



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL NEOLIBERALISMO COMO
DETERMINANTE DE LA AGUDIZACIÓN
DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD
EN MÉXICO**

TESIS

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

PRESENTA:

Daniel Andrés Martínez Estrada

DIRECTOR DE TESIS:

Mtro. Daniel Alejandro Pacheco Rojas



CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

A mis padres, Jessica y Marco:

¿Qué se puede decir a quienes lo
han dado todo? La brújula y el pilar de esta familia;
Su amor, paciencia y fe,
siempre están presentes.

A mi hermana y hermano, María y Marco:

Compañeros de mil batallas,
libremos mil más.

A mis tías, Daniela y Erika:

El amor incondicional no perece.

A mis abuelas y abuelos, Inés, Daniel, Maricela y Vicente:

Sintámonos orgullosos de quienes somos
y de dónde venimos, estar aquí
es nuestro mérito.

A mi esposa, Gabriela:

Ninguno de nosotros es mejor que
nosotros juntos. La persistencia rinde frutos y
nuestro amor perdura.

A la Universidad:

Que ningún universitario olvide el legado de Siqueiros...
"El pueblo a la Universidad, la Universidad al pueblo".

...Cuánta falta nos hace Benito Juárez,
para desplumar aves neoliberales.
No te quiebres país,
aquí está mi canción,
que un águila y una serpiente
defienden la nación...

Fragmento de la canción "La Paloma" de Eugenia León.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1 La Doctrina del Neoliberalismo. Una perspectiva histórica.	12
1.1. Orígenes y contexto mundial.	13
1.1.2 El caso de Chile. Antecedente de la política neoliberal en México	20
1.2 El neoliberalismo en México: Las tragedias nacionales.	28
1.2.1. Antecedentes históricos	28
1.2.2. Implantación y desarrollo del Neoliberalismo en las políticas sociales (1982-2000)	37
Capítulo 2. Reconfiguración de la política social: el combate contra la pobreza y la desigualdad 2000-2016.	49
2.2. Bienestar económico: el paradigma convencional de la pobreza y la distribución del ingreso.	57
2.3 Bienestar social: la pobreza multidimensional y las políticas sociales.	64
Capítulo 3. ¿Realmente es posible un cambio de paradigma? Panorama y perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en la actualidad	79
3.1. Enfoque de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.	80
3.2. Propuestas y alternativas ante el panorama actual	88
3.3. Contingencia sanitaria y depresión económica mundial, las dos crisis	94
Conclusiones	98
Anexo	103
Referencias	104

Introducción

Esta investigación se desarrolla en un momento de cambio y alternancia en la vida política del país. Por primera vez en la historia del México moderno, un partido de izquierda obtiene el poder y además sostiene un discurso que proclama el fin del neoliberalismo y de las políticas sociales basadas en dicha ideología/teoría económica. Sin embargo, es necesario realizar un análisis de la evolución, sobre todo del periodo 2000-2016, de los dos rubros más importantes por combatir en términos sociales: pobreza y desigualdad; Sin olvidar que en el año 2020, momento en el que se desarrolla esta investigación podemos hablar ya de las directrices y las primeras acciones del gobierno que encabeza el ciudadano presidente Andrés Manuel López Obrador; por ello que el objetivo central de este trabajo radica en analizar la evolución de la pobreza y la desigualdad en este periodo de neoliberalismo tardío, pues nos permitirá conocer a detalle el panorama con el que la administración entrante se enfrenta, y partiendo de esto, será posible realizar un diagnóstico sobre la dirección que tomará la política social respecto a estos dos rubros, sin hacer a un lado la más reciente situación que enfrenta el país, una crisis sanitaria y económica sin precedentes en nuestro país derivada de la contingencia mundial por el virus del SARS-CoV-2 (en 2009 tuvo origen una pandemia de influenza AH1N1 dónde el epicentro fue México, sin embargo las cifras contra la actual pandemia del virus SARS-COV-2 no tienen comparación, datos oficiales de la OMS señalan que en ese entonces la cantidad de personas contagiadas fueron 1,678,817 con un total de 19,274 lamentables fallecimientos a nivel mundial; contrastando la actual pandemia dónde al cierre de agosto del 2021 ya se registraban 255,275 lamentables fallecimientos tan sólo en México, según información de la Secretaria de Salud).

En ese sentido, la evaluación de los cambios en la pobreza y la desigualdad se articulará en torno a un enfoque de bienestar, que tome en cuenta las implicaciones políticas y sociales del término. Se retomará, por lo tanto, los avances en la medición de la pobreza realizados en los últimos años por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), así como su aplicación concreta en la política social.

En el primer capítulo se abordará la evolución histórica del modelo neoliberal en tanto que se adopta cómo doctrina económica. Para ello, será necesario remontarnos a los orígenes del liberalismo como sistema económico, que encuentran su máxima expresión teórica en los trabajos de Adam Smith sobre la evolución de la riqueza de las naciones; y cuya expresión concreta se realizará en las revoluciones industriales burguesas del siglo XIX y principios del XX. Asimismo, para entender la configuración económica mundial que llevo a los modelos neoliberales, será necesario hablar de las estrategias usadas en el pasado para consolidar una economía nacional estable y en crecimiento, y el papel que la política social jugo en ellas.

Posteriormente, y debido a su importancia histórica en el caso del neoliberalismo en América Latina, se prestará particular atención al caso de Chile, pues fue utilizado como laboratorio de las prácticas neoliberales en los años 70 durante la dictadura de Augusto Pinochet. La experiencia en este país dictará las pautas a seguir durante la década de 1980, momento en el cual México, en medio de una de sus peores crisis económicas, se suscribirá a dicho programa para garantizar el pago de la deuda contratada y así evitar un colapso financiero internacional, dando pie a la imposición del modelo neoliberal.

Finalmente, se hará un breve recorrido de la historia en materia de política social y económica en México, desde el gobierno posrevolucionario hasta la crisis de los años 1970, con la finalidad de ver de qué manera el cambio

de paradigma afectó el combate de la pobreza y la desigualdad. El modelo de Estado benefactor que se adoptó y consolidó durante los años 1940 buscaba concretar los objetivos de las ideologías revolucionarias. Para ello, se optó por un modelo corporativista y obrero de inclusión en los derechos sociales, que se topará con un muro insalvable durante los años setenta del siglo pasado. A partir de 1982, el papel del Estado cambia radicalmente, reduciendo su participación económica y dando rienda suelta a las fuerzas del mercado. Se verá que en el ámbito social se privilegiara la construcción moderna del individuo, en tanto que es un ente autónomo capaz de valerse por sí mismo, y que los programas y estrategias sociales se enfocarán únicamente en aquellos cuya situación de pobreza y desigualdad es insostenible. Sin embargo el modelo neoliberal no pretende solucionar sus carencias, pues este opta por culpar al individuo y no a un sistema, así que sólo se brinda asistencia.

El segundo capítulo tiene como objetivo realizar un diagnóstico de la evolución de la pobreza y la desigualdad durante el periodo 2000-2016. Dicha división encuentra su justificación en el hecho de que a partir de la administración de Vicente Fox el discurso político hegemónico busca "romper" con las políticas neoliberales de los sexenios anteriores, dando especial importancia a la política y al gasto público social. En efecto, esto se tradujo en un aumento considerable y progresivo en materia de gasto social, así como en un aumento sustancial en el número de programas sociales y de su cobertura. En cuanto a la fecha de cierre (2016), se ha decidido limitarlo a este año debido a la dificultad de encontrar información estadística de años posteriores.

Para realizar dicho diagnóstico, se proponen algunas definiciones de la pobreza y la desigualdad que tienen en consideración la evolución histórica de su medición en el país durante los últimos años. De igual manera, se maneja un enfoque de bienestar social y económico que es

definido y evaluado a partir de su configuración histórica en el México contemporáneo. Se da, asimismo, una definición de política social y una clasificación metodológica en función de su implementación concreta y de las perspectivas ideológicas que puede vehicular.

El análisis del periodo procederá de la siguiente manera: se evaluará por sexenio el enfoque discursivo y real de la política social de cada administración, a partir de una recapitulación de los programas y/o estrategias insignia en materia de combate a la pobreza y la desigualdad. La utilización de información estadística pertinente será indispensable para la evaluación real de los logros o fracasos que se hallan dado en estos rubros. Se utilizarán ambas metodologías de medición de la pobreza: a saber, la tradicional (que sólo toma en cuenta los ingresos) y la multidimensional (circunscrita a un enfoque de derechos sociales), pues cada una de ellas nos permite entender la evolución del bienestar económico y social de los mexicanos.

Finalmente, en el tercer capítulo se trata el panorama actual de la pobreza y la desigualdad en el país, y se hace una revisión de las propuestas y el enfoque que el gobierno entrante implementará para su reducción. Se verá que en este sexenio el discurso hegemónico rompe abiertamente con el modelo neoliberal, lo cual, no obstante, no se traduce en una transformación de los programas sociales y el tipo de ayuda ofrecida por el gobierno. Se tomará como eje de análisis el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, recientemente publicado, y el cual ha sido históricamente un documento que esboza el plan de acción y las pautas que el gobierno en turno desarrollará durante su mandato.

Se procederá a la evaluación de los programas con base en un enfoque de redistribución del ingreso cuya implementación considere los siguientes rubros: transferencias monetarias condicionadas, apoyo

financiero a actividades económicas, e inversión en actividades económicas del propio Estado. Posteriormente, se analizará de qué manera cada una de estas estrategias del gasto público afecta directamente el bienestar público y económico. Se puede adelantar que los resultados no son tan prometedores como se espera.

Ante este panorama en el que palabra y acción no pueden estar más separados, se enlistan posibles soluciones encontradas en el curso de esta investigación, que apuntan a una mejora de corto o mediano plazo del bienestar económico y social de la población mexicana. Más que pretender romper con una ideología o inscribirse totalmente en otra, estas estrategias se encaminan a ofrecer soluciones que sean posibles en nuestro contexto mundial y globalizado actual. Todo ello con el fin de no cometer los mismos errores que en el pasado.

Objetivos de estudio

Objetivo general

Ofrecer un panorama general de la evolución de la pobreza y la desigualdad del México contemporáneo, analizando su comportamiento en los tres sexenios anteriores, a partir de un enfoque de bienestar económico y social.

Objetos específicos

- Realizar un recorrido histórico de la evolución del liberalismo y del neoliberalismo con el fin de comprender la situación actual de México.
- Analizar de manera detallada las propuestas en política social que se han realizado en el periodo 2000-2016.
- Evaluar el impacto de dichas políticas en el bienestar económico y social de las personas en situación de pobreza y desigualdad.
- Comparar la política social de la administración actual con la de sus precedentes.
- Ofrecer alternativas al combate de la pobreza y la desigualdad.

Hipótesis

A pesar de un cambio de enfoque en el discurso de las administraciones de 2000 a 2016, en este periodo no se implementaron estrategias de política social que tuvieran un efecto sustancial en el combate a la pobreza y desigualdad, debido a que en la práctica se continuó con los programas residuales y asistencialistas que aumentan la desigualdad y son insuficientes para disminuir la pobreza.

Justificación

La literatura en torno a las políticas neoliberales en México suele concentrarse en el periodo que va de su implementación, en 1982, al gobierno encabezado por Ernesto Zedillo. Sin embargo, es necesario realizar un análisis y ofrecer un panorama de la evolución del neoliberalismo en el país a partir del año 2000, con la entrada de la "alternancia" al poder (que suponía un cambio de paradigma). Si bien a partir de este periodo la política social comienza a recuperar terreno político y discursivo en el gobierno del país, esto no se ha transformado en mejoras sustanciales de la situación de pobreza y desigualdad que viven la mayoría de los mexicanos. Consideramos que en el contexto actual, con la entrada de la alternancia radical al poder, es indispensable saber por qué esto ha sido así, con el fin de evitar los mismos errores en los años venideros.

Capítulo 1 La Doctrina del Neoliberalismo. Una perspectiva histórica.

Tanto para los estudiosos del tema como para los ciudadanos de a pie, la palabra neoliberalismo ha profundizado a tal grado en su cotidianidad que todos tienen su propia interpretación del término. Para muchos es considerado inmediatamente como el foco del mal en el mundo, mientras que otros la ven como la doctrina que proclama las medidas necesarias para impulsar el desarrollo nacional. Lo cierto es que ambas percepciones son el producto de la propaganda que se le ha hecho al modelo, ya sea buena o mal. El objetivo del trabajo no es el de ser apólogos o detractores, ni tampoco declarar o no simpatía con esta escuela de pensamiento, sino más bien desarrollar un análisis objetivo de su impacto en los indicadores de pobreza y desigualdad en el país. Para ello, es necesario explicar sus orígenes históricos y dar una definición del término.

A grandes rasgos, el neoliberalismo es un modelo económico capitalista cuyos principales postulados abogan por la liberalización de la economía, la reducción del gasto público y la delegación de actividades económicas por parte del estado hacia el sector privado. En ese sentido, el papel del Estado se reduce a la conservación de actividades muy específicas, tales como la defensa de la propiedad privada. Es decir, se plantea la menor intervención del estado en asuntos que competen, según su concepción, al libre mercado, y se opone a la regulación, apoyando la privatización y los mercados abiertos autónomos. *Grosso modo*, esta es la definición comúnmente aceptada por el grueso de economistas, e ir más allá de ella, proponiendo matices teóricos, no es el objetivo de esta investigación. Por otro lado, lo que sí es pertinente es el describir el surgimiento de esta corriente económica como una doctrina aceptada entre la mayoría de los países latinoamericanos e incluso no latinoamericanos a finales del siglo XX, en aras de comprender por qué se ha insistido tanto en ponerla en

práctica y de darle continuidad a pesar de su evidente fracaso en términos de bienestar.

1.1. Orígenes y contexto mundial.

Si partimos de una perspectiva histórica en la implementación de este modelo, es importante recordar que ésta se sustenta y recupera muchos aspectos de una doctrina anterior afianzada por las revoluciones burguesas del siglo XVIII y XIX, cuyos principios ideológicos y económicos se encuentran en la Revolución Francesa y en la Revolución Industrial en el Reino Unido. El periodo conocido como Ilustración marca en realidad el inicio de una lucha que entre todas sus corrientes de pensamiento tenía muy claro el posicionamiento de una nueva clase social. Eric Hobsbawm (1962) es precisamente quien las denomina así: "Revoluciones Burguesas", impulsadas por las ideas liberales del momento. De esta manera, el neoliberalismo retoma dichas ideas liberales pregonadas por autores como Adam Smith (p. 3).

El liberalismo, de acuerdo con este historiador, era todo un paquete de ideas filosóficas, artísticas y por supuesto económicas, en las cuales se coloca al hombre como centro y ente transformador de su entorno. Desde luego se trata de ideas innovadoras si tenemos en cuenta que la humanidad venía de un periodo de mil años, la edad media, donde no se registró ningún avance significativo en términos económicos. Europa salía de un proceso mercantilista en el que la intervención estatal y el atesoramiento de metales impulsaron en algunas regiones muy específicas, en especial en Gran Bretaña, el fomento y fortalecimiento de su industria textil. Este crecimiento evidenció los límites de dicho modelo al estar cerrado al libre comercio a través de aranceles. Por esta razón, se emprendió la búsqueda por abrir el mundo al comercio, que encontró su base científica a través de teóricos y autores contra el proteccionismo.

En *La riqueza de las naciones*, puede leerse lo siguiente respecto al proteccionismo de Estados Unidos:

Si los americanos, fuera por contubernio o por cualquier tipo de violencia, frenan la importación de las manufacturas europeas y por consiguiente, otorgan tal monopolio a sus compatriotas para que las fabriquen como mercancías, y dirigen un parte considerable de su capital para tal fin, en lugar de acelerar retrasarán el crecimiento del valor de su producción anual y, en lugar de estimular, obstaculizarán el progreso de su país hacia el verdadero bienestar y la grandeza (Smith, 1994, p. 469).

Sin embargo, los estadounidenses, influenciados por los postulados de Friedrich List, ignoraron sus advertencias y desde 1816 y prácticamente todo el siglo fueron los principales practicantes y apólogos del proteccionismo, lo que los llevo a convertirse en líderes industriales. Por lo que a finales de la segunda guerra mundial la capacidad industrial de Estados Unidos, nación relativamente muy joven, e Inglaterra no era muy distinta, aun cuando ambos habían aplicado políticas económicas diferentes a lo largo de ese siglo: uno opto por el proteccionismo y otro por el liberalismo respectivamente. Este ejemplo nos sirve para evidenciar que los teóricos no tienen verdades absolutas en sus postulados y, por otro lado, que las recetas con “políticas de buen comportamiento” no son indispensables y no están hechas para que puedan ajustarse, como un traje a la medida, a una sociedad, tal y como está sucediendo actualmente en México.

Pese a quedar claro que el liberalismo económico no era necesariamente un motor de desarrollo para los países con una industria naciente, y que de hecho economistas como List afirmaban (Chang, 2011, p.15) que esto solo llevaba a una competencia dispar que beneficiaba a los países desarrollados, pero no a los países en desarrollo, se instauró la idea de que la apertura al mercado era necesaria. Si bien el libre comercio

beneficiaba a los exportadores agrícolas de los países en desarrollo, esto se daba en detrimento de industrias nacionales y por tanto de la prosperidad económica nacional a largo plazo. Estas ideas fueron preconizadas sobre todo por políticos y economistas británicos, y muy probablemente con fines nacionalistas más que universales. Se apoyaban en la experiencia nacional propia, al ser Gran Bretaña la potencia hegemónica indiscutible durante el siglo XIX. Durante esta época, otros países buscaron imitar el modelo y abrir su economía en aras de alcanzar el desarrollo inglés; y nuevamente los grandes teóricos fueron de vital importancia para impulsar esta transición. Por ejemplo, Willy de Clerq, comisionado europeo de relaciones económicas en las Ronda Uruguay (1985-1989), sostiene que:

Solo como resultado de la legitimidad teórica del librecambio en comparación con el extendido mercantilismo, sustentada por David Ricardo, John Stuart Mill y David Hume, Adam Smith y otros autores provenientes de la ilustración escocesa y como consecuencia de la estabilidad relativa generada por el Reino Unido percibida como la única superpotencia o hegemonía relativamente benévola durante la segunda mitad del siglo XIX, fue posible que floreciera el libre comercio por primera vez.

La estructura de este modelo estaba compuesta por débiles barreras a la circulación internacional de mercancías, capitales y fuerza de trabajo, así como en una estabilidad macroeconómica garantizada por el patrón oro y por el principio de política de equilibrio presupuestal. Sin olvidar, por supuesto, que el bienestar económico y social de los trabajadores no era importante en absoluto.

Parte de la creencia en el libre comercio de los partidarios de la mundialización se fundamenta (Chang, 2011, p.14) en que la teoría económica ha establecido irrefutablemente la superioridad del libre

comercio, lo cual estamos viendo que no es así¹. Sin embargo, incluso más poderosa es su creencia de que la historia está de su parte, por decirlo de alguna manera. Al fin y al cabo, preguntan los partidarios del libre comercio, ¿no fue mediante el libre comercio como todos los países desarrollados se hicieron ricos? ¿Qué estarán pensando los países en desarrollo que rechazan adoptar esa receta probada y demostrada para el desarrollo económico? La realidad es que no, no llegaron a ser desarrollados las potencias de hoy a partir del liberalismo. Muy al contrario, en un inicio fortalecieron su industria a través de prácticas proteccionistas hasta que estas fueron lo suficientemente competitivas.

