivos antagónicos.

Tomando en cuenta esto último, podemos ofrecer una definición objetiva que acepte todo lo mencionado hasta ahora: La política social refiere al conjunto de acciones o intervenciones que buscan la reducción de las desigualdades, la cohesión e inclusión social por medio del consenso dentro de una sociedad históricamente determinada.

Los fundamentos bajo los cuales descansa esta política son dos: 1) Desarrollo de capacidades y creación de oportunidades y 2) Protección social

1. El “desarrollo de las capacidades” y la “creación de oportunidades”<sup>10</sup>. La población mejora su calidad de vida a través del fortalecimiento de los activos productivos (capital humano, social, físico, monetario, natural), para posteriormente integrarse en el proceso de desarrollo. Dos ejemplos claros del “desarrollo de capacidades” son la educación y la salud, ya que la educación implica mejorar la productividad, además de contribuir al desarrollo intelectual del individuo; mientras que la salud asegura fortalecer las capacidades de las personas a fin de posibilitar una mayor productividad y, por ende, mayor generación de ingresos. En este contexto "capacidad" es tener la posibilidad efectiva *libremente* de realizar ese modo de vida con los bienes útiles y que dan bienestar. No por tener bienes se tiene por ello inmediatamente capacidad para gozar de ellos (Dussel, 2001, p. 4)<sup>11</sup>.

La creación de oportunidades se relaciona directamente con la posibilidad de tener un empleo, pues la obtención de uno digno y bien remunerado asegura a la población su desarrollo no solo económico, sino también psicológico.

2. La protección social, implica el manejo contra vulnerabilidades temporales (pérdida de empleo) o continuas (pérdida de empleo a edad avanzada). Este es el principal objetivo de todo sistema de protección social, cuyos instrumentos se basan en la seguridad social (relacionada con el desempeño del mercado de trabajo) y la asistencia social. La seguridad social, cumple la función de proteger a la población de las vulnerabilidades económico-sociales como la vejez, accidentes laborales, la pérdida del empleo las enfermedades. En tanto la asistencia social se ocupa de atender los riesgos que sufren los estratos sociales más bajos, en el supuesto de que estos han sido privados de la libertad de realizarse productivamente, por lo que son incapaces de alcanzar niveles de bienestar básicos.

#### **1.3.4 Los modelos de Política Social**

Dentro de la teoría existen cuatro grandes modelos de política social que consideramos los más representativos: un modelo marginal o residual, modelo meritario o particularista, otro institucional redistributivo y un modelo estructural o socialista.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, México, 2000, P. 19

<sup>11</sup>Dussel argumenta que la posición de A. Sen es limitada, y consecuente con la realidad. Dice que a pesar de su pretensión por deslindarse de los liberales, el intelectual hindú, jamás habla de que la pobreza (tanto absoluta como relativa) pueda presuponer una relación de dominación con respecto al trabajador o productor efectivo (capital-trabajo) o a las naciones postcoloniales (centro-periferia), como el posible origen estructural de la pobreza.

<sup>12</sup> La clasificación y denominación de cada uno de los modelos de política social varía según el autor. En este caso se hizo un conjunto de tres autores base: *Bejar (2007), Donati (1985) y Titmus (1958)*

El modelo estructural o socialista. Se edifica a partir de la idea de eliminación de todos aquellos criterios de asignación que no correspondan al de bienestar. Este criterio debe entender las necesidades socialmente legítimas atendidas por la programación pública o social. En este sentido, el Estado ostenta la total satisfacción de necesidades individuales, a través de los servicios públicos que son extensivos y por lo tanto cubren a toda la población. El sector privado aquí es inexistente o marginal. La crítica a este modelo, se basa en la experiencia de la ya desintegrada Unión Soviética, argumentando acertadamente la existencia de un régimen antidemocrático y de naturaleza burocrática que no permitía el pleno desarrollo del individuo; sin embargo fuera del debate referente a si los extintos gobiernos representaban realmente o no al socialismo, la satisfacción de las necesidades básicas de su población por medio de la expansión de servicios públicos y el pleno empleo era mejor lograda por este modelo de política social, que por otros del orden capitalista.

El modelo institucional redistributivo. Aquí se reconoce el papel ilimitado del Estado en sus compromisos con el bienestar social, ya que este pondera el carácter universal de la política social. La producción de bienes y servicios queda fuera de la concepción de mercado y es introducida en el campo de los derechos sociales, sobre la base del principio de necesidad. Así, este modelo incorpora la idea de la ciudadanía social, en el sentido de que es un deber social, es decir del colectivo, la satisfacción del bienestar del individuo. Al ser un derecho social, los beneficios se otorgan independientemente de los ingresos que posean o contribuciones que aporten los individuos. Por eso se dice que este, es un modelo de redistribución, ya que busca compensar a aquellos individuos que por causas inherentes al sistema, se convierten en víctimas de este. Aquí el Estado tiene el papel preponderante y el sector privado un papel insipiente.

El modelo meritorio o particularista. Según este modelo, como su nombre lo indica, las necesidades sociales deben de ser cubiertas sobre la base del mérito, la capacidad y el trabajo del individuo. Este modelo enaltece el incentivo, el esfuerzo y la recompensa. Las instituciones que se relacionan con esta política deberían cumplir una función de simples auxiliares de las clásicas instituciones del sistema económico, asegurando el bienestar del individuo solo en aquellos casos en que este represente el bien común.

El modelo marginal-residual. En este modelo el Estado interviene a través de la política social solamente de manera temporal, en aquello que el mercado no ha podido lograr para la satisfacción de las necesidades de los individuos. El Estado asume un rol subsidiario en la economía, ocupándose

solo de aquellas tareas que el individuo no puede hacer. En este sentido, la intervención es posterior al hecho, no es preventiva y es utilizada solo para la emergencia, además solo va dirigida a un cierto grupo de individuos, por lo tanto es selectiva. Para este modelo el bienestar es responsabilidad de cada individuo, por lo que pretende enseñar a la gente a resolver sus propios problemas, respetando así las virtudes de la iniciativa privada. Por lo tanto el sistema de servicios públicos en este modelo queda reducido al mínimo posible.

A diferencia del institucional-redistributivo aquí el papel subsidiario queda en manos del sector del Estado y no del sector privado para la satisfacción de necesidades. Por lo tanto el modelo *marginal-residual* refuerza las diferencias sociales producidas por el mercado, ya que la seguridad contra los riesgos, la educación y la salud queda limitada a aquellos individuos que tengan los ingresos suficientes para pagarlas, mientras que en el institucional redistributivo se liberan estas diferencias sociales de su relación con los ingresos, en tanto disminuye o cierra las brechas sociales, equilibrándolas mediante servicios sociales de salud, educación o vivienda accesibles a todos.

La aplicación actual de este modelo se explica por el ascenso de políticas de corte neoliberal, cuyo fundamento material se basó en las necesidades de reproducción del capital en un momento histórico determinado. Hacia finales de la década de los setentas se presenta un cambio radical de la ideología keynesiana hacia la embestida del libre mercado. Los principios monetaristas y neoliberales de reducción del gasto público, limitación del crédito y reducción del circulante monetario, sustituyeron las políticas de tradición keynesiana que se generaron a fines de la segunda guerra mundial en todos los países centrales. La razón de ello fue la recesión que, sin precedentes hasta ese momento, presentaba altos niveles de inflación desde fines de la década de 1960's y durante la década de 1970's. Esta realidad histórica correspondía al periodo una onda larga recesiva del capitalismo que se caracteriza por un menor crecimiento relativo de la acumulación. El viraje neoliberal identificaba que la inflación era el problema económico predominante, por lo que se prefería tener desempleo antes que inflación. Desde esta perspectiva comparto la tesis de autores como [J.J Rodríguez \(2005\)](#), de que el *ejército industrial de reserva* se convierte en una política económica deliberada que permite la caída de los salarios reales en favor de mantener la estabilidad de precios, son objetivos explícitos de dicha política por combatir la inflación.

En la experiencia mexicana (inmersa en la propia dinámica capitalista internacional) el modelo de crecimiento conocido como sustitutivo de importaciones entra en crisis para la década de los 1980's, después de un periodo de desaceleración del crecimiento en la década de los 1970's. Desde entonces

se empezaron a replantear los ejes de la política económica (liberalizar la economía, la apertura comercial y adelgazamiento del Estado). Los problemas de endeudamiento de la época, hicieron que se adoptaran cambios estructurales en la economía. El cambio más importante es sin duda el nuevo y disminuido papel que el Estado juega en la economía de mercado; ahora la intervención es mínima y se limita solamente a mantener la estabilidad financiera y de precios. Su objetivo de crecimiento económico, no incluye el desarrollo económico, es decir la distribución del ingreso por medio del gasto público ya no entra en los intereses de la acumulación. Por tanto la política social sufre una sustancial transformación.

Se abandona la política social centrada en los trabajadores para convertirse en una política orientada a combatir la pobreza y pobreza extrema. Pierde su carácter preventivo por uno de intervención posterior al hecho. Sólo actúa sobre el fenómeno ya consumado de la pobreza originado por el propio modelo económico que la sustenta. La tendencia de la política social contemporánea es la focalización, cuyo objetivo es la racionalización y la reducción del gasto público bajo el criterio de eficiencia. Esta pasa por “establecer y elegir grupos de personas específicos que se caracterizan por bajo consumo, desnutrición, bajos niveles educativos, malas condiciones sanitarias, participación inestable en los sistemas productivos, actitudes de desaliento o anémicas, baja participación en los mecanismos de integración social, y adhesión a una escala de valores diferente a la del resto de la sociedad” (...) Estos son los sujetos de programas sociales apoyados por el Banco Mundial y por la CEPAL, (como Oportunidades) cuya “filosofía y acción normativa es aumentar las capacidades de los pobres: alimentación, salud y educación, lo que proporcionará a los pobres funcionamientos adecuados para una calidad de vida mejor”. (Villarespe & Sosa, 2008, p. 4).

Es una política asistencialista que a pesar de mantener ciertos derechos sociales, estos corren el riesgo de convertirse en derechos privados. Siguiendo esta tendencia, dicha política cumpliría con la virtud del modelo *marginal-residual*, la cual resalta el papel del mercado como mejor entidad para la asignación de recursos bajo un argumento de mayor eficiencia. Dicho papel del mercado llevará, según su modelo teórico, a una mayor igualdad de oportunidades en tanto se respete la idea de la iniciativa privada para el bienestar colectivo.

#### **1.4 Conclusiones del capítulo: Política social y distribución del ingreso**

La política social se torna necesaria para compensar y postergar las desigualdades que surgen en el modelo de acumulación capitalista, su posibilidad radica en la permanencia de un sistema de

producción en el que los antagonismos de clase sean evidentes. Esta función sólo puede cumplirse mediante la existencia del Estado, cuya tarea es mantener el dominio (legitimidad, gobernabilidad, obediencia voluntaria) de la clase dominante. De ahí la importancia del papel activo de la sociedad para posicionar en las arenas del poder<sup>13</sup> la visión de una sociedad menos desigual que permita superar al propio sistema y sus efectos perversos. La prioridad actual de los programas de combate a la pobreza no se enfoca a la producción de bienestar colectivo, sino al desarrollo del individuo como medio para conseguir el bienestar propio. Al no cumplir con una función redistributiva favorable a la clase trabajadora, esta política, es más bien, una política social asistencialista que no profundiza en el problema estructural de la pobreza. Si la distribución del ingreso se deteriora se reduce el potencial para disminuir la pobreza. Para disminuir la desigualdad se precisa una acción que incorpore “políticas redistributivas del ingreso, de generación de empleo e ingreso, y en general, de apoyo directo a los sectores más desfavorecidos en materia de educación y protección social” (CEPAL, 2010, p. 14), lo que debe implicar a su vez un incremento de los salarios reales. Poner en el centro de la política económica el tema de la redistribución; “entendido este último como el eslabón perdido para acompañarla con la política social y como requisito primordial para afianzar la ciudadanía democrática” (Cordera, 2007, p. 32).

Aunque desde el punto de vista de Amartya Sen la pobreza no puede solo entenderse como la falta de ingreso del individuo, sino que debe tomarse en cuenta también el medio en el que este se desarrolla y cómo este lo puede privar de la libertad para acceder a ciertos servicios y derechos, es el mismo Sen quien reconoce que la falta de ingreso es, o puede ser una de las causantes por la que una persona está privada de capacidades (AmartyaSen, 1984). Apropiciándonos de esta idea, podemos decir que la redistribución del ingreso es importante para revertir los efectos depredadores de la misma pobreza. Sin una distribución del ingreso más equitativa como producto del aumento del empleo y los salarios, cualquier política social será insuficiente para detener el avance de la pobreza y su reproducción. “La redistribución es un objetivo legítimo y primordial de las políticas públicas. (...) Las políticas públicas pueden mitigar o exacerbar las diferencias sociales” (Ortiz, 2007, p.28)

Al no cumplir con este papel redistributivo es posible argumentar que no existe una efectiva política social, pues no se intentan corregir las desigualdades que de origen económico, apremian a segmentos crecientes de la sociedad. El análisis y evaluación de la política social debe descansar, por tanto, en la búsqueda constante de sus efectos en la distribución del ingreso; que no debe ser la única característica, pero si la más importante de ellas.

---

<sup>13</sup>Cada arena tiende a desarrollar su estructura política característica, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Cfr. (Lowi, 1996, p.98)

## **CAPITULO II. Marco histórico de la política social en México. De la Revolución al Combate a la Pobreza (1917-2000)**

¿Históricamente la política social en México ha sido un fenómeno interrelacionado con los modelos de reproducción del capital existentes? Es una de las preguntas que pretendo resolver en este capítulo segundo, cuya función metodológica será la de ofrecer un marco histórico que nos permita comprender el objeto de estudio a partir de su relación con el desarrollo de la realidad económico-social del país.

Durante el periodo 2000-2012, el país asistió al final del monopolio en el poder de 71 años que el Partido de la Revolución Institucional (PRI) mantuvo. Este cambio debía representar (al menos así se pensó) una transformación cualitativa en la manera de dirigir las políticas públicas y en particular la política social. En los dos sexenios anteriores (1988-1994 y 1994-2000) se crearon las bases de legitimación a la estrategia de apertura económica. Estas incluían una serie de ajustes y reformas estructurales encaminadas a la nueva forma de reproducción del capital: el modelo neoliberal. Frente a esta serie de cambios la política social se ajustó a los nuevos paradigmas, cambiando sus formas de realización a través de los gobiernos a cargo.

Entendiendo el objeto de estudio aquí propuesto, el de la redistribución del ingreso en la política social, como parte del desarrollo material de la sociedad capitalista, podemos decir que dicha política en México contiene una mutabilidad constante a través del tiempo. Desde sus inicios en 1917 ha experimentado un desarrollo ulterior en el tiempo y el espacio histórico determinado. Por ejemplo, la política social en el periodo posrevolucionario tenía como población objetivo el campesinado, con el fin de satisfacer las demandas de repartición agraria que el proceso violento había generado. Durante la época de industrialización dicha política se enfocó al desarrollo de capacidades productivas de la clase trabajadora industrial, por medio del salario directo e indirecto. Ya en la década los ochentas y hasta la actualidad, es decir a partir de la introducción del modelo neoliberal, la política social se propuso el combate a la pobreza extrema, entendiendo que un mayor número de personas sería arrojada a dicho escenario con la implementación del nuevo modelo.

Este cambio cualitativo no corresponde a un hecho aislado, es la respuesta inmediata a la serie de reformas de primera y segunda generación que se implementaron en el país, ellas incluyen: la disminución de la inflación y del gasto público. Estas variables se manipularon a través de la disminución de los salarios reales y el recorte de presupuesto en materia social. La nueva forma de

intervención del Estado, tomará desde entonces como eje conductor, subsanar el deterioro de las condiciones de vida de la población arrojada a los estándares de pobreza extrema.

En este capítulo abordaremos el marco histórico que nos permite explicar las causas que llevaron al cambio de paradigma en la política social. Intentaremos comprobar que ésta transformación coincide con el agotamiento del paradigma productivo fordista – keynesiano y el cambio estructural del Estado promovido desde los lineamientos neoliberales que incidieron directamente en las formas de realización y aplicación de las políticas públicas en su conjunto. Este ejercicio histórico nos dará las herramientas de análisis de la política social actual, ayudando a vislumbrar el origen y los posibles cambios de esta. Nos servirá como referencia para hacer un análisis comparativo de dicha política, en cuanto a la efectividad en la redistribución del ingreso, con las realizadas en el pasado. En particular tocará analizar los programas de Pronasol y Progresá, como los primeros programas diseñados para atender de manera particular el fenómeno de la pobreza. Ambos de procedencia política priista, pero con un origen de diseño e implementación proveniente de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, instituidos para promover los intereses del capital transnacional en los países de la periferia.

## **2.1 La transformación de la política social en México a partir del Modelo Neoliberal**

La política social implica el reconocimiento de ciudadanos que poseen derechos sociales que posibilitan un nivel de vida mínimo, para la construcción de una sociedad integrada y cohesionada que legitime y al mismo tiempo atenué, las inherentes diferencias económicas entre los gobernados. Los consensos sociales son importantes para el desarrollo de estas políticas, pues se incluyen los intereses más representativos de los determinados grupos de poder. Así mismo, es importante remarcar que dicha política, es un proceso social que se encuentra íntimamente relacionado con el espacio y con el tiempo; su desarrollo se convierte en un desarrollo histórico que, a cada momento, se encuentra bajo constantes cambios cuantitativos y cualitativos.

Analizar dichos cambios permite vislumbrar las causas y motivos de los mismos, entender mejor la realidad que envuelve a nuestro periodo de estudio. Por tanto, se proponen tres grandes etapas: la primera corresponde al inicio propio de la política social en el periodo posrevolucionario, a partir de la segunda década del siglo XX; la segunda tiene origen en la industrialización y urbanización aceleradas de principios de la década de los cuarenta; y por último, la etapa que nos interesa, la de reforma económica del Estado que inicia en los ochentas. Es de especial importancia esta última, debido a la

vigencia y continuidad que existe de ella en el presente siglo. La política social a partir de este último momento histórico sufrirá un cambio de modelo, al pasar de uno de tipo *institucional redistributivo*, a uno de tipo *marginal o residual*<sup>14</sup>. Su revisión en este capítulo sirve de base para identificar los cambios en materia de planeación y ejecución, que generaron un nuevo vínculo económico y político de la política social marginal o residual con el modelo económico vigente.

### **2.1.1 El principio de la política social mexicana. El periodo posrevolucionario**

El origen de la política social se encuentra en los lineamientos de la constitución política de 1917, construida a partir de un proceso revolucionario iniciado en 1910, cuya principal exigencia era el reconocimiento de los derechos sociales por parte del Estado, en especial los de la población campesina. Esta primera política social, representó un verdadero cambio cualitativo, ya que daba fin al asistencialismo por parte de la iglesia y la incipiente intervención del Estado en la atención de los problemas sociales de marginación. Los lineamientos de la constitución se basaban en el reclamo social de participación activa del Estado para la construcción de una sociedad más integrada y menos desigual. En este sentido, se incluyeron los primeros artículos constitucionales que circunscribirán las bases de los derechos sociales más fundamentales, vigentes aun para nuestra época.

*“El tema social, entendido como problema y como conjunto de compromisos del Estado, es parte constitutiva de los propósitos y principios rectores del proyecto nacional inspirado en la tradición revolucionaria y plasmado en la Constitución de 1917.” (Cordera, 2007, p. 2)*

Estos primeros derechos sociales, fueron plasmados en lo fundamental, en los artículos 3°, 4°, 27° y 123°. El primero de ellos incluye el derecho a la educación básica para todos, sin posibilidad de exclusión por condición social, racial o étnica. El artículo 4° incluye el derecho ciudadano de acceso a la salud y a la vivienda, entendiendo que ciudadano incluye a cualquier persona nacida en el país. Para el artículo 27°, se presenta el principal eje de la revolución mexicana, el reparto agrario, es decir la distribución de los derechos de propiedad, regulando así el mercado del suelo, con otras políticas de expropiación a empresas privadas y de protección de la propiedad comunal. Por último el artículo 123° se caracteriza por la regulación al mercado laboral, incluyendo en primer término el derecho al empleo formal para todos, la posibilidad de obtener un ingreso por el pago a su trabajo productivo. Estableció además las condiciones mínimas de trabajo, bajo las cuales se debe desempeñar tal

---

<sup>14</sup>Cfr. Capítulo I, p. 34

actividad: la estabilidad, el salario remunerador, las condiciones de trabajo y de vida (que incluyen la vivienda) que aseguren la salud, la educación, el bienestar del trabajador y su familia.

La responsabilidad de provisión se distribuyó entre los distintos actores sociales: instituciones gubernamentales, patrones y trabajadores. La educación fue responsabilidad del Estado en la medida que garantizaba la gratuidad en el nivel primaria y regulaba la oferta privada de servicios educativos. En la salud la acción del Estado se limitaba solamente a prevenir casos de epidemias o enfermedades, mientras que los patrones se limitaban a establecer enfermerías para los trabajadores de su empresa. Para la provisión de seguridad social, el Estado promovía la creación de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de trabajo, contra accidentes y otros; por su parte los empleadores se hacían de las indemnizaciones por accidentes en el trabajo o enfermedad de tipo profesional. En la vivienda se promovía la creación de cooperativas de construcción; los patrones proporcionaban viviendas en renta para sus trabajadores, mientras que estos últimos aportaban recursos para la creación de las cooperativas. (Ordoñez, 2002, pp. 56-58).

Las primeras manifestaciones de dicha política contenían limitaciones sustanciales para ser consideradas como efectivas y eficientes. Estas limitaciones incluían falta de cobertura y de universalidad, además que se encontraban condicionadas por la acción altruista de los empresarios. Sin embargo representaron un cambio en materia de justicia social; ejemplo de ello fue la eliminación de la tienda de raya, que era la forma más representativa de pago al factor trabajo, en especial agrícola, del antiguo régimen. No obstante, no se puede asegurar que el Estado de bienestar fuera la forma que caracterizara esta política social, en parte porque su construcción estaba en términos de la debilidad institucional, consecuente con la falta de estabilidad política que se vive después de un proceso revolucionario. La precaria capacidad organizativa y financiera del gobierno hacían difícil la construcción de un verdadero Estado social. Este solo se limitó a cumplir las demandas más urgentes de la revolución, los derechos de los trabajadores y el reparto agrario, aún quedaban pendientes los demás servicios sociales. La justicia social en esta época fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura.

En los primeros años se hizo difícil la ampliación y efectiva provisión de los derechos sociales establecidos, a causa del precario gasto público que ejercía el gobierno, debido a que este se enfocaba al sector militar. Además el pago de la deuda era otra de las prioridades del periodo, así

como el gasto para la reconstrucción económica del país<sup>15</sup>, por lo cual el gasto social era mínimo. Por ello se limitaron simplemente a la creación de dos organismos de salud pública, aunque para la prevención únicamente: el Consejo de Salubridad Pública (CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP). Además de estos, también se crearon la Escuela de Salubridad e Higiene, las Unidades Sanitarias Cooperativas Portuarias, los servicios de Higiene Rural y los Servicios Médicos Ejidales. En materia de educación, en 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP) al mando de José Vasconcelos, la cual garantizaría la educación primaria gratuita para toda la población. En seguridad social, además de las cajas de seguros que promovía el Estado, se crean en 1925 los departamentos de pensiones civiles y militares.

En el gobierno de Plutarco Elías Calles se llevaron a cabo acciones a nivel social, como el proyecto de ley del Seguro Obrero para Accidentes y Enfermedades Profesionales, la creación del Dormitorio para Niños para brindar atención a niños sin hogar o abandonados, además se creó el Reglamento de la Dirección de Higiene Escolar en el Distrito Federal, en el cual se incluía la educación especial para personas con capacidades diferentes.

A pesar de que el gasto social iba en ascenso, este seguía representando una parte marginal del gasto total. Esto debido, en parte, a que la estabilidad social y política del país se encontraba en regular conflicto. Fue hasta la conformación de instituciones políticas y económicas a principios de la segunda mitad de la década de 1920 (Banco de México y la Nacional Financiera, Bancos Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Crédito Agrícola, y de Crédito Ejidal, etc.) que se posibilitaron las mejoras del Estado en materia social.

La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 integraría a las elites políticas y militares del país en un pacto por el nacionalismo económico. El pacto que legitima a Lázaro Cárdenas del Río como presidente en la convención de 1933, daría centralidad al Estado, consideraría limitar la competencia, regular los mercados, promover las cooperativas, evitar la concentración de capitales, impulsar y proteger las industrias estratégicas. Era un proyecto de Estado basado en el movimiento

---

<sup>15</sup>Shettino (2007), demuestra que ciertas actividades como la petrolera y la industria de transformación basan sus auges y derrumbes en factores internacionales, como la primera guerra mundial y la gran depresión y no a la supuesta crisis posrevolucionaria. La actividad agrícola no presentó una caída severa de la producción, los productos de mayor demanda como el maíz, trigo algodón y henequén, no bajaron su productividad, inclusive algunos de ellos la incrementaron

popular de las masas obreras y campesinas, con el fin de institucionalizar la ideología de la revolución mexicana y legitimar el posicionamiento nacionalista del gobierno.

Se apoyó la movilización popular, buscando la formación de los trabajadores en un frente único a cambio de la resolución del problema agrario. Como prueba de ello el 1934 se creó el Departamento Agrario y se aprobó el Código Agrario que autorizó la expropiación y reparto masivo de tierras. Con la introducción del ejido colectivo se asignó a la producción ejidal un nuevo lugar en la producción del país, con la que se logró conciliar las demandas de los campesinos de tierras y mayor eficiencia económica. Así mismo se reformó el artículo 3ro de la constitución para incorporar la educación socialista.

La ampliación del gasto federal se distribuyó de mejor manera hacia al gasto social, pues se redujo el gasto militar. Se ampliaron e hicieron efectivos los derechos sociales que habían surgido en la constitución dos décadas atrás. En la educación primaria por ejemplo, se incrementó el gasto para la mejora y construcción de escuelas en el medio rural y urbano, además a parte de la gratuidad ya existente se implantó el carácter de obligatoriedad en ella. Para los demás niveles de educación, se implementaron programas e instituciones de capacitación para incorporarse al trabajo rural y urbano, como posibilidad de abandonar la eterna condición de pobreza del campesino y el obrero. Para el caso especial de la educación rural, se capacitaron a los llamados maestros rurales para ser líderes de sus comunidades, para promover valores cívicos y combatir el poder del hacendado y del clero. Incluía toda una educación en el sentido estricto de clase.

*“La política educativa oficial proponía un análisis de clase para entender la desigualdad. Desde este contexto, la injusticia no era un estado natural, ni la voluntad de Dios, sino resultado de la apropiación por unos cuantos de lo que debía de ser de todos.” (Padilla Tanalís, 2010)*

En salud se incrementó el presupuesto destinado, con el objetivo de ampliar el carácter preventivo de esta. En 1937 se crea la Secretaria de Asistencia Pública (SAP), con la cual se conforma la obligación del Estado de proveer atención médica y alimentos para los más desfavorecidos a través de tres instancias fundamentales: el Departamento de Terapia Social, a Dirección General de Asistencia y la Dirección General de Asistencia Infantil. Para la seguridad social, el cardenismo basó su mejoría en la expansión de los puestos de trabajo en el sector público, con las empresas paraestatales que se

estaban expropiando y creando<sup>16</sup>. Por lo cual, la mejor política para la protección social fue la creación de empleos.

De este modo se presentaron los primeros indicios del corporativismo mexicano, al crearse los sectores obrero, campesino y popular, que se veían reforzados por el nacimiento de los sindicatos y confederaciones. Para el caso del campesino, por ejemplo, encontramos la Confederación Nacional Campesina (CNC) y para el obrero en la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Las bases del pacto social se encontraban en la estabilidad de las protestas y demandas obrero-campesinas. La lucha de clases estaba bajo el control del gobierno, pues de esta manera se podían ejercer las negociaciones de acuerdo a las posibilidades del empresariado. Esta unidad entre obreros y gobierno trajo (dentro de las limitaciones de autonomía obrera) significantes beneficios como: el incremento del salario real (representando el 30.5% del PIB total, el nivel más alto de la historia), el reforzamiento del derecho a huelga, la conformación del contrato colectivo, la aparición del reparto de utilidades y los inicios de la seguridad social.

Para lograr esta transformación cardenista fue indispensable la recuperación económica mundial de la época que incrementó el volumen de exportaciones, permitiendo el ascenso de las inversiones públicas y privadas. A través de un Estado inversionista se posibilitaron la Reforma agraria (por medio del ejido colectivo), la regulación de las relaciones laborales, el crecimiento del mercado interno y la demanda agregada

Esta primera etapa de la política social puede resumirse como la respuesta a las demandas más elementales de la revolución: el reparto agrario, condiciones favorables mínimas de trabajo, educación y salud. La intervención del Estado se torna importante, pero aun no era representativa para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de forma amplia. Existe una estructura institucional débil, debido al proceso de reconstrucción. El periodo cardenista ampliaría el universalismo para la educación e incrementaría la protección y seguridad social por medio de la generación de empleos en el sector público. En este sentido, la conciliación de la lucha de clases se llevaría a cabo por medio de la integración de la lucha obrera a las filas del Estado mexicano, lo que permitió asentar las bases institucionales para el funcionamiento de la política social más adelante.

---

<sup>16</sup>En 1936 se nacionalizan los ferrocarriles; en 1937 se crea la Comisión Federal de Electricidad; y en 1938 se promulga la expropiación petrolera

## 2.1.2 El periodo de industrialización

La política social de la industrialización, se relaciona de manera directa con el periodo tradicionalmente nombrado “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), el cual da inicio en la década de 1940, resultado de una necesidad histórica por redirigir el patrón de acumulación primario-exportador, ante los embates externos que significaron la crisis del 29 y el fin de la segunda guerra mundial. Se trataba de un proteccionismo que buscaba industrializar el país por medio de la producción de bienes de consumo inmediatos para cubrir la demanda del mercado interno, pero cuya dependencia del exterior continuaba siendo grande debido a las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital. Una estrategia que derivaría finalmente en una “industrialización trunca”, causada por la ausencia de un “proteccionismo para el aprendizaje” (Fajnzylber, 1983, p. 180) como sucedió en otros países de América Latina.

La política social de este momento histórico no se dirigió de manera equitativa. Más bien se alineó a la política económica, y de manera específica a la política industrial (ISI), la cual cumplía con los requerimientos de acumulación de capital de la época. Así la inequidad en la política social, se vio reflejada en la asimetría que existía entre el sector primario y el sector secundario de la economía, dejando fuera a la población que pertenecía al primer sector. En este sentido, no podemos asegurar que existiese un verdadero “Estado del Bienestar”. Por ejemplo, Rolando Cordera (2007) argumenta que la política social estaba sustentada en el proceso de industrialización y crecimiento económico, el cual permitía elevar los niveles de vida de la mayoría de la población, sin embargo este esquema de crecimiento era desigual en la distribución del ingreso. A pesar de esto dice, el modelo no fue empobrecedor en la medida en que se conjugó la expansión económica y el gasto social que creció más rápido que la población.

Se ha llegado a sostener que durante este periodo de crecimiento económico, “el proceso de empobrecimiento fue regulado mediante políticas sociales ligadas al estado de bienestar”, apoyándose en formas institucionales que regularon la relación capital-trabajo, y que “por una parte incidieron en la reproducción eficaz de la fuerza de trabajo a través de la provisión de un salario indirecto o salario social y, por otra, ayudaron a establecer un clima de productividad y paz social que favorecieron la acumulación de capital”(Soria, 2000, citado en: Villarespe & Sosa, 2008, p. 6).

Sin embargo, el abandono del sector agrario y de su población, provocó un descontento y malestar que desembocaría en movimientos guerrilleros como los encabezados por Genaro Vázquez y Lucio

Cabañas, los cuales se guiaban por un sentimiento de rebeldía contra el Estado que no había cumplido con su función de protector y garante de bienestar. La política económica acrecentaba la inversión y la capacidad productiva del país a través de una transferencia de recursos del sector agrícola a la industria, manteniendo bajos costos de producción para las empresas. El trabajo asalariado, a diferencia del campesinado, incrementaba su capacidad de financiamiento y sus niveles de organización y representación política (no obstante la tasa salarial se redujo a pesar del incremento de masa salarial pues, la participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó en relación con las ganancias empresariales)<sup>17</sup>.

La política social se construía a partir de la categoría del salario, dejando fuera a quien no perteneciese a esta relación. El trabajo formal era el eje central de su desarrollo, y la relación sindicato-seguridad social aseguraba los beneficios sociales únicamente a la población incorporada a esta lógica funcional. La política social era, en este sentido, selectiva y excluyente, ya que el gobierno distribuía el ingreso y creaba los patrones de bienestar social mediante la generación de empleos formales, a partir de un modelo dirigido al “desarrollo” de la industria.

El posicionamiento en las *arenas del poder* por parte de los trabajadores organizados en el movimiento obrero, permitía cierta garantía de cumplimiento de los derechos conquistados en la constitución a través de sus sindicatos. Se trataba de una relación política entre el Estado y los trabajadores, una relación benéfica en apariencia para ambas partes. El gobierno mantenía el poder por medio del apoyo político de los sindicatos aglutinados en la central obrera de la CTM, quien mantenía el monopolio representativo de los intereses obreros. La organización obrera era una fuerza social que a través del contrato colectivo, como una de sus conquistas, reconocía de manera corporativa al Estado como patrón.

El creciente volumen de comercio exterior generado en el periodo de guerras otorgó mayores ingresos fiscales que se tradujeron en inversión pública e infraestructura, sin perjuicio de incurrir en el déficit público, pues este solo representaba el 1.5% del PIB. No obstante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946), representó para la política social, una disminución en la asignación de recursos como proporción del gasto total (de 17.9% en 1941 a 14.6% en 1946).

Bajo este escenario, se crea en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual se conformaría como la institución más representativa después de la SEP en materia de política social. La

---

<sup>17</sup>Cfr. Sergio de la Peña y Teresa Aguirre (2006) “De la Industrialización a la revolución”. Ed. Oceano-UNAM. México, p. 358

creación de esta institución, junto con la expedición de la ley de seguridad social, representó el avance más significativo en protección de vida y salud para los trabajadores hasta entonces. Se basaba en un sistema tripartito, en el cual la responsabilidad de la seguridad social quedaría compuesto por las cuotas forzosas que trabajadores, empresarios y gobierno ejercieran en de manera conjunta. Los trabajadores del campo y empleados del sector público quedaban fuera del régimen obligatorio, limitándolos únicamente a la posibilidad de poder contratar seguros facultativos o voluntarios para su protección. La seguridad social estaba segmentada a los sectores sociales de la industrialización emergente, y a pesar de que esta fue ampliada (antes solo los empleados militares, federales civiles, petroleros y electricistas, tenían beneficios de seguridad social), las primeras instalaciones del IMSS fueron construidas únicamente en el Distrito Federal.

El gobierno estaba consciente de que las formas de distribución de la riqueza no permitían a una parte de la población satisfacer sus necesidades, ya que se encontraban fuera de las estructuras de seguridad social existentes. Considerando dicha dicotomía, el gobierno adquirió la responsabilidad de atender a la población que vivía en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, brindando servicios de salud y programas de asistencia social. Los servicios eran asistidos por la Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA), cuya recién aparición actuaba en complementariedad con el IMSS, y que en 1947 implementaría el programa de reparto de desayunos escolares.

La política económica acrecentaba la inversión y la capacidad productiva del país a través de una transferencia de recursos del sector agrícola al industrial que mantenía bajos costos de producción. La figura del ejido colectivo, consolidada como prioritaria durante el cardenismo, fue cuestionada en los posteriores mandatos de Ávila Camacho y Miguel Alemán por tener, decían, “bajos rendimientos” y ser “ineficiente”. El vínculo que existía entre la CNC y el gobierno, permitió que muchas tierras fueran devueltas a los antiguos propietarios de haciendas, bajo el argumento de que era necesario reactivar la producción. El corporativismo que había resultado en la conquista de la reforma agraria años atrás, se volteaba ahora en contra del agrarismo mexicano y anunciaría por terminada la repartición de tierras en 1945.

En relación con la distribución del ingreso, esta fue mayoritariamente favorable a las utilidades, a pesar del incremento en el ingreso familiar durante el periodo entreguerras. El impulso industrial se basó en la disminución de los salarios relativos, por lo que los costos descansaron en el sector obrero. Los salarios fueron congelados durante cuatro años mientras que la inflación se acrecentaba. La participación de estos en el ingreso nacional pasó de ser 30.5% en 1939 a 21.5% en 1946, mientras

que las ganancias incrementaron su participación de 26.2% a 45.1% durante el mismo periodo (De la Peña & Aguirre, 2006, p. 396). La acumulación extensiva por el uso mayoritario del factor trabajo, el congelamiento de los salarios, así como la exención de impuestos a la importación y la transferencia de recursos del campo a la industria en forma de subsidios, posibilitaba que los empresarios no invirtieran en nueva tecnología para la producción de bienes de capital

La política salarial conservadora de la época contradecía la experiencia histórica de otros países así como a la teoría keynesiana y poskeynesiana, la cual argumenta que el incremento de los salarios genera crecimiento económico pues incrementa el poder adquisitivo de la población, por lo que crece la demanda agregada y con ella el incentivo de seguir invirtiendo. A pesar de ello, las políticas laborales de Ávila Camacho y Miguel Alemán apoyaron la industrialización por medio de un proceso inflacionario y de contención salarial. Además suspendieron el reparto de tierras y promovieron la corrupción y clientelismo sindical, por lo que la igualdad en la distribución del ingreso se deterioraba, en favor de las cúpulas empresariales y del gobierno.

Las protestas del movimiento obrero ya no fueron contundentes como antes en el *cardenismo*, al igual que sucedió con el movimiento agrario, estas fueron controladas y apagadas por el corporativismo (charrismo sindical en el contexto nacional) que empezó a prohibir las huelgas y encarcelar líderes legítimos. En 1942 la CTM promovió un pacto con el gobierno para promover la producción industrial. El pacto incluía la garantía de no realizar huelgas y la creación del Consejo Nacional Obrero para someter al arbitraje presidencial los conflictos obreros. En 1945 se firma el pacto obrero-industrial entre la CTM y Canacintra, con el fin de realizar una “alianza de clases” que promoviera la rápida industrialización del país. En este, los empresarios pedían al Estado apoyos por medio de subsidios, estímulos fiscales y proteccionismo. La derrota general de la clase obrera se consumó hacia la década de 1950, cuando el control de los sindicatos se extendió a los electricistas, petroleros y mineros. Ya para 1952 en las elecciones presidenciales ganadas por Adolfo Ruiz Cortines quedaba claro que, como sentenciaba, Jesús Silva Herzog: “la revolución había muerto, era ya un hecho histórico”

El debilitamiento del movimiento obrero con estas medidas, permitió incrementar la desvalorización del valor de la fuerza de trabajo, a la vez que deformaba el desarrollo capitalista (no incrementaba la productividad, pero sí la ganancia del empresario) por los indicios de corrupción entre los agentes; el posicionamiento de la clase trabajadora en las *arenas de poder* era cada vez menos autónoma por la derrota general suscitada. En consecuencia, la política social quedaría sujeta cada vez más a los intereses de la clase dominante a través del accionar del Estado mexicano.

A su vez, el inicio de la década de 1950 representaría una re significación de la política social. Si bien seguiría subordinada al modelo de industrialización, esta necesitaba responder al fenómeno de urbanización acelerada. La migración de población campesina a la ciudad, por el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en la industria, implicaría una transformación en la forma de concebir y experimentar el bienestar. El Estado tuvo que redirigir su política social hacia la satisfacción de necesidades prioritarias en este nuevo complejo social urbano. Este cambio se centró en ampliar la educación y servicios de salud, además de incorporar la responsabilidad de la seguridad social y la vivienda. A partir de las nuevas necesidades del trabajador y sus familias, el gobierno buscaría el desarrollo de una población urbana integrada y cohesionada.

### **El Desarrollo Estabilizador**

El momento histórico conocido como “*Desarrollo Estabilizador*” (1952/54 – 1970)<sup>18</sup> es la segunda fase del modelo industrial mexicano. Durante estos años se presenta una prosperidad nacional y mundial tal que permite ubicarlos como la “edad dorada del capitalismo”. Esta bonanza capitalista sustentaba su éxito en un patrón de acumulación basado en el paradigma productivo fordista y la consolidación de Estados Unidos como potencia económica mundial.

A partir de 1954 el país experimenta, por primera vez, un crecimiento económico con estabilidad en el nivel de precios y tipo de cambio. Se crearon mecanismos de gasto público e inversión que permitieron ejercer el financiamiento necesario para obtener tasas de crecimiento superiores al seis por ciento. En el ámbito político, la disciplina obligada de los obreros y campesinos otorgaba la paz social deseada por el gobierno. Los estímulos y apoyos sociales a los distintos sectores era negociada a cambio de no oponer oposición política alguna. En lo económico, la caída de los salarios reales y el incremento en el costo de vida de la población era eminente. La amenaza del estallido de huelgas por la insuficiencia de los salarios fue controlada por medio de las organizaciones sindicales adheridas al partido gobernante, por lo que el movimiento obrero siguió perdiendo autonomía, trasladando el papel de la lucha de clases a otros sectores de la sociedad (estudiantes y clase media principalmente). El Estado, a cambio de esta mantener esta disciplina sindical de los agremiados, ofreció diversos beneficios, especialmente relacionados con el salario indirecto (prestaciones, servicios médicos, apoyos al consumo, etc).

---

<sup>18</sup>Este periodo comprende los sexenios presidenciales de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

Por ello, en 1959 se inaugura el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro creada en 1925, institucionalizando de esta manera la relación Estado-obreros. Dicha entidad garantizaba junto con el IMSS, el derecho a la salud y la seguridad social para las familias de los trabajadores, permitiendo elevar la esperanza de vida de los implicados. En materia de vivienda se estableció a mediados de la década 1960 la obligatoriedad de aportaciones empresariales para la vivienda social dentro del sistema de protección. En 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que después se convertiría en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los Institutos Regionales de Protección a la Infancia (IRPI) con el objetivo de fomentar la integridad de familia mexicana.

En 1961 se crea además la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuya función era regular el mercado interno de los productos básicos. Sin embargo dicha política alimentaria derivaría en efectos negativos para la población campesina, la mayoría de los subsidios se distribuían entre los sectores populares de las zonas urbanas, reafirmando una vez más, la segmentación que tuvo la política social, en especial sobre el instrumento de la protección social.

*“El desarrollo de la seguridad social en México fue desigual y cada vez más segmentado, al privilegiar a los sectores más organizados de la población: los trabajadores asalariados y sindicalizados. Esta vinculación de la seguridad social al empleo formal, se confirmó luego con la creación del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y con otros organismos sectoriales y funcionales” (Cordera, 2007, p.2)*

Esta realidad evidenció un desempeño marginal para la redistribución del ingreso y el bienestar, a pesar del incremento del gasto público y gasto social. Si bien el crecimiento económico había mejorado las condiciones de vida de la población trabajadora, dotándola de oportunidades y capacidades, el bienestar general de la familia mexicana no había sido congruente con el ritmo de crecimiento económico. Existía una pauperización creciente de las condiciones de vida de la población rural, mientras que en la ciudad no se lograban disminuir las históricas brechas de desigualdad, el desarrollo económico se encontraba truncado en lo social. Los beneficios eran desiguales para la mayoría: únicamente el 25 por ciento de los trabajadores se encontraba sindicalizado y apenas una sexta parte de la población contaba con algún tipo de seguridad social.

*“Así las contradicciones sociales se manifestaron en la vida cotidiana. El auge del desarrollo iluminaba las calles de las grandes y medianas ciudades, mientras que ahí mismo, y en el campo sobre todo, existían los cinturones de miseria, las ciudades perdidas, el rezago y la marginación.”(Ontiveros, 2005, p. 27)*

El descontento social por la ineficacia del modelo se manifestó en diferentes movimientos que marcaron al periodo como uno de los más represivos en la historia moderna.<sup>19</sup> Esta problemática llevó al Estado a repensar la forma de su política social; por vez primera se cuestionó la idea de que el empleo formal era el único medio para alcanzar el bienestar de los individuos, que la estabilidad económica alcanzada no significaba el desarrollo social de su población. Se modificaría la posición del gobierno respecto al crecimiento económico, con el objetivo de redistribuir el ingreso en favor de las capas sociales más bajas, así como la ampliación de los servicios sociales básicos.

A partir de la década de 1970, se inicia con L. Echeverría un “esfuerzo” por conjuntar el crecimiento económico con el desarrollo económico, mejorando la distribución del ingreso, reactivando el sector agropecuario, reduciendo los desequilibrios externos y fortaleciendo las finanzas públicas. El gobierno promovió una estrategia para fortalecer la inversión estatal, especialmente en recursos destinados al campo, reconociendo así la asimétrica relación que existía entre los dos primeros sectores económicos. De acuerdo con varios autores, la intención de cambio en la política de desarrollo se entiende como la necesidad del Estado por adquirir un mayor control de los movimientos sociales surgidos.<sup>20</sup>

En educación, el gobierno fortaleció las condiciones laborales de los maestros a través de incrementos salariales y otros beneficios. En 1959 se crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria, con el objetivo de atender el histórico lastre del analfabetismo (6 millones de analfabetas para 1970), en especial en las regiones del medio rural. Para los niveles de superior y media superior

---

<sup>19</sup>El movimiento ferrocarrilero en 1959, el de los médicos en 1964 y años más tarde el estudiantil en 1968, son algunos ejemplos

<sup>20</sup>Cfr. Ceja Mena Concepción (2004) La política social mexicana de cara a la pobreza, en *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona. vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004. pp. 6-7

se experimenta durante este periodo una masificación de la matrícula escolar, sin embargo la oferta educativa siguió siendo polarizada entre el campo y la ciudad.

Para el sexenio de López Portillo, se plantea ampliar el concepto de educación básica universal a 10 grados (un año de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria). El crecimiento del presupuesto educativo alcanzó niveles históricos cercanos al 3.8% como proporción del PIB, durante los sexenios de Echeverría y López Portillo. El incremento trajo resultados favorables; la población escolar por arriba de la educación primaria pasó de 16.3 a 28.5%, incrementando el nivel promedio de escolaridad de 3.4 a 5.5 años. Sin embargo, como el grueso de la política social de este periodo, la educación sufrió desigualdades y asimetrías regionales y sociales. El nivel de analfabetas seguía siendo muy grande entre los mayores de 15 años (6.4 millones), siendo en su mayoría (58%) del medio rural y del género femenino (20.1 % de mujeres, contra un 13.7% de hombres analfabetas).

El proceso de urbanización ascendente había llegado al punto de crear una dinámica poblacional de crecimiento acelerado. Las políticas en distribución habitacional, entre los que se destacan planes de financiamiento públicos y privados así como la creación de fondos, ya no respondían a la creciente demanda de vivienda. Por ello en 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el FOVISSSTE, con el objetivo de satisfacer la demanda de los trabajadores del sector público y privado.

En 1973 se implementaron una serie de programas sociales y políticas económicas objetivadas en redimir la falta de desarrollo en el sector agrícola. En este año da comienzo el Programa de Solidaridad Social del IMSS, con el fin de proporcionar los servicios de salud asistenciales a la población rural; igualmente destaca el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), con el cual se trató de resolver los rezagos sociales y productivos en regiones específicas del México rural, incentivando el incremento del gasto público y el apoyo de instituciones internacionales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Para 1976 destaca la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el propósito de mejorar la distribución del ingreso de los habitantes de zonas rurales e incrementar su bienestar social. Con esto se buscaba recomponer el desequilibrio económico existente entre los grupos de mayor desventaja. De acuerdo con (Cordera y Lomelí, 2005, pp. 3-4), dicho programa tenía cuatro objetivos específicos: 1) aprovechar la potencialidad productiva de grupos en zonas marginadas donde se asegurará una oferta más

abundante de bienes fundamentalmente de alimentos y servicios; 2) promover el establecimiento de fuentes de trabajo en zonas marginadas con inversión pública; 3) lograr una remuneración justa por el trabajo y los productos generados por los grupos marginados, promoviendo así un desarrollo regional más equilibrado y 4) fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados.

Algunos de los logros del programa fueron: generar beneficios a grupos marginados en materia de salud, caminos rurales, agua potable, electrificación, servicios básicos, educación, vivienda y alimentación. No obstante, el programa estaba muy centralizado, las decisiones de gasto y planeación se encontraban monopolizadas por el poder federal, impidiendo la impartición de bienestar de acuerdo a las necesidades específicas de cada región.

Por su parte el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), implementado en 1980, era el programa más ambicioso para el combate a la crisis del sector Agropecuario. Se pretendía a través de este, lograr la autosuficiencia alimentaria, en especial en granos básicos, por lo que se otorgaron masivamente créditos para adquirir medios de producción. Como parte de la política social del periodo, el SAM intentó alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada. Sin embargo en términos redistributivos, dicho programa no constituyó un efectivo ejercicio contra la desigualdad.

La implementación de los tres programas (PIDER, COPLAMAR Y SAM) representó, por sus logros alcanzados, una política social de tipo asistencial. Su construcción respondía simplemente a la emergencia económico-social que representaba la precaria situación del agro y su pauperizada población rural. La condición de pobreza y marginación de estas personas era un problema histórico, cuya mejor forma de eliminación se abandonó durante el proceso de industrialización acelerada. El intento del Estado mexicano por reducir las desigualdades imperantes había llegado un tanto tarde para poder revertirse. Además, el agotamiento del patrón de acumulación mundial a finales de los 70s, acentuaría el proceso empobrecedor, impidiendo así el seguimiento y la efectiva continuidad de los programas. La llamada "crisis de la deuda" en el país cambiaría, no solo la forma de llevar la política social, sino la política económica en general, revistiendo el papel del Estado hacia la promoción de las libres fuerzas del mercado.

Bajo este vulnerable escenario económico, la política social comenzaría un proceso acelerado de transformación cualitativa congruente con la transformación del Estado mismo. Se dejaba atrás un largo periodo de fortalecimiento de la clase trabajadora como forma redistributiva del ingreso y

búsqueda del bienestar. Las necesidades de acumulación del capital hegemónico ya no permitían más el desarrollo industrial de los países subdesarrollados. La política social de la industrialización desaparecería junto con el propio modelo industrial.

### 2.1.3 El periodo de reforma económica del Estado

Durante la primera mitad de la década de 1980, la política social sufre un cambio radical a causa de la reforma económica de Estado que se gestó a partir del nuevo patrón de acumulación capitalista, cuya base era la disminución de los costos de la fuerza de trabajo, la superación del capital financiero sobre el capital productivo, la deslocalización de la producción, entre otras. La explicación material de esta transformación mundial se basa en las necesidades de reproducción del capital en aquel preciso momento histórico. Los principios monetaristas neoliberales de reducción del gasto público, limitación del crédito y reducción del circulante monetario, sustituyeron las políticas de tradición keynesiana que se generaron a partir del fin de la segunda guerra mundial en los países centrales. La recesión que, sin precedentes hasta ese momento, presentaba altos niveles de inflación consolidó “la revolución antikeynesiana”<sup>21</sup>. La imposibilidad de mantener la producción de valor y plusvalor, era insostenible en el largo plazo para el capitalismo en su conjunto que, además, seguía una tendencia de caída de la tasa de ganancia. Esta fue la causa de la embestida neoliberal que incluyó consigo un conjunto de reformas estructurales que se dedicaron a corregir todas las distorsiones del sistema, en especial la inflación como la más corrosiva de ellas, empezando así “una nueva fase del capitalismo” (Dumeni y Levy, 2003).

Como la crisis era de tipo estructural, las reformas tenían que cambiar la base de acumulación del capital que ya no era eficiente. Los gobernantes se dedicaron a quitar del camino todos aquellos vestigios del pasado que no permitían el libre desenvolvimiento de los mercados. Ello requería de la desregularización, la liberalización y de la flexibilización, sin importar el costo social que esto traía consigo. En esta nueva etapa, como argumenta (J.J Rodríguez, 2005, II), el ejército industrial de reserva se convierte en una política económica deliberada que permite la caída de los salarios reales en favor de mantener la estabilidad de precios, es el objetivo explícito de dicha política por combatir la inflación.

---

<sup>21</sup>Cfr. Rodríguez Vargas, José de Jesús. (2005). La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial. Tesis de Doctorado en economía, DEP-FE, UNAM, Abril. Capítulo I

La reindustrialización de los años 80s se hizo sobre nuevas bases que implicaban verdaderamente una desindustrialización, lo cual mermó el poder de negociación de la clase trabajadora, consiguiendo así, en términos de Mandel una “aplastante derrota de la clase obrera”. El cambio de prioridades en la doctrina económica, *fue esencialmente un producto de cambio básico en las prioridades de la lucha de clases de la clase capitalista* (Mandel, 1980, p. 84), para detener la caída de la tasa de ganancia e incrementar la tasa de plusvalor.