El liberalismo se expandió a Alemania e Italia, que surgían como estados-naciones modernos, creando así una interdependencia comercial entre las naciones de aquel continente, y si bien se vislumbraba optimismo, esto era únicamente el comienzo. Para finales del siglo XIX y principios del XX, las mieles del libre comercio comenzaban a cubrir regiones fuera de Europa occidental, destacando a ciertos países de Latinoamérica, Asia y África, siendo estas tres, a rasgos muy generales, fuente de materias primas. Durante este periodo se incentivó la inversión, principalmente en vías de comunicación como el ferrocarril, al igual que migraciones masivas al nuevo continente en busca de nuevas oportunidades (Cooper, 1996, p.44). A pesar de que el comercio seguía creciendo, hubo naciones como Alemania y Estados Unidos, que poco a poco fueron optando por el proteccionismo. Pero entre todo este bello panorama de una buena vecindad, existían (como lo menciona Keynes en "las consecuencias económicas de la paz") serpientes en el paraíso, como lo eran los propósitos militaristas e imperialistas, las rivalidades de razas y cultura, los monopolios y las restricciones.

¹ Asimismo, no hay que olvidar que a lo largo de la historia (Marx, Keynes) se han desarrollado modelos funcionales y teóricamente bien estructurados que demuestran lo peligroso que puede resultar el libre mercado.

El colonialismo, la otra cara del liberalismo, se encontraba en su máxima expresión con el reparto de África y se aproximaba algo ya antes "predicho" por Malthus, y es que a medida que la población en la joven América crecía, los alimentos que abastecían a la vieja Europa se reducían, mientras que a su vez la población europea también aumentaba. A medida que Alemania, tomaba la batuta como país industrial, se daba una disputa imperialista que a su vez llevaría a una carrera armamentista. El resultado de esto fue la primera gran guerra: sumatoria de distintos factores, impulsados por el liberalismo, que se fueron conjuntando hasta que fueron imposibles sostenérseles. El mismo Keynes (Keynes, 1987, p.28) sostiene que la gran guerra fue el "gran síntoma" de las fallas del liberalismo económico, y el segundo gran síntoma sería la Gran depresión.

Por supuesto que es necesario matizar, pues la Gran depresión fue un fenómeno complejo producto de muchas interrelaciones. En el mercado interno de EU, por ejemplo, se dio un exceso de oferta que provocó una especulación de precios en especial en el mercado inmobiliario y de terrenos. A nivel externo, se desató la crisis a nivel global por el desequilibrio comercial en la balanza de pagos: mientras que unos países registraban superávit, había otros que registraban un déficit, lo cual da origen a una recesión que con el tiempo se agravaría exponencialmente. A estos dos factores (desequilibrio comercial y financiero) se le suma la vuelta descoordinada del patrón oro que es en términos generales la insuficiencia de oro para la magnitud de comercio que se estaba dando. Con esto surgieron políticas monetarias restrictivas que agravaron la crisis y se promovió la política de hundir al vecino. Aunque la gran crisis abarca del 29 al 33, de esta no se saldría por completo hasta el rearme exigido por la segunda guerra. (Torrero, 1998, p.58)

Si bien durante esta época se abandonaron las ideas liberales, es importante tener en cuenta que el proteccionismo fue promovido por nacionalismos exacerbados y totalitarismos políticos. La segunda gran guerra fue producto de la confrontación de dichos estados que estaban contra de los postulados liberales: el nazismo, el fascismo y el comunismo soviético, a pesar de ser contrarios entre sí, tenían en común la organización del estado fuerte y totalitario, y el culto a la personalidad de un líder carismático frente a las masas.

La Alemania Nazi surge en gran medida como respuesta al ofensivo Tratado de Versalles de 1919 que reestructuro el mapa de Europa con el objeto de eliminar la influencia de los imperios y donde obligaban a Alemania y sus asociados responsabilizarse de todas las pérdidas y de todos los daños sufridos por los gobiernos aliados. De acuerdo con Keynes, esta fue un factor considerable para la crisis económica posterior, pues Alemania no tenía la capacidad económica para saldar dichas deudas y optó por un endeudamiento que tendría sus repercusiones a nivel mundial. La indemnización quedó fijada en 6.500 millones de libras a los que habría que sumar intereses (Keynes, 1987, p.86). Esta indemnización quedó sujeta, más tarde, al pago de la deuda que habían contraído los países aliados con Estados Unidos, que también trató de reducir la carga de las indemnizaciones facilitando el pago de diferentes formas a los alemanes.

Desde luego que esta fue una política adecuada en tanto que realmente castigó de forma muy dura a la población alemana y allanó el camino a opciones extremistas y totalitarias como la representada por Adolf Hitler. Ante un panorama exterior hostil y cambiante, se optó por un proteccionismo que sería utilizado posteriormente para justificar la vuelta al liberalismo. Una vez que Hitler estuvo en el poder suspendió el patrón oro, inició enormes programas de obras públicas como las autopistas,

protegió a la industria frente a la competencia extranjera, expandió el crédito, instituyó programas de empleo, acosó al sector privado en decisiones sobre precios y producción, expandió ampliamente el ejército, aplicó controles de capital, instituyó la planificación familiar, penalizó el tabaco, introdujo la atención sanitaria nacional y el seguro de desempleo, impuso estándares educativos y acabó teniendo enormes déficits (Rockwell, 2012). Este ejemplo, de nueva cuenta, fomentó históricamente un rechazo al proteccionismo, sin considerar que se trataba de un estado bélico de excepción.

Suele olvidarse que al término del conflicto, las viejas potencias europeas, Reino Unido, Francia y Alemania, optaron también por políticas cerradas y restrictivas, pues habían perdido definitivamente el liderazgo económico que ya habían comenzado a ceder a Estados Unidos tras la Primera Gran Guerra. Aunque es cierto que en 1944, con los acuerdos de Bretton Woods se crea entre otras cosas un sistema de pagos “sustentado”, y en el cual se opta por darles a las monedas paridad con el dólar y el dólar con el oro para que Estados Unidos les prestase dinero. Todo éste fue utilizado para fortalecer el estado y reconstruir Europa, logrando consolidar un desarrollo económico y social que dio cabida al periodo conocido como *Les trentes glorieuses*. El mundo no conoció una mejora en las condiciones de vida de la población que se puede equiparar, aún hoy en día, al que aconteció en ese momento (Urquidi, 1994, p.5)

Sin embargo, dicho periodo llegó a su fin cuando, el 15 de agosto de 1971, el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon declara la inconvertibilidad del dólar. Con esto se abandona así el sistema acordado de Bretton Woods, y comienza el tipo de cambio variable y desaparece el cambio fijo. Lo anterior se traduce en que el dólar a partir de ese momento se convirtió en moneda fiduciaria (Urquidi, 1994, p.9) (la cual actualmente sigue siendo la divisa internacional y la imprime el principal

deudor mundial), provocando desajustes en el sistema monetario internacional. Todos aquellos países con posibilidad comenzaron a acumular reservas en dólares a causa de la creciente expansión del crédito estadounidense (que derivó en una inflación), lo cual ocasiona entre otras cosas que se puede especular con la moneda de un país con base en sus reservas en papel verde.

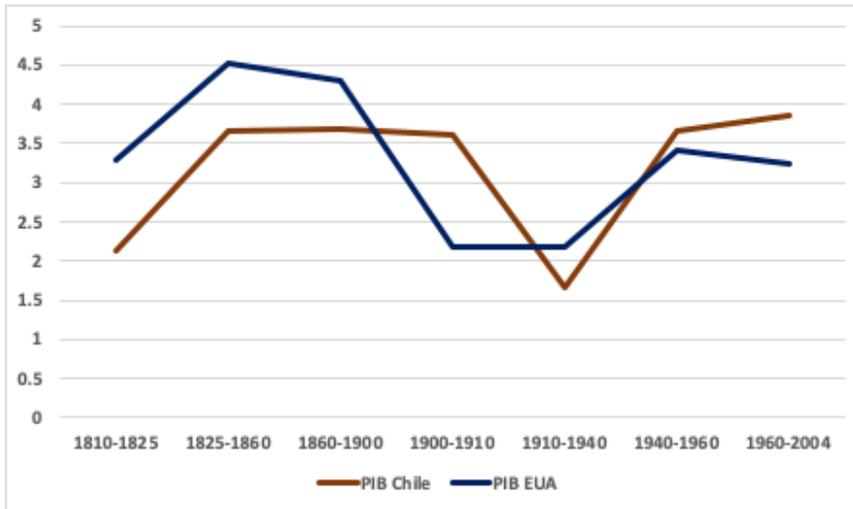
El panorama económico mundial se reconfigura a partir de ese momento, y los intereses económicos y sociales de las naciones dominantes comienzan a cambiar. Se voltea a ver ese liberalismo tan aclamado antes de las catástrofes mundiales, olvidando que dichos conflictos fueron ocasionados en gran parte por los límites inherentes que conllevaba.

1.1.2 El caso de Chile. Antecedente de la política neoliberal en México

Con el objetivo de no arriesgar demasiado, a lo largo de este periodo las naciones en desarrollo fueron empleadas para experimentar un posible regreso al liberalismo, el cual había sido dejado de lado a la sabida inestabilidad de los indicadores macroeconómicos en el pasado. Chile fue la primera nación utilizada como laboratorio. Este país pasó por una configuración económica distinta al resto de los países de Latinoamérica, en los cuales el “Desarrollo estabilizador”, una política económica que buscaba el crecimiento interno en aras de alcanzar la sustitución de importaciones, había funcionado relativamente bien, que se reflejaban en un aumento de entre el 6 y 7% anual en el PIB. Chile, no obstante, no compartía dicha tendencia: por un lado, los porcentajes de aumento del PIB decrecían, y por otro, se enfrentaban a un crecimiento en los niveles de desigualdad y pobreza (Fajnzylber, 1990, p.31). Por todas estas razones, fue considerado como el laboratorio perfecto para poner practica

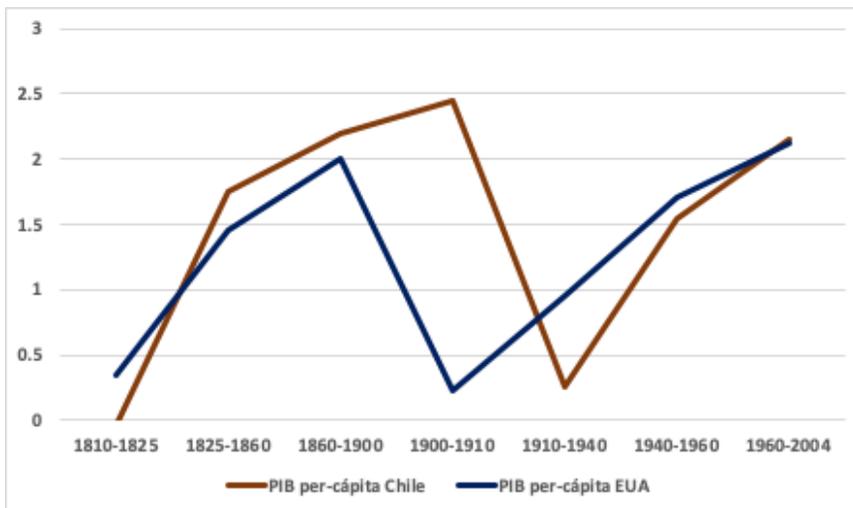
(sin importar riesgo que conllevaba su fracaso) las estrategias económicas ideadas por la escuela de Chicago.

Gráfico 1. PIB: Chile con relación a Estados Unidos 1810-2004 (tasa de crecimiento)



Fuente: Díaz, Lüders & Wargner. 2011. *Chile 1810-2000, La república en cifras.*

Gráfico 2. PIB per-cápita: Chile con relación a Estados Unidos 1810-2004 (tasa de crecimiento)



Fuente: Díaz, Lüders & Wargner. 2011. *Chile 1810-2000, La república en cifras.*

Para comprender cómo se implementaron dichas políticas, es importante remitirse a 1970, año en que el candidato representante de la Unidad Popular (UP), Salvador Allende, obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales. Los primeros tres años de su gobierno se caracterizaron por una experiencia política y económica sin precedentes. Su candidatura era el resultado de la alianza entre el Partido Comunista de Chile, y un conglomerado de partidos de izquierda, liderados por el Partido Socialista de Chile. Ambos partidos tenían el objetivo de instituir cambios sustanciales en materia de instituciones y políticas económicas, a partir de la implementación de reformas. Dicho programa ha sido calificado como un intento de alcanzar la democracia partiendo de un enfoque netamente social.

Durante su primer periodo Allende tuvo que hacer frente a una situación desastrosa, pues la administración anterior dejó un país contraído económicamente y golpeado por una inflación cuya incremento llegó a 35% en 1970 (Carrillo, 2009, p.152). Entre los indicadores que mejor reflejan esta situación se encuentra el PIB per cápita, cuyo aumento al final de la administración anterior había sido sólo de 1,2% anual, muy por debajo del resto de los países de la región. Asimismo, el periodo de Frei Montalva se caracterizó por los considerables excesos en la balanza de pagos. Por último, al inicio de la administración de Allende, las reservas internacionales del Banco Central contaban con un fondo que oscilaba en los 400 millones de dólares (Carrillo, 2009, p.154).

El gobierno de Allende se propuso metas económicas en el corto plazo, todo a partir de la reestructuración estructural de la economía. Entre las medidas se encontraban un programa de nacionalización, aumentar el poder adquisitivo salarial, bajar la inflación, fomentar el crecimiento de la economía, incentivar el consume, en especial entre las clases populares, y disminuir la dependencia económica con respecto a otras naciones (El

programa básico de gobierno de la UP, pp.3-47). Para lograr la nacionalización de ciertos sectores, la UP buscaba servirse de una serie de cambios a la legislación, así como de la compra de acciones y requisiciones a los accionistas. El resto de los objetivos debían ser alcanzados estimulando los indicadores macroeconómicos, tales como la demanda agregada generada por el gasto del gobierno, y acompañado de fuertes controles en los precios y medidas para redistribuir el ingreso.

La Unidad Popular basó su programa en ciertas consideraciones sobre el funcionamiento de la economía en Chile, entre los cuales el más importante era la amplia capacidad no utilizada del sector manufacturero. (El programa básico de gobierno de la UP, p.23). Esto les permitía sostener que, al menos en teoría, los déficits fiscales no generarían necesariamente un incremento en la inflación. En cuanto a la capacidad ociosa de dicho sector, se explicó a partir del comportamiento monopolístico de la industria manufacturera y la distribución desigual de los ingresos. Gracias a este diagnóstico, se pensaba que una expansión de la demanda y la producción podrían ser llevadas a cabo si se favorecía una redistribución del ingreso dirigida a los grupos pobres, todo este a través del incremento salarial y un control adecuado de precios en sectores clave para el consumo.

Respecto al problema inflacionario, el programa de Allende lo atribuyó a las rigideces estructurales (entiéndase por esto la mínima atención que se le había dado al aumentos de precios por parte de las instituciones), así como a la fijación de precios monopolísticos; y disminuyó la atención que se le daba a las presiones fiscales y a la creación de dinero (El programa básico de gobierno de la UP, pp.4-10). El sector financiero fue poco considerado, en razón de los supuestos y los objetivos de los nuevos economistas del gobierno que buscaban la sustitución de importaciones, adhiriéndose al pensamiento estructuralista de la Comisión Económica

para América Latina. Un ejemplo de dicho enfoque lo otorga Alfonso Inostroza, a cargo del Banco Central de Chile en la administración de Allende, quien a principios de 1971 indicó que la misión principal de la política monetaria debía ser "transformarla en una herramienta fundamental para reactivar el total de las fuerzas productivas, así como su destinación a aquellos sectores prioritarios para el gobierno". Esto se apega totalmente al enfoque estructuralista que se utiliza respecto a la inflación.

En el rubro de reformas estructurales, se tuvo como objetivo dos cambios básicos en el programa económico (Shattan, 2001, P.53). Primeramente, se aceleró significativamente la reforma agraria, y una gran cantidad de granjas fueron expropiadas. El segundo cambio que se propuso el gobierno fue reformar la constitución con el fin de nacionalizar las minas de cobre que le pertenecían a un conjunto de grandes firmas tanto estadounidenses como chilenas. El gasto público se elevó significativamente, lo cual se vio reflejado en un aumento de los salarios reales en el sector público de 48% en promedio. El sector privado, sin embargo, no se quedó atrás y los salarios se elevaron también considerablemente (Shattan, 2001, P.55).

Durante 1971, los indicadores económicos parecían darle la razón a las acciones que la nueva administración estaba llevando a cabo: el PIB aumentó un 7.7% en términos reales, los salarios, considerando tanto el sector público y privado, se elevaron en promedio 17%. En cuanto al consumo agregado, éste aumentó en 13.2%, y la tasa de desocupación pasó a estar por debajo del 4%, todo esto en términos reales. Aún más importante, la distribución de ingresos mejoró ampliamente, lo cual significaba un buen comienzo para la administración de la Unidad Popular. (Shattan, 2001, P.56).

Así mismo, en este año se vio que el programa macroeconómico de la UP creó rápidamente un escenario de inflación reprimida. El crecimiento tan acelerado del PIB se debía en gran parte al incremento de casi 40% en las importaciones de bienes intermedios. Por su parte, de tan sólo 2% como porcentaje del PIB, el déficit fiscal aumentó a 11% en 1971, tal era el precio de aumentar la oferta de dinero al 100% (Inostroza, 1979, p.21). En consecuencia, las reservas internacionales acumuladas en las administraciones anteriores fueron reducidas en más de la mitad durante el primer año de gobierno de Allende. También las reducciones aceleradas en los inventarios influyeron sustancialmente en la extensión del consumo.

Para finales de 1971, se hizo evidente el problema inflacionario. Tal inestabilidad se vio agravada por los crecientes conflictos internos laborales en muchos sectores económicos, sobre todo en los grandes establecimientos, debido en gran parte a la injerencia del gobierno en la contratación de trabajadores. De hecho, este procedimiento fue institucionalizado y el gobierno se apoderó de una gran cantidad de firmas. Esta tendencia de la macroeconomía se acentuaría durante 1972, lo cual trajo como resultado un abrumador aumento del 200% en la inflación, así como el aumento de 13% en el déficit fiscal como porcentaje del PIB (Inostroza, 1979, p.22). El crédito interno para el sector público se elevó en un 300%, y las reservas pasaron de 400 millones a inicios del mandato a una cifra inferior a los 77 millones de dólares. Por último, los salarios, a pesar del aumento del año anterior, se redujeron en 25% durante este año (Inostroza, 1979, p.24). Todo esto generó un crecimiento en la economía clandestina e informal, y poco a poco más sectores se alejaban de la economía oficial y regulada. El resultado de esto fue la desaparición de un porcentaje importante de los ingresos fiscales del gobierno. A partir de entonces se entró en un círculo vicioso, en el cual la inflación reprimida incentivo el crecimiento del sector

informal, esto a su vez disminuye la tributación y contribuye a elevar los déficits y la inflación. (Inostroza, 1979, p.25). En 1972 dos programas de estabilización se llevaron a cabo, ambos sin éxito.

Los economistas del partido atribuían el origen de estos problemas económicos a la falta de controles adecuados para poner en ejecución el programa de Allende. Como resultado se buscó implementar un plan de estabilización en febrero de 1972. El control de los precios fue el componente principal de dicho programa. Sin embargo, rápidamente se constató que este intento de estabilización carecía de los medios necesarios para lograr su objetivo. La economía clandestina seguía en expansión y la producción disminuía. Sólo en el segundo trimestre de ese año, la tasa de inflación registró un aumento del 70%, las reservas internacionales seguían cayendo, y el valor de la moneda fue fuertemente afectado por la presencia del mercado negro. Sumado a todo esto, el año siguiente se llevarían a cabo las elecciones intermedias, lo cual ocasionó que el panorama que enfrentaba la Unidad Popular se tornara poco esperanzador (Dornbusch y Edwards, 1989, p.134).

A mediados de 1972, fue lanzado bajo la supervisión política del Partido Comunista de Chile un nuevo programa de estabilización. En dicho plan, además del control de precios que había sido intentado previamente, el gobierno se encargaría de manera oficial de los canales de distribución, buscando así disminuir la injerencia del mercado negro. En octubre de 1972, se elaboró un decreto que estipulaba una nueva política salarial que promovía el aumento salarial tanto en el sector público como en el privado que fuera en relación con el aumento inflacionario registrado entre enero y septiembre. (Dornbusch y Edwards, 1989, p.137). Además, los ajustes serían llevados a cabo de forma frecuente y proporcional al aumento de la inflación. Sin embargo, Estados Unidos realizó una campaña para agudizar los problemas inflacionarios en el país. El economista chileno

Jacobo Schatan escribe al respecto: "está claro que la escasez ha sido manipulada por razones políticas, para crear un clima favorable tanto para el golpe de Estado y, posteriormente, el cambio total del sistema económico"(Schatan, 2001, P.73).

A pesar de estos intentos de estabilización, a inicios de 1973 el gobierno chileno enfrentó un panorama económico sumamente grave. La tasa anual de inflación aumentó más de 120%, mientras que la producción de la industria se contrajo un 6% y las reservas habían disminuido diez veces en cantidad respecto a las reservas de 1970, pasando a 40 millones de dólares (Dornbusch y Edwards, 1989, p.141). El control del mercado de divisas y de las transacciones pasaba a manos del mercado negro en mayor medida. Para ese año, la vorágine de gastos del gobierno y la desaparición de fuentes de tributación se vio reflejada en un aumento del 23% en el déficit fiscal del país (Dornbusch y Edwards, 1989, p.151). El 11 de septiembre de 1973, el gobierno de la UP llegó a un repentino final con el golpe militar y la muerte del presidente Allende. Cuando los militares tomaron el poder, el país estaba dividido políticamente, y la economía era un desastre. La inflación era galopante, y las distorsiones de precios relativos, derivadas principalmente del control masivo de precios, eran endémicas.

Con este cambio de régimen, la situación económica de Chile estuvo fuertemente ligada a los cambios políticos en el país, y más que solventar los problemas de los últimos años, se preparó el terreno para la implementación de medidas diametralmente opuestas. Dos años después del golpe militar, los economistas de la escuela de Chicago asumieron el poder en las decisiones económicas del país. Chile pasó de ser una economía que buscaba seguir el modelo de sustitución de importaciones a partir del consumo interno, a un país fuertemente integrado a la economía mundial, dejando el control a las fuerzas liberadoras del

mercado. Si bien es cierto que los indicadores macroeconómicos mostraron mejorías, no debe olvidarse el apoyo que este gobierno recibió de los Estados Unidos. Sin su participación, la reducción de la inflación y la recuperación fiscal no habrían podido consolidarse, todo esto en aras de lograr una liberalización del mercado (Larraín y Vergara, 2001, p.10). No obstante, en términos sociales la dictadura fue peor para la población chilena: se registró un incremento de la pobreza en todo el país al disminuir el poder adquisitivo de los ciudadanos y los niveles de desigualdad llegaron a porcentajes más elevados. (Larraín y Vergara, 2001, p.23).

A pesar de que se logró una notable mejora en los indicadores macroeconómicos, no se le prestó la misma atención a los problemas internos, económicos y sociales, del grueso de la población chilena. La política de Chicago demostró ser una estrategia eficaz para mostrar un país estable al exterior, a costa de la falta de mejoras en materia social en el interior del país. Tal sería el modelo a seguir de las economías latinoamericanas una vez que entraran en crisis. En el caso de México, esto aconteció a partir de la crisis del petróleo a finales de los setenta que se abordará más adelante.

1.2 El neoliberalismo en México: Las tragedias nacionales.

1.2.1. Antecedentes históricos

A partir de este breve resumen histórico, se ha visto que tanto el bienestar económico como social no fue una prioridad en el modelo liberal de los siglos XVII y XIX; y sólo gracias a la presión de otros modelos se redujo la situación de miseria y carencia de derechos en la cual se encontraban los trabajadores de esa época. Asimismo, en la configuración mundial del siglo XX, producto de un gran periodo de guerras, se abandona el

paradigma del liberalismo con el fin de reconstruir y fortalecer las naciones devastadas por dichas catástrofes. Es importante ver ahora de qué manera se comportó la economía en el caso de México, así como el papel de las políticas económicas y sociales del país durante ese periodo. Comenzaremos por abordar el papel que jugó el país en la historia internacional, para pasar a los ejes directrices que se plantearon después de la experiencia revolucionaria.

Durante los conflictos bélicos mundiales que se desarrollaron principalmente en el ámbito europeo y estadounidense, es importante destacar el papel que México jugó y si resultó beneficiado o perjudicado de estos acontecimientos. Puede decirse que, en parte por el apoyo brindado por el gobierno mexicano para con la República española le dio un nuevo rostro al país y le alcanzó para insertarse en la Sociedad de Naciones. Sin mencionar los efectos que posteriormente se darían al refugiar intelectuales y técnicos y las aportaciones que estos harían al país.

En materia económica, es importante recalcar que la situación de crisis y desestabilidad resultó ser un acontecimiento propicio para poder llevar a cabo en México una expropiación petrolera sin que existieran represalias bélicas o económicas (las segundas solo por parte de las petroleras, aunque sin éxito) en contra del país, como había sucedido en los intentos del pasado. Incluso se restablecieron relaciones diplomáticas con la Gran Bretaña, porque las potencias necesitaban petróleo y materias primas y México las tenía. Sin duda puede afirmarse que este periodo fue aprovechado estratégicamente y de manera audaz por el gobierno mexicano. Algo que pocas veces se ha visto en este país.

En el pensamiento político de la época, y después de la Primera Guerra Mundial, destacaron cuatro hechos que marcaron las pautas en la política exterior de México (Cárdenas, 1996, p.23):

1. Repudio a la deuda interna y externa zarista.
2. Reparaciones que Alemania debía a los países aliados por los daños causados.
3. Deudas interaliadas, resultado de los préstamos de los países más ricos a sus aliados europeos durante la guerra.
4. La inflación de posguerra contribuyó a su vez a reducir las deudas internas.

Estos cuatro ejes encuentran su expresión histórica en los siguientes acontecimientos. Comencemos por la suspensión de pagos. En 1927, Calles y el nuevo secretario de Hacienda llegaron a la conclusión de que sería imposible continuar pagando la deuda externa el siguiente año. En esos años Morrow fue designado embajador estadounidense en nuestro país y con ello (Furtado, 1969, p.37) se inició "la política del buen vecino". Así se pidió al Comité de Banqueros que enviase peritos a valorar la situación económica mexicana para lograr un convenio más apegado a la realidad.

El resultado de estas negociaciones fue el convenio Montes de Oca-Lamont, que se concretó poco después del estallido de la gran depresión en 1930. Aunque nunca se llevó a cabo, por primera vez se consideraba que los compromisos financieros del gobierno deberían estar basados en su misma capacidad para cumplir dichos compromisos. En su momento se pensó que la crisis sería pasajera, pero no fue así. El país dejó de tener la capacidad de pago y así lo hizo saber el presidente Ortiz Rubio. Las estipulaciones originales del convenio de 1930 se veían benéficas para el país por lo que el gobierno consideró conveniente no abandonar definitivamente dicho convenio. (Furtado, 1969, p.39)

El hecho de que las potencias enfrentaran una crisis de tales magnitudes como lo fue la de 1929, le dio cierto margen de libertad a México para poder instaurar reformas sin que la presión externa lo impidiera. Mientras en Alemania llegaba al poder el nacionalsocialismo y en Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, en México, el Maximato se estaba desmoronando: prueba de ello era la creación del Plan Sexenal de 1933. Se tenía previsto que para 1934 se retomarían las conversaciones con el Comité Internacional de Banqueros. No sólo no se reanudaron, sino que el país rompió relaciones con el Comité por los estragos de la crisis y las reformas sociales delineadas en el Plan Sexenal que debía cumplir. Esto era posible por la situación en la que se encontraba Estados Unidos, donde su presidente aplicaba reformas sociales para sacar adelante al país. Así, el Comité vio como el país vecino de México dejaba de apoyarlos. (Romero, 2012, p.4)

En 1937 se intentaron retomar las negociaciones para tratar el asunto de la deuda, pero fueron rotas por el conflicto petrolero entre las empresas y el Estado mexicano. El gobierno británico no reconoció la expropiación petrolera de 1938, mientras que Estados Unidos sí lo hizo, pidiendo únicamente una pronta indemnización a las empresas petroleras. (Romero, 2012, p.23)

Esta actitud estadounidense se puede entender por el hecho de verse favorecidos en un futuro en la competencia petrolera con la Gran Bretaña; además se logró llegar a acuerdos con el gobierno mexicano, por ejemplo, las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por afectaciones de tierras debido a la reforma agraria. La indemnización petrolera quedó prácticamente sin resolver debido a la actitud intransigente de las compañías estadounidenses.

Una nueva etapa dio inicio a partir de la participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, pues éste se vio en la necesidad de hacerse amigo de México nuevamente. En ese sentido, se le presentó al país la oportunidad única de lograr acuerdos definitivos y ventajosos. Así, en 1941 se empezó a negociar en tres planos (Romero, 2012, p.26): petróleo, reclamaciones y deuda externa titulada. Los dos primeros se resolvieron ese mismo año.

Sin embargo, el convenio más importante se dio en 1942, cuando se firmó un acuerdo para el ajuste de la deuda externa directa por Eduardo Suárez y Thomas Lamont. Básicamente, este convenio reducía la deuda externa titulada directa de México, de 599,516,222 dólares por capital e intereses a 49,560,750 dólares (Romero, 2012, p.27). Además, con la entrada del país en la guerra contra las potencias del eje, la deuda se redujo 6.5 millones más, aproximadamente. Lo más importante del convenio fue el restablecimiento del crédito al país, lo cual sirvió de base e inicio de una nueva fase de financiamiento externo para programas y proyectos de desarrollo económico y social.

En 1946, finalmente, logro concretarse el convenio de la deuda ferrocarrilera. Los ferrocarriles habían sido expropiados en 1937 y gracias al convenio, la deuda ferrocarrilera disminuyó de 557,604,382 a 50,509,630 dólares (Aparicio, 2010, p.7). Tomando en cuenta los bonos del vecino, y después de la conversión a 2 millones de dólares, la deuda ferrocarrilera fue, ya no de 50, sino de 48 millones de dólares. Esto implicó que, mientras otros países incrementaron su deuda pública total en los años de la Segunda Guerra Mundial, México la disminuyó a la mitad (Aparicio, 2010, p.8).

Ahora que se ha visto cuáles fueron las estrategias y objetivos políticos del gobierno mexicano tras la experiencia de la revolución, es pertinente

comentar lo que sucedió en materia económica y social. Para ello, es importante comprender que existen cuatro momentos distintos de industrialización, cada uno con sus causas y rasgos principales, siendo el último insostenible y el cual marcaría el declive de este desarrollo. El primero se da en la década de 1930 empujado por la gran depresión que con sus efectos propicio el primer paso de la industria nacional².

En el segundo periodo encontraremos que la industria esta favorecida por la segunda guerra mundial y la demanda de materias primas para la guerra que México proveía como el petróleo. Aquí se puede ver ya una política dirigida desde el estado con la creación de organismos que fomentan el crédito a las exportaciones y al campo como el banco ejidal o nacional financiera y el entrenamiento de los sindicatos que favorecen una mayor inversión en bienes de capital. (Gracilda, 2002, pp.31-47)

En el tercer periodo posterior a la segunda guerra y hasta los años 60, se opta por un modelo ya formal de sustitución de importaciones como respuesta al acontecer mundial, y entonces México opta por un proteccionismo vía aranceles. Germán Osuna Castelán en su trabajo sobre la dinámica de la desigualdad regional en México de 1970 a 1980, nos aporta los suficientes datos para comprender la ruta que seguía México hacia finales de esta etapa y que parecía estar resolviendo las grandes deudas sociales e históricas como lo es la pobreza y la desigualdad, incluso en su trabajo estratifica a través de niveles de desarrollo para poder clarificar posibles sesgos y poder llevar a cabo comparaciones equiparables entre los distintos estados del país, desde los más ricos, hasta los más pobres, así como la capital.

² Si bien para el siglo XIX ya se contaba con una industria capaz de satisfacer hasta un 40% del mercado interno, ésta solo beneficiaba a una muy pequeña minoría de la población. Sin embargo, no fue sino hasta la gran depresión que, como consecuencia de los desequilibrios fiscales y monetarios, el mercado interno optó por el consumo nacional como respuesta al tipo de cambio, aranceles y diferencia de precios entre productos nacionales y extranjeros, dando así un primer paso a la sustitución de importaciones.

Gráfico 3. Curva de Lorenz del producto interno bruto estatal 1980.

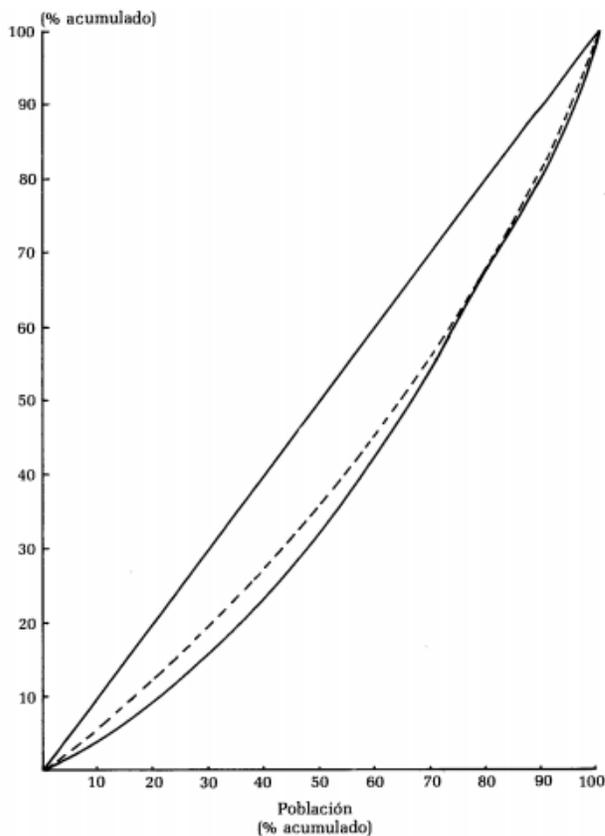


Tabla 1. Producto Interno Bruto per cápita por entidad federativa y estrato de desarrollo, 1970 y 1980.

1970		1980	
Estrato de desarrollo y entidad federativa	PIB per cápita (millones \$)	Estrato de desarrollo y entidad federativa	PIB per cápita (millones \$) 1970 ¹
Nacional ²	9,094	Nacional ²	12,564
Estrato alto	16,311	Estrato alto	24,735
Distrito Federal	17,634	Tabasco ³	31,382
Nuevo León	15,181	Distrito Federal	23,935
Baja California	13,262	Nuevo León	19,717
Sonora	12,661	Estrato Medio	13,555
Baja California Sur	12,607	Baja California	16,070
Estrato medio	8,908	Baja California Sur	15,843
Coahuila	10,948	Quintana Roo	14,920

México	9,718	Coahuila	14,345
Tamaulipas	9,599	Sonora	13,578
Jalisco	9,502	Tamaulipas	12,872
Chihuahua	9,279	Jalisco	12,619
Quintana Roo	8,900	México	12,115
Sinaloa	8,528	Chihuahua	11,829
Colima	7,826	Colima	11,408
Morelos	7,658	Chiapas	10,931
Campeche	7,606	Querétaro	10,741
Veracruz	7,418	Estrato bajo	8,197
Aguascalientes	7,175	Aguascalientes	9,873
Querétaro	7,153	Morelos	9,579
Estrato bajo	5,243	Campeche	9,505
Nayarit	6,916	Sinaloa	9,475
Tabasco	6,617	Veracruz	9,062
Durango	6,576	Durango	9,054
Yucatán	6,543	Yucatán	8,966
Guanajuato	6,516	Nayarit	8,890
Puebla	5,680	Hidalgo	8,210
San Luis Potosí	5,344	Puebla	8,139
Hidalgo	4,918	Guanajuato	8,130
Michoacán	4,809	San Luis Potosí	7,301
Zacatecas	4,730	Michoacán	6,942
Guerrero	4,723	Tlaxcala	6,901
Chiapas	4,520	Guerrero	6,642
Tlaxcala	4,165	Zacatecas	5,899
Oaxaca	3,237	Oaxaca	4,990

Fuente: Datos de INEGI [1985, p. 11].

¹Se utilizó el deflactor implícito del PIB nacional del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

²El PIB incluye aguas territoriales.

³El estado de Tabasco se excluyó del ejercicio de estratificación original

Tabla 2. Índices de desigualdad del Producto Interno Bruto Estatal, 1970 y 1980.

Año	Coficiente de Gini
Total de entidades federativas	
1970	0.2210
1980	0.2285

Excluyendo Tabasco	
1970	0.2237
1980	0.1972

Fuente: Estimaciones con base en los datos de la Tabla 1.

Los datos mostrados parecieran tener una conclusión contundente, la brecha de desigualdad se encaminaba a reducirse a la par que los ingresos aumentaban, entonces ¿Qué hizo que en tan sólo un par de años esta tendencia se revirtiera? La respuesta es: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y ¿Qué ocasionó dicho agotamiento? Pues esto radicó en un apoyo económico a través del financiamiento y exenciones fiscales, dónde se colocaron barreras a la entrada al capital extranjero, sobreprotegiendo a la industria nacional con todo lo que esto implica, ya que no se le fortaleció sino más bien se le volvió perezosa. Y se justificó, a veces sin sentido, la inversión pública en sectores donde se presumían estratégicos para el desarrollo nacional, siendo la inversión pública la que tiene más peso en este periodo, tal es el caso de la empresa de plásticos.

Podríamos identificar algunos lastres que se fueron sumando a este agotamiento como lo son: el fuerte gasto público financiado por una excesiva oferta monetaria, endeudamiento externo y un fuerte déficit en la balanza de pagos creando una situación adversa para la economía caracterizada por un crecimiento notable en la inflación, la aparentemente necesaria devaluación del peso frente al dólar pasando de 12.50 a 19.70, el aumento de las importaciones de alimentos, el crecimiento la deuda externa y la fuga de capitales. Por último, observamos un creciente proteccionismo que se venía dando ya desde los 60 a los 70 donde finalmente se agota este modelo de sustitución y se ve rebasado por el boom poblacional y la inversión no es suficiente para satisfacer la demanda laboral del periodo, viéndose también afectado por la caída en las exportaciones debido al proteccionismo norteamericano, teniendo que financiar esto con los ingresos del petróleo que para el sexenio del

presidente López Portillo parecía que dichos ingresos serían el salvavidas que requería la economía nacional, sin embargo el no utilizar el petróleo como una palanca de desarrollo sino únicamente como un instrumento de ajuste para poder continuar con una política monetaria y fiscal expansiva derivó en que cuando los ingresos petroleros cayeron como consecuencia de la crisis petrolera a inicios de los 80 México se vio en la posibilidad de incumplir sus compromisos de deuda en el exterior, lo cual facilitaría la imposición del modelo neoliberal como una especie de condicionamiento por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

1.2.2. Implantación y desarrollo del Neoliberalismo en las políticas sociales (1982-2000)

Ahora que se ha dado una perspectiva histórica de lo que aconteció en México previo a lo que realmente es de nuestro interés y que hemos comprendido como se llegó hasta ahí, explicaremos el desarrollo de las crisis y sus impactos sociales, comenzando con la década de los 70 del siglo pasado.