En esta lógica, la política social fue transformada hacia los mismos objetivos de eficiencia y apertura que guardaban las llamadas reformas estructurales. A partir de este periodo la política social, deja de ser una política orientada a los trabajadores, para convertirse en una política dirigida hacia los más pobres. Si bien algunos autores como Ceja Mena (2004) reconocen el combate a la pobreza desde el sexenio de Echeverría, mi discordante argumento con ellos, está fundado en la marginal prioridad que dicho objetivo tuvo en el complejo de la política social. Los programas destinados a combatir esta dolencia no representaban el eje central de la política social, pues seguían orientándose en mayor grado hacia los trabajadores y población urbana. En cambio, ya en el gobierno de Miguel de la Madrid, las reformas en política económica hicieron como única política social el combate a la pobreza. La política social de combate a la pobreza, inicia solo a partir de que esta es rediseñada para atender a “los más pobres” como única población objetivo. El modelo de política social paso a ser, desde entonces, un modelo *marginal-residual*, que se limita únicamente a combatir la pobreza.

La política social en el marco de la reforma económica del Estado, se basó en principios generales como la descentralización del Estado, la privatización de servicios públicos, el incremento de la participación privada, así como en la focalización de programas hacia los más pobres. Es un período de muchas innovaciones institucionales que abrirían nuevas formas y metodologías en el diseño de programas sociales congruentes con el Estado neoliberal. Los cambios institucionales de la política social, se verían reflejados en: la gestión de programas sociales con administración por parte de terceros; multiplicación de los fondos sociales; desarrollo de programas de emergencia de empleo, y de transferencias monetarias; así como desarrollo de instrumentos de medición socioeconómica de la población.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Serrano Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, en CEPAL, Serie “Mujer y Desarrollo”, No 70, Santiago de Chile, 2005

En el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid se eliminaron distintos programas, conservando solo aquellos que el IMSS y CONASUPO tenían con COPLAMAR. El gasto social descendió en 15% por encima de la caída general del gasto programable del 30%. Así en 1983 con el ajuste de las finanzas públicas, desaparecen los programas destinados al combate de la pobreza rural, desarrollados en el periodo anterior. Al finalizar el sexenio el presupuesto social de la federación represento solo 67% del ejercido en 1982, marcando una gran diferencia en seis años.

*“Programas como Pider, Coplamar y SAM, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que ameritaban su reestructuración (...) La política social en su conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales.” (Cordera, 2005, p. 4)*

Siguiendo los principios neoliberales, los servicios de salud fueron descentralizados paulatinamente. Esta obligación quedo repartida entre la seguridad social y la asistencia social. En el caso de la seguridad social, durante el periodo 1983 – 1988, los datos del IMSS reflejan una reducción en el empleo formal no público en la ciudad, así como una pérdida absoluta de puestos de trabajo en el campo. El número de nuevos asegurados en el régimen obligatorio, disminuyo de 58 a 25% respecto al sexenio anterior. Esto se tradujo a su vez en una caída relativa de 65.5 a 34% de los derechohabientes totales urbanos y una disminución de los beneficiarios rurales del más del 8% respecto de la cantidad existente en 1982. Si bien el fracaso del Estado por garantizar derechos de seguridad social para el campo fue evidente durante la industrialización, en este periodo se disminuyó aún más su provisión. En educación, al igual que los servicios de salud, se encontraba inmersa en la búsqueda por descentralizar su provisión; por lo cual se reconfigura su carácter de obligatoriedad desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales. Para el caso de la vivienda el financiamiento habitacional crece 13.5% promedio anual de 1983 a 1988, aunque en este crecimiento, el sector público pierde protagonismo al reducir su participación en la inversión.

De especial mención es el llamado Pacto de Solidaridad Económica de 1987. Este proponía reducir los salarios de los trabajadores con el fin de contener el alza de los precios, vía reducción en la demanda. Se trataba de un pacto entre el gobierno y los sectores campesino, obrero y empresarial, que en el discurso oficial implicaba esfuerzos y sacrificios para todos, pero que en la práctica solo benefició a la clase empresarial. La política funcionó para contener el nivel de inflación generalizado, sin embargo

afectó gravemente el poder adquisitivo de la población ubicada en los más bajos deciles. La inexistente contención en el alza de los precios de la canasta básica, junto con la reducción salarial, derivó finalmente en un incremento de los niveles de pobreza y un deterioro de las condiciones de vida de la población.

Posterior a ello, durante las elecciones de 1988 la posición neoliberal representada por Carlos Salinas planteaba que las reformas estructurales eran la única salida para insertar al país a la economía global y emerger de la crisis originada por los gobiernos populares anteriores. Este contó con el apoyo de los empresarios (a diferencia de su antecesor), a la vez que incorporó una renovación corporativa del partido removiendo antiguos dirigentes priistas. Esto permitió que su gobierno capitalizara los esfuerzos anteriores por la estabilización de las reformas estructurales, orientándolas a instaurar un modelo de economía abierta y un Estado mínimo dedicado a reconocer el combate a la pobreza como la prioridad del gobierno.

En este sentido, la estrategia de política social retomaría y reforzaría los lineamientos de operación *delamadrilistas*. Se anunciaba oficialmente la novedosa transición de un Estado propietario a uno solidario; es decir, la consolidación de un Estado social, democrático y de derecho.<sup>23</sup> Los ideales del “liberalismo social” de Carlos Salinas aludían que la mejor política social, debería ser aquella en la que el Estado no fuera el único actor en la toma de decisiones; donde se reconocieran la potencialidad creativa y la capacidad de los grupos sociales para organizarse e involucrarse en las tareas sociales y económicas como protagonistas y no como sujetos pasivos de la acción estatal. Iniciaba una nueva forma de hacer política social en México, con programas de combate a la pobreza específicos, de compensación y promoción social.

El primero de estos programas fue el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) puesto en marcha en Diciembre de 1988. Recuperando las experiencias de COPLAMAR, PIDER y el SAM, la creación del PRONASOL significaría la consolidación de la política social de tipo *marginal o residual*, ya que estipulaba que en lo subsiguiente los individuos tendrían que esforzarse por resolver sus propios problemas.

---

<sup>23</sup>Una característica del gobierno de C. Salinas de Gortari fue la promoción y defensa del “Estado Solidario” bajo lo que el mismo presidente reconocía como el contenido ideológico de su gobierno: el “Liberalismo Social”; es decir un Estado promotor en lo económico que desmantela las rigideces de la excesiva regulación y que contrario al Estado paternalista este promueve la creatividad y la productividad, a través de incentivos (transferencias productivas) y no de subsidios.

*“En esta administración, se continuó con la lógica de acentuar el enfoque de la política social, pero el sentido de la acción gubernamental trataba de ser cambiado significativamente al asumir que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población. Intervencionismo no significaba, según esto, atención eficiente a la pobreza.” (Ceja, 2004, p. 15)*

La política salinista asentaría las bases ideológicas neoliberales para el diseño y operación de los programas de política social de posteriores administraciones. El programa de combate a la pobreza PRONASOL proponía como objetivo central, elevar el nivel de vida de los mexicanos mediante la creación de un piso social básico (alimentación, educación y salud), que dotara a las personas en situación de pobreza de mejores oportunidades y capacidades productivas, para encontrar un empleo o actividad productiva (Consejo Consultivo del PRONASOL 1992, p.58). Se plantearon tres frentes de combate a la pobreza: 1) el bienestar social, 2) el apoyo a la producción y 3) el desarrollo regional, siendo la del bienestar social la que mayor parte de los recursos se destinaron. De hecho durante el sexenio se amplió considerablemente el gasto social, aumentando los fondos para atender la pobreza. El gasto se orientó a la atención de grupos concebidos como vulnerables: pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos; dando especial énfasis en áreas como la alimentación, la vivienda, la procuración de justicia, la apertura y el mejoramiento de espacios educativos y de salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales.

Un aspecto innovador del PRONASOL fueron los llamados Comités de Solidaridad, con los cuales se adjudicaba la responsabilidad de gestión y cumplimiento a la misma población beneficiaria. Entre las actividades asignadas a los comités se incluían las relacionadas con la administración, la definición de prioridades, la vigilancia de cumplimiento, así como mantener informada a la población sobre los diferentes procesos del programa y etapas de los mismos. Este carácter de corresponsabilidad, se consideraba como el medio ideal de vinculación entre el gobierno y la población para lograr el objetivo compartido de superar la pobreza.

Sin embargo, este esquema de cooperación y responsabilidad compartida adoleció de deficiencias estructurales que tienen que ver con imprecisiones conceptuales y errores de orden instrumental.<sup>24</sup> La

---

<sup>24</sup>Cfr. Ordoñez Barba Gerardo M. “La política social y el combate a la pobreza en México”. UNAM, Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México 2002, pp 280 - 284

definición de la población objetivo fue ambigua e imprecisa, pues se suscitaron errores de omisión y desvío de fondos para la atención de sectores de la sociedad no pobre. La proyectada descentralización tuvo restricciones que limitaban la participación de los gobiernos locales. Los gobiernos municipales, fueron desplazados en tareas de coordinación, gestión y ejecución por los funcionarios regionales del programa, sobre todo en aquellos estados en los que la oposición política gobernaba.

En materia de salud el gasto público se expandió, permitiendo un incremento de la oferta de servicios ofrecidos, pero en seguridad social el porcentaje de población asegurada de IMSS e ISSSTE disminuyó de 57% a 50.5% entre 1990 y 1994, reflejando así los efectos del desempleo sobre la población trabajadora; una menor cantidad de personas estaban siendo empleadas en el sector formal, mientras que otro tanto estaba siendo expulsada a la informalidad. Esto afectó en mayor parte a los trabajadores del campo, cuya caída fue de 19% a 4.7% durante el mismo periodo.

El gobierno propuso además una reforma al sistema de pensiones, con el objetivo de evitar una posible quiebra del mismo. De acuerdo con esto, era necesario un sistema de pensiones más eficiente, cuya naturaleza permitiera asegurar la protección social de las personas por motivo de vejez. Así en 1992 sería anunciada la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), dando por terminado el sistema tripartito de reparto institucionalizado durante la industrialización, sustituyéndolo por uno de capitalización regido por cuentas individuales.

Congruente con esta lógica liberalizadora se promulgaron cambios en el artículo número 27 de la constitución, con el cual se otorgaba la posibilidad de vender ejidos y terrenos comunales que habían sido repartidos durante las primeras dos terceras partes del siglo XX. Otros cambios tuvieron que ver con la eliminación de subsidios y precios de garantía que beneficiaban a los productores nacionales, CONASUPO redujo su participación significativamente en la comercialización, con lo cual se afectaban las actividades de producción y consumo.

## **2.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)**

La bonanza económica internacional generada a partir de la implementación del neoliberalismo, creaba escenarios de certidumbre y confianza sobre la estabilidad en el sistema. La crisis capitalista mundial de las últimas décadas había encontrado un aparente punto de recuperación. La caída tendencial de la tasa de ganancia había sido contrarrestada relativamente a partir de los lineamientos

neoliberales, los cuales ponían énfasis en la liberalización comercial, el capital financiero y la caída del valor de la fuerza de trabajo.

Bajo este escenario la década de los 90s representaría una etapa de innovaciones y consolidación de los programas sociales. La focalización más detallada, la corresponsabilidad y la asignación de las mujeres como titulares de los programas, son algunos ejemplos. Para el caso de México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 1997, fue el primero de América Latina en realizar los tópicos de un programa de transferencia condicionada. El programa fue implementado en el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), bajo un escenario económico y político complicado<sup>25</sup>.

**Tabla 2.1. Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso en América Latina**

Países	Año	Programa
México	1997	Progresa-Oportunidades
Brasil	1997	PGRM
Nicaragua	2000	Mi Familia
Colombia	2001	Familias en Acción
Ecuador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguay	2005	Ingreso Solidario
Paraguay	2005	Tekopora (Piloto); Nopytyvo (En la region del Chaco)
R.Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	JUNTOS
Panamá	2006	Red de oportunidades

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la CEPAL

La pérdida constante del poder adquisitivo décadas atrás, sumado a la crisis económica de 1995, provocó que gran parte de la población perdiera su patrimonio, expulsando a muchas personas hacia los niveles de marginación y pobreza<sup>26</sup>. Además el empleo informal había adquirido un carácter estructural en la economía abierta del Estado mínimo, pues este había pasado de 35.3% en 1984 a 40% en 1994 (Ávila, 2006, p. 176). En consecuencia, y teniendo como antecedente inmediato el

<sup>25</sup> Ejemplo de ello fue el incremento de la inflación de noviembre de 1994 del 7 por ciento anual, a un 8 por ciento mensual en abril de 1995. Además la tasa de interés interbancaria se elevaría de un 18 al 110 por ciento en marzo.

<sup>26</sup> Es importante mencionar que el coeficiente de Gini del sexenio muestra que la concentración del ingreso disminuyó. Sin embargo dicha situación se presentó en un contexto de crisis, cuando todos los deciles disminuyeron su ingreso, por lo que la desigualdad no pudo ser revertida y la *pobreza relativa* se incrementó.

programa partidista y clientelar del salinismo, la administración de Ernesto Zedillo tenía la función de legitimar la política social del modelo neoliberal.

La idea central de Progresá residía en que el bienestar debía consistir en el propio esfuerzo y compromiso de los individuos. Por tanto, y lejos de crear modificaciones importantes respecto del gobierno salinista, la política social de Zedillo se determinó así misma como una política más focalizada y restrictiva. Fue el primer programa institucional que utilizó “criterios científicos” como el de localización de la marginación por municipios, para intentar atacar la pobreza extrema. Este pretendía romper el círculo vicioso de la pobreza, dotando a los individuos de las herramientas necesarias para la actividad productiva.

*“El régimen soslayaba que la pobreza no era resultado de la falta de transferencias del Estado a las familias empobrecidas sino de los efectos adversos de la crisis y la política económica aplicada implacablemente; omitía que la estrategia sostenible para reducir la pobreza era cambiar la política económica para consolidar el crecimiento económico y mejorar el salario real.” (Ávila, 2006, p.156)*

Como población objetivo se enfatizaba el apoyo a los niños y jóvenes integrantes de las familias cuyos corresponsales eran las madres; esto resolvería en un futuro el problema de la pobreza, explicaban sus promotores. Por ello, se creó un paquete básico de servicios que incluían entre otras cosas: apoyos para la educación y capacitación, servicios de salud para la implementación de la medicina preventiva (revisiones generales, vacunación, sexualidad y control natal) y transferencias monetarias para la adquisición de alimentos. Los objetivos eran claros: reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el nivel educativo evitando la deserción escolar, optimizar el componente nutricional de las familias, y disminuir la tasa de fecundidad.

Respecto a la condicionalidad impuesta a los beneficiarios, los responsables del programa señalaban que era una herramienta eficiente para asegurar la eficacia del programa, pues generaba incentivos de cumplimiento en las personas que necesitaban seguir recibiendo el apoyo. Para el objetivo de nutrición, por ejemplo, se establecieron reglas específicas como el de asistir a pláticas informativas y revisiones médicas periódicas para tener derecho a los cupones de alimentos. Se pretendía romper, o de menos modificar, ciertas prácticas y comportamientos cotidianos arraigados a la condición económica de las familias; es decir, la llamada “*cultura de la pobreza*” como son: la propensión a tener muchos hijos, la temprana paternidad, el descuido en la higiene personal o el consumo de alimentos

con poco valor nutricional. El sistema de incentivos generaría, de acuerdo a esta idea, los elementos necesarios para revertir los problemas estructurales de la pobreza, no solo los económicos sino también los socio-culturales.

La selección de las localidades beneficiarias se basaba en un indicador estadístico de marginación. “Una vez identificadas las localidades prioritarias por su grado de marginación, se consideran seleccionables únicamente aquellas que tienen acceso a servicios de educación y salud, definido según criterios de distancia precisos” (Conprogesa, 1999, pp. 17-18). En el caso de la descentralización, el principal instrumento utilizado fue el de canalización de recursos a los estados y municipios a través del ramo 26 y 33 del presupuesto federal<sup>27</sup>.

En el plan nacional de desarrollo de 1995 se argumentaba que el principal desafío del gobierno era “disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población” (Plan Nacional de Desarrollo, 1995, p. 4), ya que la persistencia de esta “no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura” (Ibidem).

Esta reflexión se relaciona con la idea de Amartya Sen (1984) de que la pobreza no puede entenderse solamente en la falta de ingreso del individuo, cuenta también el medio en el que este se desarrolla y como este lo puede privar de la libertad para acceder a ciertos servicios y derechos. Sin embargo, es importante señalar que el mismo Sen reconoce que la falta de ingreso es, o puede ser una de las causantes por la que una persona está privada de dichas capacidades (Amartya Sen, 1984). Apropiándonos de esto, podemos decir que el combate a la pobreza no puede separarse de la redistribución del ingreso, ya que esta es importante para revertir sus efectos depredadores.

*“La redistribución es un objetivo legítimo y primordial de las políticas públicas (...) Las políticas públicas pueden mitigar o exacerbar las diferencias sociales” (ORTIZ Isabel, 2007, p.28), con este papel de redistributivo. De no cumplir con este objetivo, podría decirse que no existe una política social como tal, al no intentar corregir las desigualdades de origen económico que apremian en una sociedad. El análisis y evaluación de la política social debe descansar, por tanto, en la búsqueda*

---

<sup>27</sup> Actualmente los dos rubros relevantes del presupuesto de combate a la pobreza son los relacionados con programas vinculados a los llamados Ramo 26 y 33. En 1996, el ramo 26 se integró con dos fondos: desarrollo social municipal y de prioridades estatales y para la promoción del empleo y de la educación. Mientras que para el ejercicio fiscal del año de 1998 se crea el ramo 33, formado con recursos del ramo 26 (combate a la pobreza), 25 (educación), 23 (partida del presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaria).

constante de sus efectos en la distribución del ingreso; que no debe ser la única característica, pero si la más importante de ellas. El impulso por disminuir la pobreza requirió en todo momento de una mejoría en la distribución del ingreso. Es inútil incrementar el producto nacional, si este no se redistribuye de manera más equitativa. Como se muestra en el anexo estadístico del capítulo, la política social puede ser evaluada históricamente a partir de su efectividad en la redistribución del ingreso, ya que por medio de esta se pueden subsanar los problemas de pobreza y desigualdad social que son inherentes al propio sistema de producción.

### 2.3 Anexo. Indicadores de pobreza y desigualdad en México 1950-2000

**Tabla 2.2**  
**Millones de personas en situación de pobreza por ingresos 1950-2000**

Año	Población Total	Pobres Alimentarios (Millones)	Pobres Capacidades (Millones)	Pobres Patrimonio (Millones)
1950	27,038,625	16.7	19.8	23.9
1956	32,144,711	20.7	22.4	26.8
1958	34,284,912	20.9	24.0	27.9
1963	40,491,145	18.5	22.6	30.5
1968	47,688,732	11.6	21.3	33.1
1977	62,637,753	18.5	20.7	40.0
1984	75,010,703	16.9	22.7	39.8
1989	83,673,419	19.0	24.5	44.7
1992	88,759,112	20.0	24.9	46.7
1994	92,036,938	19.4	27.1	51.2
1996	95,103,681	35.3	43.1	66.2
1998	97,920,226	33.2	39.9	62.6
2000	100,569,263	24.3	32.1	54.0

Tomado de: SZÉKELY, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", p. 15

Tabla 2.3

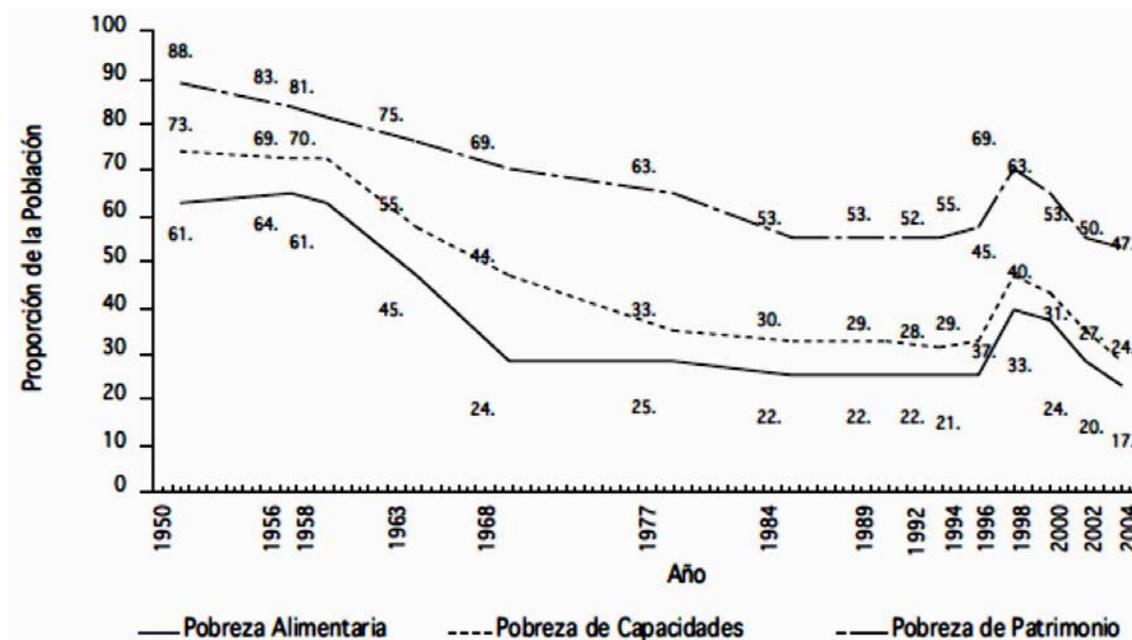
Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos e índice de Gini 1950-2000

Año	% en Pobreza Alimentaria	% en Pobreza de Capacidades	% en Pobreza de Patrimonio	Índice de Gini
1950	61.8	73.2	88.4	0.520
1956	64.3	69.8	83.5	0.520
1958	61.0	70.0	81.3	0.530
1963	45.6	55.9	75.2	0.570
1968	24.3	44.7	69.4	0.540
1977	25.0	33.0	63.8	0.490
1984	22.5	30.2	53.0	0.425
1989	22.7	29.3	53.5	0.465
1992	22.5	28.0	52.6	0.475
1994	21.1	29.4	55.6	0.477
1996	37.1	45.3	69.6	0.454
1998	33.9	40.7	63.9	0.476
2000	24.2	31.9	53.7	0.481

Tomado de: SZÉKELY, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", p. 16

Gráfica 2.1

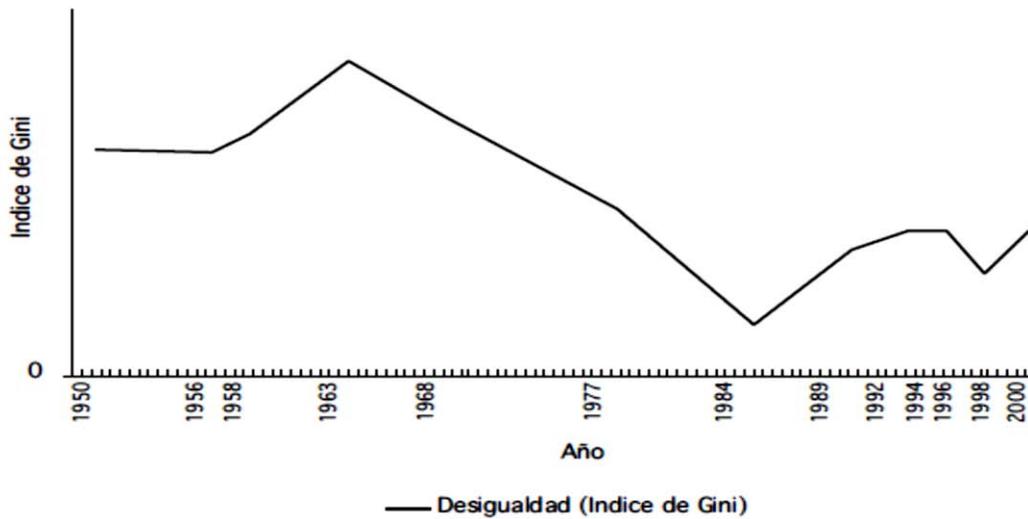
Evolución de la pobreza por ingresos en México 1950-2004 (Porcentaje)



Tomado de: SZÉKELY, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", p. 16

**Gráfica 2.2**

**Evolución de la desigualdad en México medida por el coeficiente de Gini 1950-2000**



Tomado de: SZÉKELY, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", p. 19, en deciles por hogares

**Tabla 2.4**

**Correlación entre pobreza, desigualdad y variables macroeconómicas 1950-2004**

Variable	PIB per cápita	Inflación	Desigualdad
Pobreza Alimentaria	-0.81	0.51	0.62
Pobreza de Capacidades	-0.97	0.64	0.71
Pobreza de Patrimonio	-0.90	0.65	0.73
Desigualdad	-0.80	0.77	

Tomado de: SZÉKELY, Miguel (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", p. 23, con datos de la ENIGH, INEGI, y Banco de México.

### CAPITULO III. POLÍTICA SOCIAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (2000-2012)

La política social, como forma de intervención del Estado en la economía, tiene el objetivo legítimo de buscar una redistribución del ingreso que permita conseguir la cohesión social anhelada dentro del sistema. Es la clara expresión del papel del Estado como conciliador de clases sociales antagónicas dentro del modo de producción capitalista. Por medio de la acción política, busca la estabilidad en las relaciones sociales, creando condiciones de vida tolerables que desvíen el papel de la lucha de clases. Sin embargo, el propio desarrollo del capitalismo conduce a un proceso gradual (pero constante) de pauperización del proletariado e incremento de la desigualdad, el cual se intensifica si la fuerza de la lucha sindical se debilita. En este sentido, los objetivos de crear justicia y cohesión social a través del Estado, están inmersos en una contradicción interna.

A partir de esta síntesis, he incorporado en el análisis una idea propia acerca del papel que desempeña la política social en el terreno actual. En el primer capítulo afirmamos que la política social es aparato de la clase dominante para asegurar la continuidad del sistema capitalista y perpetuar la explotación de la clase obrera. Sin embargo, en el capítulo dos vimos que la política social es producto de la constante lucha de clases, permitiendo la conquista de los derechos sociales que ahora son reconocidos como fundamentales. En este sentido, me atrevo a decir que la política social cumple una función dialéctica: por un lado sirve como aparato dominador de la clase capitalista sobre la clase obrera; pero al mismo tiempo es la expresión de protesta del proletariado contra la desigualdad y la precaria justicia social. Es una conquista histórica que funge como medio para proteger la vida material de los oprimidos, esta puede generar mayores niveles de equidad y bienestar en la clase obrera, y por lo tanto, puede ser también un medio para la superación del propio sistema.

Por ello, las bases de la política social mexicana plasmadas en la constitución de 1917, encuentran su origen en el proceso revolucionario de 1910, cuya lucha se encaminó hacia el reconocimiento de los derechos sociales más fundamentales. Durante el periodo de industrialización dicha política se desarrolló en favor de los trabajadores, cuyo crecimiento empoderó al sector obrero del país, permitiéndole incursionar en las arenas de poder como sector social determinante. Finalmente, como resultado de una nueva “derrota histórica de la clase obrera”<sup>28</sup> por los efectos sociales de las crisis y el modelo neoliberal, surge la política social de combate a la pobreza, con la función de atender las

---

<sup>28</sup>Ernest Mandel expuesta en *“El capitalismo tardío”*, explica que fue la derrota histórica de la clase obrera en el periodo de guerra y posguerra la que determinó el nuevo ascenso de la tasa de plusvalor, debido al ascenso del fascismo y la guerra fría.

necesidad básicas insatisfechas y los problemas de vulnerabilidad social que padecen los sectores más desposeídos de la sociedad. Su enfoque marginal no da prioridad a la producción de bienestar colectivo como una obligación del Estado, sino que exalta el esfuerzo individual como medio para conseguir el bienestar propio.

En este sentido, el presente capítulo se dirige a realizar un análisis detallado de la política social de este tipo y de su impacto sobre la distribución del ingreso de 2000 a 2012. El periodo es significativo en el análisis; primero por el derrocamiento electoral del PRI y su régimen de siete décadas ininterrumpidas, además de los 12 años de alternancia panista y la vuelta a la presidencia del partido revolucionario institucional; y segundo por la supuesta estabilidad y bonanza económica que permitió disminuir, en apariencia, los niveles de pobreza durante la primera mitad de dicho periodo.

Examinó la política social a partir del programa de transferencias condicionadas Oportunidades, por ser el programa representativo de ambos periodos sexenales. Evaluaremos el impacto del programa sobre los niveles de pobreza y los coeficientes de distribución del ingreso en el país, evidenciando así la nula efectividad que ha tenido dicha política social. Así mismo, examinando la condicionalidad a la que están sujetas las transferencias (asistir a la escuela y centros de salud para poder seguir siendo beneficiario), es posible valorar los efectos sobre equidad y justicia a las que refieren los lineamientos del programa.

### **3.1 Política Social de la transición PRI-PAN (2000-2006)**

El panismo nunca promovió la transformación de la política económica neoliberal antes ni después del triunfo en los comicios de julio de 2000, su discurso político aseguraba únicamente una nueva forma de gestar y administrar los recursos, fuera del proselitismo político y la corrupción del partido anterior. Dichas intenciones ideológicas quedaron asentadas en el Plan Nacional de Desarrollo de 2000-2006, donde se definirían las líneas de acción en el terreno económico y social:

- Desarrollo social y humano: 1) Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; 2) Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; 3) Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; 4) Fortalecer la cohesión y capital sociales; 5) Lograr el desarrollo social y humano; 6) Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

- Crecimiento con calidad: 1) Conducir responsablemente la marcha económica del país; 2) Elevar y extender la competitividad del país; 3) Asegurar el desarrollo incluyente; 4) Promover el desarrollo económico regional equilibrado; 5) Crear condiciones para un desarrollo sustentable

La definición de estos objetivos se explica necesariamente con la injerencia política que ejercen los países centrales sobre los periféricos a través de organismos internacionales como el Banco Mundial. A través de ellos, se propone la reducción de los niveles de pobreza por medio de programas sociales de transferencia condicionada. Estos programas tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida en estado de extrema pobreza y/o a superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo. A estos se suman los objetivos de inversión en *capital humano*, ligados a la condición de asistencia de niños a la escuela y servicios de salud.

Al comienzo de su implementación, estos programas carecían de un marco normativo claro y definido, por lo que la administración de recursos era de forma discrecional e impedía la eficiencia de los mismos. Por tal motivo, se idearon métodos tecnificados que permitirán la correcta selección, seguimiento y evaluación de los mismos. Ejemplo de ello son la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, como la Ley de General de Desarrollo Social de 2003<sup>29</sup>.

Debido a ello los programas sociales cuentan actualmente con una gran cantidad de recursos a su disposición. De hecho a partir de la recuperación económica de finales de los noventa el gasto social se incrementó, y aunque en detrimento del gasto para el fomento productivo, este alcanzó niveles históricos. Este incremento podría concebirse cómodamente como una política redistributiva a favor de los pobres, ya que generalmente se considera que el impacto de estos gastos redundará en una gran proporción sobre los sectores más desfavorecidos; sin embargo dicha conclusión requiere de un análisis más serio y complejo.

Durante el sexenio presidencial de Vicente Fox el gasto social se incrementa 13% en términos reales, sin embargo este no representó ninguna novedad propia del foxismo, ya que durante el sexenio anterior se había iniciado tal crecimiento. En Educación, Salud y Seguridad Social, el incremento en el gasto fue claramente menor (alrededor de 500%) que en el sexenio anterior. En el componente de

---

<sup>29</sup>En la primera se estableció perseguir el fin de obligar a las dependencias encargadas de los programas sociales a publicar sus Reglas de Operación, montos de los subsidios, presupuesto asignado y ejercido y los padrones de beneficiarios. Para el caso de la Ley General de Desarrollo Social, se estableció la creación de una serie de normas e instituciones reguladoras de la política social, donde se destacara el principio de que el gasto dedicado al desarrollo social es prioritario y no debe decrecer de un año fiscal a otro.

gasto laboral existió incluso un decrecimiento del 25%; a diferencia del crecimiento de 2% durante el de E. Zedillo. Los rubros de educación, salud y seguridad social, concentraron solo entre ellos, el 84 por ciento de los recursos presupuestarios del gasto social (38, 24 y 22 por ciento, respectivamente); evidenciando así la priorización de objetivos en desarrollo de *capital humano*.

**Tabla 3.1**  
**Funciones del gasto social en México 1995-2000 vs 2001-2006 (reales 100=2006)<sup>30</sup>**

	% variación 1995–2000	% variación promedio anual 1995–2000	% variación 2001–2006	% variación promedio anual 2001–2006
<b>Gasto social</b>	<b>45.8</b>	<b>6.5</b>	<b>13.2</b>	<b>2.1</b>
<b>Educación</b>	29.8	4.4	4.8	0.8
<b>Salud</b>	31.2	4.6	27.1	4.1
<b>Seguridad social</b>	138.6	15.6	7.0	1.1
<b>Laboral*</b>	2.0	0.3	- 25.0	- 4.7
<b>Abasto y asistencia social</b>	- 26.6	- 5.0	58.9	8.0
<b>Desarrollo regional y urbano</b>	54.9	7.6	12.1	1.9
<b>Agua potable y alcantarillado**</b>			42.2	9.2

Fuente: Piker y Serdán (2006) con datos de Presidencia de la república. Sexto informe de gobierno 2006. Anexo estadístico

El gasto federal para la superación de la pobreza experimentó tasas de crecimiento superiores a las del anterior periodo, 8% anual contra una tasa del 5% anual del zedillismo. Este rubro del gasto representó 11.9 % del total del gasto social al inicio del periodo foxista, mientras que en 2006 este mismo representó 16.6 %. Programas sociales como Oportunidades y Seguro Popular fueron la punta de lanza de la política social del gobierno federal y concentraron la mayor parte de los recursos.

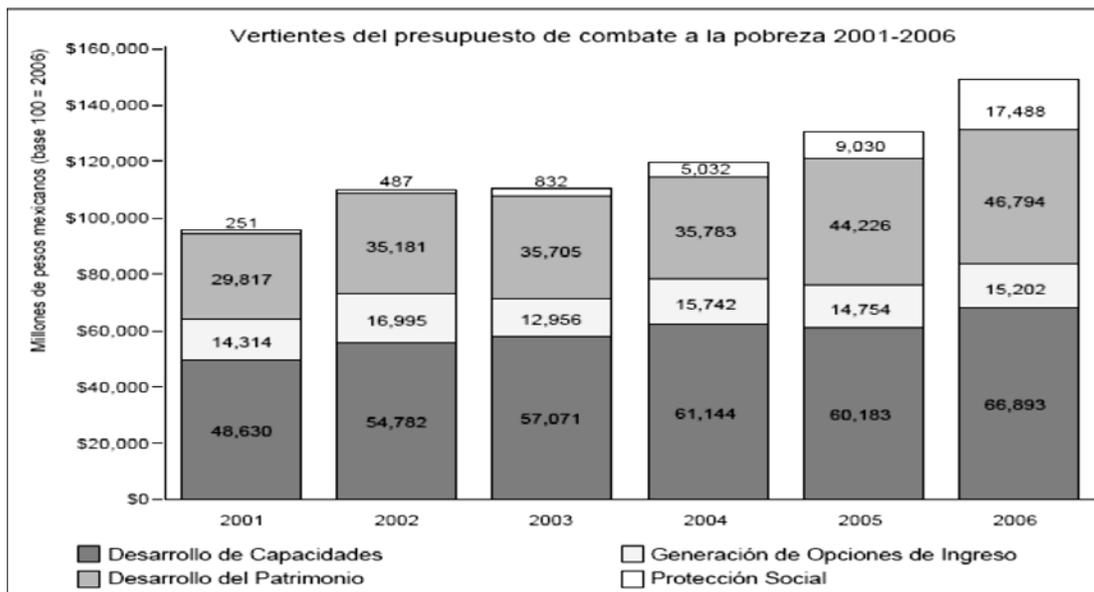
Respecto a la supuesta descentralización de la política social, la monopolización del combate a la pobreza queda evidenciada en los montos del gasto ejercido. De 2001 a 2006 el gasto para la superación de la pobreza en el orden municipal decreció de 25.9% a 19.4%, para los estados la caída fue de 18.2% a 11.5%, mientras que para el orden federal se tuvo una apropiación de los recursos creciente al pasar de 55.9% a 69.1% durante el mismo periodo<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Antes de 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) clasificaba el gasto social en seis rubros: 1) Educación, 2) Salud, 3) Seguridad social, 4) Laboral, 5) Abasto y asistencia social, y 6) Desarrollo regional y urbano y 7) Agua potable y alcantarillado. Sin embargo, es importante aclarar que el rubro del gasto laboral estuvo considerado en la función de desarrollo social hasta el año 2002, cuando se decide clasificar en la función de desarrollo económico. No obstante para objetivos comparativos se incluyó en esta tabla hasta el año 2006

<sup>31</sup> Cfr. Sexto informe de gobierno 2006. Anexo estadístico

Por otro lado, las cuatro vertientes de la estrategia contra la pobreza: 1) Desarrollo de capacidades, 2) Generación de opciones de ingreso, 3) Desarrollo de patrimonio y 4) Protección social, adquirieron una importancia desigual; la vertiente Desarrollo de Capacidades concentró aproximadamente 50 por ciento de los recursos; la vertiente Desarrollo de patrimonio concentró 35 por ciento; la vertiente Generación de Opciones de Ingreso, que incluye programas de creación de empleo fijo y temporal, representó solamente 15 por ciento; en tanto la vertiente Protección social vio incrementada su participación en el gasto social, debido a la instrumentación del Seguro Popular (Piker y Serdán 2006, p.21).

**Gráfica 3.1**  
**Vertientes del presupuesto de combate a la pobreza 2001-2006**



Fuente: Piker y Serdán (2006) con datos de Presidencia de la República. Sexto informe de gobierno 2006. Anexo estadístico

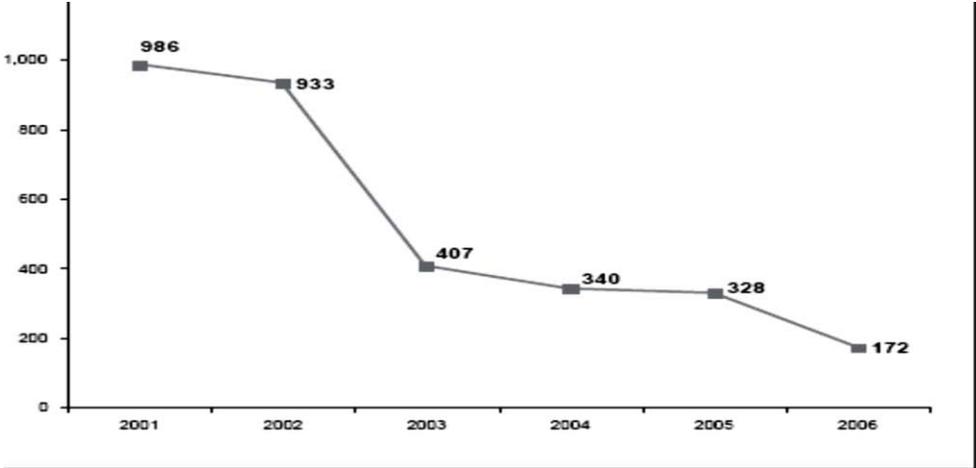
Dentro del rubro de desarrollo de capacidades se ubican, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del ramo 33, el sistema DIF y el Programa Oportunidades<sup>32</sup>. Este último tiene tasas

<sup>32</sup> Algunos de los programas incluidos en cada rubro se reclasificaron. Por ejemplo, programas como los ubicados en el ramo 33 que antes correspondían a gobierno, se reubicaron en desarrollo social o económico. Al momento de la administración foxista el ramo 33 se compone de siete fondos: *a*) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); *b*) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); *c*) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS):Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE): Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); *d*) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM); *e*) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); *f*) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y *g*) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

de crecimiento superiores a las del resto de los programas, representando una diferencia enorme con su antecesor Progresá de 1997. El programa de Zedillo contó con un presupuesto de \$465.8 millones, mientras que Oportunidades alcanzó un presupuesto de \$35,006 millones en 2006.

El importante crecimiento observado en la protección social por la creación del seguro popular evidencia que no se amplió la cobertura de protección social de IMSS e ISSSTE, debido a la marginal creación de empleos y precarización de los mismos durante el periodo. La vertiente de generación de opciones de ingreso fue relegada y sustituida por programas que asisten a la población en educación, salud y alimentación. Ejemplo de ello es el abandono del Programa de Empleo Temporal (PET) en el sexenio. En 2001 este representaba 35% del presupuesto total de la vertiente, mientras que en 2006 este sólo representó 8%. Así mismo, del total del presupuesto de combate a la pobreza, el PET pasó de constituir 5.4% en 2001 a 0.8 % en 2006. Los efectos del decaimiento presupuestal se reflejaron en una menor cantidad de empleos creados por el programa. En el primer año del sexenio este había generado 986 mil empleos, en cambio para 2006 sólo logró crear 172 mil empleos.

**Gráfica 3.2**  
**Empleos generados por el PET de 2001-2006 (miles de empleos)**



Fuente: Piker y Serdán (2006) con datos de Presidencia de la república. Sexto informe de gobierno 2006. Anexo estadístico

La comparación entre los programas Oportunidades y PET, permite comprobar la desigualdad de prioridades entre el *desarrollo de capacidades* y la *creación de oportunidades* como componentes de la política social. En el ejercicio presupuestal de 2006, el programa Oportunidades es 26 veces mayor que el PET y dos veces mayor que toda la estrategia de Generación de opciones de ingreso. El

programa Oportunidades crece presupuestalmente 97% durante el sexenio, mientras que el PET cayó en 75%. Además las Reglas de Operación evidencian que Oportunidades tiene un mayor cuidado en el diseño y coordinación. Los beneficios del PET son limitados, pues no se contó con mecanismos de reinserción al programa para aquellas personas que seguían sin conseguir un empleo (Piker& Serdán, 2006, p. 24). En síntesis el PET no representó una solución real a la pobreza, en lugar de ello, el gobierno se abocó a resolver los problemas de acceso a la salud, educación y la alimentación vía transferencias.

Ejercer las transferencias monetarias por encima de las transferencias en especie, se entendió como una mayor libertad para consumir en el mercado de acuerdo a las preferencias de los individuos. El programa adoptaba a la familia como unidad de operación y sus mujeres jefas de familia como las titulares de los beneficios, siendo las responsables de hacer cumplir con las responsabilidades del programa. En el caso de Oportunidades, las mujeres titulares del programa, reciben los apoyos monetarios de las becas educativas de los hijos y el apoyo alimentario a través de transferencias que se realizan bimensualmente. Las titulares deben cumplir con la obligación de llevar a los hijos a la escuela, acumular visitas médicas regulares y asistir a pláticas de nutrición y salud preventiva

El programa Oportunidades, de acuerdo a sus Reglas de Operación de 2002, define como población objetivo a aquellas familias de localidades rurales y urbanas que se encuentran en condición de pobreza extrema. Presenta una doble focalización: una con las localidades y otra que identifica dentro de ellas a las familias en pobreza extrema. La selección de las localidades se realiza a través de los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los criterios de selección de sus beneficiarios, se basan en un indicador elaborado conforme a los resultados que un estudio socioeconómico arroja<sup>33</sup>. Esta metodología permitió establecer los criterios de selección de los pobres de manera más técnica y rigurosa. “Sin duda, el diseño operativo de Oportunidades es el más sofisticado de los programas sociales federales”. (Pirker&Serdá, 2006, p. 28)

---

<sup>33</sup>Este indicador contempla las siguientes variables: ingreso monetario mensual per cápita de los mayores de 15 años comparado con la Canasta Normativa Alimentaria, multiplicado por un factor adicional (de 1.34, establecido por Sedesol), que toma en cuenta un mínimo para gastos no alimentarios; información sobre las características del hogar y la vivienda (estructura del hogar, analfabetismo, lenguas indígenas, apoyos de otros programas sociales, créditos, propiedad de bienes, animales, etcétera).

Para 2006 los apoyos del programa consistían en una transferencia monetaria mensual de 180 pesos para el componente alimentario. Para el componente educativo se contempló otorgar becas y útiles escolares para alumnos de educación básica y media superior, los montos de ellas son crecientes a mayor grado escolar alcanzado. Para salud este contiene un Paquete Básico de Servicios de Salud con acciones enfocadas en la prevención y el cuidado personal. Además, en 2006 se introduce el apoyo alimentario para las personas mayores de 70 años pertenecientes a las familias beneficiarias.

A pesar de las innovaciones de Oportunidades, son más las similitudes entre Progresá y este programa que sus posibles diferencias. Por ejemplo en las Reglas de Operación de Oportunidades se establecen mecanismos de coordinación y de complementariedad con instancias estatales y municipales, sin embargo el programa depende claramente, al igual que Progresá, del gobierno federal. Los Comités Técnicos Estatales, simplemente actuaban como supervisores de ejecución del programa, mas no tenían la autoridad para resolver demandas particulares de su región. Mientras que los gobiernos municipales se limitan a designar personal de apoyo para dar seguimiento a la operación del programa en el nivel local.

En este sentido, es evidente que los programas de combate a la pobreza, inmersos en el Desarrollo de Capacidades, han logrado trascender no solo los vaivenes sexenales, sino también los cambios en el poder político. Fuera de lo que pudo significar el derrocamiento del PRI, el contenido ideológico del nuevo régimen panista seguiría siendo el mismo que el de su antecesor. La política social de combate a la pobreza, iniciada en la década de los 80s, encontraría permanencia no solo en los gobiernos priistas, sino que formaría parte ya de una política de Estado, que sería continuada por el nuevo gobierno. Se trata de consolidar una política social de tipo *marginal-residual*, sin importar quien la administre.

La proliferación de esta ha sido constante, las familias beneficiarias de transferencias condicionadas se incrementaron en más de 2 millones durante todo el sexenio de V. Fox, esto en claro detrimento de programas sociales orientados a fomentar el empleo. En este sentido, se presenta una tendencia que para [Piker & Serdán \(2006\)](#), por ejemplo, es preocupante debido a que uno de los factores que contribuyen a la permanencia de individuos y familias en la pobreza es la falta de acceso a empleos de buena calidad o fuentes alternativas de ingreso.

Por ello, analizar el programa de combate a la pobreza Oportunidades nos permite evaluar la efectividad de la política social de tipo *marginal-residual* y sus efectos en la distribución del ingreso.

Esto en el entendido de que variaciones en los niveles de pobreza, son el reflejo de la desigual distribución de la riqueza, la cual se acentúa cuando el desempleo crece y las personas quedan imposibilitadas de obtener ingresos para su propia reproducción, permaneciendo en un estado de vulnerabilidad tal, que se convierten en dependientes de las transferencias para mantener una condición de mínima de supervivencia.

### **3.1.1 Resultados del combate a la pobreza con el programa OPORTUNIDADES (2001-2006)**

La administración del presidente Vicente Fox se propuso desarrollar las capacidades educativas y de salud de la población, así como incrementar la satisfacción de necesidades básicas y calidad de vida de la misma. Con base en estos objetivos, la administración pública *panista* impulsó programas sociales como el Seguro Popular, Ayuda a las Personas de la Tercera Edad, Ayuda a Madres Solteras, Ayuda a las personas con Discapacidad, y principalmente el programa Oportunidades. Este último ha sido el programa más representativo de la política social en los últimos 12 años.

Desde el principio el programa Oportunidades, al igual que su antecesor Progresá, se definió como un programa de específico combate a la pobreza, en especial de aquella que se sufre en el medio rural. Sin embargo la propia expansión de la pobreza en el país, por la dinámica excluyente del modelo de crecimiento y depredadora del sistema de producción, hizo que el programa asistencial se tuviese que ampliar al medio urbano. Es así como Oportunidades se convirtió en el programa federal que mayor presupuesto ha recibido dentro del rubro de combate a la pobreza en la historia.

Es un programa multisectorial en el que confluyen diversas instituciones del sector público, algunas de ellas: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), los gobiernos estatales y municipales. Busca romper en el largo plazo con el círculo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en tres componentes básicos: educación, salud y alimentación. Su fin es promover el desarrollo de capacidades para que las familias beneficiadas puedan salir de su estado de pobreza en un periodo corto de tiempo. Para determinarlo se aplica un proceso de recertificación aplicable a familias que han cumplido tres años de ser beneficiaria del programa, para comprobar si persiste su condición de pobreza extrema y seguir recibiendo los apoyos.

Estos criterios de selección son cuestionados por diversos expertos de la política social que se pronuncian a favor de programas de tipo universal en lugar de focalizados. Advierten que esta práctica

de selección conlleva a errores de tipo I y tipo II que pueden convertirse en vicios de la propia política social. El primero de ellos hace referencia a fallas de exclusión y/u omisión de los verdaderamente pobres, resultado de un mal estudio que desestima la verdadera prioridad de los programas. En tanto el segundo explica la inclusión de los no pobres, debido a fallas en las reglas o esquemas de selección. Ejemplo de ello es el considerar motivo de baja del padrón de beneficiarios el incumplimiento de las corresponsabilidades y no la propia condición de pobreza de los mismos.<sup>34</sup>

Los defensores de la focalización argumentan por su parte, que esta sirve como un instrumento que combina democratización, participación y modernización de la política social. Desde esta perspectiva, la focalización permite dar mayor eficiencia a la política social combinada con mayor participación y democratización. Por lo cual se dice "la focalización de las políticas sociales se justificaría en la medida en que logre un impacto redistributivo favorable" (CEPAL, 1992, p. 2).

Al respecto podemos decir que el crecimiento de las familias beneficiarias por el programa alcanzó cierto estancamiento cuando en 2005 se llega a la meta de 5 millones de familias beneficiarias, manteniendo esa misma meta para 2006 y 2007 respectivamente, a diferencia del comportamiento presupuestal, que aunque a tasas decrecientes, si experimento un crecimiento sustancial durante los mismos años.

**Tabla 3.2**  
**Beneficiarios del Programa Oportunidades a nivel nacional (2000-2007)**

Periodo	Número de Familias Beneficiarias	Tasa de Crecimiento anual (porcentaje)
<b>2001</b>	3,237,700	
<b>2002</b>	4,240,000	30.96
<b>2003</b>	4,240,000	0.00
<b>2004</b>	5,000,000	17.92
<b>2005</b>	5,000,000	0.00
<b>2006</b>	5,000,000	0.00
<b>2007</b>	5,000,000	0.00

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, FCH

<sup>34</sup>Desde otro punto de vista "la focalización no es la antinomia del universalismo. Puede incluso complementarlo y facilitararlo". Según esto "No se trata de optar entre dar a todos o solamente a los más necesitados sino de combinar distintas lógicas e instrumentos de protección que permitan complementar el universalismo en la prestación de servicios con la focalización y selectividad de las acciones de modo de llegar a quienes precisamente corren mayores riesgos de quedar excluidos o discriminados de las políticas de corte universal" (Brawermann&Minujin, 1991. p. 16).

El gasto nacional para Oportunidades, desde comienzos del sexenio de Vicente Fox, se incrementó año con año; sin embargo el ritmo de crecimiento a partir del 2003 fue relativamente a la baja. A pesar de esto, los datos nos muestran que el gasto ejercido de manera individual por beneficiario del programa tuvo un crecimiento importante de 2005 a 2007, cuando se mantuvo el padrón de beneficiarios en 5 millones.

**Tabla 3.3**

**Gasto Federal en el Programa Oportunidades 2000-2007 (precios corrientes)**

Año	Monto (millones de pesos)	Tasa de Crecimiento (porcentaje)
2000	9586.9	
2001	12393.8	29.28
2002	17003.8	37.20
2003	22331.1	31.33
2004	25651.7	14.87
2005	29964.2	16.81
2006	33525.7	11.89
2007	36491.2	8.84

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, FCH

Este incremento de gasto por beneficiario hace pensar que la eficiencia del programa en la disminución de la pobreza fue real, en especial cuando los datos de medición de pobreza en el país para dicho periodo así lo muestran.

Al respecto, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza creado en 2002 como parte de la estrategia de combate a la pobreza del gobierno federal, elaboró una metodología de medición propia para México, con el fin de poseer una caracterización científica del número de pobres en el país, y así rediseñar y evaluar la política social implementada (**Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, p. 13**). La metodología se basa en medir el nivel de vida tomando el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso.<sup>35</sup> El primero de ellos es ubicar a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación aunque gastasen este en su totalidad, por lo cual se les clasifica como personas en situación de *Pobreza*

---

<sup>35</sup> El *Comité* propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como fuente primaria de información para estimar la pobreza con base en la metodología acordada.

*Alimentaria*; el segundo punto es aquel que conforman los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación, por lo que entran en lo que se llama *Pobreza de Capacidades*; finalmente el tercer punto hacer referencia al grupo de hogares cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, entrando en lo que se conoce como *Pobreza de Patrimonio*.

Se trata de un procedimiento de cálculo monetario conocido como *Líneas de Pobreza (LP)*, cuya construcción se basa en establecer una canasta de bienes elementales y, a partir de ahí, estimar el valor de la línea de pobreza que permite obtener los bienes necesarios<sup>36</sup>. A través de la LP se pretende determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, o bien que gasto mínimo permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. Este clasifica como pobres a aquellas personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, evaluando el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo.

El comité utiliza este método manipulando los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005<sup>37</sup>, cuyos resultados muestran la reducción de la pobreza, principalmente la de origen rural. En correspondiente al periodo foxista, la pobreza alimentaria (o pobreza extrema) en el ámbito rural disminuye alrededor de 5 millones de personas (la misma cantidad de beneficiarios del programa), mientras que la pobreza urbana lo hace en 2.5 millones. Así mismo, la pobreza de patrimonio rural pasa de 26 millones de personas en el año 2000 a 21 millones para 2006, mientras que en el ámbito urbano esta pasa de 26 a 23 millones de personas durante el mismo periodo.

---

<sup>36</sup> Dentro de las metodologías utilizadas en el mundo para medir la pobreza existen: 1) las *Medidas monetarias*, basadas exclusivamente en el ingreso o gasto de las personas, incluyendo el ingreso o el gasto en especie imputado y valuado monetariamente. 2) *Medidas no monetarias*, que consideran indicadores de bienestar que se definen en espacios no monetarios, tales como el acceso a agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, inseguridad, etc, 3) *Medidas multi-dimensionales*, que combinan indicadores de bienestar en dimensiones múltiples en un índice único. 4) *Medidas mixtas*: los métodos combinados intentan integrar la información de carencias de bienes y servicios con la falta de los ingresos.

<sup>37</sup>La encuesta usa una muestra donde la unidad última de selección es la vivienda y la unidad de observación es el hogar. La cantidad de hogares encuestados oscila entre diez mil y 23 mil, en un periodo de levantamiento de aproximadamente 3 meses. Se basa en la resolución de 8 cuestionarios aplicados a todos los mayores de 12 años, donde se capturan los ingresos, negocios y gastos del hogar (este último a través de un cuadernillo de gastos diarios).

**Tabla 3.4**

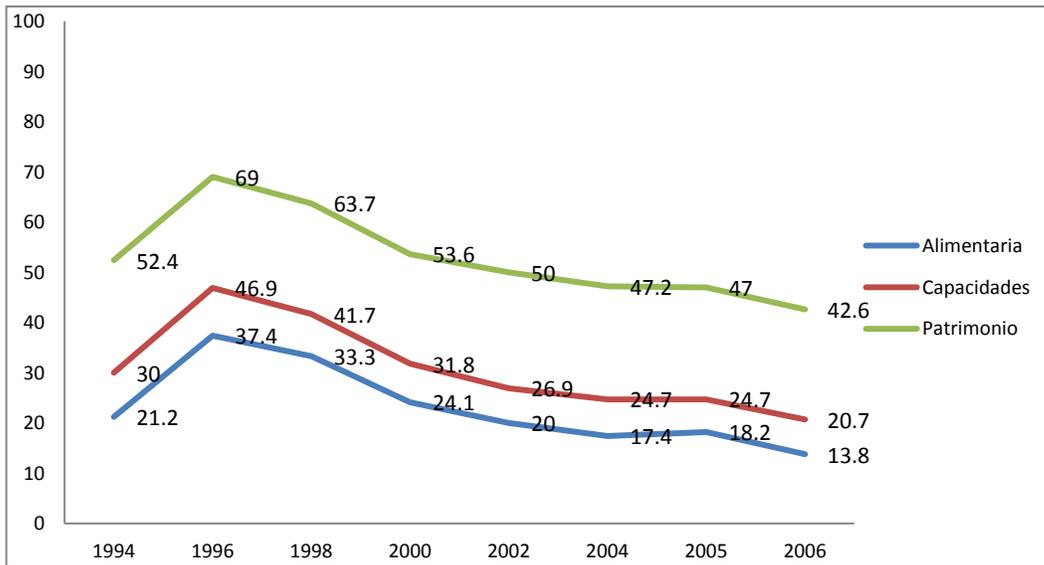
**Millones de personas en pobreza por ingresos según su lugar de residencia. 1994-2006**

Año	Urbano			Rural		
	Tipo de Pobreza					
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1994	5.8	9.9	22.2	13.3	17	24.8
1996	15.2	20.7	34.7	19.4	22.7	29.3
1998	12.4	17.7	32.4	19.3	22	28.3
2000	7.5	12.1	26.2	16.2	19.1	26.5
2002	7.1	10.7	25.7	13.1	16.4	24.7
2004	7.1	11.5	26.5	10.8	14	22.1
2005	6.5	10.3	25.1	12.5	15.3	23.8
2006	5	9	23.6	9.4	12.6	21.1

Fuente: CONEVAL con base a las ENIGH de 1992-2006

**Gráfica 3.3**

**Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos en México. 1994-2006**



Fuente: Elaboración en base a CONEVAL con datos las ENIGH de 1992-2006

No obstante sostenemos que la disminución estadística de la pobreza no responde necesariamente a la operación del programa Oportunidades, sino a factores económicos que evidencian su ineficiencia y contradicción. Ejemplo de ello es que no todos los beneficiarios del programa Oportunidades forman parte de la población en situación de pobreza extrema y no todos los que se encuentran en pobreza extrema forman parte del programa.

Las estimaciones de CONEVAL, en base a los resultados de las ENIGH, muestran que para 2006 el total de hogares que no contaban con cobertura alguna de programas sociales ni de seguridad social representaba el 50.1 % a nivel nacional, y 38.3 % de hogares del 20% más pobre del país. Además esta condición de pobreza se incrementa en el sexenio de Felipe Calderón a pesar de la persistencia del programa. A pesar de que evaluaciones externas confirman la incidencia positiva en algunos hogares para salir de la línea de la pobreza extrema, dicha situación no es permanente ni duradera, ya que no existe un mecanismo de inserción de sus miembros a un empleo bien remunerado que les permitiera, no solo seguir escalando en la equidad e igualdad social, sino que evite la reincidencia en los niveles de pobreza anteriormente ya vividos.

En este sentido, la posible efectividad que dichos programas de combate a la pobreza pueden tener se vuelve cuestionable, la condición pobreza no es un fenómeno transitorio que se resuelve en lo inmediato, este trasciende de manera histórica y no se resuelve sin antes atacar la desigualdad estructural del sistema de producción. Al respecto la posición de Marx resulta ser muy ilustrativa, este argumenta que la pobreza es, en lo esencial, histórica y social, y por lo tanto es relativa. Por eso, el “metro” para medir la pobreza debe determinarse a partir de una concepción histórica y social. La pobreza hay que ponerla en relación con el desarrollo de las fuerzas productivas; en otras palabras, en relación con la riqueza general de la sociedad. No tiene mucho sentido medir la pobreza según algún patrón fijo de bienes materiales, ya que la disponibilidad de los mismos está variando conforme evoluciona la sociedad. Si bien la pobreza en términos absolutos puede tender a disminuir en ciertos periodos de tiempo, como en el sexenio foxista (2000-2006), esta puede estar incrementándose en términos relativos. Esto “sin perjuicio de que haya largos periodos, de crisis y depresiones económicas, en los cuales la pobreza aumenta en términos absolutos, y amplias masas son arrojadas a la desesperación y el pauperismo más absoluto” (Astarita, 2012, p.4).

Esta noción de pobreza relativa está íntimamente relacionada con la de plusvalía relativa expuesta en el capítulo I, en la que el abaratamiento de los salarios surge a partir de un aumento de la productividad; la fuerza de trabajo produce más en el mismo o menor tiempo, sin embargo la jornada laboral sigue siendo la misma, por lo que hay un incremento de la tasa de plusvalor. Bajo esta acertada comprensión vemos que la disminución de la pobreza es relativa, si bien esta se redujo de manera absoluta, esta no se da en la misma forma para los tres niveles. Durante los primeros tres años de operación del programa Oportunidades, hubo una disminución constante de los niveles de pobreza alimentaria como de patrimonio; sin embargo las personas en pobreza de patrimonio continuaron teniendo niveles altos y ritmos de decrecimiento menores que las otras dos.

**Tabla 3.5****Porcentaje y Millones de personas en situación de pobreza por ingresos en México. 1994-2006**

Año	Porcentaje de la población total			Millones de personas		
	Tipo de Pobreza					
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1994	21.2	30.0	52.4	19.0	26.9	47.0
1996	37.4	46.9	69.0	34.7	43.4	64.0
1998	33.3	41.7	63.7	31.7	39.8	60.7
2000	24.1	31.8	53.6	23.7	31.2	52.7
2002	20.0	26.9	50.0	20.1	27.1	50.4
2004	17.4	24.7	47.2	17.9	25.4	48.6
2005	18.2	24.7	47.0	19.0	25.7	48.9
2006	13.8	20.7	42.6	14.4	21.7	44.7

Fuente: CONEVAL con base en las EIGH de 1992 a 2006

A sí mismo, existen periodos de tiempo en que la pobreza aumenta de manera preocupante en los tres niveles cuando se presentan periodos de crisis económicas o de recesión. De acuerdo a la tabla anterior, todos los niveles de pobreza crecen de 1994 a 1996 como resultado de la crisis económica de ese periodo. Lo mismo sucede de 2004 a 2005, donde el tipo de pobreza que más crece es la pobreza alimentaria, lo que demuestra la vulnerabilidad y fácil reincidencia de la población más desposeída ante las posibles eventualidades económicas.

**Tabla 3.6****Tasa de crecimiento para los tres niveles de pobreza en México. 1994 – 2006**

Año	Pobreza Alimentaria	Pobreza Capacidades	Pobreza Patrimonio
<b>1994</b>			
<b>1996</b>	83%	61.34%	36%
<b>1998</b>	-9%	-8%	-5%
<b>2000</b>	-25%	-22%	-13%
<b>2002</b>	-15%	-13%	-4%
<b>2004</b>	-11%	-6%	-4%
<b>2005</b>	6%	1%	1%
<b>2006</b>	-24%	-16%	-9%

Fuente: Elaboración propia en base a las ENIGH 1992-2006

Esto comprueba lo insuficiente del programa, así como la falta de congruencia y credibilidad de su discurso. Al ser el combate a la pobreza el objetivo general del programa y en particular la reducción de la pobreza extrema (se entiende como pobreza alimentaria), sería de esperarse que en aquellos periodos donde la actividad económica y el bienestar de la población se ven afectados por diversos

factores económicos, sea precisamente la pobreza extrema la que menos creciese en este sentido, puesto que es ahí donde el programa busca tener una mayor influencia para su superación.

La ineficiencia del programa es revelada, cuando las transferencias condicionadas que otorga, solo sirven como alivio momentáneo del problema, más no así como una solución duradera ni de fondo. En este sentido, es posible que los datos arrojados por instituciones de medición de la pobreza sean bastante engañosos, y como en el análisis marxista se plantea, sea simplemente una falsificación de la realidad que enmascara lo que verdaderamente acontece. Es como dice (K.Kosic, 1967, p. 27) “un claroscuro de verdad y engaño, en el que se muestra la esencia y al mismo tiempo se la oculta”.

Siguiendo esta lógica, podemos discernir que durante el gobierno de Vicente Fox, cuando inicia el programa Oportunidades, el número de pobres se reduce aparentemente. Su nivel de ingresos se incrementa en este periodo, por lo cual son clasificados fuera de una condición de pobreza en cualquiera de las tres líneas. Sin embargo durante 2005 el número de pobres crece, e inclusive lo hace de manera grave en pobreza extrema. Es decir que el nivel de ingresos de dicha población debió caer de manera brusca, aun cuando seguían recibiendo los apoyos monetarios del programa. Esto parece en primera instancia incongruente. Sin embargo, es claro que existen otros factores que no solo tienen que ver con el ingreso monetario, y que están influyendo en esta doliente social. Estos son parte integrante del fenómeno pero no logran surgir de forma clara, ya sea porque simplemente no se están considerando, o porque se les deja intencionalmente de lado.

### **3.1.2 Resultados redistributivos 2000-2006**

Diversos personajes del ámbito político y académico atribuyen a la política social y al programa Oportunidades del periodo foxista, el favorable cambio estadístico de la pobreza cuando “*nueve millones de mexicanos salieron de ese extremo dolor*”<sup>38</sup>. El objetivo de este apartado es demostrar que dicha afirmación, es no solo errónea, sino que el decrecimiento de la pobreza durante el periodo es relativo. Las conclusiones derivadas de ejercicios estadísticos suelen quedar incompletas al omitir diversos factores que conforman el complejo fenómeno. El análisis de la desigualdad distributiva, y por tanto de la pobreza, no puede descansar únicamente en un simple ejercicio de medición cuantitativa, sin antes tomar en cuenta los factores de origen cualitativo que influyen en el complejo fenómeno social, y que generalmente son omitidos.

---

<sup>38</sup> Palabras de Josefina Vázquez Mota durante un discurso como aspirante a la presidencia, el 10 de Mayo de 2012

A partir de esta comprensión teórica, a continuación se presenta un análisis directo de la distribución del ingreso durante el periodo 2000-2006. Esto mediante las herramientas matemáticas comúnmente utilizadas, pero además tratando de analizar el contexto de las cosas e incorporando variables usualmente apartadas de los análisis.

Existen diversos métodos matemáticos para medir la desigualdad distributiva en una economía monetaria como la nuestra. Uno de ellos consiste en calcular la relación que guarda el ingreso medio del decil más rico de la población respecto del decil más pobre. En el año 2000 por ejemplo, el ingreso corriente promedio de los hogares para el 10% más rico, era 25 veces el correspondiente al del 10% más pobre. Para 2006 esta distancia se redujo a 20 veces aproximadamente, una mejora pero con una diferencia aún muy grande. Para aclarar mejor este punto, basta con decir que sería necesario multiplicar por 20 los ingresos de un hogar ubicado en el primer decil, para que éste tenga un nivel de ingresos igual al del décimo decil. En este sentido la disparidad es notoria, el esfuerzo económico que requiere un hogar para alcanzar niveles de bienestar similares implica que tendrían que transcurrir 20 veces más días, horas o años para alcanzar un mismo objetivo material.

**Tabla 3.7**

**Equivalencia de ingresos en México (proporciones respecto del primer decil)**

Decil	Año	
	2000	2006
I	1.00	1.00
II	1.74	1.73
III	2.38	2.28
IV	3.03	2.84
V	3.76	3.47
VI	4.67	4.18
VII	5.83	5.18
VIII	7.40	6.51
IX	10.51	8.88
X	25.36	20.01

Fuente: Elaboración en base a la Enigh 2006

Otro indicador de medición es el coeficiente de Gini, comúnmente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso<sup>39</sup>. En nuestro país el coeficiente de Gini pasó de 0.480 en el año 2000, a 0.446 en 2006, lo que muestra a primera vista una mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo,

<sup>39</sup>El índice de Gini es un indicador que va de 0 a 1: mientras sea más cercano a cero significa que la distribución del ingreso es mejor, en tanto que valores más cercanos a uno implican niveles mayores de desigualdad.

durante los seis años el comportamiento del indicador no es constante y existen fluctuaciones de avance y retroceso.

**Tabla 3.8**  
**Coefficiente de Gini en México de acuerdo al Ingreso corriente total (2000-2006)**

Año	2000	2002	2004	2005	2006
Coefficiente de Gini	0.4797	0.4532	0.4551	0.4577	0.4458

Fuente: Elaboración en base a las Enigh 2000, 2002, 2004,2005 y 2006

Para tener una noción más clara de cómo se concentra el ingreso, basta señalar que en 2006 el 10% más favorecido de los hogares acumulaba el 35.68% del ingreso disponible, mientras los hogares ubicados en los deciles del I – VI sólo acumulaban el 27.64%. A pesar de ello, el balance del periodo habría sido positivo al reducir la desigualdad distributiva; la acumulación del ingreso en el 10% más rico disminuye, mientras que el de la mayoría de la población se incrementa.

No obstante, esta aparente reducción de la desigualdad no demuestra una eficiencia de la política social. El ingreso del 10% más pobre tiene un comportamiento errático, este solo acrecienta su acumulación en el ingreso en 0.26 puntos porcentuales al final del sexenio, siendo así el peor comportamiento entre los deciles que crecieron.

**Tabla 3.9**  
**Acumulación de ingreso corriente total (porcentaje por deciles agrupados)**

Deciles	Año				
	2000	2002	2004	2005	2006
I – VI	25.25%	26.99%	26.94%	26.74%	27.64%
VII-IX	36.13%	37.46%	36.86%	36.77%	36.68%
X	38.62%	35.56%	36.19%	36.49%	35.68%

Fuente: Elaborado en base a datos de la Enigh 2006

La mejoría en la distribución del ingreso no contiene una trayectoria constante y presenta fluctuaciones de avance y retroceso. Incluso los mismos datos de la Enigh pueden manipularse para evidenciar la inestabilidad de los “avances” distributivos. Un ejemplo de ello es utilizar el ingreso corriente monetario en lugar del ingreso corriente total, para tomar así en cuenta el ingreso de los hogares solo por concepto de remuneraciones y transferencias monetarias. De esta manera el valor de los índices de desigualdad cambian totalmente. El índice de Gini para el 2006 sube su valor a 0.473, casi tres puntos

más que el medido con el ingreso corriente total; mientras que la mejora en el coeficiente de Gini al final del sexenio es menor que la anterior.

**Tabla 3.10**

**Coeficiente de Gini en México de acuerdo al ingreso corriente monetario (2000-2006)**

Año	2000	2002	2004	2005	2006
Coeficiente de Gini	0.501	0.479	0.479	0.483	0.473

Fuente: Elaborado en base a la Enigh 2006

La equivalencia de los ingresos es muy diferente entre las dos mediciones. La que es estimada por el ingreso corriente monetario nos dice que es necesario multiplicar por 29.88 los ingresos de un hogar ubicado en el primer decil, para obtener el ingreso promedio del décimo decil. Mientras que la acumulación del ingreso muestra que los deciles I a VI acumulan el 25.67% del ingreso, del VII al IX lo hacen en 37.22%, y finalmente el ultimo decil acumula el 37.11% del total.

**Tabla 3.11**

**Equivalencia de ingresos corrientes monetarios en México (respecto del primer decil)**

Decil	Año	
	2000	2006
I	1.00	1.00
II	2.16	2.16
III	2.99	3.02
IV	3.88	3.84
V	4.92	4.77
VI	6.21	5.88
VII	7.76	7.30
VIII	10.11	9.48
IX	14.64	13.19
X	35.63	29.88

Fuente: Elaborado en base a la Enigh 2006

**Tabla 3.12**

**Acumulación del ingreso corriente monetario (porcentaje por deciles agrupados)**

Deciles	Año				
	2000	2002	2004	2005	2006
I – VI	23.69%	25.18%	25.21%	25.00%	25.67%
VII-IX	36.41%	37.65%	37.31%	36.85%	37.22%
X	39.90%	37.16%	37.48%	38.16%	37.11%

Fuente: Elaborado en base a la Enigh, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006

En este sentido, medir la distribución del ingreso por medio del ingreso corriente monetario (renta, transferencias, trabajo subordinado, trabajo independiente) permite apreciar mejor la fuente de ingresos de los hogares. Los ingresos corrientes no monetarios (autoconsumo, pago en especie, regalos, alquiler de la vivienda)<sup>40</sup> suelen ser más inestables por su misma certeza de representación monetaria. En cambio, los ingresos corrientes monetarios representan mejor la actividad económica de los hogares, guardando mayor concordancia con la teoría en cuanto a pago de los factores productivos se refiere.

En este sentido, al ser el pago al factor trabajo la principal fuente de ingresos de la clase desposeída, resulta clara la desigualdad creciente en el ingreso a medida que el desempleo y la caída salarial se incrementan. Por ello, un cambio en la redistribución del ingreso sigue estando en función de la mejora en el nivel de empleo y del salario que se paga a los trabajadores.

Respecto al nivel de empleo y salario del periodo 2000-2006, podemos decir que el primero tuvo un balance negativo al final del mismo. La Población Económicamente Activa (PEA) creció a una tasa del 6.85% de 2001 a 2005; sin embargo la población ocupada lo hizo en 5.36% y la población desocupada aumentó en 118.02 por ciento, evidenciando así el déficit que en el mercado de trabajo se suscitó durante el sexenio.

**Tabla 3.13**  
**Indicadores del mercado de trabajo, México 2001- 2006(Miles de personas)**

Año	PEA	Ocupados	Desocupados	Tasa de crecimiento del desempleo (%)
2001	40,072.90	39,218	687	---
2002	41,085.70	40,117	784	14.11
2003	41,515.70	40,469	883	12.62
2004	43,398.80	42,089	1,093	23.78
2005	42,818.60	41,321	1,497.8	37.03
2006			1,598.0	6.68
<b>Tasa de crecimiento del periodo</b>	<b>6.85%</b>	<b>5.36%</b>	<b>118.02%</b>	

Fuente: JIMENEZ Oscar, "La desilusión sexenal", Universidad de Guadalajara, p. 332 con datos del INEGI.

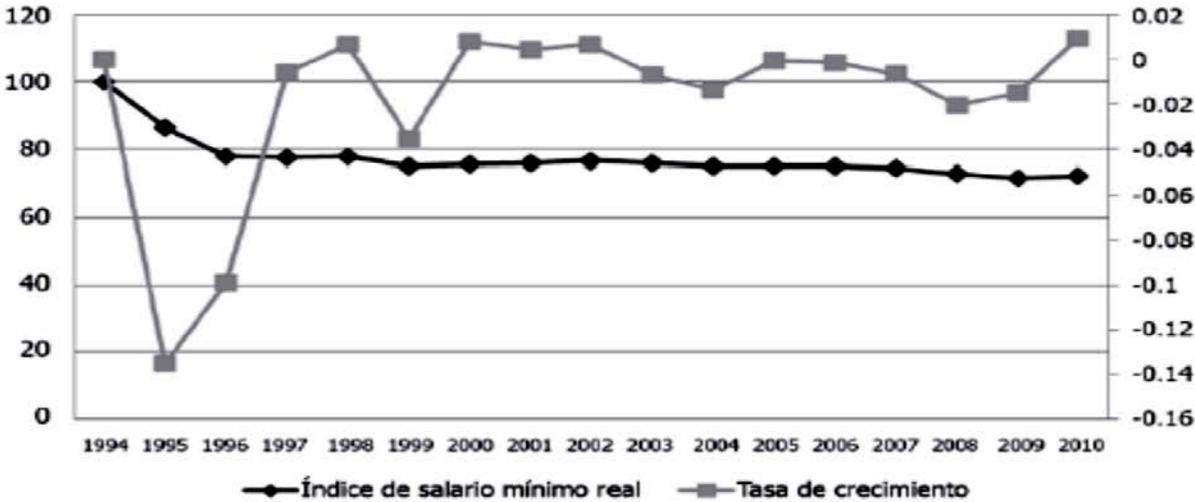
De igual forma, se acrecentó la subcontratación y se redujo el pago de contribuciones al IMSS y al Infonavit, por lo que al final del periodo menos del 40 por ciento de la población poseía algún tipo de

<sup>40</sup>Cfr. ENIGH 2006, Hogares por la composición del ingreso total

seguridad social. Esto significó una pérdida del salario indirecto y un incremento de la explotación laboral, por el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores.

Así mismo, el salario mínimo real experimentó tasas de crecimiento negativas y una tendencia a la baja en comparación con el sexenio anterior. Como puede observarse en la gráfica 3.4, pese a que hay años en los que la tasa de crecimiento del salario es positiva, el incremento es insuficiente para contrarrestar la caída que se presenta desde años atrás.

**Gráfica 3.4**  
**Índice del salario mínimo real. Promedio anual (1994 = 100)**



Fuente: [INCIDE Social, con información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos \(Conasami\)](#)

De acuerdo con el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, el precio de la Canasta Obrera Indispensable (COI)<sup>41</sup> se incrementó durante el sexenio de Fox. La caída del salario y su poder adquisitivo en 22.8% durante el periodo, demuestran la desvalorización de la fuerza de trabajo. Según el CAM, para 2006 se necesitaba de una jornada laboral de 47 horas 40 minutos para poder reproducirse como fuerza de trabajo. Esto resulta relevante si se le compara con el periodo zedillista cuando el tiempo de trabajo para adquirir la COI al final del sexenio era de 36.58 horas.

<sup>41</sup> La Canasta Obrera Indispensable (COI) es una Canasta Básica Real (CBR) conformada por 35 bienes y servicios: 27 alimentos, 3 productos para el aseo personal y del hogar, transporte, energía eléctrica y gas doméstico. Para el uso y consumo por día, para una familia mexicana conformada por 5 personas; 2 adultos, un joven y dos niños. La COI no incluye renta de Vivienda, gastos en Educación, Salud, Vestido y Calzado, Recreación y Cultura.

**Tabla 3.14**  
**Salario y Canasta Básica 1994-2006**

Fecha	Salario mínimo nominal diario	Precio de la COI
1° de Dic. 1994	15.27	34.13
1° de Dic. 2000	37.89	173.24
2° de Ene. 2006	48.67	288.23

Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía, UNAM, Abril 2006

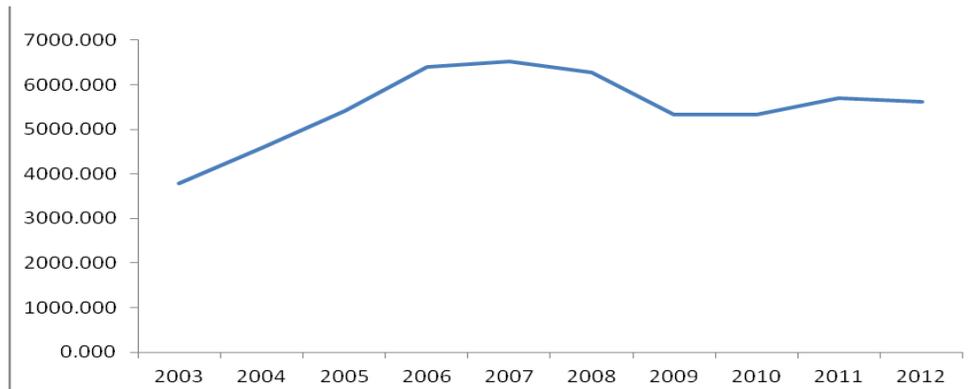
Por otra parte y siguiendo el análisis de estructura de los ingresos en el país, es importante señalar que los resultados de la ENIGH 2006 indican que los hogares más pobres poseen una mayor dependencia de las transferencias, como son las jubilaciones, remesas, donativos y becas. Para el promedio nacional de hogares, este rubro significó 17,8% del ingreso corriente total, mientras que para el decil más pobre este concepto representó el 36,3% de sus ingresos totales. Más de la tercera parte de los ingresos de los hogares pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada para dicho periodo (Jusidman 2009 p. 195).

En este sentido, es claro que la mejora en los indicadores distributivos provino de las transferencias, dada la degradación del empleo y los salarios durante el sexenio. Sin embargo, es válido cuestionar que tipo de transferencias es la que realmente produjo este cambio. Al respecto, varios autores aseguran que el notable incremento de las remesas enviadas por trabajadores migrantes a sus familias, constituye la principal razón de mejoría en el ingreso de los hogares<sup>42</sup>. Estas alcanzaron su nivel más alto en 2007, después de un periodo de crecimiento de cinco años. Esta bonanza de ingresos confirmó que la migración a Estados Unidos se convirtió en una importante válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano y constituye aun una fuente importante de ingresos para las familias que se quedan en el país (ibídem).

Si bien las remesas pudieron ser un importante paliativo para la desigualdad y la pobreza en el periodo, es prioridad de este apartado analizar la parte de las transferencias del gobierno, específicamente las correspondientes al programa Oportunidades, el principal baluarte de la política social foxista. Para poder evaluar su impacto distributivo es necesario separar el ingreso total de los hogares, de la cantidad que efectivamente se distribuye mediante las transferencias del programa.

---

<sup>42</sup>Otra razón que encuentra Jusidman, es “el involucramiento de los campesinos pobres en las actividades del narcotráfico, y de los más jóvenes integrándolos ejércitos clandestinos del crimen organizado” (Jusidman, 2009, p.195).

**Gráfica 3.5****Ingreso por remesas familiares (millones de dólares), 2003-2012**

Fuente. Elaboración propia en base al Banco de Información Económica. INEGI. Series históricas

A partir de 2002, en la ENIGH se captan en forma detallada las transferencias recibidas por las familias, desglosándolas por tipo de transferencias y su fuente, ya sea nacional o proveniente de otros países; en el caso de las transferencias gubernamentales las desglosa por tipo de programa, dando mayor importancia en este caso a los programas Procampo y Oportunidades.

**Tabla 3.15**

**Hogares por la composición de las principales fuentes de su ingreso corriente en transferencias trimestral según deciles de hogares 2006 (miles de pesos)**

Deciles		Tipo de transferencia					Total
		Jubilaciones y Pensiones	Programa Oportunidades y Becas del Gobierno e Instituciones	Beneficio de Procampo	Donativos en dinero del gobierno, instituciones y otros hogares	Ingresos provenientes de otros países	
I	Hogares	191 625	952 174	262 981	1 022 850	181 608	<b>1 880 647</b>
	Ingreso	747 747	880 072	261 377	1 591 649	350 733	<b>3 831 578</b>
II	Hogares	238 005	826 470	170 607	628 429	244 401	<b>1 520 428</b>
	Ingreso	117 8070	996 416	230 755	1 684 936	1 087 868	<b>5 178 045</b>
III	Hogares	232 857	602 085	112 815	569 173	252 343	<b>1 338 660</b>
	Ingreso	1 339 208	793 670	189 817	1 800 150	1 278 488	<b>5 401 333</b>
IV	Hogares	275 066	546 411	97 969	496 026	209 008	<b>1 187 712</b>
	Ingreso	1 688 621	754 366	148 860	1 790 114	1 081 865	<b>5 463 826</b>
V	Hogares	298 855	481 407	112 910	564 920	207 185	<b>1 244 907</b>
	Ingreso	2 140 174	744 300	196 750	2 093 978	1 644 579	<b>6 819 781</b>

VI	Hogares	289 171	365 023	73 448	531 226	213 964	<b>1 118 774</b>
	Ingreso	2 245 919	452 425	169 040	2 177 142	2 336 352	<b>7 380 878</b>
VII	Hogares	340 194	340 797	92 579	382 694	180 721	<b>1 080 811</b>
	Ingreso	3 354 995	653 464	193 764	1 720 929	1 790 073	<b>7 713 225</b>
VIII	Hogares	375 957	226 959	61 463	449 912	153 877	<b>966 637</b>
	Ingreso	4 280 491	365 379	225 771	2 504 516	1 982 497	<b>9 358 654</b>
IX	Hogares	433 356	155 139	27 011	363 463	142 358	<b>898 783</b>
	Ingreso	6 813 632	465 636	132 827	2 557 752	2 617 419	<b>12 587 266</b>
X	Hogares	489 491	106 161	41 260	273 584	73 293	<b>829 497</b>
	Ingreso	17 806 138	551 172	651 169	4 028 666	1 535 420	<b>24 572 565</b>
Totales	Hogares	<b>3 164 577</b>	<b>4 602 626</b>	<b>1 053 043</b>	<b>5 282 277</b>	<b>1 858 758</b>	<b>12 066 856</b>
	Ingreso	<b>41 594 995</b>	<b>6 656 900</b>	<b>2 400 130</b>	<b>21 949 832</b>	<b>15 705 294</b>	<b>88 307 151</b>

Fuente: Elaboración en base a la Enigh 2006

Las transferencias monetarias de Oportunidades son las que tienen un comportamiento más progresivo y de mayor cobertura, respecto de otro tipo de programas. La mayoría de sus beneficiarios se encuentra en los deciles de menores ingresos, a diferencia de otras transferencias que se encuentran mejor distribuidas. De igual manera, llama la atención que la parte de Jubilaciones y Pensiones tenga un desempeño contrario al de Oportunidades, es decir se comporte de manera regresiva. Este evidencia la falta de puestos de trabajo para los deciles más bajos de la población, lo que deriva en una mayor dependencia de las transferencias para su subsistencia.

**Tabla 3.16**

**Porcentaje de hogares por tipo de transferencia por deciles 2006**

Deciles	Jubilaciones y pensiones	Oportunidades	Procampo	Donativos de Gobierno Instituciones y otros hogares	Ingresos de otros países
I	7.22%	35.88%	9.91%	38.54%	6.84%
II	8.97%	31.14%	6.43%	23.68%	9.21%
III	8.77%	22.68%	4.25%	21.44%	9.51%
IV	10.36%	20.59%	3.69%	18.69%	7.87%
V	11.26%	18.14%	4.25%	21.28%	7.81%
VI	10.90%	13.75%	2.77%	20.02%	8.06%
VII	12.82%	12.84%	3.49%	14.42%	6.81%
VIII	14.16%	8.55%	2.31%	16.95%	5.80%
IX	16.33%	5.85%	1.02%	13.69%	5.36%
X	18.44%	4.00%	1.55%	10.31%	2.76%

Fuente: Elaborado en base a la Enigh 2006

Ahora bien, si los deciles los mostramos en función del ingreso corriente monetario, las estimaciones cambian categóricamente. El primer decil, que corresponde a más de 2.65 millones de hogares, vive

prácticamente de transferencias (43% de su ingreso monetario) provenientes principalmente del extranjero. Ello revela el papel que juegan las transferencias para los hogares en pobreza, pero no necesariamente las que emanan de la política social.

La hipótesis de que el programa no cumple realmente una función redistributiva en el ingreso está cerca de comprobarse. Empecemos por señalar que no existe una distribución progresiva de los recursos del programa, a pesar de haber una progresividad en la cobertura. Los hogares de deciles pobres que representan un padrón de beneficiarios más grande, recibieron menos recursos que los hogares de deciles de mayor estratificación.

**Tabla 3.17**

**Porcentaje de hogares por deciles respecto del padrón total de Oportunidades e Ingreso percibido de acuerdo al monto total distribuido por el programa 2006**

<b>Deciles</b>	<b>Hogares</b>	<b>Ingreso</b>
<b>I</b>	20.69%	13.22%
<b>II</b>	17.96%	14.97%
<b>III</b>	13.08%	35.88%
<b>IV</b>	11.87%	11.33%
<b>V</b>	10.46%	11.18%
<b>VI</b>	7.93%	6.80%
<b>VII</b>	7.40%	9.82%
<b>VIII</b>	4.93%	5.49%
<b>IX</b>	3.37%	6.99%
<b>X</b>	2.31%	8.28%

Fuente: Elaboración en base a Coneval y la Enigh 2006

Esto evidencia, en parte, que el programa Oportunidades no funciona en verdad como un programa de combate a la pobreza, ni tampoco cumple una función redistributiva del ingreso. Para corroborarlo, es necesario medir el efecto que ejercen las transferencias del programa en el ingreso corriente total de los hogares mediante la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini.

Los resultados obtenidos se presentan de manera sistemática: se muestran los cambios en los ingresos corrientes totales de los deciles, restando primero el total de las transferencias y posteriormente quitando únicamente las transferencias del programa Oportunidades. Así la primera tabla refleja la estructura del ingreso corriente total que excluye todo tipo de transferencias provenientes del gobierno y de otros hogares (nacionales y del exterior). En la segunda tabla se presenta la estructura de ingresos sin las trasferencias provenientes del programa de Oportunidades,

por lo que la diferencia entre esta última y la del ingreso corriente total se vincula directamente al desempeño redistributivo del programa.

**Tabla 3.18**

**Ingreso corriente total promedio por hogar trimestral sin transferencias<sup>43</sup> por deciles 2000-2006  
(precios constantes 2006)**

Deciles	Año				
	2000	2002	2004	2005	2006
<b>Total</b>	<b>26 364</b>	<b>25 647</b>	<b>26 179</b>	<b>27 333</b>	<b>28 050</b>
<b>I</b>	1 578	1 670	1 696	1 846	1 878
<b>II</b>	4 981	4 948	5 306	5 471	5 857
<b>III</b>	7 950	8 369	8 667	9 064	9 436
<b>IV</b>	10 951	11 447	11 831	12 317	12 722
<b>V</b>	14 195	14 701	15 019	15 604	16 203
<b>VI</b>	18 194	18 515	18 752	19 572	20 520
<b>VII</b>	23 266	23 486	23 750	24 984	25 833
<b>VIII</b>	30 115	30 595	30 964	32 450	33 780
<b>IX</b>	43 545	43 676	44 034	44 950	46 989
<b>X</b>	108 870	99 060	101 768	107 069	107 285

Fuente: Elaboración en base a las Enigh 2000, 2002, 2004,2005 y 2006

**Tabla 3.19**

**Ingreso corriente total promedio por hogar trimestral sin Oportunidades por deciles 2000-2006  
(precios constantes 2006)**

Deciles	Año				
	2000 <sup>44</sup>	2002	2004	2005	2006
<b>Total</b>	<b>30520</b>	<b>29804</b>	<b>30799</b>	<b>31642</b>	<b>33876</b>
<b>I</b>	4525	4978	4862	4973	7394
<b>II</b>	7970	8768	8955	9082	12059
<b>III</b>	11064	11828	12171	12325	14127
<b>IV</b>	14024	14805	15361	15452	18036
<b>V</b>	17557	18265	18571	18894	21146
<b>VI</b>	21913	22320	22749	23488	25068
<b>VII</b>	27353	27324	28320	29085	31782
<b>VIII</b>	34848	35714	36062	37225	39733
<b>IX</b>	49715	48942	50072	51225	52959
<b>X</b>	116233	105098	110871	114674	116666

Fuente: Elaboración en base a las Enigh 2000, 2002, 2004,2005 y 2006

<sup>43</sup> No se consideran los ingresos por transferencias del gobierno (becas, oportunidades, etc.), transferencias de instituciones privadas (beneficencia) y transferencias de otros hogares, (regalos, remesas).

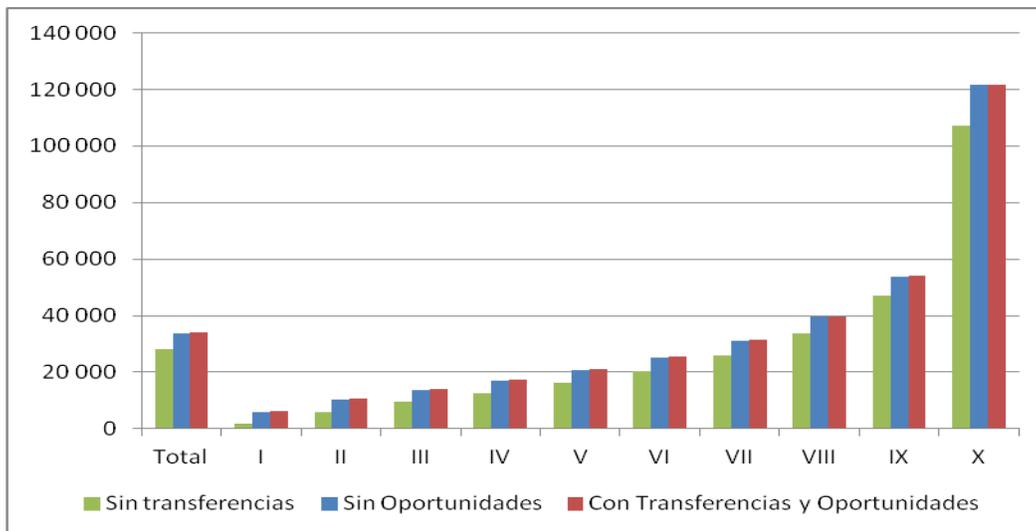
<sup>44</sup> Para el año 2000 se incluye el monto de beneficio del Progreso en lugar de Oportunidades

**Tabla 3.20**  
**Coefficiente de Gini en México antes y después de Oportunidades (2000-2006)**

	2000	2002	2004	2005	2006
<b>Ingreso corriente total</b>	0.4797	0.4532	0.4551	0.4577	0.4458
<b>Ingreso sin Oportunidades</b>	0.4822	0.4533	0.4587	0.4622	0.4496
<b>Ingreso sin transferencias</b>	0.5262	0.5064	0.5053	0.5057	0.4998

Fuente: Elaboración en base a las Enigh 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006

**Gráfica 3.6**  
**Ingreso corriente total promedio por hogares 2006**



Fuente: Elaborado en base a la Enigh 2006

A través de los datos que nos arroja este ejercicio comparativo se puede concluir lo siguiente: las transferencias son fundamentales para el decil de los ingresos más bajos, principalmente las remesas del exterior y las efectuadas entre los hogares nacionales. El impacto distributivo de las remesas del exterior contribuye con cerca de la mitad del monto redistribuido. Sin ningún tipo de transferencia el ingreso del primer decil solamente participaría con 0.6% del ingreso, con las transferencias su ingreso se eleva a 1.78% del ingreso total. El impacto de las transferencias se ubica en los primeros seis deciles, que incrementan su participación y los dos últimos deciles (IX y X) reducen la suya, el decil VI en cambio permanecen sin cambio.

**Tabla 3.21**

**Equivalencia de ingresos en México antes y después de Oportunidades 2006 (proporciones respecto del primer decil)**

Decil	Tipo de equivalencia		
	Ingreso total	Ingreso Sin Oportunidades	Ingreso Sin Transferencias
I	1.00	1.00	1.00
II	1.73	1.75	3.12
III	2.28	2.33	5.02
IV	2.84	2.92	6.77
V	3.47	3.58	8.63
VI	4.18	4.34	10.93
VII	5.18	5.37	13.75
VIII	6.51	6.78	17.99
IX	8.88	9.25	25.02
X	20.01	20.87	57.12

Fuente: Elaborado en base a la Enigh 2006

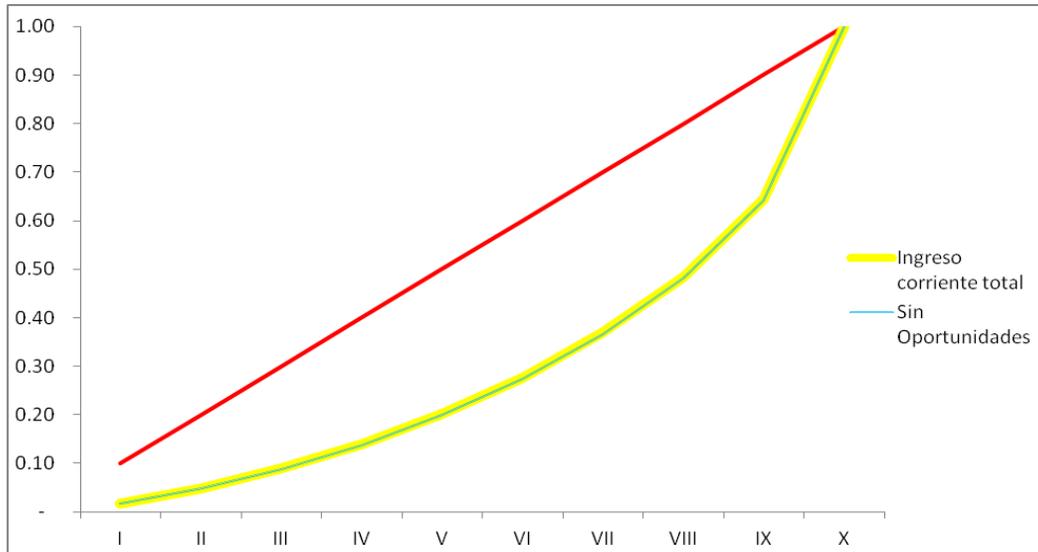
El cuadro anterior muestra que las transferencias representan un alivio para aquellos hogares cuyo ingreso no depende de una situación de empleo formal. Sin embargo no se puede decir lo mismo de las transferencias del programa Oportunidades, estas solo contribuyen a reducir la desigualdad de ingresos entre el decil I y X en apenas 0.86 veces el ingreso de este último.

Los resultados obtenidos demuestran que el monto del programa Oportunidades ejerce un efecto redistributivo del ingreso casi nulo sobre los hogares que lo perciben. Los primeros cinco deciles solo logran mejorar su acumulación del ingreso en menos de medio punto porcentual, los deciles VI y VII permanecen casi igual, en tanto los últimos tres deciles VIII, IX y X disminuyen su ingreso en menos de medio punto porcentual. La curva de Lorenz muestra gráficamente esta insuficiencia redistributiva:

El comportamiento de la curva no difiere en casi nada cuando se eliminan las transferencias del programa Oportunidades del ingreso corriente total. La desigualdad distributiva del periodo no cambia gracias a la intervención del gobierno y su programa de combate a la pobreza, por lo cual, se desmitifica el discurso que aseguraba la reducción de la misma por medio de la política social de estos seis años.

**Gráfica 3.7**

**Curva de Lorenz del Ingreso corriente total y curva de Lorenz del ingreso sin Oportunidades  
2006**



Fuente: Elaboración en base a la Enigh 2006

Si bien las estadísticas muestran que al final del periodo de 2000-2006 existe una reducción de la pobreza, no es posible argüir que esta fue resultado de la política social. Las mismas evidencias revelan que el incremento y la disminución de la pobreza dependen de las actividades (formales e informales) de los hogares, las cuales obedecen al comportamiento de la economía (no solo la nacional). La inconsistente reducción de los indicadores durante el sexenio, comprueba que la política social *marginal-residual* no ejerció ninguna acción paliativa ni de contención contra los efectos de expulsión y exclusión acelerada que ejerció la dinámica capitalista en su fase neoliberal.

Los datos presentados son muestra de que la desigualdad y por tanto la pobreza, son fenómenos relativos en los que se puede estar experimentando tendencialmente un incremento de estos, a pesar de que se estén reduciendo de forma aparente. El incremento de las remesas durante el periodo, nos habla de hecho de un incremento de la pobreza en el país. Las restringidas oportunidades de empleo, así como la degradación de los salarios, contrastan con la creciente obtención de ganancias capitalistas para un grupo cada vez más reducido. Esta concentración del ingreso aunada al aumento del flujo migratorio, demuestran que la pobreza en realidad se incrementó.

Este “gobierno del cambio” se esmeró en atender los rubros de la asistencia social, intentando resolver los problemas de la pobreza que derivan de una situación de emergencia. Sin embargo, los recursos acrecentados en el *desarrollo de capacidades* son insuficientes si no se atienden al mismo tiempo las vertientes que tienen que ver con el empleo. La marginal creación de puestos de trabajo y la precarización de los mismos durante el periodo, no permitió una ampliación de cobertura de la protección social a los trabajadores informales. En lugar de eso, el componente de *creación de oportunidades* se alineó a los preceptos del modelo neoclásico, donde las libres fuerzas del mercado determinan el equilibrio en el mercado de trabajo y la intervención del Estado es tolerable, únicamente para resolver y/o eliminar los obstáculos que posibilitan la *Tasa Natural de Desempleo*.

### **3.2 La Política Social de 2006 a 2012**

Los supuestos logros obtenidos durante el foxismo aseguraron la continuidad del programa Oportunidades para el siguiente sexenio panista. Por ello, el nuevo gobierno a cargo de Felipe Calderón (2006-2102), en medio de un clima político complicado por el proceso electoral de Julio de 2006<sup>45</sup>, se comprometió a fortalecer los distintos componentes del programa de transferencias condicionadas para “seguir disminuyendo” los índices de pobreza en el país.

La estrategia quedaría plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) donde se señala que la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, permitía a las personas participar activamente en la economía dinámica y aprovechar los beneficios que esta les ofrece. En este sentido, la política social enfatizaría, entre otras cosas: focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos; instrumentar sistemas de evaluación y seguimiento; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas para resolver el problema de la pobreza atacando las causas y no sólo sus efectos inmediatos; y vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar la duplicad de esfuerzos. Estipula que: lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos

---

<sup>45</sup>Las elecciones de 2006 resultaron ser las más cerradas de la historia, cuando el presidente electo Felipe Calderón Hinojosa consigue la victoria con un margen de apenas 0.56% de los votos, sobre el candidato de la “izquierda” por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador. Este resultado generó descontento entre los simpatizantes perredistas y el propio candidato, alegando fraude electoral y denunciando irregularidades durante el proceso, reforzando así un clima de inestabilidad política que durante el foxismo se había desarrollado.

plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 143-144).

Como señala (Cabrera, 2011, p.60), algo que podemos observar de este y el anterior Plan de Nacional de Desarrollo (2001-2006), es que en ambos sobresale el esfuerzo individual como el medio para conseguir el bienestar. Sin embargo, este énfasis puesto en el desarrollo de capacidades que supuestamente genera igualdad de oportunidades, relega de responsabilidades al Estado para generar el bienestar de la población, transfigurando dicho compromiso a una mera cuestión de superación personal.

Si bien, se relega de responsabilidades al Estado para con el bienestar de la población, existe una tendencia por incrementar el gasto social en los últimos años, lo que contradice, en apariencia, el enunciado anterior. Sin embargo, debemos señalar que dicho incremento no desvirtúa la naturaleza *marginal-residual* de la política social, puesto que el gasto total del gobierno, como porcentaje del PIB, ha disminuido constantemente, por lo que en realidad “se trata de una redistribución de recursos en la que parte del presupuesto que se destinaba a fomento económico ahora se asigna a desarrollo social. Este cambio se encuentra influido por el paradigma neoliberal” (...) “que llevó a reforzar la naturaleza residual y focalista de la política social mexicana” (Cabrera, 2011, pp. 45-46).

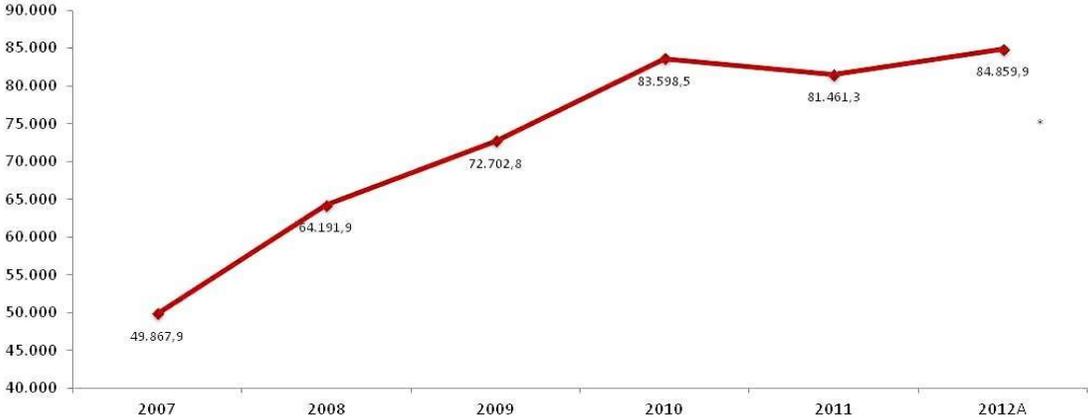
Bajo este paradigma, la política social *calderonista* plantea como uno de sus objetivos principales, el fortalecer la generación de *capital humano*, con el fin de que las personas tengan las habilidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida gracias a su propio esfuerzo. Además, plantea la necesidad de consolidar un vínculo integral y virtuoso entre la política social y la política económica, para insertar a las personas en el ámbito económico por medio del desarrollo de capacidades productivas, la inserción al mercado laboral, la creación de infraestructura productiva social y la mejora de las condiciones de vida en las comunidades (SEDESOL, Informe de redición de cuentas de la Administración Pública Federal, 2012, pp. 11-12).

A pesar del discurso oficial, en la estrategia de combate a la pobreza prevalecen diversas contradicciones que deslegitiman la persecución de los objetivos planteados. Una de ellas es que el vínculo entre política social y política económica que mencionan ya existe, pero es totalmente contrario al círculo virtuoso que plantean: es precisamente la transmutación de la política económica a su forma neoliberal, la que rige la restricción del mercado laboral y la degradación en la calidad de vida de las comunidades, por tanto incrementa la pobreza; mientras que el papel de la política social, es elevar la

capacidad productiva de las personas en situación de pobreza que no podrán insertarse a este mercado laboral contraído, generando desempleados mayormente capacitados que presionan aún más los salarios a la baja. De ahí que la redistribución de recursos del presupuesto por parte del Estado, se dirija de manera creciente hacia el desarrollo social y no al fomento productivo, pues este permite, por un lado atender de manera paliativa los problemas de pobreza creciente, y por otro incrementar la ganancia empresarial por disminuir los costos de la mano de obra.