Los años setenta empiezan con un proyecto de crecimiento de industrialización que nunca pudo ser propiamente concretado. El nuevo gobierno incrementa más su deuda externa, el país crece a una tasa de 5%, y se pierde la estabilidad monetaria. El periodo es caracterizado por tener dos tasas de interés importantes, en 1976-2.1% y 1979-8%. En 1970 entra a la presidencia Luis Echeverría, que llega un con un equipo de críticos de la estrategia económica: "las finanzas se manejan desde Los Pinos" (Ángeles, 1978, p.17). A su vez, él plantea una nueva estrategia: una política económica del gobierno que no solo se confíe en el equilibrio de las instituciones y en el incremento de la riqueza, si no que distribuya sus ingresos. El plan se llevará a cabo a través de remover

los obstáculos que hagan daño a la expansión que se vivía en tiempos atrás (Ángeles, 1978, p.19).

Sin embargo, durante este tiempo, las relaciones entre el Estado y los empresarios entrarán seriamente en conflicto, pues empezaría una etapa en la que el gobierno quería guiarse por sus metas, y sin consultarle al sector privado para lograrlas. Desde luego que los empresarios no estuvieron muy contentos con este plan de acción, y utilizaron su poder para presionar al Estado. Para lograr las metas de esta administración de pondrán en conflicto dos proyectos: uno nacionalista y social cardenista, donde se reclaman los principios de la Revolución Mexicana y para asentar el desarrollo económico y la distribución del ingreso. Y, por otro lado, surge uno llamado neoliberal, en el cual las políticas son dictadas por instituciones internacionales, como en los países avanzados, y cuyos resultados ya se han visto en Chile.

Respecto a la industria se destaca que la inversión sufre una disminución, ya que el crecimiento se vio reflejado en la utilización de toda la capacidad de las empresas, dejando de lado a la misma inversión (Gómez, 1978, p.32). En segundo plano se encuentran que los bienes de consumo durable y de capital, que son más fáciles de sustituir. Si bien Echeverría poseía un poder relativamente pequeño de maniobra para poder realizar sus planes, se quedó en algo que nunca pudo hacer: una etapa de crecimiento sostenido por la deuda. Ya en agosto de 1976, se devalúa el peso y se deja flotar para que el mercado determine la nueva paridad (Gómez, 1978, p.35). Con López Portillo su fuente de arranque era un programa en el cual las reservas de petróleo son bastantes, donde se pretende duplicar la producción y la refinación del petróleo, así como triplicar la producción petroquímica. Se instrumenta una política expansiva. Un proyecto donde se convierte a México en un país exportador de manufacturas (Tello, 1979, p.58).

Al comienzo de los años 70 la economía se desenvolvía sobre un ambiente de desconfianza e inestabilidad. Debido a esto, el presidente Echeverría comienza su sexenio con grandes promesas y compromisos con el país: corregir el rumbo del crecimiento económico, fortalecer las finanzas públicas, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros y reordenar las transacciones económicas internacionales del país. Sin embargo, el gobierno no toma como prioridad el transformar la organización económica del país, sino que gasta tiempo intentado resolver los obstáculos que impidieron la expansión años atrás. Como se mencionó anteriormente, el sector privado comienza una relación áspera con el gobierno debido a que ya no se considera su opinión para la toma de grandes decisiones ni para las iniciativas del poder ejecutivo. Años más tarde insistirá en tomar un lugar privilegiado en la vida política del país a través del CCE (Wilford, (1979), p.203).

La administración toma la decisión de hacer frente a los desequilibrios estructurales con la liberalización de la política monetaria y la del gasto público. Como es de suponerse, comienza una ola de inflación que, a pesar los muchos programas que intentaron aplicarse, no puede controlarse. En detrimento aún mayor del cuestionado papel del Estado, la mayoría de los sectores productivos pierden dinamismo. Las finanzas públicas muestran un enorme deterioro y se ven obligadas a recurrir a la emisión de moneda, un alza en el precio de los bienes y servicios públicos, así como el empleo de crédito. En un entorno demasiado cargando de problemas y malas expectativas, el gobierno inevitablemente declara la devaluación de la moneda para detener la fuga de capitales y corregir el déficit de la balanza de pagos. La euforia que años adelante causarían los yacimientos del petróleo no pudo sostener la enorme cantidad de deuda externa que el país había solicitado y que resultaba impagable, agravando más la situación cuando la OPEP decide bajar el precio del crudo. El

gobierno confió demasiado en la riqueza que el sector petrolero podía brindarle, abusando de una idea llena de optimismo que llevó al país a una profunda deuda que aún hasta nuestros días no puede ser cubierta. (Cervantes, 1996, p.177)

Entrada la década de los ochenta la tendencia hacia la baja en la economía mexicana continuaría, la deuda pública aumentaba, y a inicios de la década comienza una crisis debido a la deuda que el país había adquirido. Ante esto el gobierno buscaba hacer frente fortaleciendo las finanzas y hacerlas más independientes del endeudamiento. En el sentido externo, instituciones internacionales, como el FMI comienzan a intervenir otorgando préstamos para favorecer el crecimiento del país después del auge petrolero que el país estaba experimentando (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.503).

Finalmente, y lo más importante, fue que la situación económica se tradujo en desigualdades sociales y desequilibrios sectoriales, además de una disminución del mercado interno, con el aumento de las importaciones.

En el aspecto social, la administración de Echeverría se basó como punto de partida en la idea de que el desarrollo estabilizador había fracasado en resolver el problema de la desigualdad, y se planteó la nueva alternativa de desarrollo compartido (en la cual los beneficios del crecimiento serían distribuidos en forma justa y estaba dirigida a mejorar el pobre desempeño de la agricultura, la reforma impositiva y la baja competitividad industrial en los mercados de exportación) (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.506). La asignación de la inversión pública para el desarrollo de la agricultura aumentó hasta llegar a 15.6% entre 1971-1976. Otras iniciativas del gobierno dirigidas al sector agrícola fueron un aumento en los precios de garantía de los productos básicos y una rápida

expansión del crédito agrícola y los servicios de extensión que incluyeron la creación del Programa Integral de Desarrollo Rural (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.508).

En materia fiscal se consideraron como los aspectos más importantes los siguientes puntos: la inclusión de la acumulación de ingresos de diversas fuentes para el pago de impuesto sobre la renta, un aumento a los impuestos relacionados a los intereses sobre activos financieros, un aumento de la tasa impositiva a los ingresos personales más altos y la eliminación del anonimato en diferentes formas de riqueza con el propósito de reducir la evasión fiscal (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.506). Sin embargo, una vez más, la oposición del sector privado y la presión del Banco Central con su temor de la fuga de capitales forzaron al gobierno a abandonar cualquier plan ambicioso de reforma impositiva.

La política industrial diversificó sus objetivos dándole más importancia a la promoción de las exportaciones, el desarrollo de las industrias de capital, la descentralización regional de la actividad económica y la regulación de la inversión extranjera directa. Dichas políticas de promoción incluyeron el establecimiento de subsidios a la exportación, la devolución de impuestos para los insumos importados para las empresas exportadoras, el aumento del crédito a corto plazo a cargo del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, la creación del Fondo de Equipamiento Industrial para financiar la inversión orientada a la exportación y el establecimiento del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en 1970 (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.514). Asimismo, la preocupación por promover la industria de bienes de capital inspiró las reformas arancelarias de 1973 que elevaron el nivel de protección a ese sector y condujeron a la eliminación de la regla XIV de la legislación arancelaria. En ésta, se habían provisto subsidios para la importación de maquinaria y equipo y su sustitución por subsidios a la

maquinaria importada para producción de nuevos bienes de capital. (Díaz, Hoyo & Marichal, 2017, p.517)

Después de la crisis de 1976 a causa del debilitamiento del modelo de crecimiento en el cual se basó el desarrollo estabilizador, se gestaba una crisis posterior que se fundamentó en la volver a alcanzar el crecimiento que se había logrado desde hacía dos décadas atrás. Tomando posesión José López Portillo como presidente de México durante el sexenio de 1976 a 1982, y recién descubiertas abundantes reservas petroleras, dirigió su modelo de crecimiento con una mayor inversión y gasto público a un grado sin precedentes con el sustento de los ingresos que generarían las exportaciones petroleras; sin embargo, el incremento de las transacciones comerciales por vía de los energéticos llevó a una apreciación del peso que deprimió el resto de los bienes exportables y la previsión de bajas tasas de interés internacionales impulsaron aún más la tendencia a contraer deuda en mercados internacionales (en parte con bancos comerciales) para financiar el crecimiento y desarrollo económico por medio de un estado activo. (Marichal, 2010, p.221)

La realidad fue que a mediados de 1981 comenzaron a bajar los precios del petróleo y a subir las tasas de interés y ante la ausencia de medidas macroeconómicas que contrarrestaran dicha tendencia comenzó el ciclo de la devaluación del peso, de la fuga intensa de capitales y la suspensión del pago de la deuda a inicios de 1982, situación que más tarde al final del sexenio llevaría a una concentración de las decisiones económicas y a la nacionalización de la banca. Puede considerarse que la crisis de 1982 fue en realidad la consecuencia de la crisis de 1976 en dimensiones más serias y prolongadas. (Marichal, 2010, p.223)

Es necesario reiterar que el proceso de desarrollo de la economía mexicana que se nos ha presentado a partir del llamado "desarrollo estabilizador" trajo un crecimiento sostenido apostando al consumo y

producción interna, protegiendo la industria nacional vía aranceles y apoyado por un estado benefactor y un desarrollo demográfico creciente con una población cada vez más inclinada a urbanizarse; fenómeno que terminaría en la década de los 70 debido a la insostenibilidad del modelo económico en el que se apoyaba, a partir de entonces se opta por un crecimiento distinto y su nuevo motor es el petróleo, específicamente las exportaciones de este, apostando así a que a través de este se financiaría el gasto público, México debido a su saldo favorable en las exportaciones se vuelve "sujeto a crédito" destinando esta deuda al gasto público, pero este incremento en las exportaciones y por tanto la entrada de divisas aprecia el peso mexicano y resta competitividad a sus exportaciones (Marichal, 2010, p.230). Esta burbuja reventaría cuando en los 80 caen los precios del petróleo y caen los ingresos esperados por las exportaciones petroleras, complicando el panorama con una deuda contraída que se volvía difícil de cumplir.

Sin duda la crisis de 1982 fue un suceso histórico para la nación de México. Hasta la fecha dicho acontecimiento ha marcado la manera en que se ha conducido el crecimiento y desarrollo de nuestra nación. Dejando un poco de lado el contexto que se formó antes de la fecha de la crisis y enfocándonos en el año señalado. La solución anhelada del estado mexicano ante el peligroso déficit y las demás problemáticas económicas era la riqueza encontrada en los últimos años. La esperanza de la solución petrolera provocó que la crisis económica nacional se enfrentara con excesiva confianza (Marichal, 2010, p.233). El golpe más fuerte para que no solo no se pudiera salir de las problemáticas económicas, sino que sumiera a México en la crisis de 1982 fue el desplome de los precios internacionales del petróleo, los cuales en ese momento representaban el mayor ingreso nacional. El déficit del país seguir creciendo, y ante la falta de capacidad financiera para afrontar la deuda, el estado suspendió los pagos de la misma.

A partir de este momento, México al estar sujeto pasivamente con el resto del mundo; quedo vulnerable ante la jerarquía de países y la geopolítica de los mismos. Desde este momento el estado mexicano ha tenido que sobajarse a los intereses de las potencias (principalmente de estado unidos) y “remar” hacia donde ellos van remando. (Marichal, 2010, p.236)

Podemos decir que la época de los años 80 y 90, estuvo marcada por grandes Pactos que llevaron a cabo los gobiernos de aquel periodo. Primero el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica): Se trataba de dos fases: la de el “tratamiento de choque”, en la cual se esperaba la recaudación gradual de impuestos y disminución del gasto: la segunda fase de políticas graduales se pretendía que la inflación bajaría de forma lenta y continua. El programa implementado para empezar un equilibrio en la economía mexicana, el PIRE, no tuvo éxito, puesto que los resultados de las variables macroeconómicas se dieron en menor grado de lo que se esperaba. (Martínez, 1988, pp.5-6)

El Pacto de Solidaridad Económica: se pretendía una reducción del déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva y una política de ingresos. Si bien el programa fue un éxito, logro bajar la inflación a través de la política de ingresos, se llevó una disciplina fiscal y monetaria. Sin embargo, esto no pudo sostenerse, pues de pronto el peso se derrumbó, el arancel más alto de las importaciones cayó, aunque esto también sirvió para recobrar la confianza interna y externa, aunque era muy probable que no se pudiera sostener esta situación en el largo plazo. (Martínez, 1988, pp.5-6)

Ya con la entrada de Salinas al gobierno, era necesario que se terminará con el estancamiento de la economía, así que se puso en marcha:

Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico: se pretendía que el producto creciera, pero que no se afectará el nivel de precios, se pretendía parar las fugas de capitales, disminuir la carga de la deuda a través de una negociación con los bancos comerciales disminuyendo las transferencias y fortalecer las relaciones con el sector privado. Se puede concluir que la gran generación de pactos para aliviar la economía, estuvo orientada a bajar la inflación y que estos pactos solo tenían una visión a corto plazo, pues pronto los resultados exitosos que tenían se veían afectados y se tenía que realizar otro pacto para frenar tales efectos. (Ortega, 2006, p.227)

La crisis que sufrió el Estado Mexicano en el año de 1994 fue la más grave que se había registrado en nuestra historia, la última que se le puede comparar fue la del año de 1932; cuando nuestro producto interno bruto se contrajo alrededor de un 14%. La serie de acontecimientos que se suscitaron en este mismo año fueron la suma del deterioro que la economía nacional venía arrastrando en la última década. Para ser más precisos, fueron los acontecimientos que detonaron dicha crisis. Tales como el levantamiento del EZLN en la zona sur del país, el asesinato de 2 personajes clave en el sistema político mexicano, el alza de la tasa de interés de EUA, la devaluación del peso, etc. Pero como sin duda el presente es resultado de un pasado en el cual pretendimos dirigirnos a un futuro planeado, los acontecimientos que se suscitaron antes 1994 fueron los cimientos para que en última instancia el Estado Mexicano decidiera devaluar el peso mexicano como ya lo mencionamos; debido a que esta última fue la solución de la Política Monetaria para la economía nacional. (Ffrench-Davis, 1999, p.184)

Un ejemplo de los cimientos a los que nos referimos fue: en 1992 cuando se privatizaron 18 grupos financieros del estado mexicano. Retornando después de 8 años de tener una banca nacionalizada, a nuevamente una banca donde los inversionistas, empresarios, banqueros, funcionarios,

etc. pudieran relacionarse entre sí en el libre juego de las fuerzas del mercado (Ffrench-Davis, 1999, pp.183-184). Desde 1985 el modelo Neoliberal que se la ha impuesto a México. Permitted que el Estado se reduzca en tamaño y participación de la economía y que las restricciones y barreras a los mercados se minimicen. Lo que llevo a la situación del famoso FOBAPROA, que no fue más que un rescate financiero por parte del estado hacia los bancos privados, haciendo pública la deuda privada.

Como parte de lo anecdótico, el 20 de diciembre de 1994, se acordó con los representantes de los sectores productivos aumentar en 53 centavos la banda de flotación. El 21 de diciembre, cuando los mercados ya habían cerrado, el gobierno anunció que en el futuro no se controlaría la paridad peso-dólar y por lo tanto se adoptaría un sistema de libre flotación (Krugman, 2019, p.57). Esto provocó desequilibrios y contradicciones en las acciones de política exterior. Se generó una fuga masiva de capitales a causa de la indiscreción e ingenuidad por parte del Secretario de Hacienda de ese entonces, Jaime José Serra Puche.

El 29 de diciembre, Zedillo anunció en cadena nacional, la aceptación del paquete de ayuda internacional y el surgimiento del Plan para la Emergencia Económica (PEE), así como la renuncia de Jaime Serra y el nombramiento de Guillermo Ortiz, su sucesor. El 3 de enero se informó acerca del Acuerdo para Superar la Emergencia Económica. El 8 de enero, José Ángel Gurría, secretario de Relaciones Exteriores, viajó a Japón para solicitar apoyo contra la caída del peso. El banco de Japón ofreció un préstamo de 500 millones de dólares y mil millones a través del Banco para Acuerdos Internacionales. Por si la ayuda se estimara reducida, Argentina y Brasil salieron al rescate de México aportando 1000 millones de dólares, y Canadá se hacía presente con 1000 millones adicionales. El Banco Mundial anunció que se sumaría al esfuerzo y que prestaría a México 2000 millones de dólares (Krugman, 2019, p.64).

Las reformas económicas que se dieron tenían como objetivo aumentar el gasto social y dar acceso a todos los segmentos de la población a los servicios de salud, educación, entre otros. Durante el gobierno de Salinas se estableció un programa nacional contra la pobreza (PRONASOL) orientado a aportar fondos en obras públicas, siendo un intento de legitimar su orientación revolucionaria, financiado con recursos del presupuesto. Posteriormente el presidente Zedillo crearía el programa Progresá, donde se le daba dinero en efectivo a las jefas de familia, con la condición de que sus hijos asistieran a las escuelas locales, Fox adoptó este programa y lo convirtió en Oportunidades, añadiendo tres años más de subsidio escolares y también para áreas urbanas, pensándolo como estrategia para combatir la pobreza en el país a largo plazo, algunos estudios señalados en la lectura indican que Oportunidades tuvo un impacto positivo sobre los beneficiarios del programa (Rojas, 1994, p.43). Uno de los principales problemas en el país es la mala distribución del ingreso, e incluso la desigualdad entre regiones y este problema ha ido en aumento con el paso de los años, sin embargo; no se han realizado mayores esfuerzos para darle una solución, ya que como se ha mencionado antes, únicamente se combate a la pobreza mediante programas sociales. Hace falta una política industrial para agilizar la economía y dar mayores tasas de desarrollo, de esta forma no se dejaría únicamente el combate a la pobreza en las políticas sociales (Lerner, 1996, p.17).

En México, las reformas económicas fueron acompañados por cambios en las políticas sociales tanto en sus objetivos como en sus instrumentos; estas políticas se orientaron para usar el gasto público y los subsidios para expandir la oferta de salud, educación y otros servicios básicos con el ambicioso objetivo de garantizar el acceso social a esos servicios a los asalariados y con el tiempo acceso universal. Después de que se

cancelaron los programas sociales establecidos durante la bonanza petrolera y que se realizaron recortes drásticos en el gasto social del sector público durante la severa crisis externa y fiscal que enfrentó la administración De la Madrid (Ornelas, 2006, p.10). Se estableció un programa nacional contra la pobreza, PRONASOL, el cual aportaba fondos para obras públicas condicionados a que las comunidades beneficiarias participaran y cooperaran de manera activa en distintas tareas para realizarlas.

En cuanto a la pobreza en 1997, el gobierno de Zedillo inauguró el programa Progresá, una estrategia que daba transferencias de efectivo a los hogares rurales con la condición de que sus hijos menores de edad asistieran a las escuelas locales y que la familia se realizara revisiones clínicas regionales. (Ornelas, 2006, p.11)

Capítulo 2. Reconfiguración de la política social: el combate contra la pobreza y la desigualdad 2000-2016.