El gasto en Desarrollo Social de 2007 a 2012 se incrementó en 34 mil 992 mdp, a una tasa de crecimiento media anual de 11.2 por ciento, siendo esta la cuarta más alta entre las variaciones de los 38 rubros que integran el Gasto Neto Total, y acumulando al quinto año un incremento de 70.2 por ciento (Ricárdez, 2012, p. 87). La mayor parte de este incremento se concentra en cuatro de los 34 programas presupuestarios que administra el ramo de Desarrollo Social: Programa Oportunidades (16 mil 315.3 mdp), Programa 70 y más (11 mil 254.1 mdp), Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (5 mil 128.6 mdp), Programa de Apoyo Alimentario (3 mil 722.5 mdp). Entre ellos se concentra el 75.7 por ciento de los recursos que se le asignaron al ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2012<sup>46</sup>.

**Gráfica 3.8**  
**Desarrollo Social. Gasto Neto Devengado del Sector Público 2007-2012**  
**(Millones de pesos de 2012)**



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012), Finanzas Públicas, Cámara de Diputados , Vol. 4, no 7, p. 88

<sup>46</sup>Cfr. Ricárdez, Ariel (2012), Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012, en Finanzas Publicas, Volumen 4, Número 7, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México 2012

En este sentido, el gasto social de combate a la pobreza seguiría la misma tendencia al alza del sexenio anterior, dando igualmente mayor prioridad al *desarrollo de capacidades* por encima de *creación de oportunidades*. Incluso a partir de 2007 dejaron de clasificarse las vertientes de: Generación de opciones de ingreso, Desarrollo de patrimonio, y Protección social, que veíamos el sexenio anterior dentro de la estrategia. En su lugar se incorporaron: Grupos sociales vulnerables, Desarrollo regional y Desarrollo urbano.

**Tabla 3.22**

**Gasto federal para la superación de la pobreza por estrategia (Millones de pesos)**

Año	Desarrollo de Capacidades Básicas	Grupos Sociales Vulnerables	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano
2007	78,945.6	10,823.4	62,234.6	7,170.7
2008	94,904.2	15,595.2	83,064.5	9,781.4
2009	109,411.9	20,182.5	96,271.5	10,343.2
2010	136,175.2	21,417.5	100,267.9	13,299.0
2011	141,880.4	21,825.9	105,473.7	12,069.4
2012	153,425.3	28,850.9	120,226.3	14,574.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sexto Informe de Gobierno FCH, Anexo Estadístico

Por su parte, el gasto federal del programa Oportunidades alcanzaría un crecimiento de 78% de 2006 a 2012, manteniendo tasas de crecimiento en todos los años del gobierno, aunque no constantes en cada uno de ellos. Así mismo, su participación porcentual dentro del ramo del Desarrollo Social se incrementaría, al pasar de 37.4 por ciento en 2007 a 41.2 en 2012. Sobresale que los años con mayores tasas de crecimiento del programa, coinciden con el periodo más inestable de la última crisis mundial de 2008, a pesar de que el gasto total del gobierno se redujo durante dicha contracción económica.

Lo mismo sucede con el número de beneficiarios del programa, pues después de mantener la meta foxista de cinco millones de familias hasta 2007, tres años después ese número se había incrementado en más de 800 mil nuevas familias incorporadas al padrón de beneficiarios. Los efectos de la crisis plantearon la necesidad de añadir más personas al programa por un incremento en los niveles de pobreza. Una cantidad más grande de personas fueron cubiertas por el asistencialismo del programa durante ese complicado periodo.

**Tabla 3.23 (a)****Gasto Federal en el Programa Oportunidades 2006-2012 (precios corrientes)**

Periodo	Gasto Total (miles de pesos)	Tasa de Crecimiento anual (porcentaje)
2006	33,525.7	0.0
2007	36,769.2	9.7
2008	41,706.5	13.4
2009	46,698.9	12.0
2010	57,348.9	22.8
2011	59,119.2	3.1
2012	59,653.8	0.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sexto informe de gobierno FCH, anexo estadístico

**Tabla 3.23 (b)****Beneficiarios del Programa Oportunidades a nivel nacional (2006-2012)**

Periodo	Número de Familias Beneficiarias	Tasa de Crecimiento anual (porcentaje)
2006	5,000,000	0.0
2007	5,000,000	0.0
2008	5,049,200	1.0
2009	5,209,300	3.2
2010	5,819,000	11.7
2011	5,827,300	0.1
2012	5,464,700	-6.2*

\* Para Beneficiarios de 2012 las cifras corresponden al bimestre de mayo-junio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sexto informe de gobierno FCH, anexo estadístico

Este incremento presupuestal y de cobertura del programa Oportunidades se presentó como una forma de consolidar la política social *marginal – residual*, en detrimento de otros programas enfocados a la *generación de oportunidades* como el Programa de Opciones Productivas. Dicho programa presenta una baja considerable de su, ya insuficiente, número de beneficiarios durante el gobierno de Felipe Calderón. De 2006 a 2011 la cobertura de personas desciende en 130 mil familias de las 180 mil totales que había al comienzo del periodo, para acumular una tasa de caída del 224 por ciento. Esto revalida la redistribución de recursos presupuestales de fomento económico hacia el desarrollo social que señalamos arriba.

**Tabla 3.24**

**Beneficiarios del Programa Opciones Productivas a nivel nacional (2006 – 2011)**

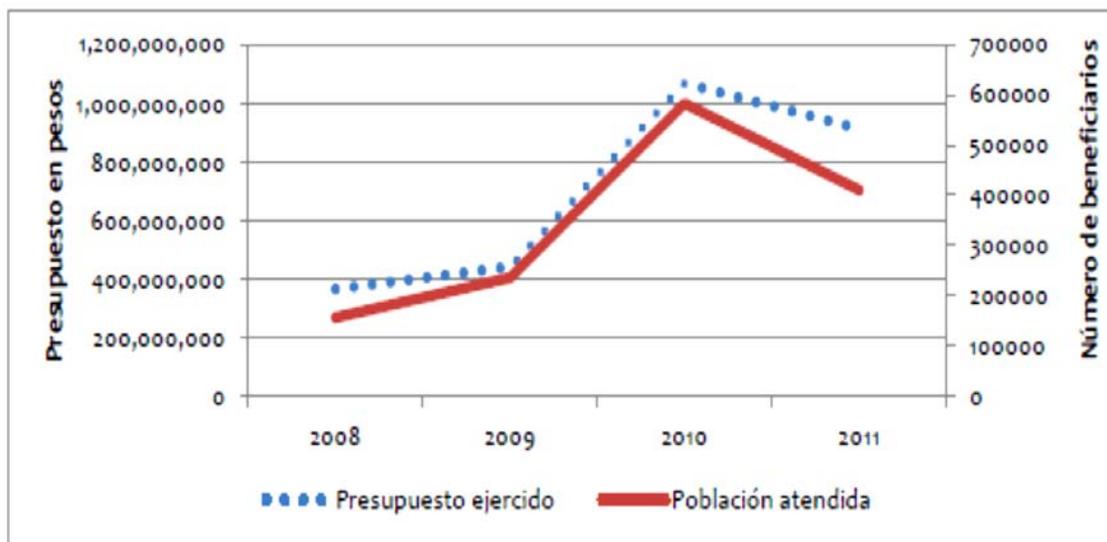
Periodo	Número de Personas Beneficiarias (Miles)	Tasa de Crecimiento anual (porcentaje)
2006	188.1	0.0
2007	187.5	-0.3
2008	154.2	-17.8
2009	102.2	-33.7
2010	93.1	-8.9
2011	58.1	-37.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sexto informe de gobierno FCH, anexo estadístico

No obstante, resulta interesante que el presupuesto y padrón de beneficiarios del Programa de Empleo Temporal (PET), que había sufrido una caída importante durante la administración de Fox, se hayan recuperado durante este gobierno. Aunque no logró alcanzar el nivel de empleos generados cuando empezó la caída en 2001 (cerca de 1 millón), se lograron generar cerca de 400 mil nuevos empleos más que en 2006. El mayor crecimiento en el presupuesto y beneficiarios del programa se presenta, igual que en Oportunidades, durante el periodo de crisis mundial. A pesar de ello, como podemos observar en la gráfica 3.9, después de dicho periodo de crisis se recobra la misma tendencia negativa emprendida durante el sexenio foxista, por lo cual este solo intentaba responder a la emergencia y no fungir como una política de generación de empleos real.

**Gráfica 3.9**

**Presupuesto y Beneficiarios del Programa de Empleo Temporal (2007 – 2011)**



En este sentido, la recuperación del PET dentro del presupuesto federal del *calderonismo* no encubre su insuficiencia ante los embates económicos, ni, mucho menos la enorme distancia de prioridades que existe entre el *desarrollo de capacidades* y la *creación de oportunidades*; entre el asistencialismo y la generación de empleos, entre las transferencias condicionadas y los salarios dignos. La cantidad de hogares beneficiarios del programa Oportunidades es cercana a 15 veces mayor la cantidad de personas inscritas al PET al final del periodo, mientras que el tamaño del presupuesto es 100 veces más grande para el programa de transferencias condicionadas.

Si bien, parece lógico pensar que programas como Oportunidades y PET hayan tenido un crecimiento presupuestal mayor durante los años más difíciles de la crisis, puesto que el empleo cae y los niveles de pobreza se incrementan, es menester señalar que en los dos años previos al estallido (de 2006 a 2008) ya se presenta un incremento de las personas en situación de pobreza, pasando de 42.9% a 47.8%, es decir de 46.5 a 53.4 millones de personas en términos absolutos. Así mismo la pobreza alimentaria aumentó de 14% a 18.6%, es decir de 15.1 a 20.8 millones de personas, de los cuales 7.5 millones habitaban en zonas urbanas y 13.3 millones en zonas rurales.<sup>47</sup> En cada una de las líneas de pobreza el valor se incrementó en más de 5 millones de personas, una cantidad mayor a la población que logró superar alguna línea de pobreza de 2005 a 2006.

Este saldo negativo al primer tercio de gobierno, significó cierto descalabro para la política social de tipo *marginal-residual* y su estructura institucional. Ello obligó a replantear algunos lineamientos de la estrategia para seguir otorgando la continuidad que, el programa Oportunidades, el componente de *desarrollo de capacidades*, y en general la política social de tipo *marginal-residual* requerían.

El cambio más importante se presentó en el área de medición de la pobreza y la evaluación de los programas que la combatían. Hasta 2006, se manejaba oficialmente la metodología recomendada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). Esta utilizaba, como vimos en el apartado anterior, al ingreso como el único espacio para la evaluación del nivel de vida de los hogares ([CTMP, 2002](#)). Sin embargo, en el contexto de las recomendaciones internacionales y las exigencias de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)<sup>48</sup>, se planteó la necesidad de diseñar una nueva metodología de

---

<sup>47</sup>Fuente: [estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012](#)

<sup>48</sup>El artículo 36 de la LGDS establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico.

medición basada en el carácter multidimensional de la pobreza<sup>49</sup>. Dicha tarea sería encargada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), creado en 2005 con el fin de evaluar y emitir recomendaciones acerca de la política de desarrollo social. El organismo recurrió a expertos como Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto, para finalmente presentar en 2008 la metodología que debe seguirse, hasta el día de hoy, para medir los niveles de pobreza en el país<sup>50</sup>.

La nueva medición se basa en tres dimensiones: 1) el bienestar económico, 2) los derechos sociales y 3) la cohesión social y/o el contexto territorial. Sin embargo la metodología solo toma en cuenta los espacios 1 y 2 para la conceptualización de la pobreza, mientras que el espacio 3 solo se utiliza como una herramienta de análisis sobre el entorno social específico en que se desarrolla la pobreza<sup>51</sup>.

En el espacio del bienestar, se establece una cantidad mínima de recursos monetarios requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. El ejercicio de análisis se lleva a cabo a partir de la conformación de una línea de bienestar (equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria) y una de bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria), a partir de los patrones observados de gasto y consumo que los resultados de la ENIGH arrojan. Las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, son aquellas que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir bienes y servicios que satisfacen sus necesidades básicas; mientras que las personas que se ubican por debajo de una línea de bienestar mínimo, son aquellas que, aun haciendo uso de todo su ingreso, no pueden adquirir los alimentos indispensables para una nutrición adecuada.

Por otro lado, el espacio de los derechos sociales considera que una persona es pobre cuando carece de al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo,

---

<sup>49</sup>De acuerdo con la Cepal “cualquier concepto o medición que incluye más que una dimensión de bienestar o pobreza resulta ser multidimensional” (CEPAL, 2009, p. 16)

<sup>50</sup> Así mismo contó con el apoyo institucional de INEGI quienes, junto con el CONEVAL, elaboraron el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (MCS-ENIGH), el cual permitió obtener la información necesaria para la medición de la pobreza multidimensional del país y las entidades federativas

<sup>51</sup> El Coneval argumenta que “la pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial (ONU, 2004), en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta” (Nayaran et al., 2000: 230), los cuales influyen en las opciones de vida de las personas y, por tanto, en el ejercicio de sus libertades” (CONEVAL, 2010, p. 29)

acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda<sup>52</sup> y acceso a la alimentación.

La conjunción de ambos espacios motivan la siguiente definición de pobreza multidimensional por parte de Coneval: *“una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”* (Coneval, 2010, p. 20).

Por tanto, la medición de la pobreza multidimensional se determina a través de la combinación de los ingresos insuficientes de una persona para la satisfacción de sus necesidades y la carencia en cualquiera de los seis derechos sociales indicados en la LGDS. En la parte del ingreso, se utiliza el ingreso corriente de la Enigh, excluyendo aquellas percepciones poco recurrentes y de difícil disposición, como son los regalos en especie o la estimación del alquiler de la vivienda<sup>53</sup>.

Gráficamente, la medición multidimensional de la pobreza se muestra de la siguiente manera: El eje vertical representa el espacio del bienestar económico, medido por el ingreso de las personas; mientras que el eje horizontal representa el espacio de los derechos sociales, medido mediante el índice de privación social. Por tanto, la población en situación de pobreza multidimensional extrema, sería aquella que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo y a la izquierda del umbral de privación extrema ( $C^*=3$ )<sup>54</sup>, es decir, en el área sombreada con el número 1”.

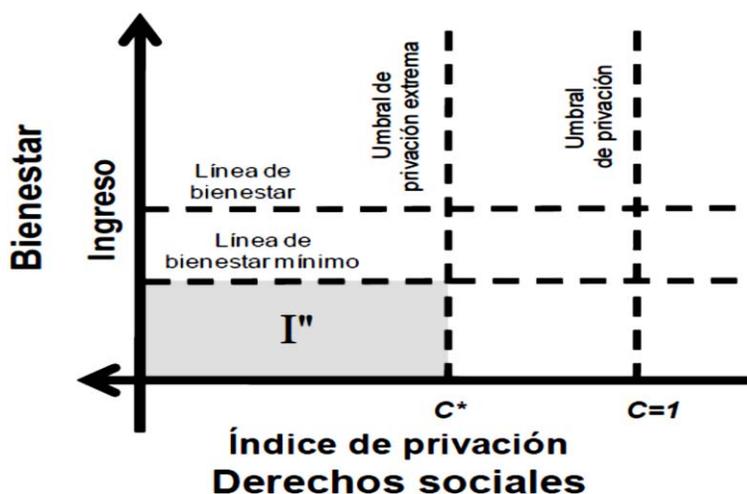
---

<sup>52</sup> Se utilizan los criterios de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para considerar como población en situación de carencia a las personas que residan en viviendas con las siguientes características: El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; No disponen de energía eléctrica; El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea

<sup>53</sup> Algo similar a lo que hicimos nosotros en el análisis del periodo anterior, para medir la distribución del ingreso únicamente por el ingreso corriente monetario.

<sup>54</sup> Se considera privación extrema, cuando una persona carece de tres de los derechos sociales indicados para la medición.

**Gráfica 3.10**  
**Medición de la Pobreza multidimensional extrema**



Fuente: Coneval (2010), Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, p. 26

Según el Coneval, la medición multidimensional es mejor que la medición unidimensional de la pobreza, en el sentido que la segunda se vale únicamente de una línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes que satisfacen las necesidades de los individuos en el mercado. Sin embargo, argumentan que la pobreza se relaciona también con la imposibilidad de disfrutar satisfactores fundamentales que no pueden adquirirse en el mercado, debido a que son considerados como derechos humanos, económicos, sociales y culturales. De esta manera, continúan diciendo, los derechos y bienestar social se asocian al principio de libertad del individuo, reflejando el vínculo contractual entre el Estado, la comunidad y los individuos, con el fin de garantizar el desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar. El cumplimiento de dicho pacto social garantiza la conformación de una sociedad más incluyente<sup>55</sup>.

A pesar de la complejidad en el diseño y elaboración de esta nueva medición, sigue estando presente la concepción de la pobreza en términos absolutos y no en términos relativos, por lo cual esta no refleja la realidad del fenómeno en su totalidad dialéctica. Cualquier medición oficial de la pobreza en el mundo se lleva a cabo estableciendo una canasta de bienes necesarios para determinar un nivel de vida adecuado para las personas, como si la pobreza se tratase de un patrón fijo que puede medirse como cualquier valor establecido en física. Por tanto, se trata de un análisis a-histórico, que no toma

<sup>55</sup>Cfr. Coneval (2010), Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, p. 8

en cuenta el carácter relativo del incremento de la pobreza, bajo el desarrollo de un sistema de producción en un momento determinado.

Por ejemplo, dentro de la misma república mexicana, es absurdo considerar el *rezago educativo* en el estado de Oaxaca, donde existen escuelas rurales con niveles de infraestructura vergonzosos, que considerar el mismo indicador en ciudades con mejor nivel de desarrollo como Monterrey, donde el nivel educativo y condiciones de enseñanza son de los más altos a nivel nacional. Si bien, el Coneval incluye a la cohesión social y/o el contexto territorial como uno de sus espacios de análisis, este solo se utiliza como referencia del entorno en que se desarrolla la pobreza, sin incluirlo dentro de su medición multidimensional.

Los criterios de carencia social que se utilizan para medir la pobreza, son los derechos sociales consagrados hace casi un siglo en la constitución de 1917. Si bien todos ellos continúan siendo vigentes para determinar la barbarie de la pobreza, el desarrollo de las fuerzas productivas durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI, han permitido que surjan nuevas necesidades sociales que permiten medir el incremento de la riqueza general de la sociedad (por ejemplo el acceso a internet que es una forma de acceso al conocimiento) en relación con la miseria. Por ello, esta no puede medirse en base a un patrón fijo de bienes materiales, puesto que el incremento de la riqueza social, en un momento histórico determinado, posibilita evidenciar la separación que existe entre una y otra.

Asimismo, es importante señalar que la medición multidimensional, no solo no incluye nuevas necesidades sociales que determinan el incremento de la pobreza relativa, además excluye de su análisis el componente más importante de los derechos sociales consagrados en la constitución: el derecho al trabajo digno y bien remunerado<sup>56</sup>. Tener un empleo decente es la forma más consistente de inserción en el sistema capitalista, este permitía a los trabajadores en épocas de la posguerra, acceder a un nivel de ingreso suficiente para cubrir las necesidades elementales de su hogar, además de obtener diversos satisfactores sociales por medio de las prestaciones que su salario generaba; ahora dicha legalidad capitalista es incapaz de dotar siquiera de los bienes necesarios para que la población acceda a niveles mínimos de bienestar.

---

<sup>56</sup> El Artículo 123 de la Constitución estipula entre otras cosas, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Además, los derechos sociales son resultado de la lucha de clases y del posicionamiento del trabajo frente al capital, no provienen de la benevolencia del Estado o de lo que dictaminan los organismos internacionales. No debemos olvidar que en México las primeras acciones de política social surgen de la revolución de 1910, posteriormente son los trabajadores organizados los que demandaron el cumplimiento de derechos sociales y laborales, derivando en una alianza corporativa con el gobierno que, si bien fragmentaba los beneficios hacia los trabajadores adheridos al sector público y los sindicatos, esta permitía acceder a un nivel de vida adecuado por medio de los salarios y la seguridad social. Ahora con las reformas hechas al IMSS e ISSSTE (entre otras), esa conquista corporativista ganada por los trabajadores se ha modificado. La sustitución de un sistema de reparto por otro de capitalización basado en cuentas individuales, fortaleció el mercado de valores y de capitales en lugar de beneficiar a los trabajadores, e incluso alejó más aún, la posibilidad de crear un sistema de seguridad social universal e igualitario.

Es por ello, que la medición multidimensional queda incompleta, pues no considera el posicionamiento en las *arenas de poder* por parte de la población, la cual determina que tanto se pueden exigir y conquistar nuevos derechos para superar los niveles de pobreza. Esta favorece el asistencialismo de la política social cuando, a la hora de medir la pobreza y evaluar los programas que la combaten, deja de lado cuestiones fundamentales como el grado de participación política de las personas.

En este sentido, la nueva medición multidimensional oculta el fenómeno de la pobreza, incluso mejor que la medición unidimensional por ingresos, pues reduce las cifras del número de pobres en comparación con los resultados de la medición anterior. Como señalamos arriba, las cifras demuestran un incremento de la pobreza por ingresos de 2006 a 2008, al pasar de 46.5 a 53.4 millones de personas, en cambio con la nueva medición multidimensional esa última cifra se reduce a 49.5 millones de personas, 3.9 millones menos para el mismo año de evaluación 2008. Esto deslegitima aún más la estrategia de combate a la pobreza por medio de programas como Oportunidades, puesto que los criterios de medición que evalúan su desempeño forman parte de la propia estructura *marginal-residual* de la política social.

### **3.2.1 Resultados del combate a la pobreza con el programa OPORTUNIDADES (2006 - 2012)**

El Programa Oportunidades se ha convertido en el mecanismo neoliberal de combate a la pobreza más importante en la historia de México. Ha trascendido en el tiempo, a pesar de los cambios políticos sexenales y las críticas constantes hacia su desempeño. Desde su implementación ha funcionado

como el principal instrumento del gobierno federal, para desarrollar acciones intersectoriales en educación, salud, alimentación y “promoción del bienestar” de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, los resultados en materia de reducción de la pobreza no han sido los esperados, ni durante el *foxismo* ni durante el *calderonato*. Para el primer periodo panista, las cifras de reducción cuantitativa de la pobreza encubrieron la ineficacia del programa, pero el gobierno de Felipe Calderón no corrió con la misma suerte que su antecesor. Los factores económicos nacionales e internacionales que se presentaron de 2000 a 2006 fueron muy distintos a los que se desarrollaron durante el siguiente sexenio. Estos lograron desenmascarar, hasta cierto punto, la realidad de la política social de combate a la pobreza, pues los niveles estadísticos de esta se incrementaron, a pesar del incremento presupuestal y de cobertura del programa Oportunidades.

Argumentamos que hasta cierto punto la realidad fue desenmascarada, debido a que la medición oficial del Coneval muestra un decrecimiento de la pobreza extrema de 2008 a 2012, pero no así de la pobreza moderada ni la pobreza multidimensional que se incrementan durante ese mismo periodo, lo cual resulta relevante si se le compara con el nivel de pobreza unidimensional, medida por el ingreso de los hogares, donde se presenta un incremento estrepitoso de la pobreza en todas sus líneas durante los cuatro años.

Por otro lado, debido a que las primeras cifras de pobreza multidimensional se presentan a partir de 2008, no es posible evaluar el desempeño de la última administración federal por medio de esta metodología de medición. Por tal razón, resulta imprescindible recurrir a la medición de líneas de pobreza para evaluar la eficacia de la política social de Felipe Calderón y el programa Oportunidades, no solo por la falta de datos, sino porque, la medición multidimensional logra ocultar el incremento de la pobreza, incluso mejor que la medición unidimensional.

En 2006 había 46.5 millones de mexicanos en pobreza patrimonial, mientras que para 2012 esa cifra se incrementa en casi 15 millones, es decir pasó a 61.4 millones. La pobreza de capacidades por su parte tiene un crecimiento de 10 millones de personas, mientras que la pobreza alimentaria aumenta cerca de 8 millones. Si bien podemos observar un aumento constante durante todo el sexenio, vemos que el mayor incremento se presenta durante los primeros años de la crisis de 2008, por lo cual no se puede argumentar siquiera una acción paliativa del programa Oportunidades para evitarlo.

Ahora bien, si comparamos este desempeño con la reducción que se presenta durante el foxismo<sup>57</sup>, veremos que el número de pobres de las líneas por capacidades y alimentaria al final del *calderonato*, es similar a la cantidad de personas en situación de pobreza alimentaria y de capacidades que había en el año 2000; en tanto que la pobreza patrimonial no regresa a la misma cifra de 52 millones ese año, por el contrario, esta es rebasada en 9 millones de personas una docena de años después. En este sentido se presenta un saldo negativo en el principal objetivo de la política social para reducir la pobreza. Inclusive esta llega a incrementarse de manera absoluta, si se toma en cuenta la clasificación de pobreza patrimonial.

**Tabla 3.25**  
**Personas en situación de pobreza por ingresos, 2000-2012**

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	14.0	20.9	42.9	15,147,499	22,657,319	46,549,346
2008	18.6	25.5	47.8	20,789,646	28,486,370	53,381,457
2010	18.8	26.6	51.1	21,535,243	30,493,420	58,519,936
2012	19.7	28.0	52.3	23,088,910	32,881,564	61,350,435

Fuente: Elaboración en base a las estimaciones del CONEVAL con datos de la ENIGH de 1992 a 2012

Si este mismo ejercicio comparativo entre sexenios lo hacemos por porcentajes, el panorama es diferente: si bien de 2006 a 2012 se presenta igualmente un incremento de la pobreza, el saldo durante el periodo panista resulta favorable. Todas las líneas de pobreza ven reducida su incidencia porcentual de 2000 a 2012: la alimentaria disminuye 4.4 por ciento, la de capacidades 3.8 por ciento, y la patrimonial lo hace en 1.3 por ciento. Con ello podría argumentarse que la comparación entre periodos por cifras absolutas, es decir por numero personas, es menos representativa de la reducción de la pobreza debido a que el incremento de la población no es estático. Sin embargo, lo único que nos dice este razonamiento simplista, es que a 12 años de inicio del programa social más grande en la

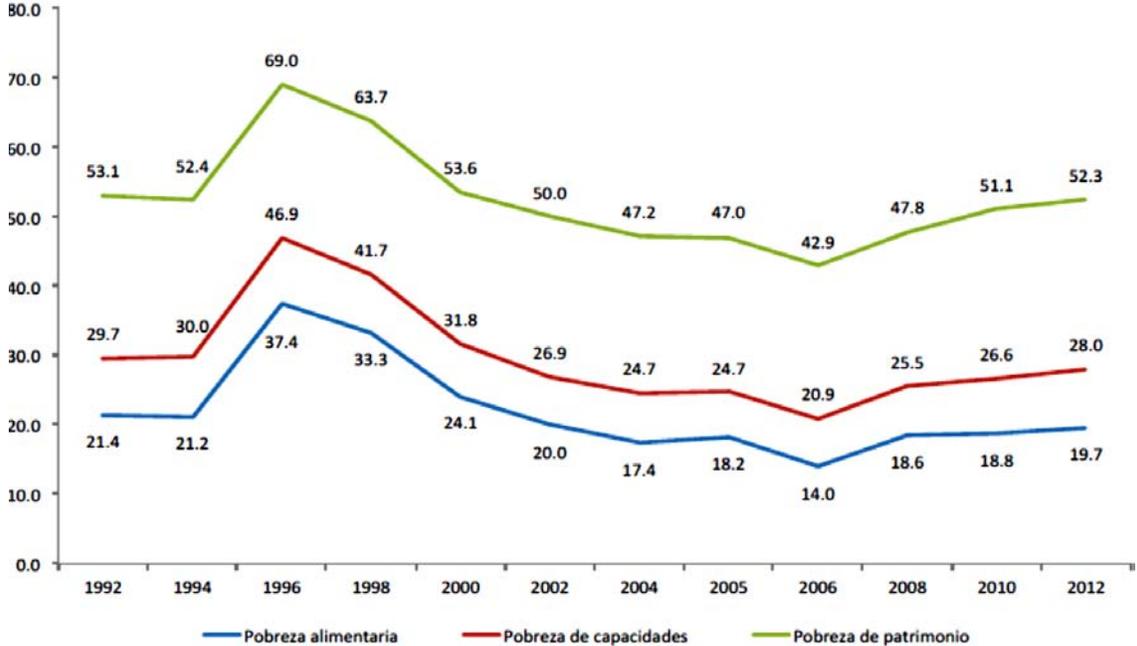
<sup>57</sup>A este punto de la investigación, es claro que cuando expresamos enunciados como “la pobreza se redujo durante el foxismo”, no estamos diciendo que la pobreza disminuye a causa de la política aplicada por Vicente Fox, sino que nos referimos únicamente al espacio temporal que abarcó su gobierno”. No obstante, esto no quiere decir que eximimos de culpa a los gobiernos para con el incremento de la pobreza, pues la tesis de central de este trabajo sigue siendo que la política social *marginal-residual* además de tratar de ocultar el fenómeno, lo que en realidad hace es contribuir al incremento de la pobreza relativa.

historia moderna, más personas fueron integradas a los escenarios de mísera, incluso desde su nacimiento.

Los niveles de pobreza al final del sexenio de Calderón son incluso similares a los de 1992, por lo que desde el análisis marxista que aplicamos, no solo habría un retroceso por mantener los mismos niveles de pobreza 20 años después, sino que estaríamos en presencia de un ascenso de la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. Porque en los últimos 20 años hubo un desarrollo de las fuerzas productivas tal que se incrementó la riqueza general de la sociedad, y cada vez hay menos “justificación” para que exista la misma proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza patrimonial. Entre 1992 y 2012, el crecimiento del ingreso per cápita en México fue de 26% a una tasa de crecimiento anual del 1.17%; por tanto, si después de esos 20 años se mantiene el mismo número de pobres, quiere decir que los programas de combate a la pobreza no han servido para nada, al menos no para disminuir la pobreza, incluso pueden estarla incrementando de manera relativa. Esto se debe a que la pobreza, al ponerla en relación con la riqueza general de la sociedad, varía según evoluciona la sociedad, por lo que medirla bajo el mismo patrón después de 20 años, no funciona para saber su dimensión real.

**Gráfica 3.11**

**Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso 1992-2012**



Fuente: Estimaciones del Coneval en base a las Enigh de 1992 a 2012

Lo anterior emerge con mayor claridad cuando revisamos los niveles de pobreza en el país de acuerdo al lugar de residencia. En el caso de la pobreza de tipo urbano, encontramos incrementos tanto porcentuales como en número de personas durante ambos sexenios. De 2006 a 2012 la cifra de personas en pobreza pasa de 24.3 millones a 33.3 millones, es decir un incremento porcentual del 37 por ciento; en tanto que, de 2000 a 2012 el incremento porcentual es de 27 por ciento. Esto quiere decir, que el incremento de la pobreza urbana se agudizó en los seis años de gobierno *calderonista*, recobrando las mismas tasas que se experimentan antes del año 2000. Este empobrecimiento en las urbes, es opuesto al particular periodo de industrialización que sucede tras el fin de la II Guerra Mundial, donde el patrón de acumulación provocaba la crisis del sector agrícola en favor de la industria, generando desplazamientos internos de la población hacia las grandes ciudades, para incorporarse a la proletarización urbano-industrial que ampliaba los alcances del movimiento obrero, y garantizaba una mejora en la calidad de vida de los trabajadores en comparación con el campesinado.

**Tabla 3.26**

**Personas en situación de pobreza por ingresos según su lugar de residencia de tipo urbano, 2000-2012**

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897
2006	7.6	13.8	35.8	5,184,898	9,347,368	24,300,093
2008	10.7	17.4	40.0	7,463,236	12,105,020	27,884,655
2010	12.5	19.9	45.3	8,975,498	14,260,555	32,414,760
2012	12.9	20.7	45.5	9,458,956	15,173,697	33,327,167

Fuente: Elaboración en base a las estimaciones del CONEVAL con datos de la ENIGH de 1992 a 2012

Por su parte, la pobreza de tipo rural presenta un crecimiento en las tres líneas durante el sexenio de Felipe Calderón, sin embargo revisando los doce años del *panismo*, podemos ver que esta disminuye en todas ellas. Esto se debe al decrecimiento estadístico que se experimentó durante el mandato de Vicente Fox, por el incremento de las remesas enviadas desde los Estados Unidos por los migrantes mexicanos, en su mayoría de origen rural. Lo cual nos habla del incremento de la pobreza relativa dentro del territorio nacional, pues la migración de la fuerza de trabajo es la consecuencia del

desarrollo desigual del capitalismo, las difíciles condiciones económicas, sociales y materiales, son determinantes para decidir migrar hacia los países del centro imperialista<sup>58</sup>.

**Tabla 3.27**

**Personas en situación de pobreza por ingresos según su lugar de residencia tipo rural, 2000-2012**

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.4	32.6	54.6	9,962,601	13,309,951	22,249,253
2008	31.8	39.1	60.9	13,326,410	16,381,350	25,496,802
2010	29.2	37.8	60.7	12,559,745	16,232,865	26,105,176
2012	30.9	40.2	63.6	13,629,954	17,707,867	28,023,268

Fuente: Elaboración en base a las estimaciones del CONEVAL con datos de la ENIGH de 1992 a 2012

De igual forma, podemos observar que en la pobreza, tanto nacional como por tipo de residencia urbana y rural, existe un punto de inflexión en el incremento de las cifras. Ese punto se encuentra en el periodo que va de 2006 a 2008, cuando después de experimentar una tendencia a la baja durante casi 10 años, todos los niveles de pobreza vuelven a crecer de manera estrepitosa, como lo hicieron de 1994 a 1996. Si bien este incremento parece lógico, debido a la presencia de fuertes crisis económicas en ambos periodos (efecto tequila de 1994, y la crisis financiera internacional de 2008<sup>59</sup>), la recuperación no es para nada similar entre ambos. Después de 1996, existe una tendencia a la baja de todos los niveles de pobreza en el país, mientras que a partir de 2008 sucede completamente lo contrario.

Esto tiene una explicación marxista: por un lado, nos habla de la imposibilidad del sistema por devolver parte lo perdido a los trabajadores, y por otro, de la incapacidad cada vez mayor del Estado, para detener y/o revertir los efectos depredadores de las crisis. Una incapacidad que se sustenta en el

<sup>58</sup> Para Marx una de las fuentes más importantes de la afluencia de fuerza de trabajo en Europa durante el siglo XIX fue la decadencia de la economía campesina.

<sup>59</sup> Al respecto, **Fernando Cortés (2014)** argumenta que además de la crisis financiera, las tres medidas de pobreza monetaria cambian de sentido en 2008 por el aumento en el precio internacional de los alimentos que elevó el costo de la canasta alimentaria y por ende el valor de las líneas de pobreza.

*cambio básico en las prioridades de la lucha de clases de la clase capitalista* y la derrota masiva de la clase obrera (Mandel, 1980, p. 84). Desde 1995 hasta la actualidad, el crecimiento del empleo ha sido, con mucho, el más lento de la posguerra, la inversión ha crecido muy lentamente y los salarios reales se han degradado. Por lo que tenemos, desde entonces las burbujas financieras en un lado y una crisis de la inversión y el empleo, por otro<sup>60</sup>. El manejo de la crisis de 2008, empatándolo con la tesis de J.J Rodríguez (2005), evidenció que el *ejército industrial de reserva* se había convertido en una política económica deliberada que permite la caída de los salarios reales en favor de mantener la estabilidad de precios, se prefirió tener la crisis y el desempleo antes que la inflación<sup>61</sup>. Con ello, podemos explicar de mejor manera el incremento de la pobreza suscitado en los últimos años.

Pese a esto, la oficial medición multidimensional de la pobreza en México contempla escenarios totalmente diferentes a los expuestos hasta ahorita. Solamente su indicador de bienestar, medido por líneas de ingreso y visto de manera desagregada de toda la medición, muestra medianamente lo que en verdad acontece. En él se puede observar un incremento, tanto en la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, como en la población por debajo de la línea de bienestar. No obstante, las cifras son distintas a las que presentamos apenas unos párrafos arriba. Según esta dimensión de ingreso multidimensional, la pobreza extrema en 2008 era de 18.7 millones de personas (16.8 % de la población) y pasó a 23.5 millones (20 % de la población) para 2012. Esto representa una diferencia importante si empatamos estas cifras con las de pobreza Alimentaria, las cuales muestran que hubo un incremento de 20.8 millones de personas a 23.1 millones. Lo mismo sucede con la pobreza Patrimonial, cuyos valores pasan de 53.4 millones de personas a 61.3 millones durante ese periodo de cuatro años, mientras que línea de bienestar contempla 54.7 millones de personas y 60.6 millones respectivamente.

Es evidente que la medición por líneas de pobreza mantiene una ventaja analítica sobre el indicador de ingreso multidimensional. No obstante, este indicador descubre la insuficiencia en las percepciones económicas de las personas, incluso mejor que la propia metodología multidimensional a la que pertenece. Dicha metodología incorpora, además de las líneas de bienestar descritas, los derechos sociales que estipula la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, estos derechos son en su mayoría provistos por los programas asistenciales del Estado entre la población pobre, por lo cual esta

---

<sup>60</sup> Brenner, Robert. (2007). "Prosperity and Crisis in the World Economy: Yesterday, Today, and Tomorrow. IIEc-UNAM

<sup>61</sup> Cfr. Rodríguez Vargas, José de Jesús. (2005). *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial. Tesis de Doctorado en economía, DEP-FE, UNAM, Abril. Caps. I, II.*

medición se encuentra supeditada a la política social *marginal-residual* y su estrategia de combate a la pobreza, pues contempla como derechos sociales, solo aquellos que el programa Oportunidades y otros programas sociales vislumbran como necesarios para superar la pobreza.

En este sentido, la medición de pobreza por ingresos resulta ser un parámetro menos acomodado a los intereses políticos del gobierno, pues *“contiene información dura que indica la capacidad de la gestión pública, empresarial y del mercado laboral para generar y distribuir la riqueza de una manera equitativa (sin programas asistenciales focalizados) y si con ello los mexicanos pueden ser autosuficientes”* (De la Cruz, 2012, p. 2). La prueba está en que la medición por ingresos arroja 61.3 millones de mexicanos en pobreza; en tanto que la pobreza multidimensional del Coneval, indica que “solamente” hay 53.3 millones de personas pobres en nuestro país.

La diferencia de 7 millones de personas que existe entre una y otra medición, puede ser la razón central por la cual la pobreza por ingresos deja de medirse a partir de 2012. Sin embargo, para los fines de nuestro análisis esta temporalidad nos permite evidenciar el crecimiento abrumador de casi 15 millones de personas en condición de pobreza durante el periodo 2006 -2012. El sector urbano es el más afectado con un incremento de nueve millones de personas (37%) en pobreza por ingresos, mientras que en el sector rural el crecimiento ha sido de seis millones de personas (26%), durante el mismo periodo.

La pobreza, medida por el ingreso de las personas, cuya fuente proviene en su mayoría de los pagos retributivos del trabajo y las transferencias, nos permite afirmar que en las ciudades la precarización del mercado laboral ha sido mayor que en el campo. Al mismo tiempo, nos puede estar advirtiendo que las opciones de reproducción material de las personas rurales pueden ser más amplias que en la ciudad, aunque estas se encuentren vinculadas a la informalidad, la migración, o incluso al crimen organizado. Por ello, la efectividad del programa Oportunidades resulta ser completamente opuesta a la persecución de sus objetivos oficiales, pues no representa un alivio para las personas que no tienen los ingresos suficientes satisfacer el bienestar material de sus hogares.

En este sentido, la funcionalidad del programa Oportunidades, en conjunto con la medición multidimensional del Coneval, es la de ocultar el fenómeno de la pobreza, bajo la provisión asistencial de los derechos sociales reconocidos para no ser pobre dentro de la LGDS. Esta ley establece que: la medida de pobreza debe servir para evaluar los programas, las políticas y la política de desarrollo social, por lo que esta debe ser multidimensional. Así mismo, sus defensores argumentan que la medición por ingreso hace invisibles algunos componentes de la pobreza. Sin embargo, cuando

comparamos las cifras entre las distintas mediciones, se descubre que es precisamente la conexión entre la medición multidimensional y la evaluación de los programas sociales, lo que en efecto hace “invisible” el fenómeno real de la pobreza, posibilitando la continuidad de programas sociales como Oportunidades.

La medición multidimensional muestra que de 2008 a 2012 el número de personas en situación pobreza pasó de 49.5 a 53.3 millones. La pobreza moderada tuvo un incremento del 11.2 por ciento al pasar de 37.6 a 41.8 millones de personas; mientras que la pobreza extrema decrece un 3.36 por ciento, pasando de 11.9 a 11.5 millones de personas durante el mismo periodo. Es decir, se redujo el número de individuos que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo y a la vez poseen al menos 3 carencias sociales, o más. Como nos muestran los datos de la tabla 3.28, este cambio favorable no pudo venir de los ingresos de la Línea de Bienestar Mínimo, cuyo comportamiento contiene un ascenso en el número de personas por debajo de la línea, por lo que se infiere que es el indicador de privación social el motivo de dicha disminución de la pobreza extrema.

Así mismo, la población vulnerable por carencias sociales decrece en 2.5 millones de personas, en tanto que la población vulnerable por ingresos presenta un incremento de 2 millones de personas. Sin embargo, esta población no se considera como pobre, porque tiene cubierto al menos 5 de los 6 derechos sociales. No obstante, volvemos a confirmar que es la parte de los ingresos la que muestra la debilidad de las evaluaciones a la hora de medir la pobreza.

Por otro lado, la población no pobre y no vulnerable asciende de 20.9 millones a 23.2 millones de personas. Esto permitiría, de una manera simplista, llegar a la conclusión de que la pobreza en México está siendo combatida de manera efectiva, porque cada vez existen menos personas en peligro de caer dentro de ella. Incluso puede pensarse que el país está más cerca de convertirse en un país sin pobres, que un país cuya economía los sigue generando. Un ejemplo extremo de este análisis simplista, sería el decir que en México no hay más pobreza porque toda la población tiene cubierta las seis carencias sociales de la medición multidimensional, y únicamente persiste la “población vulnerable por ingresos”. Aunque dicho ejemplo parece exagerado, la prioridad del gobierno en cuanto a medición de la pobreza parece ir dirigida en ese sentido.

**Tabla 3.28**  
**Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza**  
**multidimensional, 2008-2012**

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
<b>Población en situación de pobreza</b>	44.3	46.1	45.5	49.5	52.8	53.3
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	37.6	39.8	41.8
Población en situación de pobreza extrema	10.6	11.3	9.8	11.9	13.0	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.2	28.1	28.6	36.0	32.1	33.5
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	5.2	6.7	7.2
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.9	22.8	23.2
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	85.4	85.0	86.9
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	28.2	23.9	34.3	32.4	28.1
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	24.5	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	42.8	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	72.5	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	19.7	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	22.9	21.2	21.4	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	24.3	28.4	27.4
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (1)	16.8	19.4	20.0	18.7	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (2)	49.0	52.0	51.6	54.7	59.6	60.6

1 Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo: personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente

2 Población con ingreso inferior a la línea de bienestar: personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012

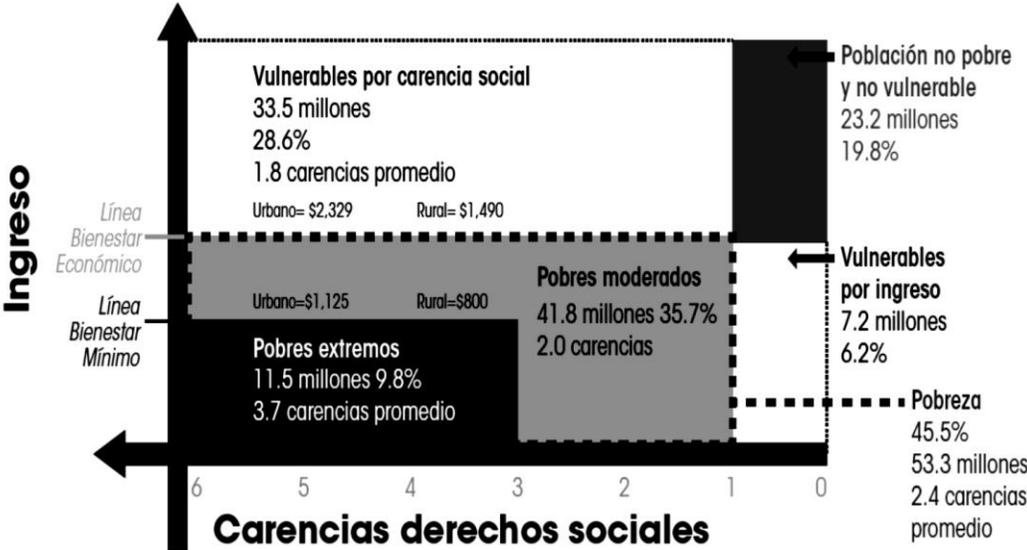
Precisamente, podemos observar que el criterio de *privación social* es el que más desciende dentro de la pobreza multidimensional. Esto se debe al incremento en el padrón de hogares beneficiarios de Oportunidades, quienes fueron integrados a los componentes educativos, de salud y alimentación del programa social. Sin embargo, respecto a este último, queda claro que el componente alimentario del programa no fue efectivo para disminuir el hambre de las personas en pobreza, pues todos los indicadores de carencia social disminuyen, excepto los de *acceso a los servicios básicos en la vivienda* y el de *alimentación*.

Aun así mismo, bajo la propia metodología multidimensional se observa que para 2012 la población con ingreso inferior a la línea de bienestar fue de 60.6 millones, es decir, 7.3 millones más que la cifra total de pobres, y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo fue de 23.5, es decir,

12 millones más que la cifra total pobres extremos, “de lo que puede inferirse el alto grado de precarización del mercado laboral que existe en México”. (De la Cruz, 2012, p. 6).

**Gráfica 3.12**

**Distribución de la población según situación de pobreza o vulnerabilidad, México, 2012**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012

En la tabla de abajo podemos observar que en ambas mediciones, tanto la de ingresos como la multidimensional, el número de pobres se incrementa. Sin embargo, las cifras para cada periodo, así como la tasa de crecimiento entre una y otra, son completamente diferentes. Las tasas de crecimiento comparables de 2008 a 2012 muestran que la pobreza por ingresos se incrementa en mayor grado que la pobreza medida multidimensionalmente. Esta resulta, no solo ser más pequeña de manera absoluta, sino que su comportamiento de crecimiento relativo también es menor.

**Tabla 3.29**  
**Porcentaje y millones de personas en pobreza por tipo de medición 2006-2012**

Año	Pobreza por Ingresos			Pobreza Multidimensional		
	Porcentaje	Millones de personas	Tasa de crecimiento	Porcentaje	Millones de personas	Tasa de crecimiento
2006	42.9	46.5	0			
2008	47.8	53.4	14.7%	44.3	49.5	0
2010	51.1	58.5	9.6%	46.1	52.8	6.7%
2012	52.3	61.4	4.8%	45.5	53.3	0.9%

Fuente: Elaboración de acuerdo a estimaciones de Coneval 2006-2012

Esta aparente incongruencia en la que incurren ambas mediciones, puede entenderse si se ejerce un análisis de las conexiones que guarda el fenómeno de la pobreza con otros fenómenos, y no solo se mira de manera aislada. Por ejemplo, siguiendo los propios datos del Coneval, el incremento de la pobreza por ingresos en personas menores de 18 años, se explica por la contracción del mercado de trabajo y la proliferación de la subcontratación en los últimos años, que dificulta que los jóvenes que empiezan a tener edad para trabajar, encuentren un empleo bien remunerado. Por otro lado, el incremento de la pobreza por ingresos en adultos mayores de 65 años, se explica porque cada vez menos personas en edad de retirarse pueden acceder a una jubilación y/o pensión que les permita cubrir sus necesidades básicas. En ambos casos se presenta un incremento de la pobreza, a pesar de que se haya incrementado la cobertura de los derechos sociales y la medición de la pobreza multidimensional registre una disminución de la misma.

Por ello la importancia de ejercer un análisis dialéctico-materialista en el fenómeno de la pobreza, pues nos permite comprender el fenómeno en su totalidad concreta. A través de este nos acercamos a conocer no solo la forma en la que este se manifiesta la esencia del fenómeno, sino también como se le oculta. Desde este punto de vista, el combate a la pobreza en México, así como su medición y evaluación (es decir el conjunto de partes que conforman la política social *marginal-residual*), sería la forma bajo la cual se encubre el proceso de empobrecimiento acelerado que se da en el capitalismo neoliberal. La contradicción inherente entre producción social y propiedad privada, clase obrera-clase capitalista, capital-trabajo, se acrecienta a medida que se desarrolla la forma neoliberal del modo de producción capitalista y cada una de las políticas que la conforman.

El papel que ejerce el Estado es importante para la disminución relativa, o el incremento absoluto de dicha desigualdad. Sin embargo, los programas de combate a la pobreza que aplican gobiernos como el nuestro, no buscan revertir el proceso empobrecedor, más bien tratan de ocultar el fenómeno por medio de transferencia de recursos insuficientes y/o provisión asistencial de algunos derechos sociales. Como sucede en Oportunidades, estos solo constituyen un estímulo asistencial para paliar situaciones de emergencia social, sin posibilidad de ejercer una solución real de la miseria en que se encuentra gran parte de la población.

La disminución de la pobreza que se plasma en números oficiales, es sólo relativa y puede incluso estar incrementándose. Es aquí donde el análisis de la pobreza requiere, no solo de un simple ejercicio de medición. Nos exhorta a comprobar que una política social de este tipo no es efectiva para conseguir una redistribución del ingreso desde el Estado. Una redistribución para mejorar la desigualdad inherente al propio sistema de producción capitalista, donde la contradicción entre propiedad privada y producción social se desarrolla de forma ascendente, como señala la teoría marxista. La distribución del ingreso por este medio es paliativa, esta se define y se realiza por la incorporación al proceso productivo de las personas y por el propio poder de los sindicatos, ambos aspectos que se han deteriorado en el país.

Por lo anterior, se vuelve imprescindible en el análisis marxista que tratamos de aplicar, el revisar algunos indicadores de “bienestar” o de deterioro de las condiciones de trabajo y de vida de la población, que aunque empleada de manera formal (en el mejor de los casos), ha visto descender sus ingresos para poder cubrir las necesidades básicas sus hogares. Partiendo de ahí, podremos determinar cuánta población se encuentra en esa condición y cuánta población carece de acceso a la seguridad social, a la salud, educación, y vivienda dignas, así como a las nuevas formas de acceso al conocimiento (pero no en el sentido de **Angus Deaton**, que entiende la desigualdad como producto de una carrera entre el desarrollo tecnológico y el conocimiento, y no entre el trabajo y capital), a la participación política etc. Pero sobre todo, insistir en el empleo decente como la forma más consistente de inserción en el sistema capitalista, y que actualmente es incapaz de dotar siquiera de los bienes necesarios para que la población acceda a niveles mínimos de bienestar, por el contrario los excluye destruyendo sus capacidades vitales.

Todo esto afecta la calidad de vida de las personas, e intencionalmente no es incorporado en la medición multidimensional de la pobreza. Precisamente por ello, tendremos que medir la participación reducida de los salarios en el producto total, para afirmar que las condiciones de vida de la población

se han deteriorado a pesar de la política social, o incluso, debido a ella. El *desarrollo de capacidades* de la política social implica un menor salario indirecto para los trabajadores, provocando una desvalorización constante de la fuerza de trabajo que redistribuye el ingreso en su contra. Sin embargo, esta desvalorización de la fuerza de trabajo por pérdida salario indirecto, no solo es consecuencia del *Desarrollo de Capacidades* sin *Creación de Oportunidades* de la política social, también influye el posicionamiento de los trabajadores en las *arenas de poder*, de ahí la importancia de medir el grado de participación política de la población.

### 3.2.2 Resultados redistributivos 2006-2012

Después de obtener un saldo positivo en la distribución del ingreso durante el sexenio anterior, por el incremento de las remesas provenientes de Estados Unidos, el ingreso de los hogares disminuyó durante los primeros dos años de gobierno de Felipe Calderón. Sin embargo, el descenso de los ingresos fue desigual y regresivo, pues los primeros deciles resultaron ser los más perjudicados, mientras que los últimos tres deciles no afectaron su apropiación de la riqueza, por el contrario, el ultimo decil la incremento.

**Tabla 3.30**

**Evolución del ingreso corriente total promedio trimestral de 2000 a 2008**

Deciles de Hogares	Variación			
	2000-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2008
I	6.1	3.5	18.8	-8.0
II	7.8	4.1	15.5	-7.2
III	5.8	5.0	12.7	-5.1
IV	4.6	4.2	12.2	-4.9
V	4.7	1.7	12.9	-4.9
VI	2.3	2.3	11.5	-2.9
VII	1.9	2.1	11.3	-2.0
VIII	2.8	1.6	9.9	-1.1
IX	0.2	1.6	8.3	0.2
X	-9.9	5.2	8.5	0.0
<b>Total</b>	-2.2	3.4	10.1	1.6

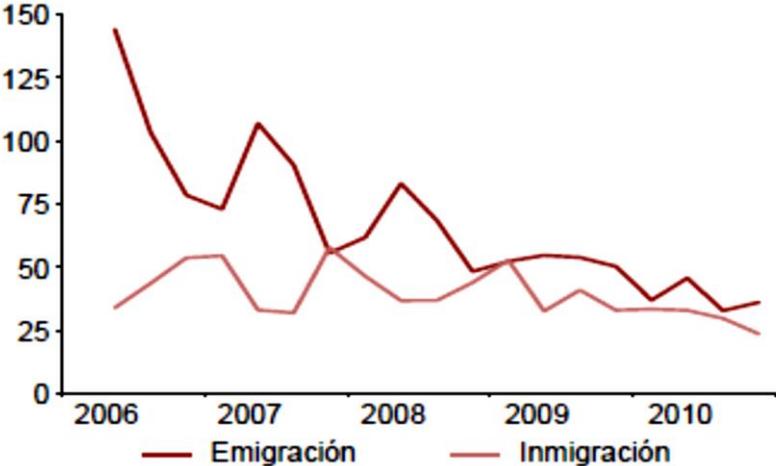
Fuente: Coneval 2009, en base a las Enigh 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008

El dinamismo de las remesas enviadas a los hogares por trabajadores inmigrantes en los Estados Unidos, provocó que la desigualdad en la distribución del ingreso disminuyera considerablemente en el sexenio de Vicente Fox. Cuando este dinamismo termino, debido a la crisis de 2008, la desigualdad en la distribución del ingreso también cayo, y las políticas sociales nada pudieron hacer para contrarrestarlo.

Los ingresos por remesas alcanzaron su máximo en 2007 al sobrepasar los 26 mil millones de dólares, pero después de una caída en 2009 y 2010, en 2013 esos ingresos representaron poco más de 22 mil millones de dólares. Esta caída resulta significativa, si se toma en cuenta que los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas de los hogares, la adquisición de bienes de consumo duradero y la compra o mejora de las viviendas (Moreno, 2005, n/d). La crisis de 2008 incidió negativamente en los niveles de empleo y condiciones laborales de la población inmigrante mexicana. El paro tuvo tasas más elevadas en los sectores intensivos en fuerza de trabajo poco calificada, con baja productividad y bajos salarios, por lo cual la comunidad inmigrante se convirtió en el sector laboral más vulnerable durante la crisis. Esto se tradujo en una reducción del flujo migratorio y un aumento de la migración de retorno entre México y Estados Unidos. Al respecto, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006-2010, muestra una tendencia de la emigración a la baja<sup>62</sup>.

**Gráfica 3.13**

**Índices de migración e inmigración en México por cada 10 mil residentes 2006-2010**



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006-2010, ENOE

En este sentido, comprendemos que en los primeros años de la crisis la distribución del ingreso disminuye, sobre todo para los deciles de la población cuyos ingresos familiares dependen en gran

<sup>62</sup>Cfr. De igual forma, los datos del censo de población de 2010 muestran que entre 1995 y 2000, 1 millón 209 mil mexicanos emigraron al vecino país, mientras que entre 2005 y 2010 lo hicieron solamente 683 mil. Así mismo, la migración de retorno pasó de 267 mil migrantes entre 1995 y 2000 a 824 mil en el periodo 2005- 2010, lo que representó un incremento de 300 por ciento (Conapo, 2012).

parte de las remesas. Esta dependencia del exterior reveló la ineficiencia del Estado mexicano para redistribuir el ingreso, y disminuir la pobreza, a pesar del esfuerzo por incrementar el gasto en programas sociales.

Como mencionamos arriba, la distribución del ingreso se define y se realiza por la incorporación al proceso productivo de las personas y el poder de los sindicatos. Ambos aspectos determinaron el accionar de la política social en el periodo de la posguerra. Sin embargo, el constante deterioro de estos ha provocado el incremento de los flujos migratorios y sus contraprestaciones monetarias, convirtiéndose así, en un “alivio económico” para la población.

Hasta antes de la crisis, las remesas “lograron ocultar” la ineficiencia real de la política social para redistribuir el ingreso y disminuir la pobreza, incrementando los ingresos de los primeros deciles. Sin embargo, durante el periodo *calderonista* las contradicciones económico-sociales del modelo neoliberal fueron reveladas de manera más clara. Entre 2006 y 2012 la desocupación promedio fue de 4.6 por ciento, alcanzando su nivel más alto en 2009 cuando llegó a 6.2 por ciento<sup>63</sup>, y manteniéndose por arriba de los cinco puntos a lo largo de 2009, 2010 y los tres primeros trimestres de 2011.

Con ello, el gobierno de Felipe Calderón se caracterizó por ser un periodo de contracción aguda del mercado de trabajo que no respondía necesariamente a la crisis económica, sino a una tendencia que venía gestándose años atrás, y cuya caída se hizo más evidente durante la fase depresiva. Debido a dicha tendencia, el fenómeno de la migración y la economía informal, se convirtieron en una importante válvula de escape para los hogares que intentan subsanar su nivel de vida, por medio de un ingreso económico indispensable para la satisfacción mínima de sus necesidades básicas.

Respecto a ello, el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía revela que el 58 por ciento de los empleos generados durante el *calderonato* fueron producto de la economía informal. Así mismo, señala que entre 2006 y 2012, el poder adquisitivo del salario mínimo cayó 43.1 por ciento, para registrar una pérdida acumulada, en 25 años, del 79.11 por ciento. El salario en este periodo aumento 28.06% para acumular en seis años de 13 pesos con 66 centavos de incremento, mientras que el precio ponderado de la Canasta Alimenticia Recomendable CAR aumento 125.37%, es decir 101 pesos con 34 centavos. Para recuperar su capacidad, y adquirir los alimentos nutricionalmente recomendados que constituyen la CAR, tendrían que congelarse los precios de

---

<sup>63</sup> Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tres millones de personas perdieron su empleo en 2009 debido a la crisis; de ellos, 2.6 millones fueron víctimas de recortes “necesarios” de personal o su trabajo temporal terminó.

diversos productos durante 47 años, o bien el salario mínimo tendría que ser de 183.59 pesos al día, esto sin considerar gastos en vivienda, salud, transporte, educación, entre otros.

Argumentan que en 1987 el ingreso de un miembro de la familia bastaba para comprar los alimentos contemplados en la CAR; para el año 2000 la tendencia implicó que los jefes de familia tenían que optar por tener dos empleos o bien que trabajaran dos miembros de la familia; sin embargo para 2012 la situación empeoró, y requirió que tres miembros de cada familia trabajen para colaborar con un ingreso que apenas alcanza para comprar alimentos<sup>64</sup>. Esto se convierte en un escenario escabroso, si se toma en cuenta la restricción y malas condiciones salariales del actual mercado laboral

El mismo estudio menciona que hace 25 años, con un salario mínimo diario, se compraba el equivalente al 163.80 por ciento de la Canasta Alimenticia Recomendable; mientras que en 2012 con la percepción referida, sólo se podía consumir el 32.98 por ciento de la misma. Igualmente, los datos de la ENOE 2011 muestran que la mitad de la población ocupada percibió de cero a dos salarios mínimos diarios, es decir que un 50 por ciento de la fuerza de trabajo de este país, no pudo cubrir sus necesidades básicas más elementales, a pesar de encontrarse empleados.

**Tabla 3.31**

**Salario Mínimo Nominal y precio de la Canasta Alimenticia Recomendable (1987-2012)**

Año	Salario mínimo diario zona geográfica "A" (pesos)	Precio diario ponderado de la CAR (pesos)	Porcentaje de lo que se puede comprar de la CAR con un salario mínimo diario zona geográfica "A" (%)
16 de Dic. 1987	6.47	3.95	163.80
01 de Dic. 1994	15.27	24.60	62.07
01 de Dic. 2000	37.89	64.58	58.67
01 de Dic. 2006	48.67	80.83	60.21
07 de Nov. 2011	59.82	156.72	38.17
19 de Agosto de 2012	62.33	183.59	33.95
1° de Dic. 2012	62.33	189.99	32.98

Fuente: centro de análisis multidisciplinario (CAM) de la facultad de economía de la UNAM con datos de la conasami.

El aumento de la desigualdad, y por tanto de la pobreza, se relaciona directamente con esta política de salarios mínimos que se ha mantenido hasta la fecha. Dicha relación junto con los niveles de

<sup>64</sup>Reporte 105 del CAM: Corte de caja en el Calderonato. Cae el poder adquisitivo 45.11%, 2006-2012, p. 15

desempleo, han permitido que los niveles de ingreso de la población caigan de manera alarmante. “El nivel actual del salario mínimo en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, y no sólo eso, sino por debajo también del doble de la línea de bienestar mínimo o de pobreza extrema” (Esquivel, 2015, p. 29).

En este sentido, resulta evidente que los criterios de política económica, y por tanto de política social, imponen la caída en el nivel de vida de la clase trabajadora, en aras de incrementar el *plusvalor relativo* y atraer la inversión extranjera que aprovecha dichas condiciones. La reforma laboral que se aprobó a finales del sexenio de Calderón, tiene la función de malbaratar el valor de la fuerza de trabajo, incluso aún más que la tendencia que venimos señalando.

Debido a ello, los niveles de desigualdad y pobreza seguirán incrementándose, no solo por el hecho de que más personas sean expulsadas al desempleo como consecuencia del propio desarrollo capitalista, sino porque las condiciones y pagos retributivos al empleo formal son también cada vez más decadentes y precarios. La pobreza estructural, ya no depende solamente de una falta de empleo, como puede pensarse en un principio, sino también de una generalización de salarios mínimos insuficientes para cubrir las necesidades elementales de supervivencia de los trabajadores. Todo esto bajo el ultraje constitucional del principal derecho social para superar la pobreza, pero que de manera legal no es considerado por los métodos oficiales de medición: el derecho a un trabajo y salario digno.

Mientras los obreros produzcan plusvalor estarán en condiciones de consumir, pero cuantos menos obreros sean empleados en el proceso de producción, su consumo de estos se verá interrumpido, pues ya no recibirán el pago, o recibirán uno que no satisface las necesidades de valorización de todas las mercancías que hay en el mercado, incrementando así la extracción del plusvalor relativo. Ello incrementa la desigualdad distributiva del ingreso, o mejor dicho, la apropiación de la riqueza de la clase capitalista sobre la clase trabajadora. Es parte de una acción deliberada de clase, una política elaborada de manera consciente por incrementar la concentración del ingreso en, cada vez, menos manos. Es resultado, “una vez más, del proceso de captura política por parte de una élite económica que impone hasta hoy un férreo control a los salarios mínimos, a pesar de que éstos han caído de manera muy dramática en las últimas décadas y de que su nivel está incluso por debajo de los umbrales aceptados de pobreza” (Esquivel, 2015, p. 29).

Como en el análisis del sexenio anterior, a continuación se presentan una serie de ejercicios estadísticos que demuestran dicha concentración creciente del ingreso para el periodo 20006-2012. Si bien, algunos factores cualitativos ya fueron explicados con anterioridad, queda por incorporar algunos otros que estructuralmente conforman el fenómeno de la desigualdad creciente en el país, ayudando a

desenmascarar de mejor manera el incremento de la pobreza relativa y el verdadero papel de la política social *marginal-residual* para su ocultamiento. Finalmente esto nos permitirá comprobar que ambos fenómenos, tanto el de la desigualdad como el de la pobreza, se encuentran íntimamente relacionados, y que la política social es ineficaz para redistribuir el ingreso y combatir la pobreza pues se encuentra supeditada a la política económica.

En este sentido, vemos que de acuerdo a los datos de la Enigh, el ingreso corriente de los hogares disminuye de manera constante a lo largo del sexenio para todos los deciles. Incluso los últimos deciles de la población, es decir los que mayor apropiación del producto poseen, tienen pérdidas considerables en su nivel de ingresos por hogar. Esto presupone, que el alza en el precio de los alimentos, así como la crisis financiera, influyeron de manera general a la población, no sólo a los más pobres. De hecho las mayores pérdidas de ingreso se encuentran en el decil X.

**Tabla 3.32 (a)**

**Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar ordenado en deciles de hogares según año de levantamiento y su coeficiente de Gini. Precios constantes 2012**

Deciles de hogares	Año de levantamiento				Variación		
	2006	2008	2010	2012	2006-2008	2008-2010	2010-2012
<b>Total</b>	<b>43 698</b>	<b>42 865</b>	<b>37 574</b>	<b>38 125</b>	<b>-1.9</b>	<b>-12.3</b>	<b>1.5</b>
I	7 796	7 136	6 633	6 997	-8.5	-7.0	5.5
II	13 506	12 460	11 673	11 794	-7.7	-6.3	1.0
III	17 780	16 792	15 611	15 734	-5.6	-7.0	0.8
IV	22 161	20 986	19 650	19 513	-5.3	-6.4	-0.7
V	27 072	25 628	23 973	23 914	-5.3	-6.5	-0.2
VI	32 611	31 501	29 059	28 862	-3.4	-7.8	-0.7
VII	40 357	39 381	35 605	35 570	-2.4	-9.6	-0.1
VIII	50 788	50 084	45 089	44 849	-1.4	-10.0	-0.5
IX	69 194	69 159	61 133	61 014	-0.1	-11.6	-0.2
X	155 715	155 525	127 313	133 003	-0.1	-18.1	4.5
<b>Coeficiente de Gini</b>	<b>0.445</b>	<b>0.457</b>	<b>0.435</b>	<b>0.440</b>			

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), principales resultados

Sin embargo, cuando hacemos un análisis más profundo de estos mismos datos, nos damos cuenta que la desigualdad distributiva emerge con mayor claridad. Si bien, el ingreso de todos los deciles desciende, el nivel de afectación es completamente asimétrico. Al comparar la relación Ingreso

corriente monetario -Gasto corriente monetario, podemos observar que la pérdida de los ingresos en los hogares posee un comportamiento diferenciado: el gasto de los hogares ubicados en los primeros cinco deciles es mucho mayor que su ingreso, mientras que el ingreso de los deciles VI a X, es mayor que su gasto.

La pertinencia de utilizar el ingreso corriente monetario (además del gasto corriente monetario), nos permite ejercer nuevamente, un examen más cercano a la realidad distributiva, debido a que guarda una mayor concordancia con la teoría al representar mejor la actividad económica de los hogares. Lo que nos dice este examen, es que los ingresos por trabajo, transferencias, y renta de la propiedad, de los hogares más pobres fueron insuficientes para cubrir los gastos que estos ejercen en cuestiones fundamentales como alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, transporte etc. Esta insuficiencia de los ingresos se relaciona de manera directa con el incremento de la pobreza medida por ingresos de 2006 a 2012 o por líneas de bienestar de 2008 a 2012.

**Tabla 3.32 (b)**

**Ingreso y Gasto corriente monetario promedio trimestral por deciles de hogares, 2012**

Deciles de hogares	Ingreso	Gasto	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
<b>Total</b>	<b>29 934</b>	<b>25 555</b>	<b>4 379</b>	<b>14.6%</b>
I	4 230	7 857	- 3 627	-85.7%
II	7 679	10 447	- 2 768	-36.1%
III	11 083	12 770	- 1 687	-15.2%
IV	14 019	15 037	- 1 018	-7.3%
V	17 985	18 515	- 530	-2.9%
VI	21 555	20 321	1 234	5.7%
VII	26 991	24 641	2 350	8.7%
VIII	35 346	31 396	3 950	11.2%
IX	49 166	38 921	10 245	20.8%
X	111 288	75 644	35 644	32.0%

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), principales resultados

Como nos muestra la tabla de abajo, la variación del Ingreso monetario por concepto de trabajo subordinado, mantiene una tendencia a la baja a lo largo de todo el *calderonato*. En tanto, las transferencias conservan una tendencia a la alza, que solo tiene variaciones negativas menores al uno por ciento de 2008 a 2010. Ambas representan las dos principales fuentes de ingresos de los hogares,

pero la proporción de las Remuneraciones al trabajo subordinado, sobre las Transferencias, continua siendo enormemente mayor.

En este sentido, encontramos la misma explicación causal entre el incremento de la desigualdad y la pobreza: la principal fuente de caída de los ingresos de los primeros deciles, proviene de las retribuciones de los hogares por concepto de trabajo. A pesar de las crecientes transferencias que reciben los hogares en forma de remesas, programas sociales, asistencia privada, etc. la principal fuente de ingresos de los hogares sigue siendo el salario. Por ello, la imposibilidad de encontrar un empleo o, en el mejor de los casos, tener un empleo mal pagado, se convierte en la causa principal del crecimiento de la desigualdad, y por tanto, de la pobreza.

**Tabla 3.33 (a)**

**Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar por principales fuentes de ingreso, precios constantes de 2012**

Fuentes de ingreso	Año de levantamiento				Variación		
	(Pesos)				(Porcentaje)		
	2006	2008	2010	2012	2006 - 2008	2008 - 2010	2010 - 2012
<b>Ingreso Corriente Total</b>	<b>43 698</b>	<b>42 865</b>	<b>37 574</b>	<b>38 125</b>	<b>-1.9</b>	<b>-12.3</b>	<b>1.5</b>
<b>Ingreso Corriente Monetario</b>	<b>34 245</b>	<b>34 356</b>	<b>29 655</b>	<b>29 934</b>	<b>0.3</b>	<b>-13.7</b>	<b>0.9</b>
Remuneraciones al trabajo subordinado	21 332	21 348	19 665	18 711	0.1	-7.9	-4.9
Ingreso por trabajo independiente	3 759	5 512	3 351	3 791	46.7	-39.2	13.1
Otros ingresos del trabajo	1 013	1 106	1 009	1 048	9.2	-8.7	3.9
Renta de la propiedad	3 854	2 056	1 323	1 551	-46.6	-35.7	17.2
Transferencias	4 264	4 305	4 271	4 788	1.0	-0.8	12.1
Otros ingresos corrientes	23	29	35	45	23.4	21.2	27.8
<b>Ingreso Corriente No Monetario</b>	<b>9 452</b>	<b>8 509</b>	<b>7 919</b>	<b>8 191</b>	<b>-10.0</b>	<b>-6.9</b>	<b>3.4</b>
Autoconsumo	355	364	285	333	2.6	-21.9	17.2
Remuneraciones en especie	678	633	359	534	-6.6	-43.3	48.5
Transferencias en especie	3 521	2 756	2 298	2 729	-21.7	-16.6	18.7
Estimación del alquiler de la vivienda	4 898	4 755	4 977	4 595	-2.9	4.7	-7.7

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), principales resultados

El escenario se torna más difícil para la población de los primeros deciles, si se considera que la mayor parte del ingreso de los hogares se consume en alimentos, transporte, y educación. Esto debido a que las recientes modificaciones a la política fiscal del país, consideran incrementos en impuestos al consumo, especialmente en alimentos, así como erogaciones tributarias para la educación privada. El primero es un impuesto regresivo, pues pagan más los que menos tienen, no de manera absoluta sino de manera relativa, ya que los pobres utilizan la mayor parte de su ingreso en la satisfacción de las necesidades más elementales, como es el de la alimentación de sus integrantes. Mientras que el segundo se trata de un deducible que prácticamente subsidia la educación de los más ricos, devolviéndoles gran parte del costo en que incurren por mandar a los hijos a escuelas privadas. Ambos mecanismos fiscales incrementan la disparidad distributiva en el ingreso de los hogares, pues le quita más a los que menos tienen, y le devuelve más a los que menos necesitan.

**Tabla 3.33 (b)**

**Estructura porcentual del Gasto corriente total promedio trimestral, por hogar, por grandes rubros de gasto, según año de levantamiento**

Grandes rubros de gasto	Año de levantamiento			
	2006	2008	2010	2012
<b>Gasto Corriente Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Gasto Corriente Monetario</b>	<b>75.7</b>	<b>75.1</b>	<b>76.4</b>	<b>75.7</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	29.5	33.7	32.8	34.0
Vestido y calzado	5.9	5.3	5.6	5.1
Vivienda y combustibles	8.9	10.0	9.3	8.9
Artículos y servicios para la casa	6.4	6.0	6.2	6.1
Cuidados de la salud	4.1	3.1	2.7	2.5
Transporte y comunicaciones	18.9	18.4	18.5	18.5
Educación y esparcimiento	15.5	13.4	13.6	13.8
Cuidados personales	6.6	7.0	8.2	7.3
Transferencias de gasto	4.3	3.1	3.2	3.9
<b>Gasto Corriente No Monetario</b>	<b>24.3</b>	<b>24.9</b>	<b>23.6</b>	<b>24.3</b>
Autoconsumo	3.8	4.3	3.6	4.1
Remuneraciones en especie	7.2	7.4	4.5	6.5
Transferencias en especie	37.2	32.4	29.0	33.3
<b>Estimación del alquiler de la vivienda</b>	<b>51.8</b>	<b>55.9</b>	<b>62.8</b>	<b>56.1</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), principales resultados

Podemos observar que el gasto que ejercen los hogares en alimentación, es creciente a lo largo de todo el sexenio, en relación a todos los demás gastos monetarios que tienden a bajar durante el mismo periodo de análisis<sup>65</sup>. Por lo cual, los efectos de las reformas a la política fiscal en el cobro del IVA a alimentos y el incremento en el precio internacional de los alimentos que elevó el costo de la canasta

<sup>65</sup>Exceptuando el de Cuidados personales, cuyo comportamiento de gasto también es creciente.

alimentaria, aunado a la pérdida de ingresos de los hogares por el desempleo y la caída del poder adquisitivo de los salarios, provocan un incremento alarmante de la desigualdad que se ve reflejado en los niveles de pobreza monetaria.

Las transferencias provenientes del gobierno y sus programas sociales, son insuficientes para contrarrestar los efectos depredadores de la política económica en su conjunto. Si bien, los hogares dependen en mucho de las transferencias para adquirir los bienes mínimos necesarios, no podemos argüir que sean los programas sociales los que estén otorgando este beneficio de supervivencia mínima a las personas. Como sabemos, las remesas enviadas por familiares migrantes en los Estados Unidos, son las que realmente cumplen el mayor papel redistributivo dentro del rubro.

**Tabla 3.34**

**Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar con y sin transferencias<sup>1</sup> en deciles según año de levantamiento y su coeficiente de Gini (precios constantes 2012)**

Deciles de hogares	Año de levantamiento					
	Ingreso corriente con transferencias			Ingreso corriente sin transferencias		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Total	<b>43 124</b>	<b>37 648</b>	<b>38 000</b>	<b>36 735</b>	<b>31 896</b>	<b>31 444</b>
I	6 539	6 104	6 269	2 168	2 158	2 291
II	11 898	11 144	11 013	6 699	6 344	5 998
III	16 281	15 081	14 972	11 476	10 577	9 882
IV	20 531	19 087	18 929	15 949	14 551	13 874
V	25 358	23 581	23 241	20 642	18 866	18 282
VI	31 456	28 813	28 324	26 375	24 106	23 137
VII	39 464	35 439	35 134	33 937	30 293	29 442
VIII	50 386	45 283	44 807	44 318	39 313	38 580
IX	70 382	61 747	61 774	62 419	54 447	53 150
X	158 945	130 198	135 534	143 363	118 304	119 801
Coeficiente de Gini	<b>0.467</b>	<b>0.445</b>	<b>0.453</b>	<b>0.513</b>	<b>0.495</b>	<b>0.503</b>

Fuente: Elaboración en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH). Nueva construcción. Tabulados básicos

A pesar del incremento de cobertura de hogares y el crecimiento presupuestal asignado a los programas sociales como Oportunidades, estos continúan ejerciendo un papel mínimo en el ingreso de las personas. Al comparar el ingreso monetario promedio por hogar de acuerdo al tipo de transferencia, podemos comprobar que las remesas siguen representando un papel redistributivo mayor que el conjunto de programas sociales del gobierno.

Lamentablemente, las Enighs levantadas a partir de 2008, en la parte de la composición del ingreso por sus diferentes fuentes, ya no desglosan el ingreso distribuido por los diferentes programas sociales que componen las transferencias del gobierno, por lo que ahora es imposible determinar con esta información, que parte del ingreso corriente total y monetario representan las transferencias de un solo programa social, como lo hicimos en el análisis del sexenio anterior con Oportunidades. Sin embargo, no por ello las cifras dejan de ser reveladoras de la ineficacia y la insuficiencia de la política social. Por ejemplo, como vemos en la tabla 3.35, el ingreso promedio por hogar proveniente de otros países, es mayor en todos y cada uno de los deciles de la población, por lo que las personas dependen más de las remesas que del asistencialismo del combate a la pobreza para componer sus ingresos totales.

También podemos observar que el comportamiento redistributivo de los programas gubernamentales, no es completamente favorable a “los más pobres”. El mayor monto recibido se encuentra en los hogares ubicados en el decil IV y X, mientras que el resto de los deciles se encuentran por debajo del promedio de los 2,540 pesos recibidos por los programas, o apenas lo rebasan.

**Tabla 3.35**  
**Ingreso corriente monetario promedio trimestral por hogar por tipo de transferencia, en deciles, 2012**

Deciles	Tipo de transferencia		
	Jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario	Ingresos provenientes de otros países	Beneficios provenientes de programas gubernamentales
<b>Total</b>	18270	6398	2540
<b>I</b>	4322	2267	2051
<b>II</b>	5247	2849	2567
<b>III</b>	5694	4978	2519
<b>IV</b>	6391	3647	3075
<b>V</b>	8426	6199	2625
<b>VI</b>	8709	7496	2383
<b>VII</b>	12072	9197	2306
<b>VIII</b>	13096	7362	2517
<b>IX</b>	20754	12855	2668
<b>X</b>	49379	17148	4087

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012

Algo similar acontece con las jubilaciones y pensiones, cuyo comportamiento es completamente progresivo; es decir reciben más los que más tienen. Sin embargo, este registro es bastante lógico si se entiende la condicionante principal de la pobreza que se ha venido señalando hasta ahora: la falta

de ingresos por una situación de desempleo permanente, o la insuficiencia de estos por la degradación constante de los salarios. Estos dos aspectos han permitido que cada vez menos personas tengan acceso a un empleo digno y bien remunerado, con todos los beneficios que este les puede otorgar en forma de salario directo e indirecto. Por ello, el nivel de ingresos de las pensiones es creciente a medida que se reciben más y mejores salarios entre los distintos deciles.

En este sentido, las pensiones mantienen la misma tendencia desigual que la distribución del ingreso; estas cubren únicamente al 15 por ciento de los hogares en el país, un segmento minoritario de la población en edad mayor. Su distribución se encuentra concentrada en los grupos de mayores ingresos, ya que el porcentaje de hogares del primer decil que cuentan con alguna pensión apenas alcanza el 2.2 por ciento. Es decir: “la propia estructura social y económica del país propicia la desigualdad en el acceso de sistema de pensiones, ya que ocasiona que los sectores de ingresos medios y altos se beneficien, debido al tipo de inserción y estabilidad que consiguen en los mercados laborales. Los grupos de menores ingresos ven obstaculizada su incorporación al sistema debido que se encuentran en los mercados informales” (Cabrera, 2011, p.40).

**Tabla 3.36**

**Porcentaje de hogares por tipo de transferencia de acuerdo al decil al que pertenecen, 2012**

Deciles	Tipo de transferencia		
	Jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario	Ingresos provenientes de otros países	Beneficios provenientes de programas gubernamentales
<b>Total de hogares</b>	15.0%	4.5%	24.9%
<b>I</b>	2.2%	4.6%	49.1%
<b>II</b>	7.5%	6.0%	40.3%
<b>III</b>	10.6%	5.8%	34.8%
<b>IV</b>	13.5%	5.0%	30.2%
<b>V</b>	12.4%	5.6%	25.4%
<b>VI</b>	15.6%	5.2%	20.4%
<b>VII</b>	16.7%	4.7%	17.7%
<b>VIII</b>	18.8%	3.0%	13.6%
<b>IX</b>	26.3%	2.1%	10.1%
<b>X</b>	26.6%	2.6%	7.6%

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012

De igual forma, el cuadro de arriba muestra que la dependencia de las transferencias provenientes de los programas gubernamentales es diferenciada y desigual. En 2012, el décimo decil promedia más de 4mil pesos de ingresos por hogar, cuando la cobertura apenas llega a 7.6 por ciento de sus hogares;

mientras que el primer decil tiene un promedio de 2mil pesos por hogar con una cobertura de casi 50 por ciento. A pesar de la cobertura focalizada hacia los hogares con mayor pobreza, el ingreso distribuido por los programas se no se dirige eficazmente hacia estos.

Ambos comportamientos reflejan la ausencia de una política redistributiva eficiente. La cobertura de los programas sociales es, además de insuficiente, ineficaz para lograr una “igualdad de oportunidades” que se refleje en una redistribución del ingreso favorable a los pobres por encima de los que menos necesitan; en tanto que el bajo nivel de cobertura de las pensiones “es un indicador del grado de informalidad existente en la economía, pero también del nivel de informalidad en que se desarrollan diversos sectores económicos formales, y manifiesta la insuficiencia de los mercados laborales como medio para que la población acceda a los sistemas de seguridad social” (Cabrera, 2011, p.36).

Todo ello, se ve reflejado en una equivalencia y acumulación del ingreso que parece no detener su tendencia a la alza. De acuerdo al ingreso corriente total, para 2012 un hogar del decil I tenía que esforzarse 21.6 veces más para alcanzar el mismo nivel de ingresos del decil X, y 26 veces más si tomamos el ingreso corriente monetario. No obstante, esta enorme distancia se incrementa si quitamos el ingreso de los hogares por concepto de transferencias: sin los programas gubernamentales la distancia asciende a 31.2, pero sin el total de transferencias esa cifra se duplica a 52.3 veces.

**Tabla 3.37**

**Equivalencia de ingresos en México por deciles según tipo de ingreso 2012 (proporciones respecto del primer decil)**

Decil	Tipo de equivalencia			
	Ingreso corriente total	Ingreso corriente monetario	Ingreso sin programas gubernamentales	Ingreso Sin Transferencias
I	1.0	1.0	1.0	1.0
II	1.8	1.8	2.0	2.6
III	2.4	2.6	3.0	4.3
IV	3.0	3.3	3.8	6.1
V	3.7	4.2	4.9	8.0
VI	4.5	5.1	6.1	10.1
VII	5.6	6.3	7.8	12.9
VIII	7.1	8.3	10.0	16.8
IX	9.9	11.5	14.0	23.2
X	21.6	26.1	31.2	52.3

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH)

Así mismo, la acumulación del ingreso no varía demasiado entre el ingreso corriente total y el ingreso corriente sin programas del gobierno, lo cual demuestra la insuficiencia de los programas sociales y su ineficacia redistributiva durante el sexenio de Felipe Calderón. Para 2008 la acumulación del ingreso del primer decil apenas mejora 0.18% con la ayuda de los programas sociales, mientras que en 2012 esa mejora pasa a 0.24%.

Sin la intervención de los programas gubernamentales el decil X mejora su acumulación del ingreso tanto para 2008 y 2012, mientras que el decil más bajo la empeora. Empero, si estas mismas cifras las ponemos en relación con el ingreso corriente monetario, el panorama cambia: los deciles del I al VIII mejoran su apropiación de la riqueza una vez que eliminamos los programas sociales, mientras que el IX y X disminuyen su ingreso; es decir, la distribución del ingreso monetario mejora si se eliminan los programas gubernamentales del ingreso total. Algo que resulta revelador, puesto que contradice los objetivos oficiales de la política social.

**Tabla 3.38**  
**Acumulación del ingreso corriente total por deciles por tipo de ingreso según año de levantamiento**

Deciles	Año de levantamiento					
	2008			2012		
	Ingreso corriente total	Ingreso corriente monetario	Ingreso sin programas gubernamentales	Ingreso corriente total	Ingreso corriente monetario	Ingreso sin programas gubernamentales
<b>I</b>	1.66%	1.36%	1.44%	1.84%	1.41%	1.60%
<b>II</b>	2.91%	2.61%	2.72%	3.09%	2.57%	2.87%
<b>III</b>	3.92%	3.62%	3.79%	4.13%	3.70%	3.96%
<b>IV</b>	4.90%	4.61%	4.80%	5.12%	4.68%	4.96%
<b>V</b>	5.98%	5.74%	5.94%	6.27%	6.01%	6.20%
<b>VI</b>	7.35%	7.17%	7.35%	7.57%	7.20%	7.57%
<b>VII</b>	9.19%	9.11%	9.22%	9.33%	9.02%	9.38%
<b>VIII</b>	11.68%	11.64%	11.78%	11.76%	11.81%	11.87%
<b>IX</b>	16.13%	16.62%	16.30%	16.00%	16.42%	16.20%
<b>X</b>	36.28%	37.52%	36.66%	34.89%	37.18%	35.39%
<b>Total</b>	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 y 2012.

Por último, si comparamos exclusivamente el efecto redistributivo de las transferencias de los programas con el ingreso monetario de los hogares, veremos que la mejora es mínima: la acumulación del ingreso monetario del decil más pobre mejora únicamente 0.3 por ciento cuando se le agregan las transferencias de los programas; los deciles cinco y seis ubicados justo a la mitad de la distribución se mantienen prácticamente igual; en tanto que el decil más rico solamente ve disminuida su acumulación monetaria en 0.69 por ciento.

**Tabla 3.39**

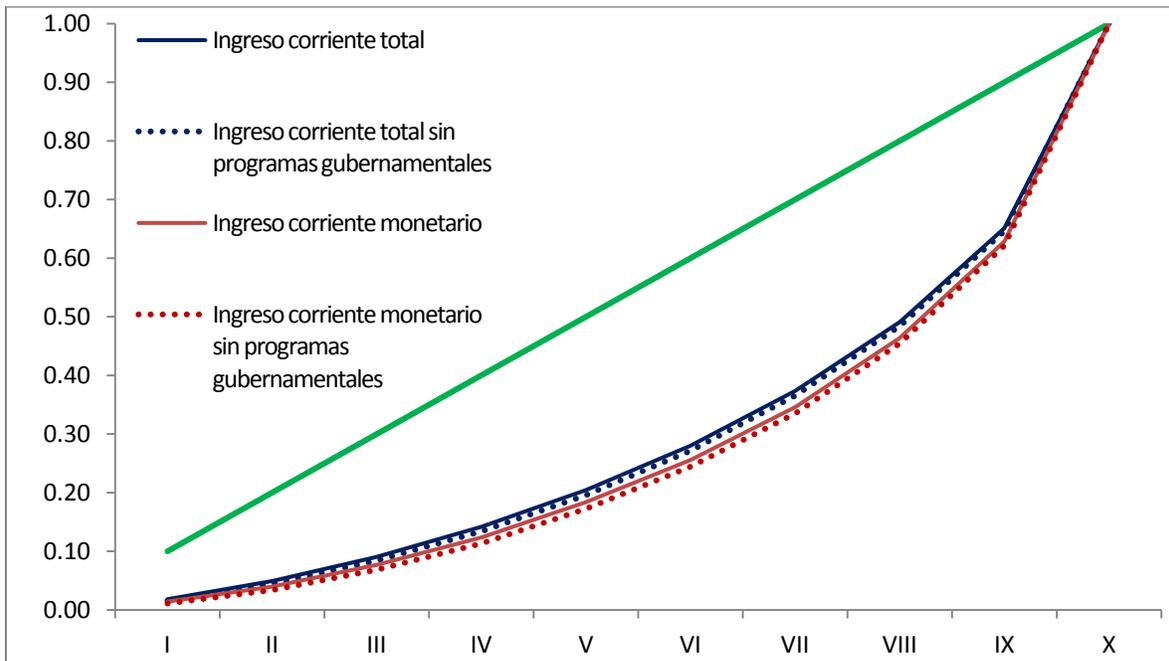
**Ingreso corriente monetario trimestral con y sin programas gubernamentales, y su acumulación del ingreso por deciles de hogares 2012 (millones de pesos)**

Deciles	Ingreso corriente monetario con programas gubernamentales	Ingreso corriente monetario sin programas gubernamentales	Acumulación del ingreso corriente monetario con programas gubernamentales	Acumulación del ingreso corriente monetario sin programas gubernamentales
I	13350	10174	1.41%	1.10%
II	24233	20971	2.57%	2.27%
III	34978	32214	3.70%	3.48%
IV	44244	41318	4.68%	4.47%
V	56759	54655	6.00%	5.91%
VI	68027	66494	7.20%	7.20%
VII	85182	83895	9.02%	9.07%
VIII	111551	110473	11.81%	11.95%
IX	155164	154310	16.42%	16.69%
X	351219	350237	37.18%	37.87%
<b>Total</b>	<b>944707</b>	<b>924740</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012

**Gráfica 3.14**

**Curva de Lorenz: Ingreso corriente total y monetario antes y después de Programas Sociales 2012**



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012

En este sentido, vemos que la redistribución del ingreso que ejercieron los programas sociales del segundo gobierno panista, es menos que imperceptible. Debido a ello, la curva de Lorenz continúa mostrando un alto grado de desigualdad en los ingresos de los distintos deciles. El comportamiento de la curva no difiere en casi nada cuando se eliminan las transferencias de los programas.

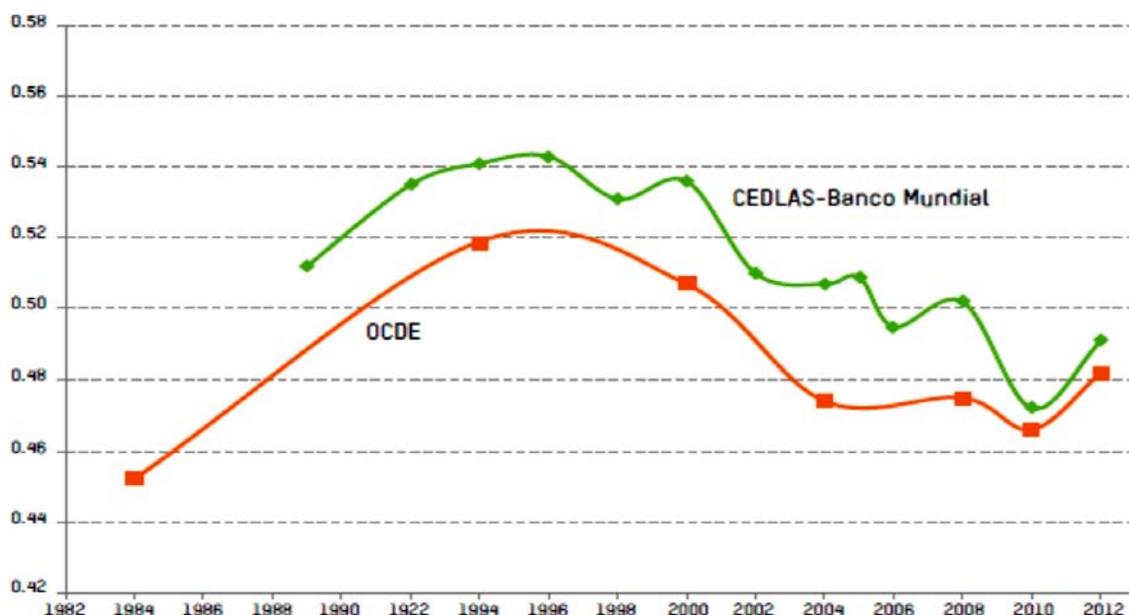
Al igual que en el sexenio anterior, la intervención del gobierno *calderonista* y su estrategia de combate a la pobreza no cambian en nada la enorme desigualdad distributiva, su accionar se encuentra incluso por debajo de la línea del ingreso corriente monetario. El posible efecto redistributivo que llegan a ejercer los programas sociales, se viene abajo cuando se le compara exclusivamente con el ingreso corriente monetario, que excluye tópicos menos representativos de la actividad económica de los hogares como: la estimación del alquiler de la vivienda, las transferencias en especie, o el autoconsumo.

Si esto demuestra la ineficacia del Estado para redistribuir el ingreso, habría que agregar que la desigualdad podría ser incluso más grave si se ajustaran las mediciones. Diversos estudios sostienen que la distribución del ingreso utilizada en los análisis carece de información completa, sobre todo en los registros de las encuestas para los hogares más ricos del país, por lo que dicha medición no corresponde a la realidad. “La fuerte evasión en las declaraciones de ingresos de las grandes empresas y de la especulación financiera, junto con la creciente participación de las actividades ilegales y criminales, hacen que los ingresos de los estratos más ricos de la población se encuentren subestimados” (Jusidman, 2009, p. 192).

En el caso de las Enigh, se presenta la dificultad de encuestar a los personajes más ricos del país, limitando sus alcances metodológicos a los hogares de ingresos bajos, medios, y medios altos que no representan el total de la distribución, solo una parte de ella. En este sentido, la desigualdad, y por tanto la pobreza relativa, podrían incrementarse si se captaran en su totalidad los ingresos del decil X, incluyendo los hogares ubicados en el 1% más rico de la distribución. “En la medida en que las encuestas en las que se basan estas estimaciones no capturen correctamente el ingreso de las personas en la parte más alta de la distribución, las cifras no reflejarán de manera certera el verdadero estado de la distribución total del ingreso en México” (Esquivel, 2015, p. 13). Las mejoras distributivas que se presentan en las Enighs de manera coyuntural, se derrumban al momento de integrar dichas cifras.

Por ejemplo, Gerardo Esquivel en su informe realizado para Oxfam en 2015, demuestra que la cantidad de millonarios en México creció en 32% entre 2007 y 2012, cuando en el resto del mundo y en ese mismo periodo, esa cantidad disminuyó un 0.3%. De acuerdo al reporte, las cifras del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) junto con el Banco Mundial, y la *Income Distribution Database* de la OCDE, muestran que entre la década de los noventa y 2006 la desigualdad del ingreso en el país disminuye; sin embargo, para 2012 la magnitud de la desigualdad es mayor de lo que era a principios de los ochenta. Dichas conclusiones no parecen ser muy diferentes de las obtenidas por la Enigh, no obstante estos datos presentan coeficientes de Gini mayores que los mostrados arriba por las encuestas. En tanto, WealthInsight (2013) revela que en 2012, 145,000 individuos, es decir menos del 1% de la población total, concentraron cerca del 43% de la riqueza total del país (sin incluir el valor de su residencia habitual)<sup>66</sup>.

**Gráfica 3.15**  
**Evolución de la desigualdad en México, 1982-2012 (Coeficiente de Gini)**



Fuente: Esquivel Gerardo, (2015), "Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político", OXFAM México, p. 12

Una de las explicaciones, dice Esquivel, radica en que las encuestas no toman en cuenta los aspectos fiscales que benefician a ese pequeño grupo de hogares. Esto se debe a la falta de acceso a la información que prevalece en México, por el principio de "no violación al anonimato fiscal";

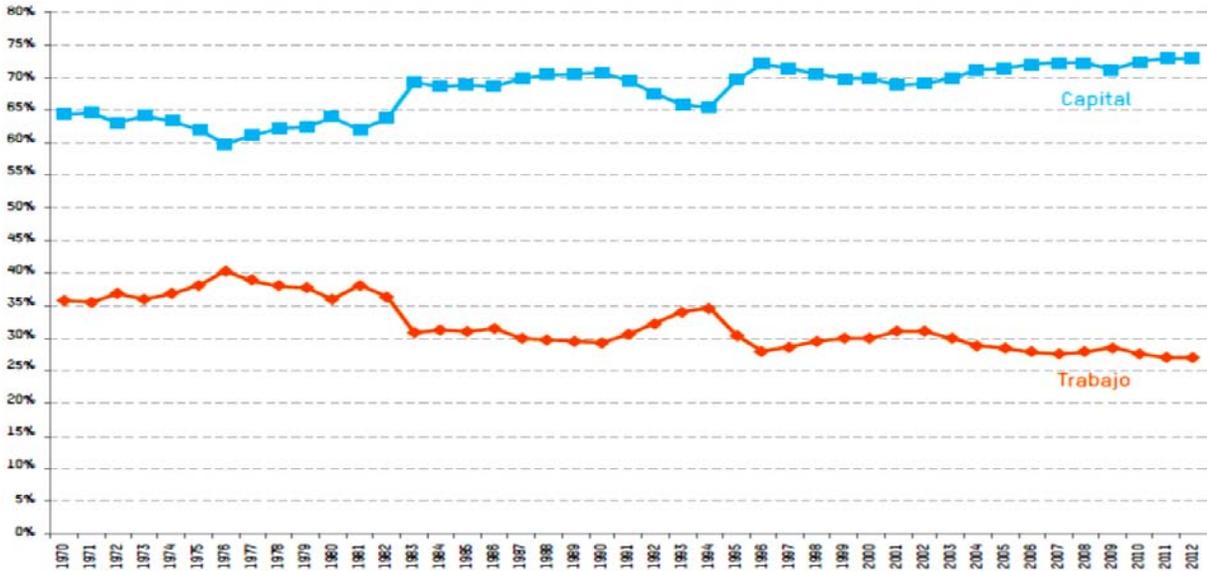
<sup>66</sup>Cfr. Esquivel Gerardo, (2015), "Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político", OXFAM México

siendo este el único país de la OCDE donde semejante restricción sucede. Por ello, la limitada metodología de la Enigh muestra que el decil X disminuye su ingreso a lo largo del *calderonato*, pero una vez hecho el ajuste con datos de los ingresos fiscales, sucede completamente lo contrario.

Actualmente la política fiscal es regresiva y favorece a quien más tiene, puesto que los hogares pobres terminan pagando relativamente más impuestos que los hogares ricos, a pesar de las exenciones o la focalización de los programas sociales. “Esta política grava al consumo por encima del ingreso, las familias pobres, al gastar un porcentaje más alto de su ingreso, terminan por pagar más que las ricas. La tasa marginal del ISR—una de las más bajas de los países de la OCDE—, el que no haya impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario, y el que tampoco los haya a herencias, entre otras cosas; son ejemplos de cómo el sistema tributario beneficia a los sectores más privilegiados” (Esquivel, 2015, p.8).

No obstante, la explicación más importante del incremento de la desigualdad, reside en que en los últimos 30 años se ha modificado la distribución funcional del ingreso, es decir: el pago al factor capital y lo que corresponde al pago del factor trabajo. De 1981 a 2012, la parte correspondiente a la Remuneración de asalariados disminuyó del 38 por ciento al 27 por ciento, en tanto que el excedente o pago al factor capital (plusvalor en forma de ganancia), aumentó de 62 a 73 por ciento.

**Gráfica 3.16**  
**Distribución del Producto entre los Factores de la Producción, 1970-2012 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Esquivel Gerardo, (2015), “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político”, OXFAM México, p. 25

Las causas de este fenómeno se remiten a la *derrota masiva de la clase obrera*, y el mejor posicionamiento en *las arenas de poder* por parte de los dueños del capital, para apropiarse de una porción mayor del producto.

En este sentido, sale a relucir el fracaso de la política social en el discurso, más no en el verdadero accionar de esta. Al igual que el conjunto de la política económica neoliberal, se trata de una política deliberada de clase que, lejos de servir como contención para el incremento de la desigualdad y la pobreza, busca el detrimento del valor de la fuerza de trabajo. “Uno de los dolorosos ejemplos es el salario mínimo: si un mexicano percibe esta cantidad y mantiene a alguien, a ambos se les considera pobres extremos. La política salarial que en algún momento se concibió como mecanismo de contención inflacionaria, ya no tiene razón de ser. Hoy en día, el salario mínimo mexicano está por debajo de los umbrales aceptados de pobreza” (Esquivel, 2015, p.8)

A pesar de un crecimiento del 26 por ciento en el ingreso per cápita para 2012, las tasas de pobreza se mantuvieron prácticamente iguales a las de 1982; esto quiere decir, que la distribución del ingreso se concentró cada vez más a lo largo de estas dos décadas, impidiendo que las tasas de pobreza no sólo disminuyeran de manera absoluta, sino que de manera relativa se incrementaron un 26 por ciento. No debemos olvidar que la relación de distribución es el reflejo de las relaciones de producción, por lo que estaríamos, “no sólo frente al fracaso de la política social como un instrumento capaz de reducir la pobreza en el país, también estamos frente a la concentración de los beneficios del crecimiento entre los segmentos más privilegiados de la población” (Esquivel, 2015, p. 28).

### **3.3 Conclusiones del capítulo: la redistribución del ingreso en la Política Social de 2000-2012**

El discurso de que México sufre una alta desigualdad en la distribución del ingreso, es hoy una realidad. Dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el país se encuentra en la parte más baja de la tabla<sup>67</sup>. Esto resulta una aparente incongruencia si se toma en cuenta que el tamaño de su economía es incluso de las primeras veinte del mundo. Sin embargo, como referimos en el capítulo primero, la distribución de la riqueza es la forma en que se expresa el grado de explotación de la clase capitalista sobre su contraparte obrera, en

---

<sup>67</sup> Actualmente México es el segundo país más desigual de los integrantes de la OCDE, al ser superado solo por Chile.

forma de salarios y ganancias. Dicha distribución del ingreso está determinada por la tasa de plusvalor presentada, pues establece que cantidad del producto se queda en manos de la clase capitalista y que cantidad en manos de los obreros. Esto posibilita descubrir el incremento progresivo de la desigualdad en favor de la clase dominante, incluso a pesar del incremento de los salarios<sup>68</sup>.

En el país la participación de los salarios en el producto final es cada vez menor, su crecimiento, en el mejor de los casos, ha sido moderado. Además, dicho crecimiento queda en entredicho si se toma en cuenta que la categoría salario, como cualquier otro índice que recoge valores promedio, registra los sueldos de los directivos y otros colectivos que disfrutan de posiciones privilegiadas. Es decir, que las retribuciones de la mayoría de los trabajadores han experimentado una profunda y continua degradación en las últimas décadas. El número de personas privadas de los recursos necesarios para llevar una vida digna ha experimentado un inquietante crecimiento. Ya no sólo se encuentran aquí aquellos grupos excluidos de la actividad económica, sino, cada vez más, trabajadores instalados en segmentos precarios del mercado laboral. Si bien es cierto que los desempleados y ciertas minorías situadas en el margen de la estructura social son los colectivos más vulnerables, ha emergido con fuerza la categoría de "trabajadores pobres"; esto es, personas que aun teniendo un empleo se encuentran cerca o por debajo del umbral de la pobreza.

Una vez demostrado todo ello a lo largo del capítulo, es congruente decir que evaluar la política social por medio de la distribución del ingreso, es una exigencia conveniente y necesaria. Si la actual política social mexicana se erige así misma como una de combate a la pobreza, es entonces lógico pensar que uno de los objetivos principales de dicha política debiera ser el de mejorar la distribución del ingreso, en especial sobre aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza.

A partir de este hecho, la justificación de la política social actual podría enunciarse de la siguiente manera: al enfocar sus esfuerzos hacia el combate a la pobreza, esta política tendría la tarea de crear condiciones socioeconómicas adecuadas para el pleno ejercicio de las capacidades productivas de su población, a través de la generación de empleos; sin embargo, esto no sucede así. La distribución del ingreso, como objetivo legítimo de dicha política, sólo se consigue por medio de trabajos bien remunerados que permitan cubrir las necesidades básicas de los hogares (alimentación, salud, educación, seguridad social, vivienda, comunicación, etc), y no mediante programas mínimos de transferencia condicionada.

---

<sup>68</sup>Cfr. Capítulo I, pp. 14-15

## CAPÍTULO IV. LATENCIAS Y TENDENCIAS DEL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Los actuales programas sociales de combate a la pobreza, están basados en recomendaciones internacionales que, al igual que la evaluación de sus resultados, buscan ocultar el fenómeno de la pobreza, y con ello incrementarla de manera relativa. Ambas cuestiones responden a una estrategia subordinada a las aceptaciones teóricas y metodológicas de organismos históricamente conformados para influir sobre los países no desarrollados. Desde el punto de vista de dichos organismos, la pobreza es una limitante del desarrollo económico, es considerada una causa antes que un efecto, por lo cual debe combatirse por medio de instituciones con alto grado de calidad, en lugar del incremento de la producción y la redistribución de la riqueza.