Tras haber hecho una revisión histórica de los cambios en el paradigma económico tanto en México como en el mundo, y de ver cómo éste ha afectado el papel del Estado en el combate de la pobreza y la desigualdad, en este capítulo se propone analizar de qué manera se ha reconfigurado la política social a partir de la llegada de la alternancia política en las elecciones del año 2000. Hemos encontrado acertada dicha división temporal no sólo porque en términos políticos la llegada de Vicente Fox a la presidencia implicaba el fin de la hegemonía priista en el poder, sino también porque a partir de su gobierno se operaron ajustes en la política social y en el discurso sobre el combate contra la pobreza y la desigualdad en el país.

En efecto, el discurso electoral de Fox se articulaba a partir de la idea de cambio y ruptura con las políticas de los gobiernos anteriores. A título de ejemplo, podemos citar el discurso que recupera Tello (2010): "un cambio en el modelo económico. Un modelo distinto a los que hemos visto en México: ni las políticas populistas, ni el dogmatismo del neoliberalismo. Nuestra propuesta es un modelo económico donde el ser humano y el desarrollo de sus cualidades esenciales sean el objetivo: una economía humana y moderna." (p. 26-27). Más allá de los fines retóricos y electorales, este discurso nos muestra que a partir del 2000 surge una narrativa contra el neoliberalismo que se utiliza como una estrategia de legitimación política. Si bien es cierto que los gobiernos posteriores a la alternancia política no rompieron los mecanismos neoliberales, encontramos que se realizaron cambios estructurales en la economía que nos permiten hablar de una segunda etapa de dicho modelo. Debido a esto hemos decidido situar nuestro análisis en la configuración de dichos cambios.

2.1. Algunas definiciones y sus construcciones metodológicas.

Debemos comenzar, sin embargo, por definir metodológicamente los conceptos pobreza, desigualdad y política social, cuya explicación hasta este momento ha sido solamente histórica. Asimismo, es necesario no sólo definir de qué hablamos cuando utilizamos dichos términos, sino también, y más importante, conocer cuáles han sido los métodos empleados para su cuantificación.

En su "Declaración sobre los Derechos Humanos", la ONU (1995) ha definido la pobreza como "la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información" (p. 57). Cotidianamente el término es utilizado de diversas maneras, y es posible hablar de pobreza tanto desde un punto de vista económico como moral e incluso social. A pesar de ello, y como lo ilustra Spicker, el núcleo común del término es la carencia de algo (Spicker, Álvarez y Gordon, 2009, p. 292). En ese sentido, la definición de la pobreza nos dice poco acerca de cómo es posible medirla y de su importancia en la implementación de la política social. En México, el debate en torno a la medición de la pobreza ha sido muy importante durante el periodo en cuestión y ha sufrido muchos cambios.

De hecho, es hasta el primer sexenio panista que comienzan los esfuerzos por implementar una medida oficial y estandarizada de la pobreza en México. En 2001 tiene lugar el congreso "Pobreza: Conceptos y Metodologías", impulsado por el Gobierno Federal y de cuyas conclusiones se rescata la necesidad de "de elaborar una metodología oficial de la pobreza, y se instó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a que convocara a un grupo de trabajo para alcanzar el objetivo" (CONEVAL, 2015, p. 1). Dicha tarea fue encomendada al Comité Técnico de Medición

de la Pobreza, antecedente del CONEVAL (2015), y cuya metodología fue presentada en 2002 (p. 2). La medición comprendía los siguientes tres rubros:

1) Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

2) Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines

3) Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (CONEVAL, 2018 a).

Con base en esta nueva metodología, se publicaron cifras oficiales de la pobreza a partir del año 2000. Cabe resaltar que, a pesar de los avances en materia de medición, la pobreza continuó siendo determinada única y exclusivamente a partir del ingreso, y la pobreza en términos sociales fue excluida. Por esta razón, la aprobación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social fue vista por muchos estudiosos como un hito en la concepción misma del término. González no oculta su optimismo al calificarla de esta manera y al enfatizar que “de acuerdo con esta Ley, se declararon obligatorias para el país las políticas de combate a la pobreza, señalándose que su presupuesto no debía disminuir en términos reales año tras año” (2018, p. 34). En términos económicos, podríamos decir que esto fue un golpe directo al postulado neoliberal de la intervención

mínima del estado en materia social, pues se establece que el presupuesto dedicado al gasto social no debía disminuir. Sin embargo, veremos más adelante cómo en realidad tales medidas implican una adaptación y no una transformación de dicho modelo económico.

El resultado más sustancial de la Ley General de Desarrollo Social fue el decreto de la creación de un organismo que se encargara de evaluar la política social en México, y en cuyas funciones se encontraba también definir un nuevo método de medición de la pobreza que no dejara de lado sus componentes y determinantes sociales. Tal organismo es el actual Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que posee autonomía técnica y de gestión y se ha encargado de tener un diagnóstico periódico y territorial sobre la evolución del desarrollo en México hasta nuestros días (CONEVAL, 2015, p. 3).

Buscando cumplir con uno de sus propósitos centrales, en 2009 el CONEVAL (2009) publicó su *Metodología para la medición multidimensional en México*, en la cual su definición de pobreza se ve atravesada por dos ejes: el del bienestar económico y el de los derechos sociales (p. 8). Es por ello que se hablará con mayor profundidad de este nuevo enfoque en el apartado de bienestar social. Por ahora basta decir que la definición del CONEVAL aporta una perspectiva social y de derechos a la anterior concepción de la pobreza que se basaba en los ingresos e incluso en la clase.

El segundo concepto que nos interesa definir es el de desigualdad, pues suele asociarse e incluso confundirse indiscriminadamente con el de pobreza. De igual manera que este último, la desigualdad es un término multidimensional que engloba aspectos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, en ocasiones el término es definido únicamente a partir de su vertiente económica, y entendido como la inequidad existente en la

distribución de la riqueza de un país, que tiene la característica de ser asimétrica y, en muchos casos, sumamente desproporcionada. O al menos suele ser así al momento de realizar una medición metodológica³.

Para ilustrar esta situación, retomaremos solamente dos ejemplos. En el *Informe del Desarrollo en México 2015*, en el apartado "Evolución de la desigualdad 1992-2014", Provencio y Cordera la asocian directamente a la desigualdad del ingreso, y a la importancia de su redistribución, sin tomar en cuenta, o tomándolos a partir del ingreso, las vertientes cualitativas del término (2016, p. 25). Se da por hecho que cuando hablamos de desigualdad lo hacemos en términos económicos. De igual manera, Medina la define a partir de "La forma en que se distribuye el ingreso generado por un país no es igual entre todos sus habitantes, algunos tienen más ingreso que otros. Básicamente la distribución del ingreso depende de las fuentes de donde se obtienen tales ingresos, pero en última instancia se puede decir que la desigualdad radica en que unos poseen medios de producción y otros no" (2001, p. 13)

Por esta razón, no es posible construir una definición metodológica similar y paralela a la que hemos hecho con la evolución de la medición de la pobreza en México. Esto no quiere decir que la desigualdad sólo sea entendida en términos económicos. Es claro que la desigualdad también se manifiesta en las personas sin acceso a educación, alimentación, o a la salud; en no tener un empleo o que éste no retribuya un salario suficiente para mantener condiciones de vida dignas; en la falta de representatividad política; en la corrupción, la debilidad de nuestra democracia y el acceso diferenciado a la justicia. Todas éstas son expresiones de la desigualdad. Sin embargo, existe una tendencia a

³ Pensemos, por ejemplo, en los métodos tradicionales para medir la desigualdad: el índice de Gini, la curva de Lorenz o el índice de Atkinson. Todos ellos son cuantitativos y basados en el ingreso. Una de las propuestas que se ofrece al final de este trabajo es la importancia de una medición multidimensional de la desigualdad.

fragmentar su análisis a nivel sociológico y económico, sin articular conjuntamente ambos niveles en la investigación, o a hacerlo de forma no relacional.

Es necesario insistir en la diferencia entre pobreza y desigualdad, ya que muchas veces se piensa que el combate de una implica automáticamente la reducción de la otra. A nivel conceptual, el sujeto teórico de la condición "pobreza" siempre es un individuo, sea colectivo o no; la carencia debe ser sufrida por alguien. Mientras que el sujeto teórico de la desigualdad siempre es la relación entre dos entes, y no una condición individual; implica de antemano que alguien tiene más o es inferior *respecto a* otra persona⁴. A nivel histórico, y cómo hemos visto y veremos más adelante, los programas sociales de corte focalista y residual que se han propuesto combatir la pobreza, lo han hecho precisamente aumentando la desigualdad. O en otras palabras, "precisamente por no asumirse como derechos exigibles y universales, la forma como se han atendido [los programas sociales] en el país más que contribuir a disminuir la desigualdad la han aumentado" (Tello, 2010, p. 30).

Finalmente, el último concepto a definir es el de política social. Si bien han sido muchos los investigadores que han aportado su definición al término, consideramos que la forma más neutra de definirla es como "un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal [en el sentido de Estado], que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (...), pudiendo influir sobre la estructura e intensidad de un eje de desigualdad" (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 2006, p.66).

⁴ En ese sentido, ¿cuál es el problema más grave en México, la pobreza o la desigualdad? ¿Acaso nuestra economía es pequeña o más bien muchos tienen poco y pocos tienen mucho? Si nuestro problema más grave es la desigualdad, ¿por qué su metodología es menos compleja y ha sido menos trabajada? Es importante tener en mente estas reflexiones al momento de leer los siguientes apartados.

No obstante, la participación del estado en materia social siempre tiene su matiz ideológico, y su acción ha sido interpretada a lo largo de la historia tanto positiva como negativamente. Por lo tanto, más allá de una revisión individual de las definiciones de algunos investigadores, es importante precisar el corte ideológico de éstas. En ese sentido, la clasificación que Ramírez recupera sobre la concepción de la política social nos parece un buen punto de partida. El concepto se divide a partir de tres perspectivas predominantes

1) La visión mecanicista y economicista que se reduce a su ubicación funcional frente al patrón de acumulación y modelo de desarrollo imperante.

2) Una perspectiva de exclusiva política compensatoria orientada a corregir desigualdades y distorsiones del mercado.

3) Una visión positiva que la identifica como un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población. Se ocupa de evaluar resultados sociales tales como nivel de vida, pobreza, desigualdad, seguridad, entre otros. Además, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones (Ferriari y Therborn, 2004, p. 14, citado por Ramírez 2012)

Si quisiéramos hablar de estas tres perspectivas en términos de política económica, diríamos que la primera y la segunda se adaptan a la visión ortodoxa neoliberal, y la tercera a la concepción estructuralista cepalina o de un estado de bienestar. Aunque difieran en términos funcionales, es claro que en tales concepciones se atraviesan los problemas tanto de la pobreza como de la desigualdad, y que a su vez la definición de esos problemas determinará la estructuración de la política social. Sin embargo, muchas veces su manifestación en la realidad sucede a la inversa, y es a partir de la política social que ideamos nuestras

concepciones de pobreza y desigualdad. En los estudios sobre la política social se ha dejado de lado la capacidad normativa a nivel social y psicológico que la política posee al momento de definir qué es la pobreza y la desigualdad.

Como se ha mencionado anteriormente, a partir del sexenio de Vicente Fox encontramos cambios estructurales en la política social que nos permiten hablar de una nueva etapa del modelo neoliberal, que incluso algunos investigadores han llamado posneoliberalismo. A nivel latinoamericano, algunos investigadores como Rodríguez sostienen que “la década que comenzó a principios del año 2000 se caracterizó por un auge de las políticas sociales en toda la región” (2014, p. 180). En México, tales cambios pueden ilustrarse en dos acontecimientos medulares: el aumento creciente del gasto público social que contemplaba la ampliación de la cobertura de los programas sociales; y la creación de la Ley General de Desarrollo Social, que buscaba poner los problemas sociales en el centro de la mesa y no verlos cómo se había hecho hasta el momento: como una cuestión marginal de la que el Estado sólo debía ocuparse en caso de que se volviera una cuestión insostenible.

A continuación, se muestra la evolución en el aumento del gasto público social tanto en términos nominales como en relación con el porcentaje del PIB de cada año.

Tabla 3. Evolución del gasto público social 1985-2016

Año	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Concepto								
Millones de pesos (precios constantes a 2010)	145,684	255,096	328,960	507,810	763,124	984,830	1,187,593	1,196,573
Porcentaje del PIB	1.9	3.1	3.7	4.4	6.1	7.4	7.7	7.5

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE, extraídos de la *Social Expenditure database* (SOCX).

La tabla anterior nos muestra que a partir del 2000 comienza a operarse un crecimiento acelerado del gasto dedicado a las políticas sociales, y que su participación en el PIB también ha aumentado respectivamente. A pesar de ello, el gasto social en México no llega a estar en ningún momento cerca de la media de los países de la OCDE, cuya participación en el PIB era del 20.1% en 2016. Esto quiere decir que en realidad los progresos económicos en política social no han sido tan grandes como la retórica oficial los ha mostrado (González, 2018, p. 42). Y además, resta saber de qué manera se ha invertido tal dinero: si ha sido a través de transferencias monetarias condicionadas (que conllevan, desde luego, la exclusión), de estímulos financieros a actividades productivas realizadas por personas de bajos ingresos, o si más bien se han invertido en funciones productivas del propio estado. Tales acciones se analizarán en los apartados siguientes.

Para concluir este apartado es pertinente reflexionar acerca de la interrelación de estos tres conceptos y de su evolución histórica en México ¿El aumento al gasto público registrado en el nuevo milenio ha reducido los índices de pobreza y desigualdad? ¿La implementación de un mayor número de programas sociales ha favorecido su reducción? ¿Disminuir la pobreza implica *ipso facto* la reducción de la desigualdad? De antemano sabemos que no es ni ha sido así, sin la necesidad de ningún documento estadístico. Lo importante, sin embargo, es saber por qué.

2.2. Bienestar económico: el paradigma convencional de la pobreza y la distribución del ingreso.

Para llevar a cabo el análisis de la pobreza y la desigualdad en este periodo, consideramos pertinente dividir la cuestión con base en la finalidad de sus estrategias. Encontramos que en la política social priman dos enfoques que, si bien no son para nada opuestos, suelen abordarse

de forma aislada: el bienestar social y el bienestar económico. En efecto, existe toda una literatura que, como precisa Aguilar-Gutiérrez, considera que “la reducción de la pobreza depende del crecimiento del ingreso promedio de la población y de cambios en su distribución” (2016, p. 558) dejando de lado toda acción rectora del Estado en materia social, cuya única función debería residir en la redistribución del ingreso por fallas del mercado.

En ese sentido, gran parte de las políticas sociales han buscaban únicamente satisfacer el bienestar económico de las personas. Dicho concepto será entendido tradicionalmente, y en relación con las líneas de pobreza de la metodología convencional. Una persona que goza de bienestar económico es aquella que no sufre de ningún tipo de pobreza, es decir, que son capaces de satisfacer con sus ingresos corrientes sus necesidades alimentarias, de capacidades y de patrimonio. Es evidente que, definido así, las personas que poseen bienestar económico no son ricas, simplemente no son pobres.

Por su carácter meramente monetario y/o financiero, el bienestar económico está estrechamente ligado a la noción de desigualdad esbozada anteriormente, pues su eje de análisis se sitúa principalmente en la distribución del ingreso. Es por ello que en este apartado se ha incluido la evolución de la desigualdad a lo largo de este periodo, salvo aquella que ha sido generada por las propias políticas sociales.

Sin embargo, para poder entender la importancia que conserva el bienestar económico, es necesario retomar la idea central de este capítulo, a saber, que durante este periodo las políticas neoliberales sufrieron una transformación estructural, y que se articularon en mayor medida desde una perspectiva más ideológica que económica. Un ejemplo de ello es el propio discurso de Fox, que al mismo tiempo que “rechazaba”

las políticas neoliberales, buscaba: “Una política social que promueva la capacidad, la fuerza y la voluntad de todos para abastecerse a sí mismos y propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos, se trata de una política incluyente y liberadora” (González, 2018, p. 35) .Es decir, se privilegia una concepción individualista y autónoma de los ciudadanos (incluso si son sujetos vulnerables y que dependen de la ayuda del estado), en la que el Estado juega únicamente el rol de hacer eficientes y crear capacidades (productivas, desde luego) en los ciudadanos.

Si se lleva un poco al extremo esta afirmación, el objetivo del Estado es lograr que los ciudadanos perciban los ingresos suficientes para no necesitar de programas sociales gubernamentales en materia social, y que tales necesidades sean satisfechas por los servicios del sector privado. Como resalta Ramírez: “la eliminación de la participación de las comunidades en la delimitación y puesta en marcha de los programas sociales y dio paso a la ubicación del individuo, más que de la familia” (2012, p. 340). Es decir, las personas pueden ser ayudadas por el Estado, y muchas veces dicha ayuda es a partir de un ingreso económico, pero si se parte de la idea de que la pobreza es un problema individual no se vincula con la injerencia que las propias instituciones, sean públicas o privadas, tienen en su reproducción.

Pasemos ahora a las cifras de la evolución de la pobreza en términos de ingreso, que si bien no nos dicen nada por sí mismas de la política social, nos pueden dar una idea general de la configuración del bienestar económico en el país durante el periodo que estamos analizando.

Tabla 4. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2016

Año	Porcentajes				Millones de personas			
	Alimentaria	Patrimonio	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo ¹	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar ²	Alimentaria	Patrimonio	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar
Nacional								
1992	21.4	53.1			18.6	46.1		
1994	21.2	52.4			19.0	47.0		
1996	37.4	69.0			34.7	64.0		
1998	33.3	63.7			31.7	60.7		
2000	24.1	53.6			23.7	52.7		
2002	20.0	50.0			20.1	50.4		
2004	17.4	47.2			17.9	48.6		
2005	18.2	47.0			19.0	48.9		
2006	14.0	42.9			15.1	46.5		
2008	18.6	47.8	16.8	49.0	20.8	53.4	18.7	54.7
2010	18.8	51.1	19.4	52.0	21.5	58.5	22.2	59.6
2012	19.7	52.3	20.0	51.6	23.1	61.4	23.5	60.6
2014	20.5	55.1	20.6	53.2	24.6	66.1	24.6	63.8
2016	19.6	52.9	17.5	50.6	24.0	64.9	21.4	62.0

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 las ENIGH de 1992 a 2016, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En primer lugar, cabe destacar que a pesar de que en términos porcentuales la pobreza por ingreso se ha mantenido constante (hecho que desde luego no es positivo), el número de pobres de patrimonio ha aumentado en términos absolutos durante estos 16 años de "retorno" a las políticas sociales. No es el caso, sin embargo, de los niveles de pobreza alimentaria, cuya cifra se ha mantenido tanto en términos porcentuales como absolutos. Como hipótesis preliminar, podemos decir que se debe precisamente al enfoque asistencialista de la política social de este periodo, cuyos fines siguen estructurándose a partir de las ideas que Williamson atribuye al Consenso de Washington (Provencio y Cordera, 2016, p. 107). Es decir, que la asistencia social debe basarse en términos

de eficiencia, y que debe operarse sólo cuando se trata de una situación de desigualdad y/o carencia extrema de ingresos. Como se verá en el siguiente apartado, los programas sociales palmarios de las administraciones de Fox y de Calderón en su mayoría se basaban únicamente en transferencias monetarias condicionadas.