Entender dicha lógica operativa, nos obliga en esta última parte del trabajo, a vislumbrar cuales son las posibilidades reales de la política social para la concreción de su objetivo principal de combate a la pobreza. Retomando lo construido hasta este punto, se mostrará un balance general de los programas de combate a la pobreza, así como de toda la política social *panista* y *priista* establecida desde 2001 y continuada hasta la fecha, para finalmente obtener de ahí las proyecciones de operación y de resultados que se tienen de la misma. Demostraremos que después de 12 años de implementado el programa Oportunidades, la relación *desarrollo de capacidades* con *desvalorización del valor de la fuerza de trabajo*, cobra un sentido lógico por la caída del empleo, así como de los salarios directos e indirectos. Por ejemplo, los niños que en 2001 fueron los primeros beneficiarios del programa Oportunidades, ahora se encuentran en edad de trabajar, por lo que resulta imprescindible saber dónde está el seguimiento de esa población dentro de las mediciones de pobreza por ingresos y multidimensional.

Así mismo, en este último capítulo se abordaran los aspectos más generales de la política social de Enrique Peña Nieto, que en este 2015 se encuentra a la mitad de su gestión. Con ello, se pretende vislumbrar las tendencias de desarrollo de la actual política social *priista*, y cuanto difiere esta de las particularidades de la política social de nuestro periodo de estudio. Como primer acercamiento, diré que son más las semejanzas que las diferencias entre ambas políticas, ya que ambos gobiernos comparten muchas características de la original estrategia de combate a la pobreza. Ejemplo de ello es el propio programa Oportunidades, que solamente ha cambiado de nombre, pero cuya funcionalidad de operación continúa siendo la misma hasta el día de hoy.

Este análisis nos permitirá llegar a la conclusión de que el contenido ideológico que sustenta esta forma de intervención del Estado mexicano, no es particular de ningún partido político, más bien, corresponde a toda una política neoliberal de Estado implementada desde de la década de los 80s, la cual trasciende cualquier periodo sexenal de gobierno. En este sentido es importante determinar cuáles son las tendencias de desarrollo de la política social de tipo *marginal-residual* en México, y si esta seguirá representando un papel casi nulo, o totalmente contrario, en el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades económicas.

Finalmente intentare ofrecer una serie de recomendaciones basadas en nuestro marco teórico, así como en las experiencias históricas e internacionales, las cuales enmarquen todas las contradicciones que desde mi punto de vista acompañan a los programas de combate a la pobreza. Esto con el fin de poder converger en una política social alternativa que busque el verdadero bienestar de los individuos desde un punto de referencia social, y no desde una simple visión de mercado. Un tipo de política que no solo atenué los efectos de la acumulación por desposesión, sino que se enmarque en la modificación conjunta de las políticas de producción que sustentan este modelo.

Una política social que a partir de un verdadero quehacer productivo del Estado en la economía, pondere la redistribución del ingreso entre los individuos de forma efectiva, y pueda incidir de manera real en la reducción de las desigualdades económicas y sociales. Una política social que sobre la base del reconocimiento de los derechos sociales más fundamentales (en especial el del empleo bien remunerado), refuerce y cree estándares de bienestar para toda la población. En resumen, la posibilidad de comprometer al Estado mexicano a cumplir con su función de conciliador de clases sociales, por medio del empoderamiento de los sectores obrero-populares, y sirviendo de mejor atenuante ante la dinámica de empobrecimiento y miseria proporcionada a la acumulación del capital.

#### **4.1 Latencias del combate a la pobreza**

Los niveles de pobreza por ingresos no han cambiado en los últimos 20 años, incluso tienden a incrementarse de manera absoluta. El gasto social realizado por los gobiernos en las últimas décadas, no se ha traducido en disminuciones en la proporción del número de personas en situación de pobreza, por el contrario esta se ha incrementado de manera relativa por la alta concentración de la riqueza. Los resultados de fines del sexenio de Felipe Calderón confirman, incluso, un crecimiento de la pobreza a niveles idénticos a los que existían en 1992. Debido a la crisis de 1994, las cifras de pobreza patrimonial alcanzaron su pico más alto en 1996, llegando hasta el 69 por ciento de la

población, diez años después esa cifra llegó a bajar al 42.9 por ciento gracias al dinamismo de las remesas; sin embargo desde 2008 estas no han parado de crecer.

Se trata de una tendencia que, lejos de relacionarse con los gobiernos en turno, se vincula al desarrollo de una política social supeditada al conjunto de la política económica neoliberal que continúa dominando de manera global. En los últimos 30 años, esta ha dirigido su desarrollo hacia un solo objetivo, el de combatir la pobreza y erradicar la pobreza alimentaria. Esta orientación refiere a la injerencia de organismos internacionales respecto al problema de la pobreza que prevalece en países subdesarrollados. Distintos gobiernos de Latinoamérica han adoptado programas sociales que buscan la disminución de los índices de pobreza de su población, de acuerdo a los lineamientos de dichos organismos.

El Banco Mundial por ejemplo, ha dejado en claro su propuesta de políticas sociales para México. Desde la óptica de este organismo existen cinco puntos que consideran claves para que México alcance el "desarrollo". Uno de ellos lo dedica precisamente a la parte social y lo llama: "Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano". Para ello propone: la protección de grupos vulnerables por medio de insumos básicos que aumenten su productividad, educación y salud; eliminar las distorsiones en el mercado laboral y estimular el empleo formal por encima del informal; así como, ser sensibles a las necesidades específicas de grupos vulnerables, como son los pueblos indígenas, o las mujeres. Asimismo propone, entre otras cosas: privatizar los sistemas de salud y otros servicios básicos, que el Estado establezca un fondo de recursos para apoyar a los sectores más pobres de la población, continuar con los esquemas focalizados de transferencia de recursos económicos a los pobres, eliminar los pagos por despidos, negociaciones colectivas, reparto de utilidades, y favorecer los contratos temporales.

El caso de México es particular, pues el país es considerado internacionalmente como pionero en la implementación de programas de combate a la pobreza. Desde Solidaridad hasta Oportunidades (y ahora Prospera), han pasado más de veinte años en los que la sociedad mexicana se ha acostumbrado a tener este tipo de programas sociales con ella. Este tiempo en práctica, ha servido para conformar toda una estructura institucional que se evoca sobre el mismo objetivo *marginal-residual*. Debido a ello, dicha institucionalización ha ido desplazando, y estancado al mismo tiempo, el rubro de la protección social en favor de la asistencia social. Este hecho no es en lo absoluto irrelevante, pues observamos que a pesar del desarrollo institucional que se ha logrado en el combate a la pobreza, se sigue padeciendo de una miseria extrema en el país. Incluso es contradictorio el

hecho de que año con año se incrementen el presupuesto y padrón de beneficiarios, mientras que los niveles de pobreza tienden a acrecentarse.

De acuerdo con la organización Gestión Social y Cooperación (Gesoc), para 2014 el gobierno destino 457 mil millones de pesos a su política social, equivalente al 11.6% del presupuesto programable. La mayor parte de esos recursos fueron asignados a los programas sociales de combate a la pobreza como Prospera (antes Oportunidades), y a la Cruzada Nacional contra el Hambre, gestados por la Secretaria de Desarrollo Social. Esto con el objetivo oficialista de disminuir los índices de pobreza multidimensional en el país, en especial los de pobreza extrema.

No obstante, los propios datos del Coneval demuestran que la política social *peñanietista* ha tenido resultados deplorables durante los dos primeros años de gobierno. Prueba de ello es que para 2014, el Coneval expuso que 55.3 millones de mexicanos vivían en la pobreza, es decir, 2 millones de personas más que al inicio de su administración. Pese al cambio del partido político en el poder (como sucedió en el año 2000), la millonaria inyección de recursos a los programas sociales, no pudo evitar que cada minuto cayeran dos personas más en la pobreza, y un 80 por ciento de la población se encontrase al borde de caer en ella entre 2012 y 2014. Así mismo, los indicadores de varias carencias sociales se han estancado o presentan avances mínimos. El rezago en el acceso a la alimentación pasó de 23.3 por ciento a 23.4 por ciento, es decir 600 mil personas más que en 2012, para un total de 28 millones de personas. En tanto, el rezago educativo, acceso de servicios básicos de vivienda, y seguridad social mantuvieron las mismas tasas desde 2012 (33, 58 y 90 por ciento respectivamente) para el 10 por ciento de los mexicanos más pobres, mientras que el acceso a la alimentación, acceso a los servicios básicos de salud, y calidad de espacios de vivienda crecieron casi nada (1, 4, y 1 por ciento).

A pesar de las cifras, los defensores de la política social *marginal-residual* continúan elogiando los avances técnicos y mínimos logros, que resultan de sus propias mediciones limitadas de pobreza (como la medición multidimensional de la pobreza por parte del Coneval). Los resultados, no desvirtúan el objetivo de seguir consolidando los programas sociales como baluartes de la estrategia.

Como titular de la Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles defendió los logros de la “Política Social de Nueva Generación” emprendida por el gobierno de Peña Nieto. Según ella, el nuevo enfoque dejó atrás las viejas estrategias asistencialistas, e interpretó las cifras de la pobreza para presentar un balance positivo de sus acciones. Utilizando los mismos datos del Coneval, destacó la reducción de la pobreza extrema entre 2012 y 2014, al pasar de 9.8 por ciento a 9.5 por ciento, en especial en los

menores de edad y personas mayores de 65 años. Este cambio que representa una disminución de 100 mil personas, dice demostrar "que la prioridad que se planteó la política social de ir primero al núcleo duro de la pobreza (...) está dando resultados"<sup>69</sup>.

Respecto al incremento de la pobreza moderada, argumentó que el contexto económico adverso, así como el crecimiento poblacional, fueron factores que influyeron de manera negativa, pues "en los hogares más pobres el promedio de niños nacidos es mayor al promedio nacional". Asimismo, sostuvo, "la gente, la más rica como la más pobre, no dice cuánto está ganando" lo que genera "un subregistro en el ingreso"<sup>70</sup>. Si bien esto último es cierto, sabemos que las cifras de pobreza proporcionadas por las estimaciones del Coneval, podrían ser incluso más grandes si se ajustaran las mediciones. Por ejemplo, Julio Boltvinik en su estudio "Evolución de la pobreza y la estratificación social en México", asegura que en realidad existen 100 millones de personas en situación de pobreza, pues en su investigación toma en cuenta el ingreso y 17 necesidades básicas.

El Banco Mundial por su parte, y a pesar de reconocer la reproducción de la pobreza, insiste en los mismos enfoques que privilegian la concentración de programas en los sectores más pobres y la eliminación de los esquemas de protección laboral. Insiste en que sólo es cuestión de tiempo para que los mecanismos de mercado hagan su tarea, teniendo los equilibrios macroeconómicos, mientras que las políticas sociales desempeñan un papel marginal en el mejoramiento de los niveles de vida. Esta visión acerca del Estado y su función de proteger a los grupos vulnerables, y ser "sensible" a las necesidades de los indígenas y de las mujeres, es la que ha sumergido al país en una pobreza estructural difícil de revertir.

La institucionalización de la política social *marginal-residual*, promovida por países desarrollados a través de este tipo de organismos internacionales parece ser, en este sentido, una forma de atentar contra el propio desarrollo de los países de la periferia. Implementar políticas sociales propuestas por instituciones dedicadas al desarrollo económico, y al mismo tiempo obtener resultados tan deplorables, contradice las intenciones oficiales de su implementación. Son políticas públicas, como dice Ha-Joon-Chang (2011), que *patean la escalera de desarrollo* de los países subdesarrollados. La estructura institucional que se ha construido en torno a la política social, es la que sustenta y da fuerza a las intenciones de gobiernos neoliberales para la implementación de la estrategia. Esto es transcendental

---

<sup>69</sup>Cfr. MathieuTourliere, "Con Peña, repuntan pobreza y desigualdad en México", 4 de agosto de 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=412190>

<sup>70</sup>ibíd.

pues, una vez establecidas las instituciones, estas pueden ser más difíciles de cambiar que las propias políticas (Ha-Joon-Chang, 2011, p. 117).

“México ha sido durante las últimas décadas un laboratorio de experimentación de los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tanto en materia económica como social” (Mathus, 2009, p. n/d). Estas instituciones se han propuesto como objetivo, combatir la pobreza mediante tres elementos indispensables: i) crecimiento económico de base amplia; ii) desarrollo de capital humano y iii) redes mínimas de protección social para los pobres” (ibídem).

La imposición de medidas que el ponen énfasis en la formación de *capital humano*, sigue siendo al día de hoy, el eje de las políticas sociales. El argumento es que los países ricos lo son porque, entre otras cosas, tienen una mano de obra altamente calificada con un nivel educativo alto. Por tanto, los países pobres deben concentrarse en elevar ese nivel educativo y la calificación para la industria, sobre todo de los pobres, para que se incorporen más favorablemente al mercado laboral. De ahí que la estrategia de combate a la pobreza se evoque a la proliferación de programas que enfatizan el desarrollo de capacidades de los individuos, a través de la inversión en educación, salud y alimentación, a la vez que se demuelen los sistemas de protección social y laboral.

Ante el desmantelamiento de lo social, los programas que se implementan se limitan únicamente a la sobrevivencia: que los pobres no se mueran, que soporten las jornadas de trabajo y que tengan las calificaciones básicas para realizar las tareas que se les asignan. La inversión que se realiza en el cumplimiento de los derechos sociales de la LGDS, es insuficiente para garantizar un desarrollo humano adecuado: el incremento de la cobertura en salud se lleva a cabo por medio de la penuria hospitalaria; se utilizan criterios técnicos de selección que excluyen a las familias por diferencias mínimas, sin dejarles ningún recurso legal de defensa para exigir su inclusión; y se privilegia la educación básica sobre la superior, dejando esta última en manos de la iniciativa privada. El Estado restringe su intervención en materia social y busca que sea el mercado el que permita la mejoría en los niveles de vida y bienestar.

“La educación por sí misma no es suficiente para que los individuos superen las condiciones de pobreza en que viven, pues si el mercado no es capaz de absorber esa población el individuo, aunque educado, seguiría en estado de pobreza pues no tendría ingresos para traspasar esa condición (...) Inducir en las personas el cuidado de la salud desde luego es importante “pero si en las localidades que habitan y en sus propios hogares no existen

condiciones mínimas de higiene ni los servicios correspondientes –como agua potable y electricidad-, el mantener la salud resulta casi imposible. Lo mismo sucede con el aspecto de la alimentación: no basta con dar sobres de nutrientes a los bebés, si a medida que crecen sus familias no tienen los ingresos suficientes ni la información necesaria para su nutrición adecuada” (Villarespe& Sosa, 2008, pp. 11-12)

En este sentido, se puede decir que el principal efecto económico-social que ha dejado el combate a la pobreza, como forma de política social en el país, es precisamente y de manera contradictoria el incremento de la pobreza misma. Y aunque es un hecho que este incremento puede no presentarse de manera absoluta, este si se desarrolla de manera relativa, pues hoy en día persiste una alta desigualdad en la distribución del ingreso que no permite el descenso de la pobreza. En el contexto de América Latina, el continente más desigual del mundo, México posee una alta desigualdad en la repartición de la riqueza. A pesar de los múltiples programas sociales, existe un impedimento estructural que inhibe la capacidad de las personas para generar los ingresos suficientes de su reproducción material y la de sus familias. Por ello, la política social ha resultado insuficiente para redistribuir el crecimiento de la riqueza generada.

#### **4.1.1 La desigualdad**

La incongruencia de que una de las economías pertenecientes al G-20<sup>71</sup> y organizaciones internacionales como la OCDE, mantenga niveles de desigualdad comparables con los de países de menor desarrollo, es la que desnuda el hecho de que la política social no ha servido para subsanar el problema de la pobreza, por el contrario, esta ha provocado su exacerbación y constante crecimiento. Es a través de esta política social que no se permite la distribución del ingreso hacia los sectores más precarios de la población, el beneficio del dinamismo económico se concentra únicamente en ganancias para el sector más acaudalado del país.

---

<sup>71</sup>El G-20 es un foro de 19 países, más la Unión Europea, donde se reúnen desde 1999, jefes de Estado, gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Está constituido por siete de los países más industrializados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido (G-7), más Rusia (G-8), más once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo, y la Unión Europea como bloque económico.

De acuerdo con datos de la Enigh 2014, el decil más rico de la población concentraba el 36.2% del ingreso corriente total. En tanto, el Global Wealth Report señala que para ese año, el mismo 10% más rico de la población en México concentraba el 64.4% de toda la riqueza del país, casi el doble de lo reportado por la Enigh. Con ello se comprueba, una vez más, las limitaciones de medición de la encuesta del ingreso-gasto de los hogares realizada por el Inegi.

Por otro lado, Campos, Esquivel y Chávez (2014, 2015) estiman que en México el 1% más rico de la población, posee el 21% de la riqueza, cuando en otros países, este porcentaje fluctúa en un promedio cercano al 10%<sup>72</sup>. Sin embargo, esta cifra, que corresponde a un poco más de 100 mil individuos, parece poco relevante cuando revisamos la fortuna de los más ricos entre los ricos.

De acuerdo con la lista de Forbes, en 1996 había 15 mexicanos con fortunas superiores a los mil millones de dólares, mientras que en 2014 eran 16 los mexicanos en esa categoría. Si bien la cifra no ha cambiado mucho, lo que sí ha cambiado es la magnitud de la riqueza acumulada por estos individuos. Mientras que en 1996 las fortunas de esos 15 equivalían a \$25,600 millones de dólares, las de los 16 mexicanos más ricos en 2014 equivale a \$142,900 millones de dólares. Entre 1996 y 2014 la fortuna promedio de cada miembro de ese selecto grupo de mexicanos pasó de \$1,700 a \$8,900 millones de dólares. La concentración del ingreso de los verdaderos multimillonarios en el país, es ofensiva cuando se compara con los ingresos de los deciles más pobres. Por ejemplo, en 2002 la riqueza de 4 mexicanos representaba el 2% del PIB, pero entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió a 9%; es decir, un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos<sup>73</sup>.

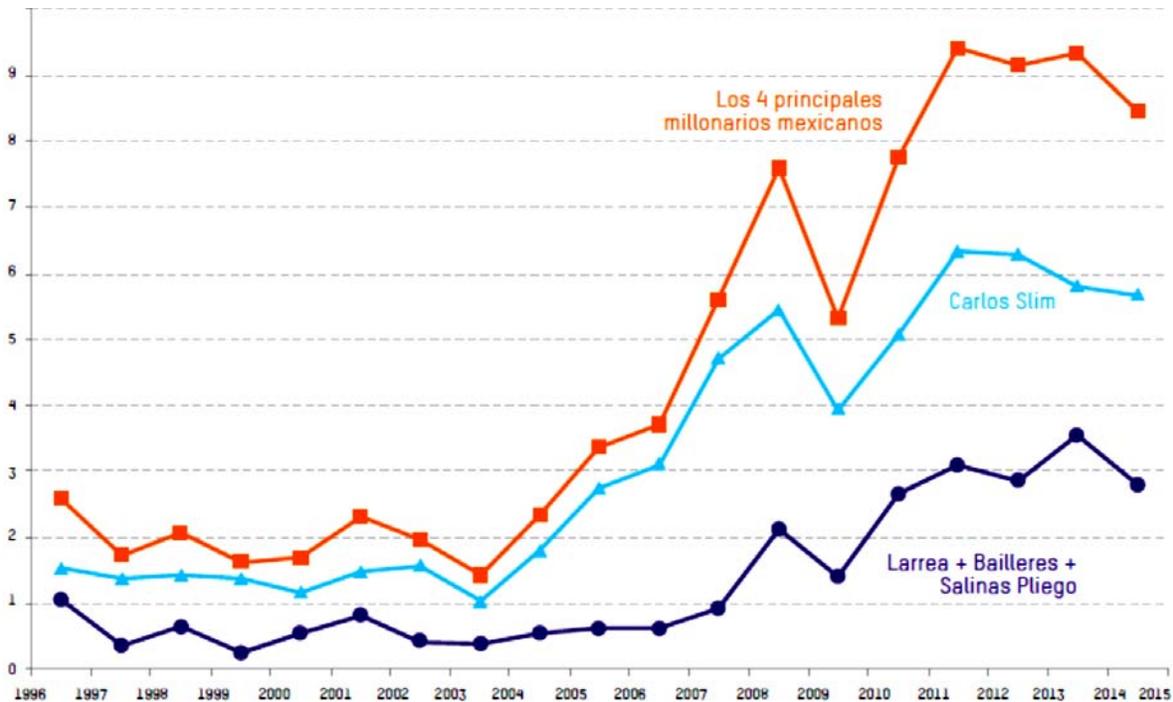
---

<sup>72</sup>Cfr. Esquivel Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam, México

<sup>73</sup>Ibíd.

Gráfica 4.1

Riqueza de los 4 principales multimillonarios en México como porcentaje del PIB



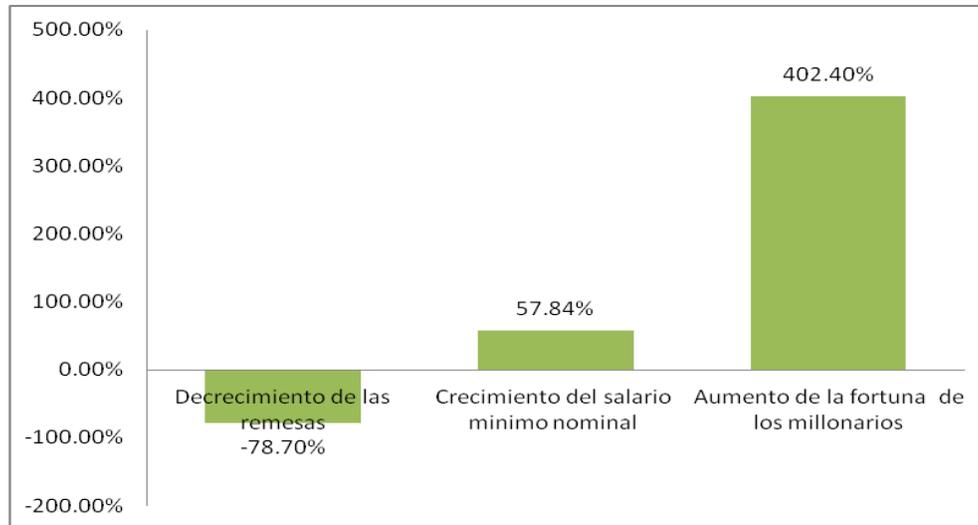
Fuente: Tomado de Esquivel Gerardo (2015), La desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político, Oxfam, México, p. 18

Esta enorme concentración del ingreso, es la que explica el aumento relativo de la pobreza en México, pues los pobres se hacen más pobres en relación con el incremento de la riqueza de los más ricos. De 2003 a 2008, justo antes de la crisis, la riqueza de los cuatro multimillonarios creció de manera abrumadora, en comparación con la mejora de los ingresos de los deciles más pobres durante dicho periodo. Por ello, a pesar de que los niveles de pobreza absoluta tendieron a disminuir durante el periodo foxista, está en realidad estaba incrementándose de manera exponencial.

Esto es causado, por un lado, por el continuo desmantelamiento del sector obrero por medio de la flexibilización laboral, que ha precarizado la cantidad de empleos formales y el pago retributivo de ellos en forma de salarios; mientras que por el otro lado, las ganancias obtenidas por el capital son proporcionalmente mayores debido a la posibilidad de extracción de un mayor plusvalor absoluto y relativo. Si a ello sumamos el decrecimiento de las remesas en los últimos años, veremos que la distancia entre ricos y pobres se ha hecho más grande.

**Gráfica 4.2**

**Crecimiento porcentual del ingreso por salario y remesas vs Incremento porcentual de la fortuna de millonarios en México (2000-2011)**



Fuente: Tomado del gráfico elaborado por el CAM (2012) en “Reporte de Investigación No.90. “México: Resultados de la política económica aplicada a los trabajadores (2006-2011)”.

Esta tendencia de crecimiento de la pobreza se ha hecho más evidente a partir de la crisis de 2008. Desde entonces las cifras de pobreza por ingresos se han incrementado de manera abrumadora, y aunque la apropiación de la riqueza por parte de los más ricos también disminuyó, la recuperación del poder económico de estos últimos ha sido más grande que durante los años previos a la crisis.

#### **4.1.2 La pobreza**

La medición multidimensional del Coneval informa que en 2014, 63.8 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de bienestar; es decir 53.2 por ciento de la población. Así mismo, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo fue de 20.6 por ciento, un total de 24.6 millones de personas.

**Tabla 4.1****Porcentaje y millones de personas en situación de Pobreza por ingresos de acuerdo a la línea de bienestar, 2008 - 2014<sup>74</sup>**

Año	Porcentajes		Millones de Personas	
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar
2008	16.8	49.0	18.7	54.7
2010	19.4	52.0	22.2	59.6
2012	20.0	51.6	23.5	60.6
2014	20.6	53.2	24.6	63.8

Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones de pobreza multidimensional de Coneval 2014

Esto se debe al amplio sector informal, los bajos salarios, la falta de acceso al empleo y la seguridad social. Respecto a ello, el “Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014” del Coneval, demuestra que en septiembre de ese año, el número de subocupados representó 8.2 por ciento de la población ocupada, casi el doble que la tasa promedio de desocupación de la población desempleada, que fue de 4.6 por ciento entre 2006 y 2014. Así mismo, la tasa de informalidad era de 58 por ciento de la población ocupada al tercer trimestre de 2014. Si bien, el número de trabajadores asegurados por el IMSS habría aumentado, arguye que este crecimiento no ha sido suficiente para incorporar a la población que se integra año con año al mercado laboral (casi un millón de personas).

A pesar de exponer la fragilidad del mercado laboral, la medición multidimensional de la pobreza del propio Coneval continúa marginando al trabajo y salario digno, como el derecho social más importante para determinar el crecimiento de la pobreza. Por lo cual sus estimaciones siguen valiendo para ocultar el fenómeno de la pobreza, aunque esta resulte evidente en la realidad.

Actualmente su metodología, considera una situación de pobreza cuando las personas poseen al menos una carencia social y un ingreso menor al valor de la línea de bienestar equivalente a 2, 542 pesos (US\$156) para el sector urbano y 1, 614 (US\$100) para el rural. En el caso de la pobreza extrema, incluye a quienes tienen un ingreso inferior al de la línea de bienestar mínima (US\$77 y US\$53, urbano y rural, respectivamente) y además tienen tres o más carencias sociales.

<sup>74</sup>Debido a que a la pobreza por ingresos solo se mide hasta 2012 la última vez, la tabla muestra solamente dos valores equivalentes: La pobreza por debajo de la Línea de Bienestar Económico, compatible con la pobreza Patrimonial y la pobreza por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, compatible con la pobreza Alimentaria. De acuerdo con los lineamientos actuales de CONEVAL, la pobreza de Capacidades ya no se determina a partir de 2014.

En este sentido, la estimación de los niveles de pobreza multidimensional presenta valores menores a los de pobreza por ingresos, pero igualmente crecientes. Para 2014, el porcentaje de la población en situación de pobreza fue de 46.2 por ciento, repartidos en 36.6 de pobreza moderada y 9.5 de pobreza extrema. Los valores de esta medición son menores a los de pobreza unidimensional, debido a la “mejora” de los indicadores de carencia social que se registran en las encuestas, sin embargo su comportamiento es ascendente, como resultado del incremento de los indicadores que tienen que ver con la caída en el ingreso de las personas.

**Tabla 4.2**

**Porcentaje, número de personas por indicador de pobreza, 2010-2014**

Indicadores	Pobreza Multidimensional								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
<b>Población en situación de pobreza</b>	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014

Los estados más pobres siguen siendo los del sur del país. En Chiapas tres de cada cuatro personas son pobres (76,2%) y casi un tercio de la población se encuentra en pobreza extrema. Le siguen Oaxaca (66,8%), Guerrero (65,2%) y Puebla (64,5%). Las entidades con menores porcentajes son:

Nuevo León (20,4%), Distrito Federal (28,4%), Baja California (28,6%) y Sonora (29,4%)<sup>75</sup>. Esto último resulta relevante para evaluar la ineficacia de los programas y comprobar que la relación *desarrollo de capacidades con desvalorización del valor de la fuerza de trabajo*, es totalmente cierta. Cabe recordar que uno de los objetivos del programa y de toda la estrategia, es resolver la pobreza de los individuos por medio del desarrollo de sus capacidades, para que estos puedan incorporarse al mercado laboral y resolver por sí mismos su situación de miseria.

“Desde su diseño con Progresá, el programa ha estado orientado específicamente a combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza” (Cortés, 2014, p.6). En este sentido, se evoca a “no inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación” (Poder Ejecutivo Federal, 1997, p. 51). En consecuencia, “si el Programa estuviese perfectamente focalizado y los apoyos se hubiesen mensurado con precisión no debería esperarse una disminución en la pobreza monetaria en el corto plazo ya que en los ingresos percibidos del Programa no deberían importar cantidades que los situasen por encima de la línea de pobreza” (Cortés, 2014, p. 8).

Este es uno de los argumentos mejor fundamentados en contra de los análisis críticos de los programas de combate a la pobreza. La defensa, intencional o no, de este tipo de programas por medio de este razonamiento, está orientada a demostrar que programas como Oportunidades (antes Progresá y ahora Próspera) no pueden ser evaluados simplemente por sus efectos en la redistribución del ingreso año con año. Aunque esta sea mínima, el objetivo del programa no sería llanamente el de redistribuir el ingreso, como expuso la exsecretaria de desarrollo social: “a la Sedesol le hubiera resultado fácil entregar 2 mil pesos a la gente en situación de pobreza para que pasaran la línea y no fueran considerados como pobres en la encuesta del Coneval, pero eso hubiera sido irresponsable”<sup>76</sup>.

Siguiendo esta lógica, el objetivo último de los programas sería el de inyectar recursos para el desarrollo del “capital humano”, mejorar las capacidades y las libertades de los individuos para que en un futuro estos puedan insertarse al proceso productivo de mejor manera, incrementando con ello sus ingresos y los de su familia, para finalmente superar, ahora sí, su condicionante de pobreza.

Empero, incluso esta defensa de la política social es insuficiente para demostrar su posible eficacia. Si tomamos 1997 como el año de inicio del programa Oportunidades, cuando este se llamaba Progresá, veremos que han transcurrido ya 18 años desde su implementación. Si su objetivo central es

---

<sup>75</sup>Cfr. Coneval (2015), Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014.

<sup>76</sup>Cfr. MathieuTourliere, “Con Peña, repuntan pobreza y desigualdad en México”, 4 de agosto de 2015.  
<http://www.proceso.com.mx/?p=412190>

desarrollar las capacidades de las personas para finalmente mejorar sus ingresos vía su incorporación al mercado laboral, el fracaso de la estrategia es eminente.

De acuerdo con la propia metodología multidimensional, las personas entre 12 y 29 años, son más pobres que el resto de la muestra poblacional, lo que resulta relevante para obtener nuestras propias conclusiones. Ya que en esta parte de la población, se encuentran todos los beneficiarios del programa Progresá, Oportunidades y Prospera. Se trata de personas que hace 18 años, cuando inicio el programa, tenían entre 0 y 12 años de edad, es decir eran niños que debieron recibir los beneficios de la estrategia de desarrollo de capacidades y, de acuerdo al objetivo último de la política social, debieron mejorar su situación de pobreza. Sin embargo como podemos observar en la tabla 4.3, tal mejora nunca sucedió, incluso su situación ha empeorado conforme han pasado los años.

La pobreza entre la población joven es mayor que el de la población en general, y al igual que esta última, su comportamiento también es creciente. Esta se encuentra en 47.1 por ciento para 2014, de los cuales 37.4 se encuentran en pobreza moderada y 9.7 por ciento en pobreza extrema. El número de personas con al menos una y tres carencias sociales, también es mayor que el promedio nacional. A la vez, la cantidad de individuos con un ingreso inferior a la línea de bienestar es todavía más grande que el resto de la población.

En este sentido, la mejora de los ingresos de la población, al momento de incorporarse ventajosamente al proceso productivo por su desarrollo de “*capital humano*”, resultó ser una falsa promesa. Personas que años atrás eran infantes, ahora se encuentran en edad de trabajar, sin embargo su situación de pobreza no mejoró. Algunos indicadores de carencia social, incluso muestran cifras mayores en esta parte de la población. Si bien, el rezago educativo en jóvenes presenta un saldo positivo por comportarse de manera decreciente, el acceso a los servicios de salud y acceso a la alimentación presentan tasas mayores que el promedio general<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup>Esto puede tener varias explicaciones; una de ellas es que el desarrollo de capacidades promovido por los programas sociales, si mejoraron la educación de los beneficiarios cuando recibían los apoyos, sin embargo una vez estos dejaron de ser objeto de la política social, perdieron otros beneficios como el acceso a los servicios de salud y el apoyo alimentario.

**Tabla 4.3**

**Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población de jóvenes\*, 2010-2014**

Indicadores	Población entre 12 y 29 años								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
<b>Población en situación de pobreza</b>	46.0	44.9	47.1	16.8	16.6	17.5	2.7	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.5	37.4	12.7	13.1	13.9	2.3	2.1	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.1	9.4	9.7	4.0	3.5	3.6	3.9	3.7	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	30.8	32.0	29.2	11.2	11.8	10.8	2.0	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.9	5.3	6.1	1.8	2.0	2.3	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.2	17.8	17.6	6.6	6.6	6.5	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	76.8	76.9	76.3	28.0	28.5	28.3	2.4	2.2	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	30.2	25.6	24.3	11.0	9.5	9.0	3.7	3.6	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	17.6	15.3	13.8	6.4	5.7	5.1	3.5	3.3	3.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	33.7	25.6	22.5	12.3	9.5	8.3	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	67.6	68.4	67.3	24.6	25.3	24.9	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	16.2	14.7	13.8	5.9	5.5	5.1	3.7	3.4	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	23.4	21.5	22.2	8.5	8.0	8.2	3.4	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	25.3	24.1	24.6	9.2	8.9	9.1	3.1	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	18.3	18.3	19.8	6.7	6.8	7.3	3.0	2.6	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	51.0	50.2	53.3	18.6	18.6	19.7	2.4	2.2	2.1

\* De acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la población de jóvenes queda comprendida entre los 12 y 29 años de edad.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Por otra parte, la tabla de 4.4 incluye a la población que desde su nacimiento ha sido beneficiaria de los programas de combate a la pobreza. Son personas menores de 18 años a los que bien podrían nombrarse como “los hijos del combate a la pobreza”. En ella el nivel de pobreza es mayor, incluso que las personas jóvenes entre 12 y 29 años, y por tanto más grande que la población en general. Esto quiere decir que cada vez más personas nacen y desarrollan dentro de la pobreza, especialmente dentro de la pobreza por ingresos, a pesar de la protección que supuestamente reciben de los programas sociales. El 53.9 por ciento de la población menor de 18 años vive en pobreza, de los cuales 42.3 por ciento pertenecen a la moderada y 11.5 a la pobreza extrema. Así mismo, el porcentaje de esta muestra poblacional que posee ingresos inferiores a la línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, es de 62.4 y de 25.9 por ciento respectivamente.

Si bien, estas personas “gozan” de una mayor cobertura en algunos de los derechos sociales aceptados por la LGDS, como son el acceso a la educación o el acceso a los servicios de salud, estas poseen mayores carencias sociales por concepto de seguridad social, vivienda y alimentación que el resto de la población. Aunado a ello, la falta de ingresos suficientes para su reproducción es mayor que el promedio nacional. Por tal, puede decirse que aquellos a los que está enfocado especialmente el combate a la pobreza, son más pobres que los pobres, a pesar de recibir la ayuda de los programas.

**Tabla 4.4**  
**Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población menor de 18 años, 2010-2014**

Indicadores	Población menor de 18 años								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
<b>Población en situación de pobreza</b>	53.7	53.8	53.9	21.7	21.2	21.4	2.5	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	39.7	41.7	42.3	16.0	16.4	16.8	2.1	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	14.0	12.1	11.5	5.7	4.7	4.6	3.7	3.6	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	22.1	22.4	20.6	8.9	8.8	8.2	1.9	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	7.3	7.5	8.5	2.9	2.9	3.4	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	16.9	16.4	17.0	6.8	6.4	6.8	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	75.9	76.2	74.4	30.7	30.0	29.6	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	29.7	25.4	22.8	12.0	10.0	9.1	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	9.8	8.5	8.0	4.0	3.3	3.2	3.3	3.1	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	27.6	19.7	16.2	11.1	7.8	6.5	3.0	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	64.1	65.6	62.6	25.9	25.8	24.9	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	20.1	18.5	16.7	8.1	7.3	6.6	3.4	3.2	3.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	27.1	24.9	24.8	11.0	9.8	9.8	3.2	3.0	3.0
Carencia por acceso a la alimentación	29.4	28.2	27.6	11.9	11.1	11.0	2.9	2.8	2.7
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	24.7	25.4	25.9	10.0	10.0	10.3	2.8	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	61.0	61.3	62.4	24.7	24.1	24.8	2.2	2.0	1.9

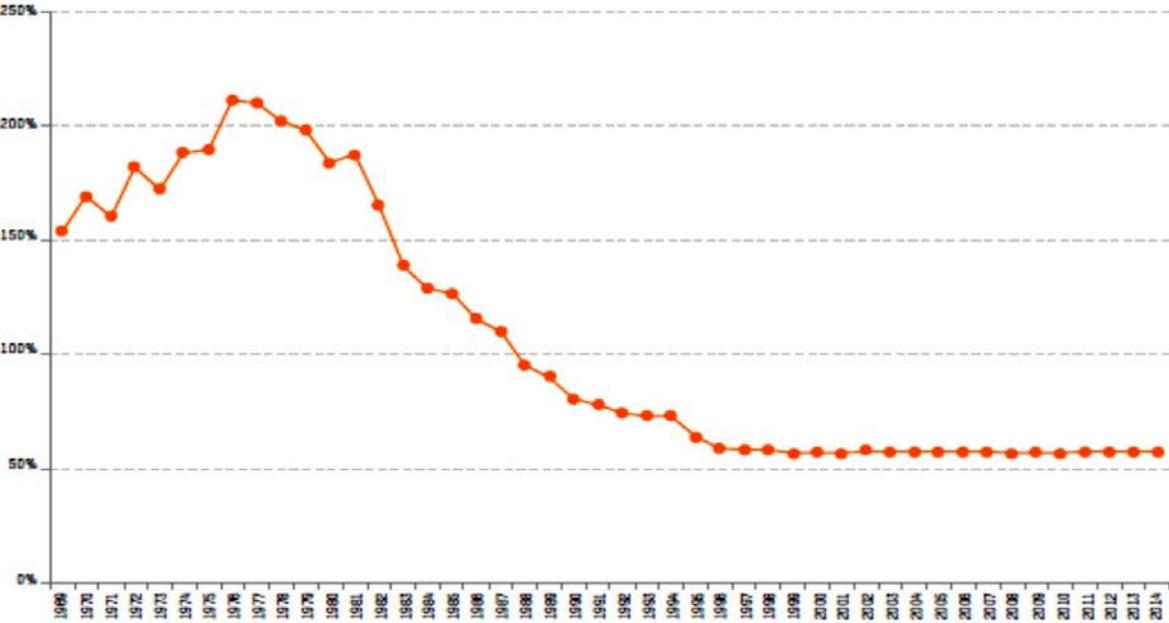
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Ambas tablas revelan que después de 18 años, la relación *desarrollo de capacidades* con *desvalorización del valor de fuerza de trabajo* se cumple de manera evidente por la caída de los ingresos de las personas que fueron beneficiarias del programa durante su infancia y ahora se encuentran en edad de trabajar. El seguimiento de esa población dentro de la propia medición multidimensional del Coneval, permite corroborar que la degradación del empleo y salario directo e indirecto, se traduce en un alza constante de los niveles de pobreza, la cual afecta cada vez más a la población joven del país. El círculo intergeneracional de la pobreza sigue reproduciéndose a pesar de la mayor cobertura de carencias sociales. Trayendo como consecuencia, no solo la desigualdad

económica, sino la imposibilidad de romper con la *cultura de la pobreza* debido a la ineficacia del Estado mexicano para contrarrestarla<sup>78</sup>.

Dicha imposibilidad se relaciona más con la precariedad del empleo y la insuficiencia de los salarios, que con el incumplimiento de la cuota de cobertura de los derechos sociales establecidos por la LGDS. El hecho de que, el salario mínimo actual se encuentre por debajo de los umbrales aceptados de pobreza, explica en mucho el crecimiento de esta. La contención salarial contra el ascenso generalizado de los precios de las últimas décadas, ha provocado que para 2014 el salario real represente una cuarta parte de lo que llegó a representar cuando alcanzó su punto más alto 1976. Hoy en día, el pago retributivo por el trabajo (en el mejor de los casos de poseer uno) es insuficiente para adquirir la mínima cantidad de bienes que componen la canasta básica. Los trabajadores necesitan un porcentaje cada vez más alto de su salario para superar las líneas de pobreza.

**Gráfica 4.3**  
**Salario mínimo real en México, 1969 – 2014 (precios constantes de 2011)**



Fuente: Esquivel Gerardo, (2015), "Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político", OXFAM México, p. 30

<sup>78</sup> El antropólogo estadounidense Oscar Lewis en "Un estudio de la cultura del barrio marginal" argumenta que existen seis condiciones presentes dentro de una cultura de la pobreza. 1) una economía basada en el uso de efectivo, con trabajo asalariado y producción con fines de lucro; 2) una tasa permanentemente alta de desempleo y subempleo de trabajadores no capacitados; 3) salarios relativamente bajos; 4) ausencia de organización social, política y económica de la población de escasos recursos, sea voluntariamente o por imposición gubernamental; 5) la existencia de un sistema de parentesco bilateral y no unilateral; y 6) un conjunto de valores de la clase dominante

De acuerdo con el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM (CAM), en 1992 un trabajador de la ciudad que ganaba un salario mínimo, ocupaba el 34 por ciento de este para comprar una Canasta Alimentaria Recomendable CAR (Línea de Bienestar Mínimo) y el 61 por ciento para adquirir la CAR No Alimentaria (Línea de Bienestar), sin embargo para 2014 este mismo trabajador debe destinar el 49 y 89 por ciento de su salario para comprar ambas canastas respectivamente. Señala que simplemente en lo que va de la gestión de Enrique Peña Nieto, el precio de la CAR aumentó \$20.66 pesos, pasando de \$171.86 a \$192.52, mientras que el salario mínimo sólo aumentó \$2.53 pesos, lo que constituye una pérdida del poder adquisitivo del 7.24% en menos de dos años (CAM, 2014, p. 5).

**Tabla 4.5**  
**Precio de la CAR y poder adquisitivo del salario mínimo 2013-2014**

Fecha	Salario Mínimo en la zona geográfica "A" (pesos)	Incremento oficial al salario mínimo nominal diario %	Precio diario de la CAR	Porcentaje de crecimiento en el precio de la CAR	Porcentaje de la CAR que se puede adquirir con un Salario Mínimo	Índice del salario real 2013=100 (%)	Poder adquisitivo acumulado 2013-2014 %
2013-enero-01	64.76	3.89	171.86	--	37.68	100.00	00.00
2014-Abril-12 *	67.29	3.90	184.96	7.62	36.38	96.55	-3.45
2014-Agosto-18	67.29	0	192.52	12.02	34.95	92.76	-7.24

Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario CAM-UNAM, Reporte de investigación 117, Mayo 2014

Esto es el resultado de los planteamientos de una política económica neoliberal conjunta, que han agravado las condiciones de vida de la población. Su lógica de favorecer al capital, como el único factor de la producción capaz de crear riqueza, y que sea el mercado el que la distribuya, es la que ha generado semejantes escenarios de miseria. En este sentido, la aparición de nuevos pobres es constante, pues al desmantelamiento obrero y precarización salarial está implícita la desintegración de los sistemas de protección social que han estado ligados por décadas al empleo formal. En su lugar, la actual política social consolida a la asistencia social como forma de combate a la pobreza.

“En economías de mercado como la mexicana, con un débil sistema de protección social estatal, la desigualdad en los ingresos define los niveles y la calidad de vida de las personas e incluso, debido a la segmentación de los servicios de salud, puede ser determinante en la vida o muerte frente a enfermedades o accidentes” (Jusidman, 2009, p.196).

La proliferación del carácter asistencial ha marginado a la variable del empleo formal, que es el vehículo más eficaz por el cual el individuo puede acceder a un ingreso. A través de este se obtiene un pago retributivo por el trabajo realizado, permitiendo así, la reproducción de la fuerza de trabajo misma. Cuando en una economía nacional, la variable del empleo se encuentra en niveles bajos, es seguro que la distribución del ingreso cambie en contra de los primeros deciles de la población.

Si bien antes de 1997, cuando da inicio el programa, no existían altos índices de bienestar, si han disminuido desde entonces la capacidad adquisitiva de los salarios y el empleo, la actividad informal ha crecido, y la desigualdad en los ingresos asciende cada vez más. Por ello, estas políticas no logran atender el origen estructural de la pobreza, el cual se puede identificar a través de estas dos variables fundamentales: el desempleo y la desigualdad en la distribución del ingreso. Ambas guardan una relación positiva, pues la segunda variable puede acrecentarse aún más si la primera se incrementa. .

En este sentido, no existe realmente una contradicción entre política social actual e incremento de la pobreza; la contradicción es únicamente en el discurso que busca legitimarla. La verdadera contradicción es la que se presenta a nivel global dentro del sistema capitalista: la contradicción que hay entre desarrollo del capitalismo e incremento de la desigualdad. Una contradicción que debiera ser paliada por la acción política del Estado en su papel de conciliador de clases sociales antagónicas, pero que al contrario, es aceleradora de la misma a través del conjunto de programas que conforman la política social de combate a la pobreza.

El objetivo que tiene la política social por incrementar las capacidades productivas del individuo, provoca un ejército de desempleados permanentes, necesarios para la acumulación del capital. Un sobrante relativo de población que no encuentran cabida en el mercado laboral, pues la política económica que lo sustenta no se preocupa por ofrecerles opciones de empleo productivo.

Bajo este esquema la política social *marginal-residual*, cobra un sentido lógico, mas este sentido no corresponde al discurso que trata de legitimarlo. El combate a la pobreza a través de esta política se convierte entonces en un falso quehacer. El verdadero quehacer que tiene esta política social, se encuentra en generar una fuerza de trabajo capacitada y preparada para incorporarse al reducido mercado laboral; sin embargo al ser mayor la oferta que la demanda de trabajo, el precio de los salarios se reduce y la extracción de plusvalor se incrementa.

La oferta de plazas laborales es insuficiente para emplear a toda la fuerza de trabajo proveniente del *desarrollo de capacidades* de la política social. En tanto, las políticas laborales solo se preocupan por reducir las restricciones a la demanda de fuerza de trabajo, mas no así de incrementar la demanda de la misma y mejorar la calidad de las condiciones de trabajo. Por lo que el incremento de la pobreza se explica por el propio desarrollo del sistema de producción capitalista, con la colaboración de la política económica (que incluye a la política social) para su aceleración.

El verdadero papel de la política social de este tipo, no es resolver la contradicción entre desarrollo capitalista e incremento de la miseria. El papel que juega actualmente esta política *marginal-residual*, es el de contrarrestar la caída general de la tasa de ganancia, por medio de la *desvalorización del valor de la fuerza de trabajo*. Es parte de un conjunto de políticas neoliberales que buscan darle continuidad al funcionamiento del sistema capitalista y su necesaria acumulación de capital.

Considerando todo lo anterior, vemos que resultan insuficientes e ineficaces las latentes de la política social a través de sus programas de combate a la pobreza. Así mismo las tendencias de la estrategia no pintan favorables, al menos no para resolver la inmensa desigualdad y miseria, pues el programa Oportunidades no solo se ha mantenido, sino que se ha ampliado y extendido bajo su nuevo nombre de Prospera, por lo que todos los efectos y consecuencias enunciadas también lo harán.

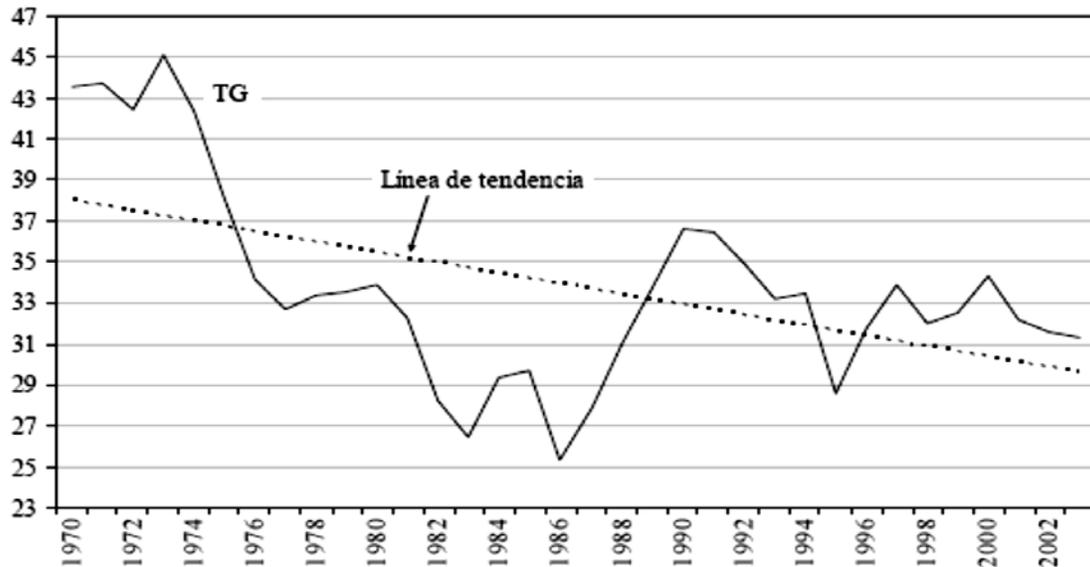
#### **4.2 Tendencias del combate a la pobreza**

De acuerdo a la tesis de **Brenner (2007)**, nos encontramos en la fase depresiva de la onda larga de crecimiento iniciada en la posguerra (la fase de subida comenzó en 1945-1948 y duró hasta 1973), porque no se ha recuperado la tasa de ganancia de los inversionistas ni la inversión manufacturera. En esta nueva etapa, el *ejército industrial de reserva* se convierte en una política económica deliberada que permite la caída de los salarios reales en favor de mantener la estabilidad de precios, como resultado de un *cambio básico en las prioridades de la lucha de clases de la clase capitalista* (**Mandel, 1980, p. 84**).

Recordemos que Marx enunció la *ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia* (**Marx, 1894, p. 213**), justamente como una ley tendencial, que puede ser contrarrestada por factores que operan como contratendencias o causas contrarrestantes. Una de ellas es la *caída de los salarios por debajo de su valor*, la cual no puede actuar de manera aislada, pues al igual que las otras cinco pasan por

reducir el peso de los salarios en la renta nacional a favor de los beneficios, lo que se traduce en el incremento de la pobreza y la desigualdad.

**Gráfica 4.4**  
**Trayectoria de la tasa de ganancia en México, 1970-2003**



Fuente: MATEO Juan Pablo (2007) La tasa de ganancia en México 1970-2003: Análisis de la crisis de rentabilidad a partir de la composición del capital y la distribución del ingreso. (p. 308). Madrid: Universidad Complutense de Madrid

Con el propósito de competir y obtener una ganancia cada vez mayor, muchas empresas han implementado una serie de prácticas, tales como; despedir a la población adulta que ha acumulado antigüedad; reducir prestaciones; contratar personal “barato” bajo el esquema de outsourcing; y reducir la proporción de puestos de trabajo. Estas medidas son resultado de la captura política del Estado por parte del capital transnacional que, en su objetivo capitalista de clase, busca restablecer el ascenso de la tasa de ganancia, quebrantando la fuerza organizativa de la clase obrera, recortando las libertades democráticas, y expandiendo el mercado mundial hacia el intercambio del trabajo más caro por el trabajo más barato en los países del Tercer Mundo.

El excedente en la fuerza de trabajo no es un problema (aparentemente), para que las empresas puedan mantener la tasa de ganancia buscada. Los bajos niveles de empleo, no permean la obtención de grandes fortunas para las firmas transnacionales y grandes capitales nacionales.