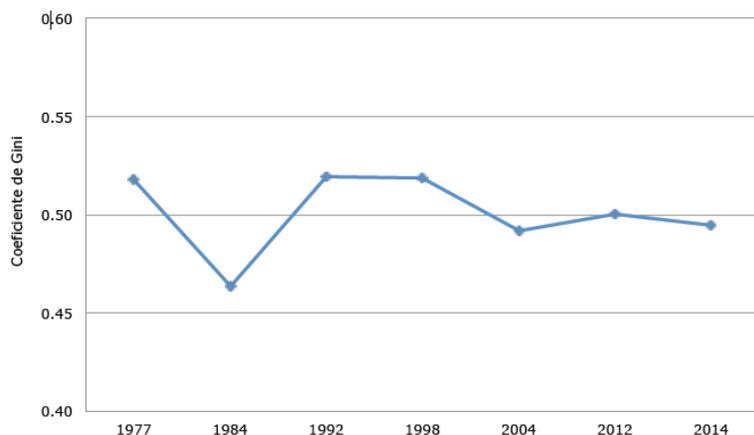
Con el objetivo de completar dicha información, presentamos a continuación la evolución de la distribución del ingreso durante el ese periodo tanto por deciles poblaciones como a través del coeficiente de Gini.

Tabla 5. Participación porcentual de los deciles de hogares en el ingreso: México 1984-2014

Deciles de hogares ordenados según ingreso monetario per cápita	Años					
	1984	1992	1998	2004	2012	2014
I	1.3	1.0	0.9	1.3	1.2	1.2
II	2.6	2.1	2	2.6	2.5	2.7
III	3.5	3.1	3	3.6	3.5	3.6
IV	4.6	4.1	4.1	4.5	4.4	4.5
V	5.8	5.3	5.2	5.6	5.6	5.5
VI	7.3	6.1	6.5	6.8	6.8	6.7
VII	9.2	8.1	8.2	8.6	8.5	8.3
VIII	12.0	10.8	10.9	11.1	11.0	10.7
IX	16.8	15.9	16.1	15.9	15.7	15.3
X	36.8	43.5	43.1	40.0	40.9	41.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cordera y Provencio. *Informe del Desarrollo en México 2015*.

Gráfico 4. Tendencias del Coeficiente de GINI en México 1977-2014



Fuente: Cordera y Provencio. *Informe del Desarrollo en México 2015*.

Con base en los datos proporcionados por la tabla anterior, se observa que en términos generales la distribución por deciles se ha mantenido similar durante treinta años. No obstante, se pueden observar ligeras variaciones en la participación de los primero cuatro deciles a partir del año 2004. Al no existir en el mismo periodo un aumento en términos reales del salario mínimo, de nueva cuenta consideramos que dichos aumentos corresponden a las transferencias monetarias producto de las políticas sociales instauradas a partir de dicha administración. Sin embargo, y como señala acertadamente el estudio sobre la descomposición del coeficiente de Gini de Aguilar, los programas de tipo Oportunidades no son los únicos que han incidido en ese ligero aumento porcentual. Durante el periodo 2000-2012, "La participación de las transferencias (incluyendo pensiones, remesas desde el extranjero y programas sociales) aumenta su participación en el ingreso de los hogares al pasar de 10,70% a 14,46%, el rubro de "programas públicos tipo Oportunidades" aumenta de 0,6% a 2,9%" (Aguilar, 2016, p. 572). Esto quiere decir que las políticas sociales han contribuido, aunque sea de forma mínima, a evitar un aumento en la desigualdad en los últimos años. Finalmente, podemos notar que el aumento de la participación de los

primeros cuatro deciles ha afectado en su gran mayoría al decil más alto, si bien esto continúa siendo de forma muy marginal.

Por otra parte, el coeficiente de Gini, es un indicador que mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente toma valores de 0 a 1; cuando el valor tiende a uno existe una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, y viceversa. Además de ofrecer una medición más precisa de la desigualdad por ingresos, el Gini nos permite establecer pruebas de significancia estadística para determinar si las variaciones vistas no se deben a un error de metodología.

En el caso de nuestro periodo de estudio, Provencio y Cordera señalan que sólo se encontró significación estadística en el periodo que va de 1998 a 2004, época justamente de la alternancia de gobierno (2016, p. 108). Esto se traduce en que los cambios registrados en los periodos posteriores estructuralmente no fueron relevantes, y que posterior a 2004 no se ha registrado una modificación constante en términos de desigualdad. La poca variación porcentual entre deciles se debe, en efecto, a la ejecución de programas efímeros que sólo han logrado mantener constante la diferencia de ingresos.

Incluso si exageramos un poco las cifras, y decimos que tales aumentos en la participación de los deciles inferiores son considerables, no quiere decir que automáticamente el "mayor" bienestar económico del periodo se traduce en un mayor bienestar social. Muchas veces tales apoyos económicos son utilizados para salvar carencias que son producto de la desigualdad no económica. Una persona que vive en el campo no realiza los mismos gastos que una persona de zonas urbanas cuando, por ejemplo, tiene que ir al doctor. Los costos del transporte, el acceso a

medicinas, la calidad de la consulta, todos son factores por los que el “beneficiado” de los programas sociales se ve obligado a gastar más dinero por acceder a un mismo servicio.

Más allá de una retribución económica, que se va en gastos que el gobierno debió realizar, es importante considerar la pobreza y la distribución del ingreso como un fenómeno multidimensional e histórico, inseparable de los derechos sociales de cada ciudadano y no verlo simplemente como una “ayuda” que el gobierno está dispuesto a dar siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. En palabras de Tello, “el que los derechos sociales sean exigibles, como deben ser, es una asignatura pendiente en México” (2010, p. 30). En los términos mismos empleados por los programas (si se utiliza beneficiario o *derechohabiente*) podemos darnos cuenta de la ideología que subyace en el modelo de dicho programa. Pero antes de formular juicios determinantes, es indispensable analizar las políticas y programas sociales en sí, así como su vinculación con lo que ha buscado ser una nueva forma de ver y definir la pobreza.

2.3 Bienestar social: la pobreza multidimensional y las políticas sociales.

En este apartado se busca realizar un análisis de las políticas y programas sociales de las tres últimas administraciones gubernamentales. Nos enfocaremos tanto en los resultados reales de dichos programas, como en la ideología y los mecanismos a partir de los cuales fueron estructurados. Además, la evolución de la metodología en la medición de la pobreza es un factor que será importante al momento de articular dichos programas sociales. Debido a que, como señala Ramírez, “en el año 2000 no cambia la perspectiva sexenal de los programas sociales”

(2012, p. 341) ha optado por dividir el análisis en función de la política propuesta por cada órgano del ejecutivo⁵.

Comencemos, no obstante, por definir lo que entendemos por bienestar social. De la misma forma que con el bienestar económico, nos basaremos en la medición de la pobreza para establecer dicho criterio. Como se mencionó anteriormente, la medición de la pobreza a partir de un enfoque multivariado es el resultado de la creación del CONEVAL en 2006, en cuyas funciones principales estaba implementar un método de medición que, además del ingreso, considerara la carencia de derechos sociales como un tipo de pobreza. Los criterios por considerar en la medición fueron estipulados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004, y son enlistados a continuación⁶:

1. Rezago educativo.
2. Falta de acceso a los servicios de salud.
3. Falta de acceso a la seguridad social.
4. Vivienda de calidad inadecuada o de espacios insuficientes.
5. Indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda.
6. Falta de acceso a la alimentación.

En su *Metodología...* del 2009, el CONEVAL establece que una persona se encuentra en grado 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, 2009, p. 20). En sentido inverso, consideramos que alguien

⁵ Es importante mencionar que aun la administración actual ha hecho borrón y cuenta nueva de los programas sociales de la administración anterior, o al menos de aquellos que conformaban su núcleo (la Cruzada Nacional contra el Hambre). Al hacer esto, se parte prácticamente de cero.

⁶ En la LGDS se habían estipulado un criterio más: el de cohesión social. Sin embargo, el CONEVAL no lo incluyó en su metodología por considerarlos de “difícil medición” (Rodríguez, 2014, p. 185). La cohesión social, curiosamente, es el rubro más ligado a la desigualdad social.

goza de bienestar social cuando su condición económica le permite satisfacer sus necesidades y no sufre de ninguna carencia en el ejercicio de sus derechos sociales.

Este enfoque multidimensional conlleva una mejora en la metodología para medir la pobreza, pues nos proporciona mayores variables que clarifican la situación de la pobreza en múltiples vertientes. De eso no hay duda. Ahora bien, esto no quiere decir que la metodología sea perfecta ni mucho menos. Uno de sus mayores problemas radica en la falta de jerarquización de los derechos sociales, considerando así al mismo nivel la falta de alimentación y la carencia de un espacio adecuado en la vivienda.

En su artículo *Pobreza y trivialidades*, Esquivel considera que la mayor deficiencia de la medición es “la decisión de clasificar como pobre únicamente a aquellas personas que, de manera simultánea, tienen un nivel de ingresos por debajo de la línea de bienestar y que sufren de al menos una carencia en las otras dimensiones consideradas en el análisis” (2011, p. 5), pues trata como sustitutos perfectos a todas las carencias sociales. Además, no considera pobres a aquellos cuyo ingreso es mínimo a la línea de bienestar si tienen acceso a los derechos sociales; se les clasifica en el rubro “vulnerables por ingresos”, más no “pobres por ingresos”. En ese sentido, si bien la medición multidimensional de un paso hacia adelante en la inclusión de las carencias sociales, la metodología, y su aplicación, aún son susceptibles de mejora.

En relación con lo anterior, debe considerarse que la aplicación cabal de la metodología se realiza por primera vez hasta 2010 (utilizando datos retroactivos del 2008), lo cual quiere decir que durante los primeros diez años de la administración panista se desarrollaron programas sociales a partir de una concepción unidimensional y fragmentada, al menos en términos cuantitativos, de la pobreza. Es posible que debido a esto las

políticas de los gobiernos panistas dieran solución a los problemas sociales de la siguiente manera: a través de transferencias monetarias condicionadas, y con la creación de un sistema paralelo a la seguridad social corporativista, que más que seguridad se trataba de protección social, que ofrecía servicios bastante inferiores a la seguridad formal.

Comencemos por las políticas implementadas durante el sexenio de Vicente Fox. Su política se orientó a lograr avances en tres direcciones: “creación de activos generadores de ingresos, creación y ampliación de capacidades básicas y creación o consolidación del patrimonio familiar” (Cordera, 2005, p. 10). En la práctica, empero, su programa medular fue la continuación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora bajo el nombre de Oportunidades. A grandes rasgos, “el objetivo del programa es realizar transferencias de dinero a las familias en extrema pobreza en el país condicionadas a que las mismas envíen a sus menores a la escuela (hasta la preparatoria) y realicen acciones preventivas de salud” (Rodríguez, 2014, p. 187). Gracias al aumento en el gasto público social que se abordado anteriormente, el programa alcanzó en 2004 la cifra de cinco millones de personas beneficiadas, lo cual no es poco en términos de cobertura, pero sí lo es en relación con el número de pobres alimentarios de la época que, recordemos, era de 17.9 millones.

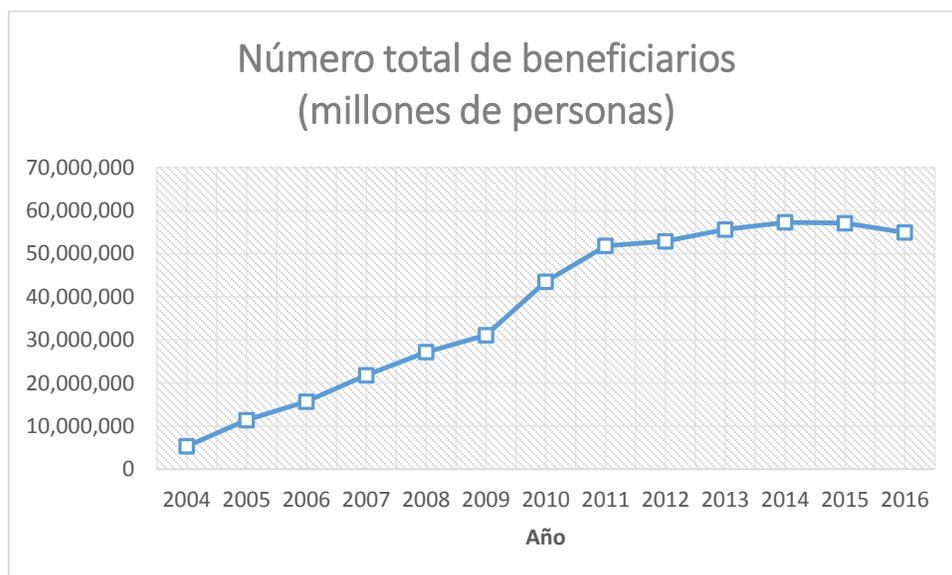
Como puede verse, la lógica detrás del programa consistía en el desarrollo de capital humano en las futuras generaciones, a las cuáles se les condicionaba a ir a la escuela para recibir el apoyo. Es evidente que esto reflejó una mejoría en la educación (pues no había dinero sin escuela), pero en realidad dicha estrategia no alteró significativamente las cifras de pobreza, pues dichos incentivos económicos estaban lejos de satisfacer las necesidades mínimas de sus beneficiarios. De igual manera, los 5 millones de beneficiarios es el límite máximo de personas en el programa,

por lo que los 12.9 restantes que sufren de pobreza alimentaria, deben esperar a que se desocupe uno de esos lugares.

Finalmente, el programa Oportunidades nos brinda el mejor ejemplo de que un aumento en el gasto público social y una ampliación de la cobertura no implican inexorablemente el abandono de la ideología neoliberal. Todo lo contrario, pues el Estado no está ahí para disminuir las carencias sociales, sino para premiar el esfuerzo individual de todos aquellos que las padecen pero que "le echan ganas", como si la pobreza fuera una condición inherente o un punto necesario de partida. Aunado a esto, las familias inscritas no el programa no tienen en realidad ningún derecho de estar en él. No son "derechohabientes" sino "beneficiarias". Al no estar establecido en ninguna ley, las personas podían ser privadas en cualquier momento de los apoyos económicos que recibían. Al no ser un derecho exigible, sino una asistencia temporal (que bien podría durar toda la vida) del gobierno, esta estrategia de combate a la pobreza fomenta la desigualdad.

Pasemos ahora al segundo ejemplo paradigmático de la administración foxista: el Seguro Popular. Este programa buscaba proporcionar un régimen de seguridad social a todas aquellas personas que no tenían acceso a los programas tradicionales de seguridad social. Algo que no suele abordarse en la literatura, es que con este programa se asume de antemano que el empleo informal ha llegado a tal punto que es necesario ofrecer servicios de salud que no estén condicionados por la afiliación corporativa al IMSS o al ISSSTE. En ese sentido, la población potencial del Seguro Popular es la Población Económicamente Activa (PEA) que no cuenta con un servicio de seguridad social, que en al año 2007 ascendía a 62% (Rodríguez, 2014, p. 189).

Gráfico 5. Evolución del número de beneficiarios del Seguro Popular.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de afiliación del programa del Seguro Popular

Cabe resaltar que, a diferencia del resto de programas sociales de la administración de Fox, el Seguro Social se convirtió en un programa obligatorio en 2004 a partir de la modificación a la Ley General de Salud. Este acontecimiento explica por qué hasta la fecha el programa continúa vigente, logrando atravesar más de tres sexenios. Sin embargo, a pesar de su institucionalización, en la misma quedó estipulado que no puede ser exigible en términos legales por la población atendida”, y por lo tanto “no pueden quejarse de la calidad del servicio.” (Brachet-Marquez, 2011, p. 129). Sobra decir que, además, los servicios que ofrece son bastante inferiores a la seguridad social tradicional, y que por lo tanto también fomenta la desigualdad social.

El Seguro Popular, en resumen, y a pesar de contar con una legislación establecida, no se enmarca en una estrategia que tenga en cuenta los derechos sociales, ni en la idea de “la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes”

(CONEVAL, 2009, p. 9), de la cual el CONEVAL parte para la elaboración de su metodología. Pasaremos ahora al análisis de las políticas sociales en el sexenio de Calderón, que pueden verse como una continuación del enfoque de la administración anterior, pero que se suscriben a una cotidianidad cada vez más y más violenta.

En efecto, el discurso de bienestar social de Felipe Calderón, “el presidente del empleo”, se articuló en torno a la estrategia “Vivir mejor”, la cual se resume sintéticamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012:

Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida (Centro de estudios de las finanzas públicas, 2007, p. 26-27).

Cabe resaltar la importancia de los indicadores macroeconómicos referidos al crecimiento económico y la generación de empleo en cuanto a su capacidad para reducir las condiciones de pobreza. Curiosamente, es durante esta administración cuando aumenta el crecimiento del trabajo no protegido, en el que se encuentran tanto el sector informal como los trabajadores sin prestaciones sociales. De acuerdo con Ramírez, durante este periodo se “coloca la cifra de 26 millones de trabajadores sin seguridad social de un universo de población económicamente activa (PEA) de 46 millones” (2012, p. 344).

Asimismo, la participación de los sistemas de seguridad tradicionales disminuyó, y el Seguro Popular comenzó a tener mayor participación en la protección social en materia de salud, como queda ilustrado en el gráfico 2. Tan sólo en el año 2009, el número de beneficiarios ascendía a 31 millones, mientras que el IMSS había reducido su participación del 80% al 54.9% en ese periodo (Ramírez, 2012, p. 345). Esto implica que ahora una menor cantidad de personas tienen acceso a prestaciones que

contaban con su afiliación al IMSS o al ISSTE; y que Oportunidades, en su calidad de programa asistencialista, no posee. Entre tales prestaciones se encuentran: pensiones, prestaciones en especie, guardería y vivienda⁷.

Además de continuar con los programas medulares de la administración anterior, el gobierno de Calderón impulsó la creación de programas complementarios de corte social. De hecho, en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008*, el CONEVAL detectó 179 programas sociales dispersos en diversas entidades públicas, pero que en términos de presupuesto el 76 por ciento se concentró en 85 programas a cargo de la SEDESOL, la SSA y la SAGARPA (2008, p. 76). Esta diversidad lejos de ser un beneficio refleja un problema estructural en términos de desarrollo social, pues pone de manifiesto la dispersión de recursos, la poca coordinación entre entidades gubernamentales y la posible duplicidad en muchos de ellos.

Tabla 6. Programas y presupuestos por dependencia 2007

Dependencia	Número de programas	Porcentaje del total de programas	Presupuesto asignado 2007 (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto total	Presupuesto promedio por programa (millones de pesos)
SAGARPA	36	21.2	36,518.3	22.9	961.0
SEP	28	15.6	7,327.1	4.6	261.7
SSA	27	15.1	26,179.9	16.4	969.6
SEDESOL	20	11.2	58,168.7	36.5	2,908.4
SHCP	18	10.1	7,184.9	4.5	399.2
SEMARNAT	14	7.8	9,063.8	5.7	647.4
SE	8	4.5	4,799.7	3	600.0
STPS	7	3.9	201.4	0.1	28.8
SEGOB	7	3.9	649.4	0.4	92.8
SRA	5	2.8	1,913.1	1.2	382.6
CONACYT	3	1.7	N.D.	N.D.	N.D.

⁷ Podría objetarse que la administración de Calderón instauró programas como las estancias infantiles y el programa 70 y más, que ofrecían una alternativa para la solución de algunas prestaciones. Consideramos que no es necesario dedicar tanta atención a tales voces, pues es claro que dichos programas lo que buscan es fragmentar y condicionar la ayuda en dichos rubros.

SFP	2	1.1	N.D.	N.D.	N.D.
IMSS	1	0.6	5,487.6	3.4	5,487.5
SCT	1	0.6	1,667.5	1	1,667.5
Total	179	100	159,161.4	100	1,201.0

Fuente: Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2018*.

Finalmente, es destacable la creación de dos programas particulares en este sexenio, pues surgen a raíz de la modificación del Sistema Nacional de Pensiones, que se componía de dos ejes: reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y formación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad. En la práctica, lo que se hizo fue reformar el IMSS y el ISSSTE con la finalidad de privilegiar la capitalización individual por parte del sector privado. Quienes resientan las consecuencias de estos cambios seremos nosotros, las próximas generaciones.

Como una especie de compensación, se implementaron dos programas que pretendían subsanar la carencia de prestaciones de aquellas personas que no estaban afiliadas a los sistemas de seguridad social. Tales programas fueron 70 y más, y el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Beneficiar a Madres Trabajadoras. El primero consistía en una pensión de \$500 mensuales no contributiva a adultos mayores de esa edad que habitasen en zonas rurales marginadas. Si bien la concepción de una pensión universal será retomada en la administración de Peña Nieto, en ese momento el programa no operaba como un derecho, sino que reproducía la lógica residual de los programas sociales. El segundo, por su parte, condicionaba la entrega de \$700 pesos mensuales destinados a cubrir los gastos de guardería en hogares cuyos ingresos fueran menores a 4 salarios mínimos. Sobra decir que, aunque veamos que se registra un aumento del ingreso de los deciles más bajos, ambas cantidades se muy por debajo de la línea de bienestar oficial. (Rodríguez, 2014, p. 188).

Doce años de alternancia, un combate estancado contra la pobreza y la desigualdad, y el doloroso aumento de los niveles de inseguridad en todo el país fueron suficientes para poner fin a las administraciones panistas. Se volvió al viejo conocido, que se había aprendido nuevas tonadas; armado de un nuevo discurso, y de un pacto social, prometía “la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad”. (Pacto por México, 2012, p. 3). Hablar de inclusión implica admitir la exclusión pasada en materia social. Poner de relieve la desigualdad y sin enfatizar la importancia del esfuerzo individual también nos podría indicar un cambio de enfoque. ¿Será que este nuevo discurso conlleva un cambio de paradigma? Nuevamente sabemos que no fue así, pero es cierto que se operaron cambios que son importantes de considerar.

Un día después de que diera inicio su administración, Peña Nieto firmó el Pacto por México, un documento reconocido por las tres fuerzas políticas más importantes de ese entonces, y en el que se esbozaba una serie de estrategias cuya meta era llegar a una sociedad de derechos y libertades. Para lograr este objetivo, se estructuraron tres ejes rectores:

- 1) El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
- 2) La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- 3) La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Parece que, conforme nos acercamos temporalmente a nuestro contexto, el discurso político oficial se vuelve más y más radical, a tal punto que ya no parece neoliberalismo, sino más bien una especie de gobierno progresista ¿Deberíamos hablar junto con Rodríguez y otros de un estado

posneoliberal⁸ En realidad, la respuesta a esta pregunta es irrelevante. Sin importar cómo se le denomine, lo único que deja en claro es que el neoliberalismo es un sistema capaz de adaptarse a las variaciones de la configuración económica y política tanto a nivel nacional como mundial.

A diferencia de las dos administraciones anteriores, el mayor esfuerzo canalizado en materia de política social no se expresó mediante un programa insignia, sino a través de una estrategia que fue presentada como un nuevo paradigma en la inclusión y el bienestar social. Establecida en enero de 2013, su objetivo principal consistía en “mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos y mexicanas identificados en pobreza extrema alimentaria” (CONEVAL, 2019, p. 5). Sin embargo, la CNCH fue más que eso: implicaba un nuevo enfoque metodológico a partir del cual se buscaba canalizar de forma eficiente los recursos y trabajar con los programas sociales ya existentes. Asimismo, fue la primera estrategia de largo alcance que se basó en los datos y la perspectiva de la medición multidimensional de la pobreza, en la cual se buscaba medir además del ingreso, la carencia de derechos sociales. Es decir, más allá de un bienestar económico, buscaba medirse el bienestar social.

En términos de organización, cabe destacar que, como menciona Hernán Gómez, un eje fundamental de la estrategia de participación de la CNCH son los comités comunitarios, considerados en los lineamientos de la organización como “órganos de participación y de representación de una comunidad electos de manera democrática en una asamblea” (2018, p. 44). La participación de la ciudadanía como agente activo de la construcción de programas, estipulado en la CNCH, busca dar cumplimiento al tercer eje de profundización democrática del Pacto por

⁸ Los rasgos más sobresalientes de una política posneoliberal son un nuevo papel del Estado, que se basa en una ampliación de la esfera pública y que destina mayor cantidad de recursos e importancia a la política social y el basamento del acceso a la misma en derechos ciudadanos (Uribe, 2011, p. 15).

México, así como al enfoque de derechos sociales de la nueva medición de la pobreza.

Otro punto a favor y que diferencia a la CNCH de las estrategias en política social de las administraciones precedentes fue que se buscó conjuntar esfuerzos del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios. Es decir, se trató de focalizar (en el buen sentido de la palabra) y conjuntar esfuerzos con el fin de reducir la dispersión de recursos y la repetición de programas. Podemos ver que el discurso progresista del gobierno se articuló, en efecto, en un enfoque organizativo distinto. Sin embargo, el programa dejó mucho que desear en la práctica, y a continuación se enlistan los problemas tanto internos como externos con los que se enfrentó en su puesta en marcha.

El primer y mayor problema metodológico de la CNCH, de acuerdo con el recuento del CONEVAL, fue que desde sus inicios “la estrategia no tenía claridad sobre el problema que buscaba resolver: el hambre” (CONEVAL, 2019, p. 26). Ni siquiera en la publicación posterior del Programa Nacional por un México sin Hambre 2014-2018, documento rector de la Cruzada en términos normativos, conceptuales y metodológicos, se definió claramente lo que se entendía en un concepto tan complejo como lo es el hambre. En la práctica, “se refirieron de forma indistinta al hambre, a la seguridad alimentaria, al ejercicio del derecho a la alimentación, a la carencia alimentaria e, incluso, a la problemática de la desnutrición.” (2019, p. 27). Sin una definición cabal del problema, resultó muy difícil articular las estrategias de coordinación interinstitucional que se tenían planeadas, y las acciones en ese sentido fueron muy limitadas.

El segundo factor poco delimitado concernía a la *población objetivo* y a la *población potencial* de la Cruzada, y para abordarlo debemos retomar la definición multidimensional de la pobreza y las limitantes que

mencionamos anteriormente⁹. Para acabar con el “hambre” en el país, se tomó como población objetivo a las personas que vivían en situación de *pobreza extrema alimentaria*, es decir, aquellas que “tienen un ingreso menor a lo que cuesta una canasta alimentaria y además tienen tres o más carencias sociales, incluyendo la carencia alimentaria” (CONEVAL, 2013, p.3). En términos estadísticos, la población que cumplía con estos requisitos fue estimada en 7.4 millones de personas. Lejos de atender a todas las personas que tenían hambre, la Cruzada concentró su atención en una población objetivo muy limitada. Si lo comparamos con las cifras de la metodología anterior (Tabla 2), en la que no se necesitaban otras dos carencias adicionales para encontrarse en situación extrema de pobreza alimentaria, podemos ver que la población incapaz de adquirir una canasta alimentaria básica ascendía a 21.5 millones de personas.

Con esto, lejos de buscar invalidar las valiosas aportaciones del enfoque multidimensional, lo que se busca es hacer un llamado a repensar la horizontalidad de los derechos sociales, y no verlos como sustitutos perfectos. Es necesario que se prioricen algunos derechos sociales por encima de otros, pues lo que puede suceder es precisamente que se ignoren a las personas que carecen de las garantías individuales mínimas sólo porque no carecen de dos más. Todos son indispensables, mas no todos son igual de prioritarios.

Pasemos ahora a su implementación. La primera fase de la CNCH comprendió la atención focalizada en 400 municipios identificados como prioritarios, los cuales podían elegir, en el marco de una participación conjunta de comités ciudadanos y organismos gubernamentales, “de tres a cinco prioridades” y un “menú de 74 programas de entre los cuales

⁹ Población potencial: “población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención”.

Población objetivo: “aquella que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad” (CONEVAL, 2018).

podrían elegir acciones” (Gómez, 2018, p. 55). En 2014 se extendió la cobertura a 1,012 municipios, y los programas inscritos pasaron a ser 90¹⁰, y en términos metodológicos se añadió la focalización de problemas a nivel individual a través del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), que se fue construyendo sobre la marcha. Como veremos en el siguiente capítulo, las nuevas estrategias de inclusión participativa revelaron que antes de poder articular un combate de la pobreza con enfoque social, había que trabajar en las fallas estructurales de las estrategias anteriores. (CONEVAL, 2019, p.10)

Más allá del cambio de perspectiva que significó la CNCH, en la práctica dejó mucho que desear. Además de los ya mencionados, otros problemas que tuvo que enfrentar esta estrategia, y que condicionar significativamente su implementación fueron las siguientes: conflictos de interés y dispersión de responsabilidades por parte de las distintas dependencias gubernamental, poca participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones, y distribución presupuestal poco clara en el ámbito del menú de programas. En el anexo se incluyen las cifras que ilustran en términos multidimensionales cómo se comportó la pobreza durante esos años.

Para cerrar con este capítulo retomemos algunos de los puntos tratados en él. Se puede observar una transformación en el modelo neoliberal implementado a partir de los años ochenta debido a un incremento en el gasto público social y a los esfuerzos por redefinir la pobreza en términos de derechos sociales. Sin embargo, no se puede hablar de un abandono de dicho modelo, pues en la práctica los programas sociales han seguido reproduciendo sus ideales principales: el individualismo, el estado como

¹⁰ ¿Cómo se estableció el criterio de participación de los programas sociales a la CNCH? ¿Hubo entidades y/u órganos que se negaran a participar? ¿Qué pasó con los recursos destinados en dichos programas? Hasta el momento no se han desarrollado investigaciones serias en torno a dichas cuestiones.

asistente social y no como encargado de luchar por garantías sociales inalienables de los individuos, y la focalización condicionada y excluyente de la ayuda gubernamental.

En términos de bienestar, la metodología de la pobreza ha pasado de un enfoque meramente económico a incluir los derechos sociales del individuo, y la carencia de ellos, como parte de una nueva perspectiva multidimensional de la pobreza (lo cual, desafortunadamente, no ha sucedido con la desigualdad). A partir de su utilización en la construcción de la política social, se observa que se el enfoque discursivo y organizativo ha cambiado, si bien en la práctica los programas siguen operando bajo su conformación anterior.

Ante este panorama, queda claro que los esfuerzos de la siguiente administración deben ser encaminados a aterrizar en la realidad los nuevos enfoques estructurados en aras del bienestar social. En el siguiente capítulo se analizará brevemente, con la poca información disponible actualmente, si las estrategias propuestas por el nuevo gobierno se basan en un enfoque universalista, incluyente, y de derechos sociales, o si más bien lo único que ha cambiado, una vez más, ha sido el discurso.

Capítulo 3. ¿Realmente es posible un cambio de paradigma? Panorama y perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en la actualidad.

Han pasado casi 40 años desde el inicio de la instauración del modelo neoliberal en la economía mexicana, el cual, como se ha podido observar, alteró por completo la dinámica económica, política y social del país. Aspectos como la eficiencia, la productividad y la competencia sustituyeron la retórica de bienestar y corporativismo del modelo precedente. Se dejó todo a las fuerzas del mercado (a menos que se tratase de situaciones extremas), y se optó por adelgazar el aparato gubernamental en sus actividades económicas. En términos de política social, y con base en las cifras y análisis presentados en esta investigación, podemos afirmar que lo único que se ha logrado en términos de pobreza y desigualdad es mantener una tendencia constante, y en el caso de la pobreza extrema, lograr una disminución liminal. Los presidentes ahora nos hablan en términos de derechos sociales, y aun así seguimos siendo un país de pobres, económica y socialmente. Sólo que ahora, a diferencia de hace 20 años, no sólo somos pobres: somos pobres que viven con miedo.

Sin embargo, las expectativas de muchos crecieron cuando en 2018 la alternancia, la “verdadera” alternancia, se alzó con el triunfo en las elecciones presidenciales, después de dos intentos fallidos en 2006 y 2012. Por primera vez en la historia de México como nación moderna, un partido de corte izquierdista sube al poder, y con él una política que busca crear “una modernidad forjada desde abajo y para todos”, haciendo un llamado a que “no me dejen solo porque sin ustedes no valgo nada o casi nada; sin ustedes, los conservadores me avasallarían fácilmente” (Gobierno de la República, 2018, p. 16). Asimismo, es la primera

administración que afirma expresamente que busca acabar con la política neoliberal. El discurso no puede llegar a un extremo más radical.

Desafortunadamente, de nuestra experiencia histórica podemos colegir que existe un enorme distanciamiento entre palabra y acción en el discurso político (hecho que amerita un profundo análisis de la configuración de nuestro espacio político, y que no debería asumirse como algo normal). Por esta razón, en la primera parte del presente capítulo se desarrolla un análisis, en términos de bienestar, del enfoque de la política social propuesta por este gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024. Si bien aún es muy pronto para poder definir claramente cómo será estructurada a lo largo del sexenio, este documento ha sido pensado desde sus orígenes como la síntesis de los objetivos, estrategias y prioridades del gobierno en turno. En la segunda parte de este capítulo se busca ofrecer un horizonte de estrategias encontradas durante el curso de esta investigación, así como una aportación personal.

3.1. Enfoque de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Presentado y publicado el 30 de abril de 2019, el documento se compone de 64 páginas¹¹ y está estructurado en tres ejes principales:

- 1) Política y Gobierno (cuya mayor parte está enfocada a la nueva estrategia de seguridad).
- 2) Política social.
- 3) Economía.

Al final mismo se ofrece un epílogo con la visión de lo que se espera que llegue a ser México una vez que las propuestas hayan sido cabalmente implementadas. El objetivo de revisar los programas estipulados en

¹¹ Si bien esto no es necesariamente significativo, en términos de extensión es tres veces menor que el PND 2013-2018.

materia social consiste en hacer una comparación con los enfoques de las administraciones anteriores. Todo ello con el fin de ver si detrás de dichos programas no se esconde una ideología neoliberal latente como en las pasadas administraciones.

Al inicio del apartado consagrado a la política social, se explicita que “el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos.” (PND, 2019, p. 36). En primer lugar, se muestra una conciencia clara de lo que fue el enfoque ideológico de las acciones contra la pobreza y la desigualdad en los gobiernos anteriores, y al mismo tiempo busca separarse del mismo ¿Esto quiere decir que se recuperará el enfoque de derechos sociales como garantías inalienables establecido en la medición multidimensional de la pobreza?

Es difícil decirlo, pues en ningún momento se hace alusión a los avances realizados en materia metodológica. Y además, lo que resulta un poco preocupante, el documento establece posteriormente los derechos a los que se refiere: “el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad” (PND, 2019, p. 37). Sobra decir que estos tres derechos son tan ambiguos como desarticulados respecto a los derechos sociales, que eran seis, establecidos en la medición de la pobreza. Si se habla en términos de derechos, ¿por qué no se retomó el trabajo realizado anteriormente en esta materia? Además de hablar con mayor claridad, se habría podido demostrar que el gobierno entrante tiene conocimiento del estado de la cuestión.

Pasemos ahora a las acciones concretas que se contemplan llevar a cabo a lo largo del sexenio. Se prevé la creación de nueve programas sociales: Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Programa

Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Jóvenes Construyendo el Futuro; Jóvenes escribiendo el futuro; Sembrando vida; Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo Urbano y Vivienda; Tandas para el bienestar. Como resultaría bastante trabajoso (y poco fructífero, pues sólo contamos con bosquejos preliminares) abordar uno a uno los programas, se analizarán en función de los mecanismos de redistribución contemplados en su elaboración. Para ello, retomaremos la clasificación de Cordera y Provencio, quienes los dividen de la siguiente manera:

1. Entrega de transferencias monetarias condicionadas a las familias en condiciones de pobreza.
2. Asignar recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso.
3. Realización de actividades productivas a cargo del propio Estado.

El primer mecanismo, que ha afectado de forma muy liminal el bienestar económico y social, ha sido el mayormente utilizado durante los últimos 20 años, como se ha ilustrado en el capítulo anterior. El segundo consiste básicamente en las funciones que había tenido la banca de desarrollo: otorgar apoyo económico e instrumental a pequeños productores. El último se refiere a la inversión en infraestructura pública. Si se considera a partir de una perspectiva de bienestar, los dos primeros se focalizan en el bienestar económico (el primero en dirigido al consumo y el segundo a la producción); mientras que el tercero tiene un impacto directo en los derechos sociales, pues la inversión en infraestructura puede focalizarse en servicios durables que garanticen o mejoren el derecho a la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

Partiendo de este enfoque del gasto público social, se puede constatar que de los nueve programas considerados en el PND 2019-2024, más de la mitad contemplan como única acción o acción principal la entrega de

transferencias monetarias condicionadas, cuyos criterios se basan en la edad, el grado de pobreza o la escolaridad.

Tabla 7. Mecanismos de redistribución de los programas sociales estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Programa social	Transferencias monetarias condicionadas	Asignación de recursos financieros	Inversión en actividades productivas del Estado
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	✓		
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	✓		
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	✓		
Jóvenes Construyendo el Futuro	✓	✓	
Jóvenes escribiendo el futuro	✓		
Sembrando vida		✓	
Programa Nacional de Reconstrucción			✓
Desarrollo Urbano y Vivienda			✓
Tandas para el bienestar		✓	

Fuente: elaboración propia con base en los conceptos esbozados por Rolando Cordera y Enrique Provencio en *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*.

Asimismo, cabe destacar que, si los comparamos con los programas de las administraciones anteriores, los del sexenio actual hacen especial énfasis en grupos vulnerables socialmente (personas mayores, jóvenes de pueblos originarios, personas con discapacidad). Sin embargo, no se contemplan acciones más allá del apoyo económico, cuando es evidente que dichos sectores vulnerables necesitan una mayor infraestructura pública para poder mejorar su calidad de vida, en particular aquellos que

viven en zonas marginadas. Y además, sólo uno de estos programas tiene el nivel de derecho social (el Programa para el Bienestar de las Personas Mayores), debido a la modificación de la ley de pensiones en el sexenio anterior.

Por otro lado, sólo tres programas entran en el segundo rubro de los mecanismos de redistribución, y solamente dos en el último y el que tiene mayor impacto social. Además, es importante decir que el Programa Nacional de Reconstrucción se enfoca únicamente en restaurar aquellos inmuebles que fueron dañados por los terremotos de 2017, y que por lo tanto su inversión no va más allá de volver al *status quo* anterior a los desastres, sin contemplar una mejora del mismo. En cuanto al programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, éste se concentra únicamente en ciudades fronterizas y polos turísticos del país, y se aplica en razón “del contraste entre zonas con hoteles de gran lujo” (PND, 2019, p.48). Es decir, que su objetivo es embellecer aquellos lugares que son vistos por el mundo, y no contempla acciones que reestructuren el esquema de inversión pública y social.