**Tabla 4.6**

**Incremento porcentual de Ventas y Utilidades contra el incremento de la planta laboral de las 10 empresas que más utilidades reportan en México entre 2011 y 2015**

Empresa	Concepto		
	Ventas	Utilidades Netas	Empleo
Petróleos Mexicanos (MEX)	-14.7%	-197.2%	-0.3%
Walmart de México (EUA)	-19.5%	-14.1%	-19.7%
Grupo Bimbo (MEX)	-0.7%	9.7%	-4.3%
Teléfonos de México (MEX)	4.9%	33.2%	1.0%
Telmex Internacional (MEX)	-7.9%	68.7%	-1.9%
Grupo Carso (MEX)	2.9%	-2.7%	-0.6%
Grupo Maseca (MEX)	8.3%	175.1%	-3.7%
Grupo Elektra (MEX)	-7.0%	904.0%	-4.9%
Grupo Bimbo (MEX)	-0.7%	9.7%	-4.3%
Organización Soriana (MEX)	-5.4%	-12.5%	-8.4%

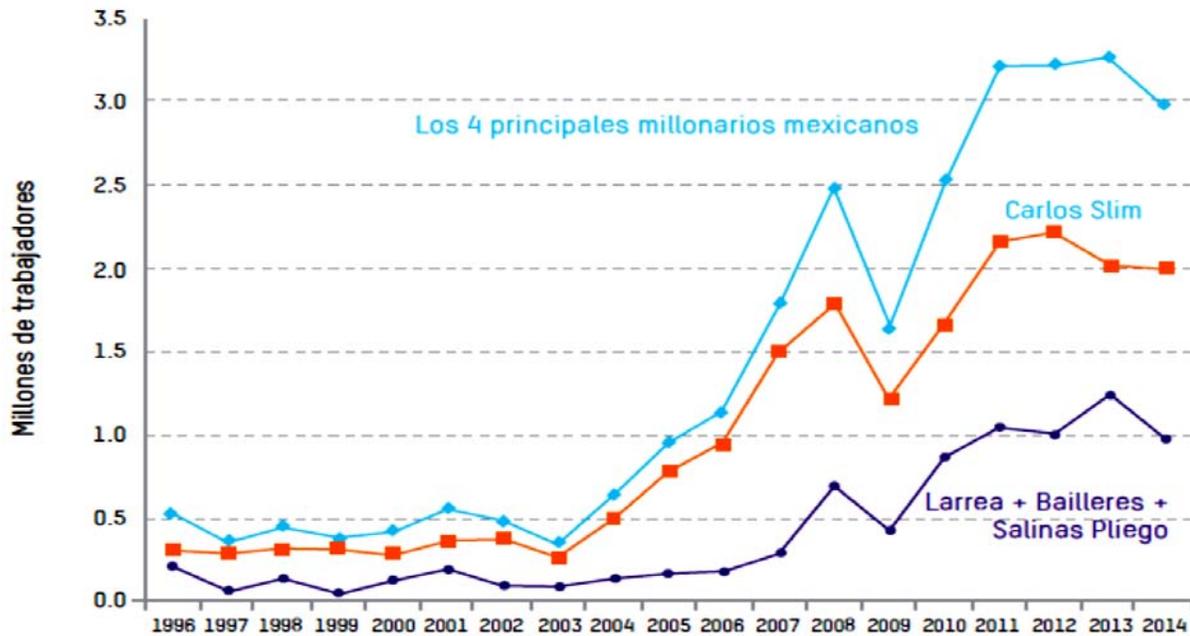
Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la Revista Expansión “Las 500 empresas más importantes de México” datos de 2011 a 2015

El incremento de la productividad en el país, no implica la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo, por el contrario, se obtiene un incremento de la tasa de plusvalor por no retribuir correctamente a la mano de obra previamente capacitada. La *caída tendencial de la tasa de ganancia* que se genera en el proceso de acumulación de capital, (donde la mayor inversión en capital constante sobre capital variable no genera la misma tasa de plusvalor que antes, pues este plusvalor se obtiene del capital variable y no del capital constante) y que de acuerdo con Marx es un fenómeno adherente al propio desarrollo del sistema capitalista, es contrarrestada por el incremento del *plusvalor absoluto* y *plusvalor relativo*. Del mismo o incluso menor quantum de capital variable, se busca una mayor extracción de plusvalor a través de la *desvalorización de la fuerza de trabajo* que permita mantener o incrementar esta tasa de ganancia.

De acuerdo al informe de Oxfam (2015), para el año 2014, los cuatro principales multimillonarios del país pudieron haber contratado hasta 3 millones de trabajadores pagándoles el equivalente a un salario mínimo, de acuerdo al rendimiento de su riqueza. “Para darnos una idea de lo que esto significa, recordemos que a finales de 2014 el número total de personas desocupadas en México era de 2.3 millones de personas” (Esquivel, 2015, p. 31).

Gráfica 4.5

Millones de trabajadores con salario mínimo que podrían contratar los 4 principales multimillonarios con el rendimiento de su riqueza (precios de 2011)



Fuente: Fuente: Esquivel Gerardo, (2015), "Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político", OXFAM México, p. 30

Es necesario comprender que la distribución del ingreso está sujeta a la naturaleza de la producción capitalista y su relación con los medios de producción, pero a su vez esta naturaleza está determinada por las relaciones de distribución del ingreso, caracterizadas por el conflicto entre capital y trabajo. Por ello, el papel de la lucha de clases es fundamental para resolver las divergencias entre el valor y el precio de la fuerza de trabajo. El papel de los sindicatos, en su forma de organización política auténtica de los obreros, es el de intentar achicar el plusvalor e incrementar el capital variable en forma de salarios directos e indirectos, disminuyendo también el *ejército industrial de reserva*; mientras que el papel de la clase capitalista es totalmente lo contrario. En este sentido, la forma que adquiere la intervención del Estado para conciliar este conflicto, está sujeta a la correlación de fuerzas entre clases sociales.

Con ello, la contradicción de promover una estrategia de combate a la pobreza y tener un número creciente de nuevos pobres, queda resuelta al entender este hecho. No hace falta justificar estas políticas de combate a la pobreza, pues a las pruebas podemos remitirnos para demostrar que estas

no han funcionado para reducirla. Por el contrario, es la propia acción política del Estado mexicano, capturado por la elite del capital transnacional, la que promueve estos escenarios de miseria.

La institucionalización de políticas encaminadas al *desarrollo de capacidades sin creación de oportunidades*, reflejan una proliferación de incentivos a la inversión en medios de producción, antes que la inversión en mano de obra. Es decir, en el sentido marxista, se estarían promoviendo políticas que buscan el desarrollo capitalista en su absoluto sentido. El incremento de la productividad se maneja por el lado de la *desvalorización de la fuerza de trabajo*, y por tal en la caída del precio de la misma. Las transferencias que se otorgan a los beneficiarios de los programas, buscan la inversión en *capital humano* que no podrá insertarse en el mercado laboral. Esta inversión genera una mano de obra calificada para la industria, incrementando así la oferta de trabajo. Sin embargo la oferta de mano de obra capacitada no corresponde a la demanda de fuerza trabajo en el mercado laboral, por lo que esta se convierte en mano de obra excedentaria. Esto genera un creciente *ejército industrial de reserva* que provoca la caída de los salarios reales. El salario se encuentra ahora por debajo del valor de la fuerza de trabajo, por lo que el plusvalor extraído se acrecienta y el proceso de acumulación de capital se acelera.

El desarrollo de capacidades en educación, salud y alimentación, generado por las políticas sociales, permite la absorción de mano de obra más productiva en la industria. Esto podría pensarse como beneficioso para la obtención de mejores empleos con mejores salarios por parte de los trabajadores, sin embargo, bajo este esquema ocurre precisamente lo contrario. La falta de políticas sociales encaminadas a la creación de empleos y opciones productivas, donde estos nuevos trabajadores puedan insertarse para su reproducción material, permite que las condiciones laborales de los puestos de trabajo actualmente disponibles se paupericen, haciendo de la extracción de plusvalor absoluto y relativo una forma efectiva de incrementar la ganancia.

Refiriéndonos específicamente del programa Oportunidades, principal y más importante representante de la política social de los últimos tiempos, el padrón de beneficiarios alcanza hoy más de 25 millones de personas, y promete prevalecer y crecer durante al menos un sexenio más bajo el nombre de Prospera. Así lo ha demostrado el actual presidente Enrique Peña Nieto, quien reconoció que este programa es parte de una de una estrategia de origen priista, por lo que no hay diferencia entre la política social de su gobierno, y la de gobiernos panistas anteriores al suyo. Sus palabras refuerzan nuestra hipótesis de que la política social actual no guarda diferencia alguna con la política social ejercida durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, pues ambas corresponden al tipo de

políticas neoliberales que empezaron a diseñarse a finales de los 80s y que continúan desarrollándose hasta nuestros días.

En general, este programa no parece sufrir cambios importantes para el enfoque de las políticas sociales de los próximos años. Se continúa en primer lugar, ejerciendo la focalización en individuos sin considerar intervenciones en el nivel de las comunidades. La capacitación individual sigue siendo el fundamento de la política social, pues a cambio de la transferencia monetaria, las familias, especialmente las mujeres, tienen que garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud, así como asistir ellas mismas a cursos de capacitación. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa.

Los beneficiarios se continúan seleccionando a través de programas de cómputo de acuerdo con la información sobre sus ingresos y niveles de vida. Sin embargo muchas veces existen disparidades en la selección, y no se ejercen efectivamente los recursos sobre las personas que verdaderamente necesitan el apoyo, o se excluyen a familias pobres por sobrepasar mínimamente los criterios de selección. Las transferencias monetarias son utilizadas en el mercado para la compra de alimentos, por lo que excluir del apoyo a verdaderos pobres implica imposibilitarlos de adquirir el alimento.

Los programas de esta generación, descansan en buena medida sobre la insuficiente infraestructura en salud y educación construida en las instituciones del pasado. Ejemplo de ello es el seguro popular, el cual actúa de manera ineficiente, pues existe una discordancia entre la oferta y la demanda de dichos servicios. Son programas masivos pero poco complejos (Jusidman, 2009, *ibíd.*), centrados sobre la base de las carencias individuales, tanto materiales como de capacidades. Orientados a la calificación para la inserción en el mercado de trabajo, estos no contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación, por lo que, de opciones y asociaciones productivas no se discute ni se promueve nada. Son programas que orientan a la virtud capitalista de lo individual sobre lo colectivo, no desarrollan participación, ni responsabilidad, ni solidaridad. Este tipo de política tiende a generar dependencia y a destruir la iniciativa (en especial la colectiva), a fomentar el individualismo y a afectar el tejido social en las comunidades. Son programas de enorme alcance pero de pobre concepción frente a la complejidad de la problemática social del país (Jusidman, 2009, *ibíd.*).

Así mismo la tendencia de los últimos años indica una creciente participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios; paralelamente el retiro del Estado como prestador u operador de los

servicios sociales se hace más grande. Los nuevos programas apuntan a la privatización de la provisión de ciertos servicios, cediendo inicialmente su operación a organizaciones de la sociedad civil o a través de la promoción de microempresas. El diseño original del programa del Seguro Popular, la subrogación de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa de Estancias Infantiles, así como el notable desarrollo de viviendas de interés social durante el gobierno de Fox mediante proyectos inmobiliarios de empresas privadas en terrenos que anteriormente eran de tenencia colectiva, constituyen ejemplos de esta generación de programas sociales (Jusidman, 2009, p. 204).

En este sentido, el vacío que posiblemente existía entre teoría y práctica para explicar la realidad de las cosas puede quedar completado, o al menos esa es mi intención, al evidenciar la naturaleza de la política social y su efecto en la redistribución del ingreso. El efecto que ejerce esta política, no es para nada progresivo, es más bien regresivo, pues afecta ya no solo a los desempleados que se consideraban los estratos más pobres de la población, sino que incorpora ahora a los empleados formales. La brecha que existía entre la parte de la población cuyo ingreso era casi nulo por falta de empleo, y la población que tiene un empleo, es cada vez más pequeña. La desigualdad en el ingreso monetario entre los más ricos y los más pobres es cada vez más grande, y cada vez menos personas acaparan la mayoría de la riqueza producida, mientras que cada vez más personas se reparten el pequeño resto de la misma.

El incremento de la pobreza es una realidad que no puede ocultarse con mediciones disfrazadas. La desigualdad en los ingresos es la mejor prueba que tenemos para percibir los niveles de pobreza en nuestro país. Es precisamente este tipo de medición, la que nos revela que la política social actual no ha cumplido con su promesa de reducir las desigualdades sociales y económicas. No obstante la metodología del Coneval, que se supedita a la estrategia de combate a la pobreza, tiende a ponderar la cobertura de los derechos sociales de la LGDS por encima del ingreso, excluyendo dentro de ellos el derecho al empleo bien remunerado para disimular el ascenso alarmante de la pobreza y seguir perpetuando esta forma de política social.

Respecto al empleo, cabe mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece una supuesta nueva orientación para el programa Prospera (antes Oportunidades), dedicada incorporar la inclusión laboral y productiva como dos ejes adicionales para el efectivo ejercicio de los derechos sociales (educación, salud y alimentación). Así mismo, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre se creó un grupo específico de trabajo sobre el tema de empleo y opciones productivas, orientado a

plantear propuestas para la generación de empleo e ingresos hacia la población objetivo de esta estrategia.

Sin embargo las cifras de desigualdad y pobreza arriba presentadas, demuestran que a casi dos años de implementadas dichas modificaciones, estas no fueron las adecuadas para mejorar el bienestar y los ingresos de la población. El ingreso de las familias continúa siendo bajo y los niveles de pobreza se han equiparado a los que existían en 1992. Así mismo, los ingresos laborales han perdido mayor poder adquisitivo respecto al valor de la canasta alimentaria. Ejemplo de ello es el salario mínimo: si un mexicano percibe esta cantidad y mantiene a alguien, a ambos se les considera pobres extremos (Esquivel, 2015, p.8). Los salarios reales promedio no han variado en los últimos años y el acceso a la seguridad social sigue siendo la carencia más alta, con las consecuencias futuras que esto implica<sup>79</sup>.

Por tal, la tendencia del combate a la pobreza es la de continuar desarrollando su forma *marginal-residual*; darle continuidad a un proyecto neoliberal que busca la caída del valor de la fuerza de trabajo para contrarrestar *la caída tendencial de la tasa de ganancia*; la proliferación de una visión de mercado en la que se imponen las ideas y prácticas coloniales sobre los países pobres; la adecuación del mercado laboral mexicano a los intereses de grandes empresas nacionales y transnacionales, para acrecentar la acumulación de capital. Se trata, en fin, de una tendencia que seguirá ofreciendo los mismos resultados de incremento de la desigualdad y pobreza, por la ausencia de una orientación social y colectiva por parte del Estado mexicano, y su inclinación a lo privado. La perspectiva no podría ser otra cuando el aspecto de la producción es abandonado por el de la financiación, cuando se da prioridad a las transferencias sobre el empleo, a la caída de los salarios sobre la inversión productiva.

### **4.3 Crítica a la estrategia de combate a la pobreza**

Han transcurrido ya 18 años y cuatro diferentes gobiernos entre una sola estrategia de combate a la pobreza bajo el mismo programa social. Desde su etapa de consolidación, la estrategia se ha formado por cuatro líneas de acción: “ampliar capacidades” (educación, salud y capacitación laboral), “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo), “proveer protección social”

---

<sup>79</sup> Respecto a las modificaciones de Prospera, el Coneval considera que “si bien los aspectos de inclusión financiera e inclusión social resultan en procesos en los cuales acciones específicas del Programa en coordinación con otras instancias pueden generar cambios importantes, la inclusión productiva y la inclusión laboral son aspectos que por un lado están fuertemente determinados por el contexto macroeconómico general, y que por otra parte es menos evidente la capacidad de Prospera de incidir en las mismas” (Coneval, 2015, p.5)

(salud y protección social, previsión social) y “formar patrimonio” (vivienda y ahorro). Estas acciones se ordenaron en el “ciclo de vida” de los individuos: prenatal, infancia, adolescentes y jóvenes, adultos y adultos mayores<sup>80</sup>.

No obstante, entre el ejercicio de Progresá, Oportunidades y Prospera, ha nacido y crecido una generación de mexicanos cuya transmisión intergeneracional de la pobreza persiste hoy en día (Cordera, 2007, p. 3). A pesar de la amplia cobertura del programa social más importante de la política social, el objetivo incumplido por mejorar el bienestar en el “ciclo de vida” de la población, ha repercutido en una creciente desconfianza social hacia el Estado, una proliferación de la informalidad y la migración, así como a una presión salarial a la baja por la falta de oportunidades de empleo. El desarrollo de capacidades ha repercutido en el deterioro de las opciones productivas de las comunidades y las familias; mientras que la protección social ha sido insuficiente para cubrir las necesidades más apremiantes en materia de salud para la población.

En lo que va del sexenio anterior y la mitad del que está transcurriendo, la política social basada en programas asistencialistas ha traído como consecuencia un incremento cercano a 15 millones de personas en pobreza patrimonial. Su característica de mantener las transferencias condicionadas bajo un nulo nivel de participación social, y la obsesión por ampliar los padrones de beneficiarios sin obtener resultados, ha posibilitado la carencia de apoyos para la creación de proyectos productivos e inserción de la población al mercado laboral.

La imposibilidad de ejercer y potenciar las capacidades para obtener ingresos monetarios en los hogares, evidencia las limitaciones de la política social ante un modelo de crecimiento excluyente y concentrador del ingreso, el cual no absorbe la suficiente mano de obra. Con excepción del *PET* ninguno de los programas existentes responde a pérdidas en la capacidad de generar ingreso de los hogares, sin embargo su importancia ha sido casi nula dentro de la estrategia. En su lugar, hay una multiplicidad de apoyos dirigidos a atender problemáticas similares que no están coordinados (Coneval, 2012, p. 66).

Si bien podrían enunciarse logros en educación básica, la estrategia carece de avances similares en desnutrición infantil o erradicación de enfermedades mortales de fácil tratamiento. Esto se debe al

---

<sup>80</sup>El gobierno de Felipe Calderón definió su estrategia de política social bajo estos cuatro ejes en un documento llamado Contigo, definido explícitamente como la “estrategia de la actual administración para lograr el desarrollo integral de todos los mexicanos”. La estrategia ha sido continuada por el actual gobierno de Enrique Peña Nieto, y ha quedado descrita en el PND 2013-2018.

deterioro de condiciones en que opera el sector salud, donde el incremento del número de afiliados no se traduce en una ampliación de la atención médica, ni mucho menos en la mejora de calidad de los servicios básicos. De acuerdo, al informe de evaluación de Coneval, la población afiliada al Seguro Popular fue la que más reportó falta de atención a sus problemas de salud, por lo que es un error aspirar a la extensión o universalización de los servicios médicos, sin antes atender la calidad de los mismos.

En el caso de la educación, la calidad del servicio no demuestra el mismo avance que la mejora en la transición de beneficiarios hacia el nivel media superior. El censo educativo de 2014 demuestra que “el 48% de las escuelas públicas carece de acceso a drenaje, 31% carecen de acceso a agua potable, 12.8% no cuenta con baños o sanitario, 11.2% no tienen acceso a energía eléctrica; en 61.2% de ellas los alumnos no cuentan con acceso a un equipo de cómputo que sirva, y 80% de los estudiantes no tiene Internet” (Esquivel, 2015, p.34).

Por otro lado, en la seguridad social hace falta un proyecto eficaz de cobertura, pues la incorporación a los sistemas tradicionales, ya no sólo excluye a los desempleados del país, sino cada vez existen más empleados formales que no gozan de dicha incorporación. Para todos los excluidos existe la posibilidad del Seguro Popular, un mecanismo de aseguramiento que no pasa por el empleo y que busca cubrir las necesidades de salud para toda esa población; sin embargo la precariedad de los servicios, imposibilita la eficaz protección de sus asegurados. Se trata de una protección ampliada, más no de un derecho cumplido.

Así mismo, la estrategia es complementada por programas para la construcción de infraestructura social, y mejoramiento de la vivienda. No obstante esta complementariedad es marginal, pues el acceso a la vivienda sigue estando inmerso a la variable del empleo, y en la mayoría de las veces es imposible acceder a los créditos para la adquisición de una casa.

Vale decir en este sentido, que el esfuerzo financiero de la estrategia a lo largo de estos últimos 18 años, no ha servido para nada, al menos no para reducir la pobreza. No obstante, como dice F. Cortés (2014): dicha asociación inversa del gasto con la pobreza, “¿Es razón suficiente para concluir que los programas sociales no han rendido los frutos esperados?” Desde nuestro punto de análisis la respuesta sería negativa, pero en un sentido completamente contrario al que maneja F. Cortés. Ya que el incremento del gasto en dichos programas sociales por encima del gasto productivo, atiende a una estrategia de políticas públicas que han conseguido incrementar deliberadamente la extracción de

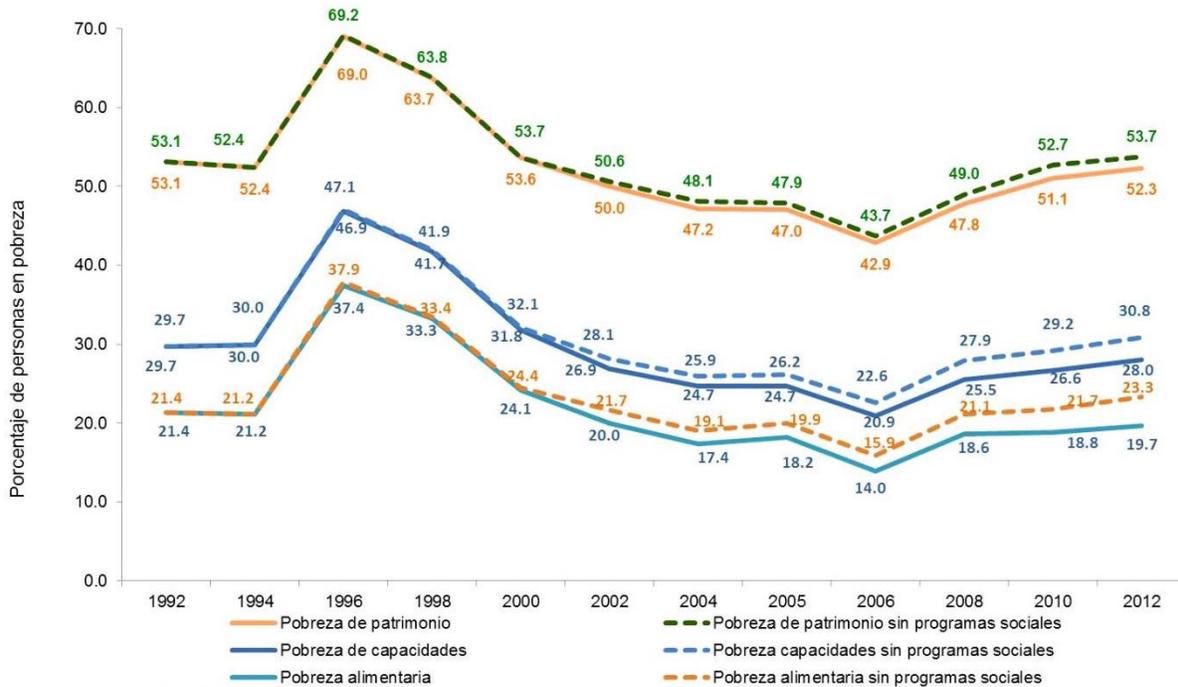
*plusvalor absoluto y relativo*, para contrarrestar la *caída tendencial de la tasa de ganancia*. Ello se ha traducido en un deterioro de las condiciones de trabajo y pago de salarios que, en consecuencia, ha significado el incremento de la pobreza.

Sin embargo, bajo la lógica de este investigador, quien es miembro del Coneval y por tanto gran responsable de la evaluación de la política social, se podría argumentar que “si bien el gasto social no ha sido exitoso en atemperar la pobreza monetaria, este sí ha sido efectivo para mejorar otras dimensiones del bienestar social tales como las condiciones de salubridad, cobertura en salud y educación, mejora en las condiciones de las viviendas, entre otras” (Cortés, 2014, p. 6). Empero, cuando tomamos en cuenta los aspectos cualitativos que no son mostrados por las mediciones oficiales, nos damos cuenta que la pobreza persiste, o incluso se ha incrementado de manera relativa. Ya que no sólo no han mejorado los ingresos en el “ciclo de vida” de las personas, sino que en su propia ocupación por cumplir con la cobertura de los derechos sociales, este gasto ha deteriorado, o mantenido en el abandono, el funcionamiento de las instituciones que los proveen.

Respecto de los ingresos, F. Cortés argumenta que la información estadística permite sostener que los programas sociales tomados individualmente, incluido Oportunidades, no tienen efectos significativos en la reducción de la pobreza, pero tomados en conjunto la reducen sustancialmente. “Si en el año 2012 se hubiera decidido suspender los apoyos monetarios que entregan los programas sociales, entonces la proporción de la población en pobreza habría sido mayor en 3.6 puntos porcentuales, equivalente a un índice de pobreza alimentaria 15.5 por ciento mayor que el observado” (ibíd., p. 12). Por ello, concluye que “la pobreza habría aumentado mucho más si los programas sociales no hubiesen jugado como paliativos. Este trabajo muestra que efectivamente, a partir del año 2008 la relación de aumentos acompañados del gasto social y de la pobreza se sostiene empíricamente, pero que con base en ella no es válido concluir que la política social no ha cumplido su papel reduciendo la pobreza monetaria. Otra discusión muy distinta es si éstos son los mejores programas, los que a más pobres llegan, y si son o no los de menor costo.” (ibíd., p. 27).

**Gráfica 4.6**

**Efectos instantáneos de las transferencias monetarias de los programas sociales sobre la pobreza**



Tomado de: F. Cortés (2015), Gasto social y pobreza, Programa universitario de estudios de desarrollo, UNAM, México, anexo estadístico

Si bien, este tipo de análisis parece muy acertado, este no toma en cuenta que ante todo la pobreza es relativa y no puede medirse por el mismo patrón de ingresos utilizado de manera oficial. No considera que la pobreza, se determina en base a la riqueza generada año tras año por el conjunto de la sociedad, y como esta es apropiada cada vez más en menos manos. Por eso el análisis que ejercimos en el capítulo anterior, explica de mejor manera el incremento de la pobreza y la inoperancia de los programas sociales para su disminución efectiva. Además, cabe decir que las conclusiones del académico basadas en las propias estimaciones del Coneval, están fundamentadas con los datos de la Enigh, los cuales sabemos se encuentran sobreestimados por la falta de información de los más ricos.

Por esta razón, y a pesar de hacer un intento por explicar la reducción relativa de la pobreza por medio del conjunto de los programas sociales, su análisis no deja de ser poco científico: “la relación gasto social y variación en los porcentajes de pobres es compleja. Tal vez el lector recuerde el problema del

recipiente, que nos planteaban en las clases de Física en la secundaria, que consistía en que por un lado entraba agua a una velocidad mayor a la que se salía y, dados los valores de las velocidades, había que responder la pregunta ¿Cuánto tardará en llenarse? La ecuación de descomposición permite un análisis semejante. Por un lado están los componentes que han tendido a aumentar la pobreza (llenar el recipiente): el alza en los precios de los alimentos y el crecimiento magro (cuando no disminución) de los ingresos, que está relacionada con el escaso dinamismo que ha mostrado la actividad económica desde el año 2000 a la fecha. Por otra parte, los programas sociales, han jugado el papel de la válvula de escape del agua. La creciente cantidad de agua resulta del efecto combinado de estas fuerzas, en que la evolución de la desigualdad parece haber jugado un papel importante sólo en el bienio 2000 a 2002. Se llega así a la conclusión que la pobreza habría aumentado mucho más si los programas sociales no hubiesen jugado como paliativos” (ibíd., pp. 26-27).

Una contestación adecuada a esta explicación, sería la que ejercimos en el capítulo anterior, donde demostramos que el verdadero motivo de decrecimiento de la pobreza absoluta (la verdadera válvula de escape), fue precisamente el ingreso de las remesas, y no la injerencia de los programas sociales que no lograron acortar la desigualdad distributiva, y por tal, el ascenso de la pobreza relativa.

“Las consecuencias sociales y políticas de mantener los niveles actuales de desigualdad pueden ser impredecibles, sobre todo cuando se cierran algunas válvulas de escape como la migración y las remesas que de ella se originan o cuando se acentúe el descenso de la producción petrolera y sus precios tiendan a declinar.” (Cabrera, 2006, p. 117)

La falta de claridad crítica por parte de Cortés, no resulta ser muy diferente a la que ejercen representantes de instituciones como Sedesol, cuando destacan que a raíz de la “buena focalización” de los programas sociales, los ingresos del 10% de los hogares más pobres del país aumentaron 6.5% entre 2012 y 2014 de acuerdo al Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH. Según esto, el ingreso de cada ocupante del hogar habría pasado de 16.8 pesos a 17.9 pesos diarios, una ganancia mínima de un peso por día y por persona<sup>81</sup>.

Finalmente, exculpando a la política social, Cortés argumenta que esta “ha jugado su rol”, y que el incremento de la pobreza se explica más por “la falta de ingreso de las personas que resulta de la falta de crecimiento económico sostenido, que genere empleos de calidad bien remunerados y que la

---

<sup>81</sup>Cfr. MathieuTourliere, “Con Peña, repuntan pobreza y desigualdad en México”, 4 de agosto de 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=412190>

desigualdad en la distribución del ingreso no juega un papel marcado (excepto en el lapso 2000 a 2002) en la medida que se ha mantenido relativamente estable aunque en niveles elevados”, así como (...) “las alzas sistemáticas en los precios de los alimentos” (ibíd., p. 25).

No obstante, como hemos verificado a lo largo del trabajo, dicha política social no puede entenderse de manera aislada. Esta tiene que ser puesta al parejo de la política económica que la sustenta, pues la falta de “crecimiento económico sostenido” y de empleos bien remunerados, así como la desigualdad en la distribución del ingreso, son consecuencia de un conjunto de políticas neoliberales dedicadas a incrementar el plusvalor extraído de los trabajadores, para contrarrestar la *caída tendencial de la tasa de ganancia*. El papel que desempeña la política social *marginal-residual* dentro del conjunto, es el de provocar la caída en *el valor de la fuerza de trabajo* ampliando el *ejército industrial de reserva*.

Por ello, seguir utilizando las líneas de pobreza del Coneval para la crítica que Cortés, y otros evaluadores de la política social intentan realizar, resulta ser un desafortunado agravio. Como señalaba Marx, el concepto de pobreza es, en primer lugar, histórico y social. Por lo que habría que incorporar a las líneas de bienestar e indicadores de carencias, aquellos bienes que reproducen la fuerza de trabajo bajo las condiciones sociales y desarrollo de las fuerzas productivas determinados. “Una canasta básica no puede dejar de considerar la necesidad de disponer de ciertos electrodomésticos, de esparcimiento, o de educar a los hijos, y similares” (Astarita, 2011, p.2).

Además, no puede dejarse de considerar el desempleo, el subempleo y los empleos precarios, como un producto de la ley general de acumulación, que al transformar los medios de producción y de subsistencia en capital, *genera una masa de asalariados en “pobres laboriosos” libres, y a los ejércitos de desocupados (ibíd.)*. En un país con una enorme desigualdad en la distribución del ingreso como México, la evaluación de la pobreza se inscribe necesariamente en entender que “*no solo se es pobre en relación al nivel del desarrollo de las fuerzas productivas, sino también en relación a la riqueza que se acumula en el polo de la clase dominante*. Como alguna vez explicó Marx, *si poseo una casa, pero al lado se construye un palacio, mi casa pasa a ser una choza” (ibíd.)*.

Si lo anterior prevalece en el claroscuro intelectual, el Estado seguirá ocupándose únicamente de proveer los insumos que incrementen el *capital humano* de los individuos. Continuará restringiéndose la organización colectiva de las personas, pues el combate a la pobreza permanecerá por medio de focalizaciones sobre focalizaciones; es decir a través de la identificación individual de los pobres que

son parte de comunidades pobres. Antes que buscar el desarrollo de la comunidad en su conjunto, esta posición busca el desarrollo del individuo sin que necesariamente lo haga la comunidad. Se insiste en consolidar una concepción del ser humano como capital por las inversiones que en él se hacen y por los rendimientos que se esperan, ello implica ver a las personas solamente como un factor más de la producción, omitiendo el entorno y las condiciones reales en las que viven (Villarespe & Sosa, 2008, p. 11). “La teoría del capital humano se inserta dentro del modelo neoliberal que privilegia el valor económico del individuo en el mercado y su “libre elección” de participar en las leyes del mercado” (Ibídem).

Persiste una estrategia de institucionalización que los países hegemónicos tienen para con los países en vías de desarrollo. Estos imponen políticas e instituciones que ellos mismo no aplican, pero que les resultan benéficas para seguir manteniendo la plusvalía extraordinaria. Desde esta perspectiva, el acto de *patear la escalera* puede llevarse a cabo, incluso, a partir de una buena voluntad por parte los políticos y estudiosos que inciden en la toma de decisiones. Algunos de ellos pueden creer, desde una clara desinformación, que las mejores políticas para el desarrollo económico y combate a la pobreza son aquellas que refieren al *laissez faire*, y que por tal deben seguir las recomendaciones internacionales para emular el nivel de desarrollo de los países hegemónicos; sin embargo esto no se trata de buenas o malas voluntades políticas, sino de necesidades históricas de reproducción del capital que se vuelven posibles por la conquista de *las arenas del poder*.

Si bien la mayoría de los críticos reconoce que la causa de la pobreza se encuentra esencialmente en la precarización del mercado laboral, algunos análisis, intentan presentar a los programas de atención a la pobreza como un mecanismo que en efecto reduce la pobreza. Ya sea intencional o no, este desacierto argumentativo es equivoco. Es verdad que los hogares se benefician de las transferencias y ayudas de los programas, sin embargo ello no soluciona el problema inmediato ni estructural de su pobreza. Estos carecen de un perfil de desarrollo social productivo que asegure nuevos puestos de trabajo y el incremento del poder adquisitivo de los beneficiarios. “Sin la atención del mercado interno no se podrán construir verdaderas zonas de desarrollo económico y social que erradiquen la pobreza”. (De la Cruz, 2012, p. 2)

Estos resultan ser insuficientes ante el resto de los embates de clase que la política económica ejerce sobre la población. Además su cobertura no es realmente universal y el ingreso no se distribuye de manera eficaz, ya que hay sectores a quienes no les llega la ayuda, o bien, que reciben menos de lo debieran recibir dada su condición de pobreza extrema. El gobierno sigue utilizando los programas

sociales con fines clientelares, para desviar el papel de la lucha de clases, mermando y anulando las organizaciones sociales como factores críticos e independientes. “las políticas y programas sociales se focalizan cada vez más en la cooptación y domesticación de movimientos sociales y populares a través del fortalecimiento organizativo (política explícita del BM), actuando directamente sobre los dirigentes y las bases de los movimientos”<sup>82</sup>.

#### 4.4 Exigencias, limitaciones y superación del combate a la pobreza

La desigualdad en el ingreso, como resultado del proceso de acumulación de capital, provoca que los niveles de pobreza se incrementen de manera relativa año tras año. No obstante, existen otros factores que determinan el grado de concentración de la riqueza en determinado espacio y tiempo histórico socialmente determinado. En el caso mexicano, la captura del Estado por parte de la elite capitalista ha exacerbado los niveles de desigualdad en el país, estos incrementan su poder económico y político mientras gran parte de la población se hunde en la miseria. En beneficio de estos grandes capitales, se implementan políticas que desvalorizan el *valor de la fuerza de trabajo* por medio del ensanchamiento del *ejército industrial de reserva*, facilitando consigo la migración y descomposición social.

De acuerdo con el informe de **Oxfam (2015)**, la grave desigualdad en México se encuentra asociada con el incremento de la violencia y la criminalidad. Según este, un punto porcentual en el Coeficiente de Gini a nivel municipal significa 5 muertes por cada 100,000 habitantes, y un aumento de 10 homicidios de este tipo por cada 100,000 habitantes, si se encuentran relacionados con el narcotráfico<sup>83</sup>. Los bajos niveles de educación y las altas tasas de desempleo, dejan pocas oportunidades a los jóvenes que buscan obtener ingresos y un nivel de vida mejor que el de sus padres, por lo cual se convierten en la mano de obra barata y desechable que el crimen organizado requiere.

Así mismo, debemos señalar que una parte importante de esta desigualdad, se explica por la discriminación étnica, racial, y de género; un arraigo de tipo cultural que determina las oportunidades en los diferentes grupos de la población. Una combinación de orígenes étnicos y raciales que antepone al *capital corpóreo* como determinante de los niveles de riqueza social. Es una

---

<sup>82</sup>Cfr. Zibechi Raúl, “Políticas sociales, ética y EZLN”, 30 de Mayo de 2014, [http://www.jornada.unam.mx/archivo\\_opinion/autor/front/16/41342](http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/16/41342)

<sup>83</sup> De acuerdo al estudio de **Enamorado et al. (2014)**

superestructura conformada por una serie de normas y valores civilizatorios que tienden a perpetuar la pertenencia a cada clase, así como la distancia social, cultural y económica entre ellas. Ello se expresa en una exclusión regional, al lugar de residencia y al trabajo de las personas. Los salarios de la zona sur, por ejemplo, son más bajos que los que se perciben en el norte o en las grandes ciudades del país. Así mismo, la población indígena es la que sufre una tasa de pobreza extrema 4 veces mayor a la general, y dos veces más grande de pobreza moderada al resto de la población<sup>84</sup>, por lo que:

“se puede afirmar que existen personas atrapadas en una trampa de desigualdad que se relaciona con el sexo, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento, cuestiones que determinan las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida. La idea de que «origen es destino» parece cumplirse en un país que sigue profesando un racismo disfrazado, un machismo reforzado por posiciones conservadoras, un clasismo decimonónico y una corrupción endémica” (Jusidman, 2009, p. 206)

#### 4.4.1 Las exigencias

La política social, a través de sus programas de combate a la pobreza no ofrece una solución real a al problema de desigualdad estructural que yace en el ámbito económico y social. Por el contrario, estos sirven de sostén a la estrategia de desvalorización de la fuerza de trabajo, y acentúan los efectos sociales que de ella emanan.

Consecuencia de ello, en el ámbito académico han surgido una serie de exigencias al Estado provenientes de la impetuosa necesidad social por revertir este proceso de descomposición. Por ejemplo, Gerardo Esquivel (2015) indica que "México debe empezar a replantear su política social en términos de eliminar programas que no están funcionando", además de (...) "replantear el esquema económico, con un crecimiento más equitativo y distribuir recursos hacia programas más de desarrollo económico". Para ello propone poner énfasis sobre la política fiscal: "Uno de los grandes problemas reside en que nuestra política fiscal favorece a quien más tiene. No es de ninguna manera progresiva y el efecto redistributivo resulta casi nulo (...) el que no haya impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario, y el que tampoco los haya a herencias, entre otras cosas; son ejemplos de cómo el sistema tributario beneficia a los sectores más privilegiados" (Esquivel, 2015, p.8).

Por su parte Julio Boltvinik (2015), plantea que el problema radica en la política económica, específicamente en la política fiscal y la política monetaria. La primera, dice, no cobra impuestos a los

---

<sup>84</sup>Cfr. Coneval (2015), Medición de la pobreza en México y las entidades federativas 2014, p. 30

ricos, y no usa el gasto público como un estímulo para generar empleo y crecimiento; mientras que la política monetaria pone el freno a la economía, debido a que no hay estímulos para el desarrollo. En esa misma dirección, la OCDE recomienda implementar políticas redistributivas vía impuestos y transferencias focalizadas, considera que se deben fortalecer las capacidades técnicas e institucionales para mejorar el cobro de impuestos, más allá del asistencialismo de la política social, así como diseñar políticas para un crecimiento sostenible<sup>85</sup>.

En este sentido, el reclamo por parte de los expertos va dirigido más o menos en la misma dirección: combatir la desigualdad en los ingresos que genera la política económica, especialmente a través de la política fiscal que no cobra los impuestos suficientes a la riqueza.

#### **4.4.2 Limitaciones**

Dichas conclusiones suelen equipararse a las soluciones presentadas por Thomas Piketty en su libro “El Capital en el Siglo XXI”, en las que una vertiginosa concentración de la riqueza producto de un mayor aumento del capital (acciones, bonos, herencias, propiedades) en relación con el ingreso laboral, y del crecimiento de la economía en general, se revierte imponiendo impuestos progresivos al Capital e impulsando la competencia en los mercados y la productividad.

Sin embargo, hay que entender que la desigualdad en los ingresos no se combate dentro de la misma política económica, ya que en un contexto de reproducción del capital en su forma neoliberal, la deslocalización de la producción se beneficia de las facilidades fiscales que los países ofrecen a la inversión extranjera directa, por lo que imponer restricciones al capital implica atentar contra la propia búsqueda de ganancia del capital transnacional. Análisis como el de Piketty, pasan más por cuestiones técnicas (como la productividad marginal, precios de factores, o la tecnología), que por la participación relativa del capital y el trabajo en el ingreso. Como esclarece el marxismo, “el fenómeno de la distribución no es técnico, ni se resuelve en los precios de los factores, ya que las relaciones sociales del capitalismo se basan en la explotación del trabajo, y esto permanece al margen de que aumente, o no, la desigualdad del ingreso” (Astarita, 2014, p. 2). Por lo que pretender cambiar la política económica, sin considerar las necesidades del capital por incrementar el plusvalor, es otorgar una solución limitada.

---

<sup>85</sup> Cfr. Paullier Juan, “¿Por qué México es el único país de América Latina que no reduce la pobreza?”, 24 de Julio de 2015. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150724\\_mexico\\_aumenta\\_pobreza\\_combate\\_jp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150724_mexico_aumenta_pobreza_combate_jp)

La tendencia creciente a la desigualdad y la pobreza, no puede pasar por simples factores mecánicos, pues incluye una serie de determinantes histórico-sociales que modifican la *tasa de plusvalía* y el *valor de la fuerza de trabajo*. Por eso la participación de los beneficios respecto de los salarios es variada, pues no responde a una simple ecuación de productividad, ya que son múltiples los factores que inciden en la determinación de la tasa de plusvalía.

El conflicto de clases, por ejemplo, es imprescindible para ejercer una presión sobre el nivel salarial dentro de la misma relación de explotación capitalista. Por tanto, el análisis de la evolución en la distribución del ingreso debe vincular la lógica de la acumulación capitalista con la lucha de clases, con la relación antagónica entre capital y trabajo, y con la misma competencia intercapitalista. Por un lado el capitalista compite con sus similares de clase por acaparar el mercado, tratando de incrementar la tasa de plusvalor absoluto y relativo por medio del cambio tecnológico y de la productividad; pero por otro, la clase obrera trata de obligar a que el salario real se apropie de una parte de esta nueva riqueza social generada, todo depende del posicionamiento que cada uno tenga dentro de la propia lucha de clases. El impulso capitalista por concentrar el ingreso, proviene de la necesaria reproducción ampliada del capital, de la mayor inversión en capital constante sobre capital variable, y del incremento del plusvalor; por lo que la mayor o menor resistencia a revertir este proceso deriva de la propia fuerza opositora del trabajo por imponer sus intereses de clase.

Lo sucedido en las últimas décadas con la implementación del neoliberalismo habría sido precisamente una *derrota masiva de la clase obrera* a escala mundial que, en el caso mexicano, terminaría por definir una profunda captura del Estado capitalista, debido a la corporativización sindical durante el proceso de *industrialización trunca*. Muestra de ello es el origen de la fortuna de los 4 multimillonarios más grandes del país, la cual deriva de sectores privatizados, concesionados y/o regulados por el sector público, principalmente a partir de la década de los 90's y principios de los 2000's (Esquivel, 2015, p. 20). Otro ejemplo es la deducción de impuestos en otros servicios, como colegiaturas escolares y servicios médicos, que terminan beneficiando a quienes más ingresos poseen, e incrementan la marginación social. Todo ello reafirma "la captura del diseño de políticas públicas por parte de una minoría en perjuicio de la gran mayoría de la población" (Ibíd., p. 35).

La exigencia neoclásica acerca de la menor intervención del Estado en la economía, se invalida a la hora de revisar que, aún en un contexto neoliberal, el Estado sigue siendo fundamental para determinar la distribución funcional del ingreso, aunque esta siempre sea en favor de la clase dominante. No entender esta naturaleza capitalista del Estado, equivale a incurrir en el error de

Piketty de ofrecer una solución despolitizada de la economía, que no entiende que el objetivo del Estado es garantizar los intereses de la clase propietaria de los medios de producción, independientemente del margen de desigualdad existente.

En este sentido, pretender el cambio de la política social, o del resto de políticas económicas como la política fiscal, por la simple voluntad del Estado mexicano ante los malos resultados, significa desvincular las variables que operan como tendencias naturales al capital, de las que determinan el conflicto de clases.

#### **4.4.3 Necesidad y posibilidad de superación del combate a la pobreza**

Bajo este último aterrizaje (de ida y vuelta de lo abstracto a lo concreto), queda por describir cuáles son las posibilidades de una política social alterna desde la operatividad del Estado mexicano. Si bien el papel de este no puede interpretarse en términos de mero engaño y manipulación, tampoco puede reducirse a un rol puramente social. Como referimos arriba, el Estado reproduce la hegemonía de una clase dominante sobre su contraparte obrera, por lo que las grandes conquistas de los derechos sociales no deben interpretarse como resultado de un Estado generoso con la clase trabajadora, aunque estos representen ciertos sacrificios para la clase capitalista. Este puede imponer incluso ciertos límites a la explotación, cuando logran confluír las exigencias derivadas de la lucha de clases, y la defensa de los intereses de largo plazo de la clase dominante.

No debemos, por ello, demeritar las conquistas sociales, pues estas representan el desarrollo ulterior de la sociedad que pone en contradicción cada vez más el desarrollo de las fuerzas productivas con las relaciones sociales de producción. Si bien no es posible acabar con la explotación del capital por una acumulación de conquistas sociales, las reivindicaciones que se obtienen impiden la degradación completa de la clase trabajadora y de los sectores populares; estas incluso pueden mejorar las condiciones para luchar por la liberación obrera (educación, salud, protección social, etc.).

Empero, nunca hay que perder de vista que dichos derechos laborales y sociales son instrumentados por un Estado capitalista que busca la perpetuidad del sistema de producción. No existe la figura de un Estado capitalista que sea generoso o sensible a las necesidades de los trabajadores y las masas populares, es en todo caso un ejercicio de conciliación de clases sociales antagónicas y de su búsqueda ideológica por consolidar la subordinación del trabajo al capital.

No se trata de renunciar a la lucha por la defensa y creación de nuevas conquistas sociales, sino de mantener siempre una perspectiva crítica ante ellas:

“Los marxistas luchan por reformas y mejoras (alguna vez Lenin dijo que las reformas son demasiado serias como para dejarlas en manos de los reformistas), pero no por ello se pliegan a la defensa de la propiedad privada del capital” (Astarita, 2011, p.3).

El incremento de la pobreza absoluta está condicionado primeramente por el ciclo económico, por lo que las prioridades políticas, de acuerdo a la lucha de clases, también están subordinadas a la dinámica capitalista. Determinado por las condiciones materiales del desarrollo, el nivel de explotación que en cierto momento histórico puede llegar a ser aceptable, pasa a ser cuestionado por el conjunto de la sociedad en el largo plazo. El Estado actúa conforme la correlación de fuerzas se presenta en determinado periodo de tiempo. No olvidemos que los derechos sociales que prevalecen hoy en día quedaron suscritos en la constitución de 1917, a partir de un proceso revolucionario que exigía mejores condiciones laborales y el reparto agrario.

“La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en la estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones que la alejen de la *reformitis* en que se metió en los últimos tiempos. Salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en las reformas en serie sucesiva de generaciones” (Cordera, 2007, p. 11)

A estas alturas es importante aclarar que el capitalismo no necesariamente genera la miseria de manera absoluta de los trabajadores. Al respecto Marx señalaba que el *valor de la fuerza de trabajo* se modifica conforme evoluciona la sociedad y se desarrollan las fuerzas productivas, por lo que también lo hace la canasta de bienes necesarios para su reproducción. La tendencia a la polarización de la riqueza, no significa intrínsecamente la pobreza extrema de la población; mucho menos cuando tomamos en cuenta la contratendencia que ejerce la lucha de clases.

La conciliación de clases irreconciliables, aunque una contradicción, es un papel que el Estado mexicano a través de su política social ha dejado de ejercer de forma evidente, desde hace ya tres décadas atrás. En lugar de practicar una contención del descontento social por el hambre y la pobreza, el Estado ha exacerbado las condiciones de pauperización obrera categóricamente. Como resultado de ello, la legitimidad de los gobiernos y la estabilidad social del país se encuentran muy por debajo de lo aceptable.

El Estado mexicano actúa de acuerdo a los intereses capitalistas internacionales y por tal de sus Estados de origen. No dimitiré en insistir y señalar que las políticas sociales ejercidas en los últimos tiempos, corresponden a estándares institucionales e ideológicos que imponen los países del centro sobre los de la periferia, para beneficio de los primeros. Por ello, mi idea corresponde a la afirmación de que no es posible resolver la principal contradicción capitalista entre producción social y propiedad privada, así como la *ley general de acumulación capitalista*, entre incremento de la desigualdad y desarrollo del capitalismo, mientras no se modifiquen ahora y para siempre las relaciones sociales de producción que lo sustentan.

No obstante, es posible contrarrestar la pobreza de forma relativa mediante el incremento de la producción, vía creación de puestos de trabajo y dignificación de los mismos. Sí es realizable contrarrestar relativamente la *caída tendencial de la tasa de ganancia* por la extracción de *plusvalor absoluto y relativo*; entonces es posible contrarrestar esta forma acelerada que adquiere la exacerbación de la miseria en nuestro país.

Para ello, es necesario destruir las viejas tablas de la política social *marginal-residual*, desvinculada de la organización obrera. De lo contrario, la focalización de programas ajenos a una estrategia de generación de oportunidades de empleo y opciones productivas, continuará ejerciendo un ensanchamiento del *ejército industrial de reserva* que seguirá alimentando los niveles de migración, economía informal, y vinculación criminal.

### **Las propuestas**

El proyecto de construcción de una nueva política social por parte de diversas organizaciones sociales y distintas opiniones académicas, pasa por sustituir los programas asistencialistas actuales, por una política social que garantice el cumplimiento efectivo de los derechos sociales durante todo el ciclo de vida de los ciudadanos<sup>86</sup>:

#### **-Estado social – Política social**

Según dicha propuesta, ello debe implicar la construcción de un auténtico Estado social que, de acuerdo con **Esquivel (2015)**, es más amplio que el “caduco Estado del Bienestar”, porque incluye acceso a educación y salud de buena calidad y de infraestructura adecuada así como derecho a una alimentación suficiente y nutritiva, etc. Por el lado de los ingresos, se considera indispensable una

---

<sup>86</sup> Para este apartado empatamos el programa presentado por Oxfam y Esquivel, conformado por cinco ejes fundamentales, con el de otros autores de política social por converger de manera muy similar en su diagnóstico y propuestas.

distribución justa y equitativa de estos, junto con el crecimiento económico y la generación de empleos formales bien remunerados, para reducir la pobreza y mejorar el bienestar social de la población. Para lograrlo, **Cabrera (2011)** propone orientar las políticas fiscal, monetaria y cambiaría de tal forma que resulten compatibles con el crecimiento. Así mismo, y “dado lo restringido de los mercados laborales formales y sus limitaciones como mecanismo de acceso a la seguridad social, es importante buscar medios de protección social, fiscalmente sostenibles, que estén desligados de la incorporación forzosa a dichos mercados, como por ejemplo acceso universal y gratuito a los servicios de salud y otorgamiento de un ingreso básico a la población dependiente (**Cabrera, 2011, pp.61-62**).

#### **Financiamiento: política fiscal progresiva**

Para financiar la nueva política social se propone la construcción de una política fiscal lo suficientemente progresiva para incidir en el nivel de ingresos de los más pobres de manera positiva. Al respecto, se plantea la necesidad de incrementar la base de cobro del impuesto sobre la renta, así como la creación de nuevos impuestos que graven las fuentes de ingreso de las personas que se encuentran en las esferas más altas de la apropiación, por ejemplo gravar los ingresos provenientes de la ganancia del capital, los dividendos, los intereses, y los activos (como las herencias y el patrimonio global), así como eliminar algunas de las deducciones personales que terminan por beneficiar de manera desproporcionada al decil más rico de la población (**Esquivel, 2015, p. 38**).

#### **-Focalización del gasto – infraestructura**

De acuerdo con ello, la utilización de los recursos provenientes de esta reforma en materia fiscal, deben utilizarse para ejercer una mejor focalización del gasto para la creación de una mejor infraestructura social. Esta debe garantizar la ejecución de servicios básicos de salud y educación con un mínimo exigible de calidad de los mismos. Así mismo, este mejor ejercicio del gasto público debe evocarse por mejorar no solo la magnitud del beneficio social que genere, sino a la vez debe utilizarse para promover el desarrollo de las regiones históricamente sumergidas en la pobreza por medio de proyectos productivos “supra-estatales” que logren vincular los efectos redistributivos deseados (**Esquivel, 2015, p.39**).

#### **-Política salarial, Política laboral – Representación y posición obrera frente al capital**

Complementario a la mejor utilización del gasto público, es necesario recuperar la capacidad de compra del salario para mejorar el nivel de vida de los trabajadores y fortalecer el mercado interno. La inequidad en la distribución del ingreso proviene de una pérdida en la participación de los salarios frente al capital dentro del producto final, particularmente durante las últimas tres décadas como

resultado de una política de contención inflacionaria. Por lo cual, una recuperación del poder de compra del salario pasa necesariamente por el derrocamiento de la política monetaria de contención de precio de la fuerza de trabajo. Esto implicaría, sin embargo, la necesidad de implementar una reforma laboral que posicione de mejor manera al trabajo frente al capital, a través de la subida del salario mínimo, la creación de empleos, y la mejor representación sindical de estos.

“Junto con lo anterior, es indispensable reconocer la actual debilidad de la organización sindical mexicana. Esta debilidad, en el contexto de una informalidad creciente, potencia la desventaja entre trabajo y capital y reproduce la concentración original. La rehabilitación del mundo del trabajo mexicano supone más y mejor empleo, pero también más y mejor capacidad institucional de negociación.” (Cordera, p.6)

Las mejoras en los mecanismos de representación sindical implican, necesariamente, la eliminación de viejas prácticas político-administrativas que perpetúan la práctica del *charrismo sindical* como forma ficticia de representación obrera.

“Esta política puede contribuir de manera indirecta a mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores y no sólo eso; podría eventualmente contribuir a revertir las tendencias observadas en la distribución funcional del ingreso.” (Esquivel, 2015, p.39).

#### -Transparencia y rendición de cuentas

Finalmente, se propone realizar un ejercicio de transparencia que haga públicas las declaraciones patrimoniales de los miembros del gobierno, para revelar los conflictos de interés y vínculos que posiblemente existan entre los servidores públicos y las concesiones que se dejan en manos de privados. Ello contribuiría, dicen, a fortalecer un verdadero estado de derecho bajo un escenario de mayor riesgo por incurrir en actos de corrupción.

Si bien todas estas propuestas parecen necesarias e imprescindibles, no se debe caer en el error de Piketty, quien solo trata de atenuar la desigualdad sin atender el carácter político esencial de la explotación del trabajo. Si no entendemos que la lógica de acumulación capitalista deriva de la explotación, seguiremos proponiendo soluciones basadas en el cambio de políticas y abandono de programas sociales por otros, sin posibilidad de hacerlas realidad. “Alguna vez Lenin dijo, con razón, que las grandes conquistas reformistas en el sistema capitalista son subproductos de las luchas revolucionarias” (Astarita, 2014, p.6), por lo que primero es necesario obligar a la clase dominante a

ceder, mediante el cuestionamiento de la democracia capitalista y la posibilidad de un estallido social. El acortamiento de la desigualdad tiene como causa última, un cambio de la relación de fuerzas entre el capital y el trabajo, por lo que su origen debe encontrarse en la ofensiva revolucionaria del proletariado, el grado de conciencia, y la organización de los explotados. “Lo que decide finalmente es la lucha de clases, precisamente porque el capital implica una relación social antagónica” (Ibídem).

En este sentido, aspirar a la realización de una reforma social de Estado (Cordera, p.7), que pondere aumentos en el gasto social y productivo para superar la pobreza extrema y reducir la desigualdad, implica primeramente admitir que la política económica neoliberal, impuesta por la necesidad de reproducción del capital que requería una nueva *derrota masiva de la clase obrera*, continua subordinando al resto de las políticas, entre ellas la política social, por lo que el cambio de esta dependerá no solamente del ciclo económico, sino del replanteamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo.

### **La medición**

La superación del combate a la pobreza como una forma de incrementar la extracción de plusvalor socavando el *valor de la fuerza de trabajo*, se inscribe a su vez en la superación de la forma en que se mide, y por tanto se oculta, a la pobreza. El replanteamiento de la relación de explotación del capital al trabajo, requiere definir los niveles de pobreza en base a otros factores que intencionalmente se dejan de lado hoy en día.

Por ejemplo, porque no definir la línea de pobreza a partir del salario directo e indirecto, la Canasta Alimentaria Recomendable (CAR) no Alimentaria, o de la canasta obrera indispensable (COI). “Alguien que, por ejemplo, no puede afrontar ir al menos una vez por mes a un entretenimiento popular (digamos, el fútbol), o acceder a una asistencia sanitaria mínimamente eficiente, ¿no debería ser considerado pobre?” (Astarita, 2012, p.3). Para ello, es necesario incorporar a las mediciones de pobreza multidimensional, el derecho al trabajo bien remunerado, así como otros satisfactores sociales que actualmente son concebidos como normales, para posibilitar el cambio de programas que suponen acabar con la pobreza.

La medición de la pobreza puede combinar el enfoque multidimensional y la Línea de Pobreza por ingresos, incorporando estos derechos. Pero debe tener en cuenta que, ante todo, la pobreza es relativa, por lo que debe considerar también el grado de desigualdad económico-social bajo el que se desarrolla la acumulación de capital en el país. Por ello, un nuevo método de medición debe

considerar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y la riqueza general de la sociedad que estas generan. La disponibilidad de satisfactores materiales, varía según evoluciona la sociedad, por lo que mantener un patrón fijo de derechos sociales, o de ingreso que sólo satisfaga la canasta alimentaria o indispensable, no tiene sentido a la hora de intentar medir este fenómeno. “Una idea que ya estaba en Adam Smith, cuando definía la pobreza como la falta de aquellas necesidades que la costumbre de un país hace que sea indecente que tanto la gente acomodada, como la clase baja carezcan de ellas” (Ibíd., p. 4)

En un contexto histórico-social como el nuestro, la pobreza relativa debe medirse en función del salario y su relación con la ganancia, pues este expresa la participación del trabajo en el nuevo valor creado por él mismo. Al igual que la pobreza, este se convierte en un salario relativo, en la medida en que logra expresar su caída en relación con el incremento de la riqueza en el polo del capital. En este sistema de producción, conforme aumente la distancia entre capital y trabajo, el salario insuficiente, y por tanto la pobreza, tenderán a incrementarse a pesar de que se mantenga el mismo nivel de salario (nominal o real) o incluso llegue a aumentar. Es el mismo sentido de fondo de la noción de plusvalía relativa:

“Una casa puede ser grande o pequeña, y mientras las casas circundantes son igualmente pequeñas, la misma satisface todos los requisitos sociales que se plantea una vivienda. Pero si junto a la casita se levanta un palacio, la casita se reduce hasta convertirse en una cabaña. La casa pequeña demuestra entonces a su propietario que tiene dimensiones ínfimas, o ninguna; y en el transcurso de la civilización su casa podrá crecer en altura todo lo que se quiera, que si el palacio vecino crece en igual medida, o en mayor medida aún, el habitante de la casa relativamente pequeña se sentirá cada vez más incómodo, insatisfecho y oprimido entre sus cuatro paredes” (Marx, 1849, p. 86).

De ahí que la necesidad por redefinir la relación capital-trabajo sirva de posibilidad para reemplazar la medición estadística de la pobreza. Es decir, que la fuerza opositora de los trabajadores, y los demás sectores populares en general, se evoque a incluir dentro una nueva estrategia de política social, al empleo y su pago retributivo a este, como el patrón de medida fundamental para estimar el número de personas que se encuentren en situación de pobreza; ya sea por el hecho de carecer de un empleo, o simplemente por poseer uno que no satisface las necesidades de reproducción material de este y de su familia, en base al nivel de riqueza social, desarrollo de las fuerzas productivas, y concentración del ingreso que se presenta en determinado periodo de tiempo. Por poner un ejemplo de la relación

capital-trabajo y su determinación de la pobreza y como se mide: “la Unión Europea considera pobres a aquellos hogares, o individuos, que reciben menos del 60% de la mediana del ingreso (se toma la mediana porque es menos sensible que la media a los valores extremos)” (Astarita, 2012, p. 5)

## CONCLUSIONES

Durante este trabajo de tesis se analizaron diferentes elementos que llevan a cuestionar seriamente la efectividad de los programas de combate a la pobreza en México, durante los doce años de gobierno Panista y la primera mitad de este gobierno priista. El aumento del gasto social no se ha visto reflejado en una reducción de los niveles de pobreza, estimados ya sea por el nivel de ingresos o por la metodología multidimensional del Coneval. La explicación de ello la hemos encontrado a partir de un análisis marxista fundado en las bases del materialismo-histórico, el cual cuestiona no sólo la apariencia del fenómeno de la pobreza, sino la esencia del mismo, así como la forma en que a este se le oculta.

A finales de la década de los 80s, la política social mexicana dejó de ser una política orientada y centrada en los trabajadores para convertirse en una política dirigida hacia los más pobres. A esta se le concibe, desde entonces, como inversión en *capital humano* y como una medida compensatoria otorgada por el gobierno a un grupo de personas catalogadas oficialmente como “los más pobres”. Cada sexenio los programas sociales adquieren diferente nombre, pero todos ellos pertenecen a la misma estrategia de política social *marginal-residual*: desde el Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas; el Progreso de Ernesto Zedillo, el programa Oportunidades de Vicente Fox y Felipe Calderón, y el más reciente Prospera de Enrique Peña Nieto. En todos ellos, se ha implementado una estrategia focalizada del combate a la pobreza, que deja de lado la creación de oportunidades de ingreso, para enfocarse en el *desarrollo de capacidades*.

La política social, tal como se aplica hoy día, niega de forma implícita que el incremento de pobres, y el progresivo deterioro de la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos, sea un problema social agravado por el propio modelo de desarrollo económico. Los programas sociales que la componen, se encuentran en un grado de contradicción tal, que su objetivo principal es el combate a la pobreza, cuando el modelo económico que los sustentan, arroja constantemente, pero sobre todo en épocas de crisis, a una cuantía importante de la población a los escenarios de marginación y miseria agravada.

Después de 18 años de programas sociales, el balance de las políticas de combate a la pobreza es negativo. Los beneficiarios que desde su nacimiento, o siendo infantes, recibieron los apoyos de los programas, no han logrado superar la condición de pobreza. Si bien el gasto social creció de manera importante, este incremento se dirigió principalmente a la vertiente de *desarrollo de capacidades* por medio de programas asistenciales como Oportunidades o Seguro Popular; mientras que la vertiente de *creación de oportunidades* fue relegada de la estrategia. Asimismo, el gasto ejercido en educación, salud y alimentación (los tres ejes principales del combate a la pobreza), careció de efectividad en la creación de infraestructura o mejora de calidad de los servicios. Por el contrario, esta ha acentuado la desigualdad en el acceso a dichos servicios por la mala calidad de los mismos. Ello se ha visto reflejado en el incremento de la pobreza por ingresos, alcanzando niveles similares a los de 1992, así como en el incremento de la pobreza multidimensional.

De acuerdo a los criterios de medición del Coneval, y con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de Hogares, durante el sexenio Foxista la pobreza disminuyó considerablemente. Dichas cifras, sirvieron para enaltecer a la política social *marginal-residual* y sus programas de transferencias condicionadas, como uno de los logros principales del sexenio y de toda la estrategia de combate a la pobreza. No obstante, en nuestro análisis hemos demostrado que el impacto distributivo del programa Oportunidades fue realmente mínimo, por no decir insignificante.

La reducción de la pobreza durante dicho periodo, no paso por la acción efectiva de la política social, ni mucho menos por el actuar de la política económica. Por el contrario, la reducción de la pobreza, vía incremento de los ingresos monetarios de las familias, provino principalmente de las remesas enviadas por la ola de migrantes mexicanos en los Estados Unidos. Los apoyos monetarios del programa Oportunidades apenas fueron perceptibles para los primeros deciles de los hogares. Prueba de su ineficacia, es que a raíz de la crisis económica se produjo una caída en el envío de remesas, y el nivel de ingresos de los hogares se contrajo drásticamente. Las transferencias del programa social no pudieron aliviar, ni mucho menos evitar, el incremento dramático de la pobreza.

La crisis internacional de 2008, puso de manifiesto la fragilidad de la base neoliberal de reproducción capitalista, y la permanente vulnerabilidad de la población ante los embates económicos nacionales e internacionales. En ese periodo el Gobierno Federal, a cargo de Felipe Calderón, implementó acciones dirigidas a enfrentar el contexto económico adverso y detener el incremento de la pobreza. El aumento del presupuesto y la ampliación de la cobertura de programas sociales clave (*Oportunidades, Apoyo*

*Alimentario, Seguro Popular y Empleo Temporal*, entre otros), así como la creación de nuevos componentes en algunos de ellos (*Vivir Mejor* del programa *Oportunidades*, por ejemplo), fueron parte de dicha estrategia.

Sin embargo no fue suficiente, ya que durante la crisis, e incluso antes de ella, aumentó la desocupación, se perdieron empleos netos, se redujeron los ingresos laborales y se incrementó la pobreza en el país, especialmente en áreas urbanas. Ello demostró que la reacción del gobierno a través de este tipo de programas sociales era un mecanismo insuficiente de protección social. La expansión del programa *Oportunidades* beneficio a más familias, pero éste no fue un programa adecuado para enfrentar la crisis económica, ni para combatir la pobreza estructural en el largo plazo. El incremento presupuestal del Programa de Empleo Temporal (PET) era una respuesta más eficiente a este tipo de crisis, pero el monto del programa fue mínimo y decreció cada vez más.

Los programas focalizados como *Oportunidades*, buscan la utilización óptima de los recursos públicos, por lo que terminan excluyendo a gran parte de la población. No resuelven de fondo el problema de la pobreza, puesto que las transferencias además de tener sesgos derivan en mero apoyo asistencial, que si bien intentan desarrollar las capacidades del individuo, estas restringen en mucho desde la estructura productiva, las oportunidades de poner en marcha las propias capacidades del mismo.

Dicha política social se subordina a los alcances y limitaciones de la política económica. La asociación estratégica entre ambas produce un círculo vicioso, en que la primera es productora de pobres y la segunda se encarga de mantenerlos al margen de la misma. Los programas sociales que la conforman, al estar dedicados al *desarrollo de capacidades sin creación de oportunidades*, generan una *desvalorización de la fuerza de trabajo*, fundamentada en el exceso de oferta de mano de obra capacitada que no tiene cabida en el contraído mercado laboral mexicano; reflejando así la reproducción y/o la reincidencia de la población en los índices pobreza.

### **La explicación teórica**

Esta asociación se inserta perfectamente a la estrategia capitalista por incrementar la *tasa de plusvalor* y contrarrestar con ello la *caída tendencial de la tasa de ganancia*. Forma parte de una embestida política por reducir los salarios directos e indirectos, que obedece a las propias necesidades de acumulación capitalista. En esta fase descendente de la última onda larga expansiva, el incremento de la *tasa de plusvalor*, ha requerido la caída del poder adquisitivo obrero para recuperar la tasa de

ganancia. Esta relación de dependencia entre la tasa de plusvalía y la evolución salarial a la baja, ha sido la causante de la desigualdad y pobreza crecientes.

Empero, aunque la desigualdad distributiva está presente en la base del concepto marxista de pauperización obrera, esta se refiere a la caída progresiva del salario relativo. Las interpretaciones erróneas del marxismo, argumentan que la tendencia inherente del capitalismo por desarrollar las fuerzas productivas, conduce necesariamente a la caída de los salarios reales, y con ello al empobrecimiento absoluto de la clase trabajadora. Sin embargo, para Marx el salario es un componente de reproducción no sólo fisiológico, sino un componente socio-histórico de carácter variable, que incluye la reproducción futura (relevo generacional) de la fuerza de trabajo. Por lo cual, la miseria del asalariado no significa esencialmente la carencia en un sentido fisiológico absoluto, sino miseria en un sentido relativo en base a la riqueza que este produce. En tales términos, el trabajo asalariado implica miseria, sin importar cuál sea el nivel del salario real.

La teoría marxista no es una teoría de disminución de los salarios reales, por el contrario, “la condición más favorable para el trabajo asalariado” sigue siendo “el incremento más rápido posible del capital productivo” (Marx, 1849, p. 51). Por ello, la idea de la pauperización obrera y pobreza en Marx, tiene que ver ineludiblemente con el trabajo asalariado que genera un excedente y queda excluido de la riqueza que este crea. La pobreza es una determinación social que se fundamenta en la propia fuente obrera de enriquecimiento capitalista. El trabajador al quedar separado de los medios de producción se convierte en un “pauper”, un pobre, un desposeído que representa “el trabajo como miseria absoluta: la miseria, no como carencia, sino como exclusión plena de la riqueza objetiva” (Marx, Grundrise, p. 236).

Para Marx el salario evoluciona conforme el propio desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad se lo permite. Por tanto, para que el incremento de los salarios reales se vincule al nivel correspondiente de subsistencia, estos deben responder al propio curso de la acumulación capitalista. En este sentido, y en el marco de la política social actual, la proliferación del *desarrollo de capacidades*, se “justifica” por la posibilidad de crear una brecha más grande entre la productividad acrecentada y el salario del trabajador. El descenso de los salarios puede compensar un incremento relativo menor, o incluso una caída de la productividad, y por extensión, el descenso de la cuota de ganancia en la fase depresiva.

La pauperización obrera se basa en la desigualdad distributiva de la riqueza, es decir, en la tendencia a la caída del salario relativo. A diferencia de los salarios reales, esta expresa la reducción del *valor de la fuerza de trabajo* provocada por el desarrollo de las fuerzas productivas, ya que, en el largo plazo, el salario “nunca aumenta en proporción a la productividad del trabajo” (Marx, 1867, p.57). Por tanto, “si, con el rápido incremento del capital, aumentan los ingresos del obrero, al mismo tiempo se ahonda el abismo social que separa al obrero del capitalista, y crece, a la par, el poder del capital sobre el trabajo, la dependencia de éste con respecto al capital” (Marx, 1849, p. 50). Así, por mucho que mejore la vida material del obrero, en ningún caso esto significa que los intereses antagónicos de clase entre capital y trabajo queden anulados, pues las categorías *ganancia* y *salario* seguirán hallándose, exactamente lo mismo que antes, en razón inversa (Marx, 1849, p. 51). Esta es la síntesis particular del análisis de Marx: la simultaneidad de la subida de los salarios reales y la permanente lucha de clases.

Por otra parte, y a la par de la tendencia en la caída del salario relativo, en la fase depresiva se presenta “una tendencia hacia la pauperización periódica absoluta, esencialmente en función del movimiento del desempleo” (Mandel, 1976, p.70). El incremento del *ejército industrial de reserva* aumenta el pauperismo de la clase trabajadora, pues “al desarrollo del plusvalor corresponde el de la población excedente (...) la última es idéntica a la pobreza.” (Marx, *Grundrisse*, II, p. 110). En estos términos, se hace patente la funcionalidad estructural de la regresión salarial y el desempleo en relación a las necesidades de enriquecimiento del capital.

Bajo este esquema, cobra sentido que la política social actual carezca de una propuesta que mejore el bienestar y nivel de vida de la población, pues los objetivos que persigue están inmersos dentro de una política económica deliberada de caída de los salarios. El incremento en la tasa de plusvalor es obtenido de la caída de los salarios en relación con el incremento del capital, ya sea por el detrimento de los salarios, o por el incremento de los precios de la canasta básica<sup>87</sup>. Por el lado de la demanda de trabajo, un alto nivel de desempleo o *ejército industrial de reserva*, permite que los trabajadores vendan obligadamente su fuerza de trabajo a un precio menor y bajo condiciones laborales deplorables, pues atrás de ellos se encuentra un importante quantum de personas desempleadas que buscan obtener ese mismo puesto de trabajo, ya que son dependientes al igual que ellos de un salario

---

<sup>87</sup>Cabe mencionar que la teoría marxista, no es la única que entiende esta idea. La Síntesis Neoclásica, considera que el problema del desempleo se puede contrarrestar con el detrimento de los salarios reales, ya sea por medio de la disminución de los salarios nominales, o bien por el incremento del nivel inflacionario.

para su propia reproducción social. Es una población que se vuelve improductiva pero necesaria, siempre disponible a las necesidades de reducción de los costos del capital variable.

"A la producción capitalista no le basta, de ninguna manera, la cantidad de fuerza de trabajo disponible que le suministra el incremento natural de la población. Para poder desenvolverse libremente, requiere un ejército industrial de reserva que no dependa de esa barrera natural" (Marx, 1999, I, p.790).

Los efectos perversos de la pobreza son indeseados aun al interior de la escuela neoclásica. Según dicha escuela, son imperfecciones de mercado que impiden a un amplio sector (los pobres), tomar las decisiones óptimas, ya que se enfrentan a restricciones de liquidez. Esto, dicen, puede inhibir el crecimiento por diversas razones como; la mala salud de los pobres que afecta la productividad; la mala calidad en su formación debido al no acceso a escuelas de excelencia; el acceso limitado a los mercados financieros de los pobres que obstaculiza la inversión privada. Si bien, la aberración hacia la pobreza es correcta, la explicación de la misma es incompleta y vacía. Desde esta teoría se entiende a la pobreza como causa de inhibición del crecimiento y desarrollo económico, más no, precisamente como consecuencia de la política económica que incrementa la explotación y la pauperización obrera.

Dicho razonamiento teórico, es el que provocado que los programas de transferencia de ingreso estén ganando terreno en la agenda social, lo que es preocupante por varias razones. La primera y más importante, porque no logran combinar protección y bienestar. Permanecen en un umbral de asistencia a los más pobres que no recoge asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento comunitario y la generación de empleos. Se sostienen sobre una hipótesis falsa acerca de las bondades de la inversión en *capital humano*, que ha demostrado sus limitaciones en materia de políticas sociales, cuando se asume en forma automática que la educación o la formación permite romper la herencia de la posición social ligada al nacimiento.

Si bien éstos programas sociales pueden, lograr una mejora mínima en las condiciones de vida de las familias beneficiadas, "no resuelven el problema esencial de la inserción en los mercados laborales ni tocan el modelo de acumulación, es decir, la sustitución de mano de obra por maquinaria, ni los fundamentos mismos del actual modelo económico, desregulador en materia laboral y sin interés en la promoción de la ciudadanía, es decir, de los derechos sociales básicos" (Villarespe, 2009, p.101)

## Alternativa

En nuestro análisis, se ha tocado el problema de saber si el Estado actual es capaz de diseñar y ejecutar una política social basada en derechos para lograr una sociedad más equitativa y cohesionada. Alrededor de esta exigencia convergen propuestas a cerca de la creación de una política que parta del reconocimiento de la universalidad efectiva para los derechos de alimentación, seguridad social, salud, educación, vivienda y los servicios básicos de saneamiento, los derechos al trabajo digno y bien remunerado, y a un ingreso básico. Programas y políticas que se propongan la creación de estándares básicos de manera progresiva, hasta alcanzar la protección universal y de calidad, a partir de la utilización máxima de los recursos disponibles.

Una protección universal que avance equitativamente en la provisión de sus servicios, no como sucede en la educación, cuyo caso registra muchas disparidades en el territorio nacional, arrastra serias deficiencias en su calidad y no logra adecuarse a la diversidad social y cultural de la población. Aunque se intente tocar techo en la extensión o universalización de los servicios como el de salud, la asignatura pendiente es la calidad, no la cantidad, y lo mismo para la educación.

Se requiere, en este sentido, de un cambio de paradigma en el quehacer de la política social, donde no solo se trate de manera discriminada el combate a la pobreza y pobreza extrema, si no que se amplíe a toda la clase trabajadora, para que en primera instancia no se incremente el número de pobres, y en segunda mejore la distribución del ingreso. Lo primero que se tendría que hacer es aceptar explícitamente las mutaciones fundamentales del mercado de trabajo, tomar en serio la informalidad laboral, no sólo en términos de ingresos, sino de la satisfacción de las necesidades básicas y poner en el centro de la política económica el tema de la redistribución; entendido este último como el eslabón perdido para acompañarla con la política social y como requisito primordial para afianzar la ciudadanía democrática. (Cordera, 2008, p. 32)

Para disminuir la pobreza México se requiere conjuntamente de altas tasas de crecimiento y de una mejoría en la distribución del ingreso. Para ello se necesita repensar la política social desde un nuevo enfoque, uno que se aleje del modelo *marginal-residual*, y que se acerque más hacia un modelo *institucional-distributivo*. Posteriormente se hace necesaria la creación, por parte del Estado, de infraestructura social real y eficaz que permita la creación de oportunidades y desarrollo de capacidades productivas de la población, para que el rezago de marginación se reduzca efectivamente.

Si dejamos en manos de programas, como Oportunidades, el eje central del combate a la pobreza y la equidad, nos condenamos a continuar en el círculo vicioso de la desigualdad. Para mejorar la distribución, no es adecuado centrar las políticas públicas en la redistribución del gasto mediante este tipo de programas, no importa qué tan bien diseñados se encuentran y qué tan efectivos sean para llevar los apoyos económicos a la población más pobre. No existe un monto de financiamiento posible para incidir efectivamente en la distribución, pues entre mayor sea la proliferación de este tipo de política social, mayor será la pauperización de la clase trabajadora, debido a su carácter central de *desvalorización de la fuerza de trabajo*.

Los salarios se apropian de una parte cada vez más limitada de los aumentos de productividad obtenidos. La clase trabajadora observa indignada cómo la burguesía obtiene ganancias cuantiosas a costa de la captura del Estado mexicano, por medio de concesiones y deducciones fiscales. A pesar de la crisis económica mundial, el país mantiene 4 multimillonarios en la lista de los hombres más ricos del mundo, los cuales acaparan cerca del 10% del PIB, mientras los niveles de pobreza crecen año tras año. De ahí el reclamo por una reforma social de Estado, una reconfiguración de prioridades que parta del reconocimiento del incremento absoluto y relativo de la pobreza, a pesar de los aumentos en el gasto social y el avance institucional para su combate. Es necesario, más que nunca, exigir el compromiso del Estado por aliviar la desigualdad arraigada de manera histórica y profundizada en las últimas décadas.

En este sentido, dentro de la academia han sido planteados dos vertientes adicionales, que en conjunto con la política social, formen parte de esta reforma social de Estado y que deberán lograr modificar los niveles de miseria existentes: 1) replantear la política distributiva mediante una mayor progresividad de la política fiscal y, sobre todo, 2) el modificar la distribución del ingreso monetario vía una política de crecimiento que incorpore en sus objetivos la creación de empleos bien remunerados.

En lo que corresponde al primer punto, debe forjarse un nuevo aparato fiscal de envergadura que involucre, desde el principio, los impuestos y el gasto, a partir de contribuciones directas a la propiedad y la riqueza financiera. La reducción de la pobreza y la desigualdad está unida a la modificación de la estructura impositiva. El dilema a enfrentar es que actualmente las medidas están más dirigidas al gasto social y menos a la esfera productiva.

Respecto al segundo punto, habría que recordar que durante el desarrollo de los regímenes de bienestar en el mundo, coexistió un proceso de desarrollo industrial que incorporó mano de obra proveniente del campo bajo relaciones salariales. La expansión del trabajo asalariado se convertiría en el núcleo central a partir del cual se tejieron un conjunto de derechos sociales para la nascente fuerza laboral: negociación colectiva, sindicalización, seguridad social, etcétera. Por lo cual, “dada la importancia del trabajo asalariado estable como elemento estructurador de la vida social, la falta creciente de acceso a esta fuente de ingreso tiene implicaciones negativas en la capacidad de reproducción de los hogares pobres”. (Marañón, Sosa, y Villarespe, 2009, p.136).

La capacidad de trabajar es el activo más importante que posee la mayoría de las personas; por ello, la obtención de un empleo e ingreso constituyen el principal medio para acceder a los satisfactores esenciales (alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, etc.) Una de las condiciones estructurales para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso es lograr un crecimiento económico que tenga un efecto sobre la generación de empleos, que garantice mayores ingresos y un incremento en la productividad. Dado que la principal fuente de ingresos de la población consiste en las remuneraciones percibidas por la venta de su fuerza de trabajo, el impacto del crecimiento sobre la cohesión social depende en gran medida del empleo creado. La generación de oportunidades de empleo bien remunerado y de buena calidad debe ser uno de los ejes vertebradores de la política social.

Los programas actuales de combate a la pobreza muestran un enorme distanciamiento entre los problemas laborales del país y las acciones que se proponen. Por tanto, y en el contexto de la “reforma social de Estado”, sería necesario repositonar instituciones como, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Desarrollo Social, cuestionando el acceso a los servicios que ellas otorgan y la eficacia con la que trabajan

### **La lucha de clases**

Los niveles de pobreza que padecemos en México, dentro de un sistema de producción capitalista, son enormes en comparación con otros países con similar nivel de desarrollo. No es, por tal, una situación normal del capitalismo la que se experimenta en el país; más bien es una aceleración de la extracción de plusvalor la que padecemos. La política social *marginal-residual* de *desarrollo de capacidades sin creación de oportunidades*, genera pobreza y desigualdad a favor de los interés de extracción de *plusvalor extraordinario* de los países hegemónicos, principalmente de Estados Unidos, con el cual tenemos comprometido más del 80 por ciento de nuestro comercio.

La desaceleración de la miseria y la desigualdad pasan, en este sentido, primeramente por la ruptura de las políticas coloniales de los países capitalistas centrales, capaces de subordinar a países como el nuestro. Romper con las viejas tablas de dependencia política es primordial para consolidar un esfuerzo relativo de combate a la pobreza. Es necesario, no solo una política social que abandone los preceptos neoliberales, sino todo un conjunto de políticas económicas que dejen de lado las recomendaciones internacionales de este orden, que lo único que hacen es exacerbar el problema de la pobreza. Dejar atrás y para siempre los supuestos de la teoría neoclásica, los cuales afirman que los salarios tienen una relación negativa con el nivel de empleo y la tasa de crecimiento, implicando implícitamente que una redistribución del ingreso desde los salarios hacia los beneficios (es decir, favorable a los capitalistas) es la estrategia a seguir para impulsar la contratación del trabajo, incentivar la producción y elevar la tasa de crecimiento.

Una política social que, en conjunto con la política económica, tome en cuenta los supuestos del modelo pos-keynesiano de Kalecki y otros autores más afines al marxismo, que abogan por la distribución del ingreso a favor de los asalariados para incrementar la demanda agregada. Un incremento salarial que genere un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento y el empleo aun si la productividad del trabajo es constante. Esto, claro, sin desatender el concepto de la *lucha de clases* en Marx, donde se sabe que el ingreso tiende a concentrarse en el sector propietario de los medios de producción, por medio de la apropiación que este hace de la plusvalía generada por el trabajo; y en el que, a medida que la economía se mantiene en ritmo de crecimiento, la acumulación genera a su vez una concentración creciente del capital y una distribución cada vez más desigual del ingreso.

Respecto al empleo, Karl Marx señalaba que las contradicciones inherentes del modo de producción capitalista no permiten alcanzar el pleno empleo, por lo que la desigualdad en la distribución del ingreso se comprende por las relaciones de producción capitalistas. Kalecki comprendía perfectamente esta división de clases sociales y el papel que cada una puede ejercer dentro de la distribución del ingreso. Su enfoque, a diferencia del limitado enfoque keynesiano, centró sus esfuerzos en analizar las contradicciones del modo de producción capitalista y el conflicto capital-trabajo materializado en la lucha de clases y la pugna distributiva. En su teoría de los ciclos políticos explica que un mayor poder de negociación de los trabajadores eleva el nivel de empleo y los salarios, pero, en un esquema capitalista, este a su vez comprime las ganancias, socava la inversión privada y, por ende, la

economía entra en recesión<sup>88</sup>. Por tal razón, el polaco se mostraba escéptico ante la posibilidad de alcanzar el pleno empleo dentro de los límites del capitalismo, pues, para ello, “el camino más racional, y esto sucedería en un sistema socialista, consistiría en aumentar la inversión, lo que aceleraría el desarrollo de la economía” (Kalecki, 1980, p. 23).

Por ello, la conclusión de este análisis es que no es posible resolver la principal contradicción capitalista entre producción social y propiedad privada, entre incremento de la desigualdad y desarrollo del capitalismo, mientras no se modifiquen desde ahora y para siempre las relaciones sociales de producción que enmarcan la *ley general de acumulación capitalista*. “La pobreza es funcional al sistema, por ende entonces no ha podido ni puede ser cancelada por un programa” (Villarespe & Sosa, 2008, p.13)

Si bien, no puede ser cancelada, afirmamos que la pobreza si es posible de contrarrestar de forma relativa mediante el incremento de la producción vía creación de puestos de trabajo y dignificación de los mismos. Sí es posible de contrarrestar, de manera relativa, la *caída tendencial de la tasa de ganancia* por la extracción de *plusvalor absoluto* y *relativo*; entonces es posible de contrarrestar, al menos, esta forma acelerada de exacerbación de la miseria en nuestro país.

La conciliación de clases irreconciliables, aunque una contradicción, es un papel que el Estado mexicano a través de su política social ha dejado de ejercer de forma evidente, desde hace ya tres décadas. En lugar de practicar una contención del descontento social, por el hambre y la falta de oportunidades para salir de ella, este ha exacerbado las condiciones de pauperización obrera categóricamente. Como resultado de ello, la legitimidad de los gobiernos y la estabilidad social del país se encuentran muy por debajo de lo aceptable.

En este sentido, y ante los embates económicos de la crisis y la evolución constante de la pobreza absoluta y relativa, es momento de replantear los esquemas de operación de la política social y la política económica en su conjunto. Todo ello depende, sin embargo, de la capacidad que tenga el movimiento obrero por posicionar sus intereses de clase ante las propias necesidades de reproducción del capital<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup>Cfr. Boundi, Fahd, “Relaciones de producción y conflicto capital-trabajo en la economía política”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, núm. 18, enero-diciembre, 2014, Toledo, España, pp. 90-95

<sup>89</sup>Verónica Villarespe y Ana Patricia Sosa (2010), señalan que la pobreza, así como la forma de enfrentarla, depende del momento histórico y de la concepción que de ella se tenga bajo el pensamiento económico dominante.

La necesidad de reproducción del capital es quien determina la adopción de nuevas ideas, esta les otorga validez en determinado momento histórico. Por ello, las ideas reformadoras deberán posicionarse de manera necesaria en forma de políticas, dentro de la propia dinámica capitalista actual. En la década de los 80s las ideas neoliberales se posicionaron por medio de las reformas de “la revolución silenciosa”, gracias a que la burguesía encontró una salida a las contradicciones del capitalismo y derrumbó la posibilidad de una solución proletaria y socialista con la derrota masiva de clase obrera. La nueva política económica terminó con el problema de la inflación, que había sido el principal lastre de la crisis, y priorizó el dominio del capital financiero sobre el productivo desde entonces. El Estado burgués configuró la derrota de la clase obrera, y transformó las relaciones sociales para disminuir su presencia en el mercado como inversionista productivo.

El problema de la pobreza forma parte de la historia de México desde que este se constituyó como una nación independiente. Sin embargo, es hasta la última década del siglo pasado que la política social, en su vertiente de combate a la pobreza, adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, como resultado de esta derrota obrera. Desde entonces se canalizan recursos crecientes a programas sociales específicos que van dirigidos a los más pobres (Cabrerá, 2007, p. 70).

Por tanto, para la conformación de una nueva política social que parta de una reconfiguración del Estado, primero es necesario comprender las relaciones de producción para entender la distribución del ingreso y su relación con los medios de producción, una relación interdependiente que a su vez está determinada por las relaciones de distribución del ingreso. Esto permitiría entender varias cuestiones, una de ellas sería que las divergencias entre el valor y el precio de la fuerza de trabajo dependen de: la fase del ciclo, nivel del *ejército industrial de reserva*, correlación de fuerzas entre clases sociales, grado de competencia intercapitalista, y de la intervención estatal.

Es decir, que la supresión de la actual política social y sus programas de combate a la pobreza cuyo objetivo es la caída del *valor de la fuerza de trabajo*, así como el posicionamiento de una nueva política social, pasan no solamente por el papel que pueda ejercer la organización obrera por achicar el plusvalor e incrementar el salario directo e indirecto dentro de la relación CV/PV, sino dependerá también de las propias necesidades del capital y de las posibilidades de cambio que de la propia acumulación emanen.

Por lo pronto, el actual gobierno federal decidió dar continuidad a las políticas de focalización y profundización de la pobreza. La Cruzada Nacional Contra el Hambre, y la continuidad del programa

Oportunidades, nombrado ahora Prospera, evidencia la persistencia de una política de canalización de recursos asistenciales de mera sobrevivencia fisiológica, definidos por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en derechos sociales y creación de oportunidades. Precisamente por ello, es imperante la defensa de las conquistas sociales anteriores, para posibilitar la creación de otras nuevas. Exigir una serie de prestaciones y derechos sociales que beneficien a los trabajadores y se vean reflejados en un mejor salario indirecto, por más que estas sean contradictorias con el propio carácter de clase del Estado. Por eso mismo son conquistas y por eso mismo la clase capitalista busca, y seguirá buscando desembarazarse de ellas (Arrizabalo, 2015, p.3).

### **Apéndice: La medición**

La discusión en torno a los criterios de medición la pobreza y evaluación de los logros de los programas sociales que la combaten, se vuelve crucial y fundamental, a la hora de plantear nuevos esquemas de política social. La sustitución de una política por otra, depende en mucho, de cómo se decida medir el fenómeno de la pobreza. Como señala Villarespe (2010, p.10), “con base en la medición de la pobreza puede definirse su concepción y de ahí derivar el programa consecuente para enfrentarla”. Por tanto, es indispensable abandonar la forma actual de estimación, que sólo ha servido para ocultar de mejor forma el incremento de la pobreza absoluta y relativa. A ello se debe, en parte, que la estrategia de la actual política social *marginal-residual* continúe consolidándose dentro del ejercicio presupuestal.

Durante el sexenio de Fox se hicieron importantes esfuerzos institucionales para mejorar las medidas oficiales de la pobreza, los cuales sirvieron de referencia para la planeación de los programas sociales como Oportunidades. En 2004, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza presentó un primer balance sobre la evolución de la pobreza en los primeros cuatro años del sexenio. Esta se basó en criterios de medición por ingresos mejor conocidos como Líneas de Pobreza, las cuales incluían tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades, y de patrimonio. Posteriormente, en 2008 el Coneval promueve una nueva metodología de medición de la pobreza, que se adecuaba de mejor forma a los lineamientos de la LGDS por su carácter multidimensional.

Sin embargo, desde entonces esta nueva metodología ha ocultado de mejor forma el fenómeno de la pobreza. El número de pobres multidimensionales resulta ser siempre menor si se compara con las cifras de pobreza medida por ingresos. Contrario a lo que argumentan sus defensores, esto no refleja una reducción o contención de la pobreza, más bien representa la correcta adecuación institucional de

una estrategia por seguir desvalorizando el *valor de la fuerza de trabajo*. Esta no incluye al trabajo y al salario de subsistencia, como uno de los derechos sociales contemplados para medir la pobreza de los individuos. En su lugar se limita a cuantificar el acceso a los servicios básicos de salud, educación, alimentación, protección social, y vivienda, sin considerar antes la calidad de los mismos, o la diferencia de acceso que hay entre las personas.

Al igual que el salario, esta debe considerar que ante todo la pobreza es relativa, por lo cual debe incluir una cesta de medios de consumo necesarios para la subsistencia del individuo, en determinado momento histórico. Debe considerar básicamente, que la reproducción material de las personas es social y no sólo física, es decir, contiene un componente socio-histórico de carácter variable.

## **Bibliografía**

- AGUILAR Villanueva Luis, (1966). “La hechura de las políticas”, 2da ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- ARISTÓTELES (1991), “La política”, Ed. Porrúa Hermanos, México
- ARRIZABALO, Xabier “La educación pública, laica y de calidad es incompatible con el euro”: Entrevista personal, 31 de Octubre de 2015. Entrevistador: EnricLlopis
- ASTARITA, Rolando (2011), “Asistencia social K, marxismo y Poulantzas”, en: [:www.rolandoastarita.wordpress.com](http://www.rolandoastarita.wordpress.com)
- ASTARITA, Rolando (2012), “Marxismo y medición de la pobreza” en: [www.rolandoastarita.wordpress.com](http://www.rolandoastarita.wordpress.com), pp. 1-4
- ASTARITA, Rolando (2014), “Reflexiones desde el marxismo sobre el libro de Piketty”, en: [www.rolandoastarita.wordpress.com](http://www.rolandoastarita.wordpress.com)
- ÁVILA José Luis (2006), “La era neoliberal”, Ed. Oceano-UNAM. México
- BANCO MUNDIAL (1999), “Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo”, 20 de septiembre
- BEJAR Héctor (2007). “Justicia social, política social”, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación. Lima, 2007.
- BOLTVINIK, Julio (2003). “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”. México: Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5

- BOUNDI, Fahd (2014), "Relaciones de producción y conflicto capital-trabajo en la economía política", Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm. 18, enero-diciembre, 2014, Toledo, España
- BRENNER, Robert. (2007). "Prosperity and Crisis in the World Economy: Yesterday, Today, and Tomorrow". IIEc-UNAM
- CABRERA, Carlos J. (2011), "Política y Seguridad Social en México" en CABRERA Adame Carlos J. y GUTIÉRREZ Lara Abelardo (coords), *La protección social en México*. Facultad de Economía UNAM, México
- CALDERÓN José (2008). "Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica" Málaga, 2008.
- Cámara de Diputados (2003), Ley General de Desarrollo Social, LXIII Legislatura, México
- CEJA Concepción (2004) "La Política Social Mexicana de cara a la pobreza" en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p.2
- CEJUDO Guillermo (Coord), Meta evaluación del Programa de Empleo Temporal (PET), CIDE, México
- Centro de Análisis Multidisciplinario CAM (2006), "Necesidad de un programa de recuperación del poder adquisitivo del salario en México", en Reporte de Investigación Núm.70, FE UNAM, Abril, 2006
- Centro de Análisis Multidisciplinario CAM (2012) "México: Resultados de la política económica aplicada a los trabajadores (2006-2011)", en Reporte de Investigación Núm.90, FE UNAM, 2012
- Centro de Análisis Multidisciplinario CAM (2012), "Corte de caja en el Calderonato. Cae el poder adquisitivo 45.11%, 2006-2012", Reporte 105 del CAM, UNAM, México
- Centro de Análisis Multidisciplinario CAM (2014), "El Salario Mínimo en México: de la pobreza a la miseria. Pérdida del 78.66% del poder adquisitivo del salario", en Reporte de investigación Núm. 117, FE UNAM, Mayo 2014
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP (2012), "Finanzas Públicas", Cámara de Diputados , Vol. 4, no 7, 2012
- CEPAL (1992), "Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social".LC/L. 714. Octubre 1992. Santiago, Chile.
- CEPAL (2010), "*La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*", Mayo 2010

- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), “Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar” en, serie: documentos de investigación, núm. 1, SEDESOL, Julio 2002, México.
- CONAPO (2012), Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010, México
- CONEVAL (2009), “Evolución de la pobreza en México”, México: CONEVAL.
- CONEVAL (2010), “Metodología para la medición multidimensional de lapobreza en México”, México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012), “Anexo Estadístico: Indicadores de pobreza por ingresos 1992-2012” México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012), “Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012”, México: CONEVAL
- CONEVAL (2013), “Informe de pobreza en México, 2012”. México, DF: CONEVAL
- CONEVAL (2015), “Contenido y valor de las líneas de Bienestar y Bienestar Mínimo 1992-Junio 2015 ” México: CONEVAL
- CONEVAL (2015), “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014”, México: CONEVAL.
- CONPROGRESA (1999), Lineamientos generales para la operación del Progres. México.
- CORDERA Rolando (2005) “La Política Social moderna: Evolución y perspectivas” (informe) Centro de Estudios del Desarrollo de México, Facultad de Economía, UNAM
- CORDERA Rolando (2007) “La Política Social moderna: del desarrollo a la compensación”, Facultad de Economía, UNAM, México 2007
- CORDERA Rolando y LOMELI Leonardo. (2005). La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales. Secretaría de desarrollo social. Serie de cuadernos de desarrollo humano. Núm. 26. México 2005
- CORDERA, Rolando (2007), “Pobreza y desigualdad: la recuperación del desarrollo”, Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México, Seminario Universitario de la Cuestión Social, FE, UNAM
- CORDERA, Rolando (2008), “Política Social y reforma del Estado: de la compensación al desarrollo con equidad y democracia” en JUSDIMAN Clara (coord.) *Reflexiones ciudadanas sobre la Política Social*, Dirección de Imagen Institucional de la Unidad de Comunicación Social de la Sedesol, Secretaria de Desarrollo Social, México

- CORTÉS, Fernando (2014), “El gasto social y la pobreza”, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, México
- DE LA CRUZ, José Luis (2012), “2006-2012: El sexenio de la pobreza en México”, en Centro de Investigación en Economía y Negocios, Vol.2 No 66, ITESM-Estado de México, 29 de Julio de 2013
- DE LA PEÑA, Sergio y AGUIRRE, Teresa (2006) “De la Industrialización a la revolución”. Ed. Oceano-UNAM. México
- DUSSEL A Enrique. (1998) "Principios éticos y economía (en tomo a la posición de AmartyaSen)", en Signos Filosóficos, UAM-Izt., No. 6, junio-diciembre (2001), pp. 133-152.
- ENGELS, F. (1884), “El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado”, en Marx. C. y F. Engels Obras Escogidas.- Moscú: Progreso, 1976
- ESQUIVEL Gerardo, (2015), “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político”, OXFAM – México
- F. ENGELS (1974), Introducción a La Dialéctica de la Naturaleza, en C. Marx y F. Engels, Obras escogidas, en tres tomos, Editorial Progreso, Moscú, tomo 3, p. 343
- HA-JOON- CHANG (2011), “Pateando la escalera. Estrategias de desarrollo económico desde un perspectiva histórica” Fundación México social Siglo XXI, Juan Pablos Editor, México
- INEGI (2001), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2000”, INEGI, México
- INEGI (2003), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002”, INEGI, México
- INEGI (2005), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2004”, INEGI, México
- INEGI (2006), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005”, INEGI, México
- INEGI (2007), “Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2006. Evolución del ingreso de los hogares considerando diferentes definiciones del ingreso 2000 – 2006”, INEGI, México
- INEGI (2007), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006”, INEGI, México
- INEGI (2009), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008”, INEGI, México

- INEGI (2012), "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006-2010 (ENOE). Metodología y caracterización demográfica", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2012.
- INEGI (2013), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH). Nueva construcción. Tabulados básicos", INEGI, México
- INEGI (2013), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH). Principales resultados", INEGI, México
- JIMÉNEZ, Óscar (n/d), "La desilusión sexenal. El abstencionismo electoral y el detrimento/ estancamiento del bienestar social y económico", Tesis doctoral en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara
- JUSIDMAN Clara (2009) "Desigualdad y Política Social en México" en la revista Nueva Sociedad, núm. 220, marzo-abril de 2009
- KOSIK, Karel (1967), *Dialéctica de lo Concreto*, Ed. Grijalbo, México
- LENIN V.I (1915) "En torno a la cuestión de la Dialéctica" en Revista Bolchevik, núm. 5-6. 1915, pp. 5-55
- LENIN V.I (1917) "El Estado y la revolución", Alianza Editorial, Madrid, 2006
- LOWI, Theodore J. (1964), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en: Aguilar Villanueva, Luis F. *Antologías de política pública. El estudio de las políticas públicas*, Vol. 2, Porrúa, México 1996, pp.98-105
- LOZANO Luis, BALBOA Flor (1991), "La Canasta Básica de los Trabajadores en México", en Revista 7mo Aniversario, No. 42, Julio-Agosto, México 1991
- MANDEL, Ernest (1976), "El Capital. Cien años de controversias en torno a la obra de Karl Marx", Biblioteca del pensamiento socialista, Siglo XXI Editores, 3ª Edición, México, 2005
- MANDEL, Ernest, (1980), "La crisis 1974-1980", Ediciones Era
- MARAÑÓN Boris, SOSAAAna Patricia, y VILLARESPE Verónica, (2009) "Producción y reproducción de la pobreza. De la marginalidad a la exclusión" en APARICIO Ricardo, VILLARESPE Verónica, URZÚA Carlos (coords), *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas : Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey : Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, México, 2009
- MARX, Karl (1859), "Introducción General a la crítica de la economía política". México, Siglo XXI, 1987, pp. Prologo
- MARX, Karl (1867), "El Capital, Crítica de la Economía Política, Tomo I". Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición. México, 1999.

- MARX, Karl (1894), "El Capital, Crítica de la Economía Política, Tomo III". Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición. México, 1999.
- MARX, Karl (1857), "Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse)", Ed. Siglo XXI de España, V. II
- MARX, Karl. (1849), "Trabajo asalariado y capital." Traducción Proyecto Espartaco (2000-2001)
- MATEO Juan Pablo (2007) "La tasa de ganancia en México 1970-2003: Análisis de la crisis de rentabilidad a partir de la composición del capital y la distribución del ingreso", Universidad Complutense de Madrid, España
- MATHIEU Tourliere, "Con Peña, repuntan pobreza y desigualdad en México", 4 de agosto de 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=412190>
- MATHUS Robles, M.A (2009), "*La Lucha contra la Pobreza en México*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 109, 2009
- MORENO, Salvador (2005), "Migración, remesas, transmigrantes y deportaciones", en Carpeta de indicadores y tendencias sociales No 33, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México
- ONTIVEROS, Guillermo (2005), "El Programa Nacional de Solidaridad. La Política Social en México 1988-1994". Edición a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/)
- ORDOÑEZ Gerardo (2002) "La política social y el combate a la pobreza en México". UNAM, Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México
- ORTIZ Isabel (2007), "Política Social" en: Guías de orientación de Políticas Públicas, Estrategias Nacionales de Desarrollo, ONU DAES, New York, Junio 2007.
- PADILLA, Tanalis (2010) "Las normales rurales en el centro de la revolución" en La Jornada, Opinión, 29 de Agosto de 2010.
- PALACIOS E., Ángeles (2008). "Características de la Política Social en México", Facultad de Economía. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM, pp. 1-3
- PAULLIER Juan, "¿Por qué México es el único país de América Latina que no reduce la pobreza?", 24 de Julio de 2015.  
[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150724\\_mexico\\_aumenta\\_pobreza\\_combate\\_jp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150724_mexico_aumenta_pobreza_combate_jp)
- PIKER Kristina y SERDÁN Alberto (2006), "El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox" en:

Serie” Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006”, Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa (Coords.), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., México

- PNUD (1997), Informe de desarrollo humano 1997. New York
- Presidencia de la República (1995), Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), México
- Presidencia de la República (2006), Sexto informe de gobierno, Anexo estadístico, México
- Presidencia de la República (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México
- Presidencia de la República (2010), Cuarto informe de gobierno FCH, Anexo estadístico, México
- RAWLS, John (1979), “Teoría de la justicia”, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Revista Expansión (2011) “Las 500 empresas más importantes de México”, Expansión, México, 2011
- Revista Expansión (2015) “Las 500 empresas más importantes de México”, Expansión, México, 2015
- RICÁRDEZ, Ariel (2012), “Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012”, en Finanzas Publicas, Volumen 4, Número 7, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México 2012
- RIVEROS Luis A. (1984), “Desempleo, distribución del ingreso y política social”, en el Seminario “Desarrollo Social: Logros y Objetivos” organizado por el CEP. 29 de mayo de 1984, p.2
- RODRÍGUEZ Vargas, José de Jesús (2005), *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial*. Tesis de Doctorado en economía, DEP-FE, UNAM, Abril
- SEDESOL (2012), Informe de redición de cuentas de la Administración Pública Federal, México
- SEN Amartya (1984,. Resources, values and development. Cambridge: Harvard University Press, p.113
- SEN, Amartya (1989), “Sobre ética y economía”, Alianza Universidad, Madrid, España.
- SEN, Amartya K. (2000), “Desarrollo y libertad”, Editorial Planeta, México, 2000
- SERRANO, Claudia (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, en CEPAL, Serie “Mujer y Desarrollo”, No 70, Santiago de Chile, 2005
- SZÉKELY, Miguel (2005), “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004”, en Serie: Documentos de investigación, No 24, Secretaría de desarrollo social (Sedesol), Julio 2005, México.

- VILLARESPE Verónica, y SOSA Ana Patricia (2008), “Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?”, en XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, Marzo 2008
- VILLARESPE, Verónica y SOSA, Ana Patricia (2010), “Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica” en: Verónica Villarespe Reyes (coordinadora), IIEC-UNAM, 2010.
- WEBBER, Max (1964), “Economía y sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México
- ZIBECHI Raúl, “Políticas sociales, ética y EZLN”, 30 de Mayo de 2014, [http://www.jornada.unam.mx/archivo\\_opinion/autor/front/16/41342](http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/16/41342)