Además de los nueve programas mencionados, entre otras medidas se contempla establecer un Instituto Nacional de Salud para el Bienestar y así como la creación de un Banco del Bienestar. El primero de ellos tiene como objetivo garantizar la seguridad (o más bien, protección) universal en todo el país. Sin embargo, su población potencial solamente es aquella que “a todas las personas no afiliadas al IMSS o al ISSSTE”. Esto significa que se continuará con la estratificación del sector salud emprendida desde la administración de Vicente Fox, al ofrecer una seguridad social con carencias bastante notorias con respecto a los programas tradicionales de corte corporativista. De hecho, ¿en qué va a diferenciarse este Instituto Nacional de Salud con el Seguro Popular? En realidad, no se especifica en el PND, ni tampoco lo que va a suceder con el Seguro Popular. Parece ser

que únicamente se operará un cambio de nombre y una posible reestructuración organizativa, pero el enfoque seguirá siendo el mismo.

Las funciones del Banco del Bienestar, a su vez, se concentrarán en “ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de programas sociales”, con el fin de evitar el manejo de efectivo por parte de las autoridades y disminuir la corrupción. Si bien es una acción loable en términos de control administrativo, pues se busca sistematizar la canalización de los recursos y evitar su dispersión, en términos de bienestar social se crea, una vez más, una brecha de desigualdad al ofrecer servicios financieros inferiores a los de la banca tradicional. Esto podría cambiar si se ofreciesen los mismos programas y servicios, pero no es algo que se estipule en el apartado.

Finalmente, un aspecto que debe abordarse es el enfoque de participación ciudadana en la toma de decisiones que contempla esta administración, pues en el sexenio anterior se le dio una gran importancia a los esquemas de participación, a pesar de que en la práctica no se concretó cabalmente. Es pertinente recordar que en el Pacto por México, el tercer apartado buscaba explícitamente la “participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas”, y con ese objetivo se implementó la organización de consejos comunitarios en los municipios de la CNCH.

En ese sentido, el actual gobierno ha creado las consultas populares, que tiene como finalidad someter a votación las decisiones de interés social por parte del gobierno. Podría pensarse que esto es un gran paso en la construcción de una democracia con mayor participación social. Sin embargo, con la enunciación del esquema de participación civil que se propone en el apartado siguiente, se pondrá de manifiesto que dichas consultas sólo cumplen con uno de los rubros, a saber: el diseño y

explicitación de prioridades, y áreas de actuación. Esto quiere decir que los ciudadanos contribuyen a la definición de los objetivos y las líneas de acción de una estrategia gubernamental. Aunque esto parece ser suficiente en un primer momento, un esquema de participación verdaderamente democrático va más allá de ponerse de acuerdo sobre lo que el gobierno propone, y mantiene una jerarquía estructural que no se pone en cuestión.

De esta manera se concluye con el análisis de la política social contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y de cuyas estrategias podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, y a pesar del discurso abiertamente antineoliberal que se utiliza, se continua con los programas asistencialistas estratificados, que se basan mayoritariamente en transferencias monetarias condicionadas. Como se ha visto en el periodo que comprende los tres sexenios anteriores, dichos programas tienen un impacto liminal en el bienestar social de las personas en situación de pobreza, y el beneficio económico se usa muchas veces para atenuar dichas carencias.

El enfoque de derechos que se maneja en el PND es muy limitado y más reducido con respecto al de la administración anterior, que tomaba en cuenta la metodología multidimensional establecida por el CONEVAL. Asimismo, sólo uno de los programas tiene el rango de derecho, y es debido a la modificación de la ley en el sexenio anterior. En términos de salud, no se busca acabar con la desigualdad en los diferentes servicios ofrecidos por el gobierno, y se plantea más bien continuar con el esquema precedente.

Debido a este retroceso metodológico, es pertinente cuestionarse el papel que tendrá el CONEVAL durante este sexenio. La postura de López Obrador es manifiesta en ese sentido, pues durante una conferencia de

prensa en julio de 2019 equiparó el trabajo del INGEI con el del CONEVAL: "el INEGI hace este trabajo, ya mide lo que tiene que ver con crecimiento económico, y también mide pobreza" (El Financiero, 2019). Sin embargo, las funciones que tiene el CONEVAL van más allá de la recopilación de datos y la medición estadística de la pobreza; ambos organismos no son sustitutos entre sí, sino complementarios. Como afirma Gerardo Esquivel, el CONEVAL "evalúa el diseño, la operación y el impacto de la política social, por lo que su independencia y objetividad es crucial" (La Jornada, 2019). La función principal de este organismo, como ha podido verse a lo largo de esta investigación, es la de construir criterios metodológicos que permitan medir la pobreza y la desigualdad de forma más exacta, considerando factores tanto sociales como económicos para crear políticas públicas más eficaces. El hecho de que las medidas contra la pobreza de este gobierno sean tan difusas es el resultado de no haber incluido en su marco metodológico los criterios multidimensionales del CONEVAL.

Si bien por el momento el CONEVAL sigue cumpliendo con sus funciones metodológicas, en ninguno de los programas sociales actuales se contempla utilizar las categorías multidimensionales para evaluar los resultados de dichos programas. Esto implica un retroceso con respecto al sexenio anterior, pues si bien la Cruzada Nacional contra el Hambre no dio los resultados que se esperaban debido a su ambigüedad conceptual, por lo menos implicó un avance metodológicamente hablando al incluir factores multidimensional para el combate contra la pobreza. La administración actual parte de cero, a pesar de que se cuenta con ese precedente del que se podría aprender mucho. Por el momento las programas en marcha continúan siendo de corte asistencialista, y los progresos metodológicos que se han realizado siguen siendo desperdiciados.

Ante este panorama, cabe hacerse las siguientes preguntas ¿No hay nada que podamos hacer? ¿La administración actual busca cambiar realmente el paradigma neoliberal, más allá del discurso? ¿Qué tan importante es la ideología en el programa económico? ¿Es imposible realizar acciones a corto o mediano plazo que tengan una repercusión directa en la pobreza y la desigualdad del país? En el siguiente apartado se enunciarán algunas soluciones factibles ante el panorama actual encontradas en el curso de esta investigación; y se invitará a hacer una reflexión en términos de metodología sobre el enfoque actual.

3.2. Propuestas y alternativas ante el panorama actual

En su libro *El capital del siglo XXI*, el economista francés Thomas Piketty escribe: “Los científicos sociales, al igual que todos los intelectuales y todos los ciudadanos, deben participar en el debate público” (2013, p. 560). Dicha participación es necesaria porque las estructuras del poder dominante no van a cambiar por su propia cuenta, pues, como afirma Piketty, “es una ilusión pensar que hay algo en la naturaleza del crecimiento moderno o las leyes de la economía de mercado se asegura de que la desigualdad de la riqueza disminuye y se logrará la estabilidad armónica” (2013, p. 357). De la misma manera, afirmamos que es una ilusión creer que cambiar el paradigma a nivel discursivo va a cambiar algo a nivel económico, y que es preferible incluso que se tomen medidas que quizás no sean aprobadas por los de “izquierda”, pero que van a tener una repercusión mayor en el combate a la pobreza y la desigualdad.

En ese sentido, se concibe como primera propuesta una redistribución del ingreso que se genere a partir de un cambio en la política fiscal y que vaya más allá de los programas sociales actuales. Justamente a partir de los planteamientos de Piketty comienza a impulsarse la idea de un sistema tributario progresivo en función del nivel de ingresos, el cual permitiría al

Estado canalizar recursos hacia los sectores sociales más vulnerables, sin afectar en la recaudación a los que menos tienen. Desde luego que esta propuesta ha encontrado muchos opositores pues rompe con las ideas tradicionales del neoliberalismo; sin embargo, cabe destacar que no debe aplicarse de forma extrema para que se vea una mejora en el combate a la pobreza y la desigualdad.

Tal es la estrategia que se propone en *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, de Rolando Cordera y Enrique Provencio. En dicho libro se propone un modelo de redistribución que “no altere la jerarquía de las asignaciones del mercado y con ello el actual esquema de incentivos y recompensas asociadas a la innovación y el esfuerzo individual” (2018, p. 19-20). Es decir, que se respeta la concepción individualista neoliberal pero al mismo tiempo se busca combatir efectivamente la pobreza y la desigualdad económicas. Si bien es cierto que pueden hacerse muchas críticas a esta postura, el hecho de que se logró un avance concreto en términos de bienestar es significativo y digno de considerarse. Por supuesto que lo ideal sería salirse de este sistema globalizado neoliberal, pero lo ideal muchas veces es imposible y no por ello debemos quedarnos de brazos cruzados; es necesario idear estrategias más reales y cuya aplicación sea más efectiva.

A partir de esta idea, se construye un modelo de redistribución cuyo rango va del 0.5% al 10% de los ingresos de los deciles poblacionales IX y X. La redistribución pasaría a los deciles I-V, todo ello sin alterar la jerarquía de éstos. El resultado que se obtiene es que a partir de una redistribución del 5% lograría erradicarse casi por completo la pobreza alimentaria (se reduciría a 1%), y el coeficiente de Gini pasaría de 0.50 a 0.42. Si retomamos los datos del Grafico 1, podremos comprobar que ni siquiera en 1977 (y mucho menos posteriormente), se ha logrado llegar a niveles tan bajos del coeficiente. Esto quiere decir que en términos de bienestar

económico, una redistribución del ingreso a partir de la modificación de la política fiscal sería más efectiva que los programas de transferencias condicionadas, pues dicha cifra sería de 1.6% del PIB, de acuerdo con Cordera y Provencio.

Si el problema estriba en denominar esta estrategia como un impuesto creciente a la renta, bien podría decirse que es un acto de caridad, pues en realidad los más ricos no pierden ni su estatus económico ni un ingreso significativo, y los más pobres ganan mucho, pues podrían garantizar su derecho a la alimentación. Es en ese aspecto en el que el discurso político oficial debería trabajar.

La propuesta que se ofrece a continuación se concentra en una mejora del bienestar social, y tiene que ver con los esquemas de participación que deben incluirse a partir de un enfoque multidimensional de la pobreza. En estudio *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México*, Hernán Gómez propone un esquema de la participación ciudadana que se concentra en cuatro ejes, propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo:

- 1) Diagnóstico y elaboración de líneas de base.
- 2) Diseño y explicitación de prioridades y áreas de actuación.
- 3) Asignaciones presupuestarias de bienes o servicios públicos, donde la participación incide directamente en la asignación de dinero público.
- 4) Gestión o ejecución en actividades, donde los beneficiarios se involucran en la implementación de actividades concretas.
- 5) Seguimiento, monitoreo y contraloría social, que permite a los beneficiarios acceder a los instrumentos existentes.
- 6) Evaluación y resultados, donde se espera que los beneficiarios estén informados respecto de los programas.

Tomando como fundamento estas directrices, se analizan sus alcances en la implementación de la CNCH, así como la necesidad de utilizarlas, pues justamente un aspecto a considerar para reparar el tejido social es “un sentido de comunidad, que hoy es necesario recuperar”. Es por ello que el esquema de participación debe determinarse a partir de una participación conjunta del gobierno y la población civil, con el fin de establecer cuáles son los aspectos más importantes de tratar en función de las carencias de cada región.

En el estudio de Gómez, titulado *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza*, se analizaron los casos de algunos municipios de Durango y Tamaulipas incluidos en la Cruzada. Los esquemas de participación comunitaria se organizaron a partir de elecciones democráticas en asambleas locales, siendo las mismas personas de la región las que elegían a los representantes. Además, se contó con la participación de alrededor de 10,000 jóvenes universitarios que fungían como promotores neutrales entre los beneficiarios y las autoridades. Esto se traduce en un plan de inclusión ciudadana donde los actores son agentes activos en la toma de decisiones en materia de política social.

Además, y de acuerdo con algunos de los entrevistados en el estudio, este tipo de medidas “aporta legitimidad a la acción de gobierno y les permite alcanzar mayor reconocimiento público” (Gómez, 2018, p. 50). A pesar de que en el caso concreto de la CNCH, la SEDESOL consideró que en 2014 la participación nacional de los comités apenas alcanzó 15%, podemos hablar de un avance en términos de inclusión social. Y no sólo eso, este tipo de estrategias evidencia el grado de corrupción al momento de la toma de decisiones, y permite ubicar las regiones donde esto sucede con mayor frecuencia. En el caso del estudio de Gómez, por ejemplo, se

encontró que en Tamaulipas los intereses partidistas eran más amplios e impidieron la participación directa de los comités con respecto a Durango.

Como se vio en el apartado anterior, el esquema de participación del gobierno actual se basa únicamente en consultas, y se dejan de lado las etapas de asignaciones presupuestarias y gestión o ejecución de actividades en manos únicamente del gobierno. Si se busca una mejora del bienestar social de las personas en situación de pobreza, debería ser fundamental incluirlas en un esquema de participación donde tengan la posibilidad de enunciar aquellos problemas que son prioritarios en sus comunidades. Muchas veces, por ejemplo, sucede que "se han distribuido despensas o se han instalado comedores cuando la gente había indicado otro tipo de prioridades en sus planes de desarrollo comunitario" (Gómez, 2018, p. 56). Para evitar este tipo de situaciones, es necesario que se tomen en cuenta las demandas de los propios ciudadanos.

Por último, y como se había anunciado en el capítulo anterior, se busca proponer como tercera estrategia un enfoque multidimensional de la desigualdad, que vaya más allá de su medición tradicional que sólo contempla la distribución del ingreso. En efecto, resulta inconcebible que, si bien se han hecho tantos avances en la medición de la pobreza, para la medición de la desigualdad sigamos empleando métodos tradicionales y/o recientes que sólo contemplen los factores económicos.

Cabe mencionar que recientemente se publicó una tesis de maestría en la UNAM en torno a este tema, elaborada por Juan Olguín Monroy. En dicha investigación se propuso la medición de la desigualdad de bienestar en tres niveles: ingreso, educación e infraestructura básica del hogar. En ella se establece una función de bienestar que considera los tres rubros, llegando a la conclusión que "la desigualdad multidimensional es en 2010 mayor a la observada en 1984" (Olguín, 2017, p. 45). Esto quiere decir

que, a pesar de que se vio que el coeficiente de Gini se mantuvo más o menos estable en el mismo periodo, en una medición que implique otros factores la desigualdad en realidad aumentó.

En la presente investigación se considera que, además de ser necesaria una medición multidimensional en series de tiempo (diacrónicamente), la desigualdad debe ser medida sincrónicamente, es decir, en un mismo periodo de tiempo, pero en múltiples espacios. En ese sentido, el índice de marginación elaborado por el CONAPO, y definido como "una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios de acuerdo con las carencias que padece la población", debería ser considerado para establecer un esquema comparativo de carencias en términos de desigualdad.

Una medición multidimensional de la desigualdad debería basarse también en microanálisis, a partir de las desigualdades entre partícipes de un mismo entorno social. Por ejemplo, la desigualdad entre personas de un mismo centro de trabajo, más allá de los ingresos, que considere factores como tiempo de traslado, acceso a los derechos sociales y niveles de inseguridad. Precisamente este último es un factor que hoy en día es indispensable incluir en la medición de la desigualdad, pues la seguridad se ha vuelto un privilegio para quien la tiene y un condicionante para quien la carece. Establecer una metodología concreta de este tipo va más allá de los alcances de esta investigación, pero es indispensable enfatizar la importancia de conducir la reflexión hacia ese ámbito.

Como conclusión, se puede decir que, más allá de las políticas esbozadas por el gobierno actual, es necesario idear estrategias cuya eficacia sea mayor a la esperada de dichas políticas, y para ello no es necesario idear toda una nueva ideología ni proclamar la necesidad de una utopía. Las propuestas que se han enlistado buscan actuar de manera concreta en la

reconfiguración de la política social, así como en el combate directo en la pobreza y la desigualdad del país. Se ha visto que el discurso puede radicalizarse a tal punto que comienza a contradecirse a sí mismo, sin que eso sea un impedimento para su reproducción. Es por esto que, más allá de toda ideología, lo que urge es poner un freno a la carencia de bienestar económico y social en el país.

3.3. Contingencia sanitaria y depresión económica mundial, las dos crisis

Considero que en la vida los eventos inesperados son hechos frecuentes que suelen incluso pasar desapercibidos, sin embargo al momento de desarrollarse esta investigación, el primer reto al que me enfrente fue el de un cambio de gobierno en el país que se antojaba poco probable cuando menos un par de años atrás, esto obligó a replantear y a incluir información sobre lo que afirmaba ser un rompimiento con el modelo económico neoliberal adoptado durante las últimas tres décadas. En este sentido, la investigación nuevamente se enfrenta a un momento de cambio que esta vez no sólo atañe al país en dónde se desarrolla.

A principios de enero del año 2020 se esparcía rápidamente la noticia que un brote desconocido de coronavirus se estaba dando en la ciudad china de Wuhan, el 30 de enero de ese mismo año, el Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud declaró la situación como emergencia de salud internacional por el brote de SARS-CoV-2, para el 11 de marzo, es decir apenas dos meses después, la OMS declaró que la COVID-19 podía considerarse ya una pandemia. (OMS,2020)

México por su parte, registró el primer caso de coronavirus el 28 de febrero del 2020 (El país, 2020), pero fue hasta mayo de ese mismo año

que comenzó a tener un crecimiento acelerado de contagios y fallecimientos (INFOBAE, 2020); Varios meses después, el 30 de agosto del 2020 la secretaria de salud dio a conocer que en el país había 620,520 casos positivos estimados, 65,844 defunciones estimadas y 41,959 casos activos estimados, colocándonos hasta este momento como el tercer país a nivel mundial con más fallecimientos y el quinto con mayor número de contagios a causa de la COVID-19 (OMS, 2020).

Una vez teniendo el contexto y el panorama al que se enfrenta el país en términos de salud y lo que engloba la emergencia sanitaria, habremos de hacer una revisión de los estragos y las implicaciones económicas; Recientemente el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM publicó una estimación de cuantas personas se habrían colocado en pobreza extrema derivado de la caída en los ingresos de las familias mexicanas a partir del paro económico como respuesta de contención a la pandemia y los números son bastante preocupantes, de acuerdo a su metodología, considerando el ingreso laboral ajustado por variación de precios de la canasta alimentaria de la ENIGH 2018, en febrero del 2019 había 22 millones de personas (lo cual representa una incidencia de la pobreza monetaria del 17%) en condición de pobreza extrema por ingreso en el país, para mayo del 2020, en pleno cierre de las actividades económicas no esenciales se estimó la cifra máxima de 32 millones de personas en pobreza extrema por ingreso (aumentando la incidencia de pobreza a un 25%) si se consideraba a la población económicamente activa más los inactivos (Najera y Huffman, 2020, pp.8-9). Sin embargo basados en una distinta metodología donde se considera el supuesto que el ingreso laboral se ajusta por la inflación medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, las cifras incluso se incrementan hasta 38 millones de personas en pobreza extrema por ingreso (significando una incidencia del 30%) (Najera y Huffman, 2020, pp.8-9).

En términos de pobreza y desigualdad esto se traduce en un lamentable retroceso para el nuevo gobierno que había realizado notables esfuerzos por contrarrestarlas, pero aún más lamentable para el país y la población más vulnerable. Apenas en 2019 se había logrado un incremento nominal al salario mínimo del 16.21% y un incremento real del 11.11% lo cual beneficiaba directamente a la población de menores ingresos, alrededor de 27 millones de mexicanos que perciben menos de dos salarios mínimos, lo cual equivale a un 50% de la población ocupada. Y para el 2020 un incremento del 20% (CONASAMI, 2018).

De la misma manera el 27 de julio del 2020 se anunció en la conferencia matutina realizada por el presidente Andrés Manuel, una reforma al sistema de pensiones cuyo objetivo es aumentar la pensión que ofrece el Sistema de Ahorro para el Retiro a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos beneficios generales son: Incremento en las aportaciones patronales, sin que la aportación del trabajador y de gobierno tenga que modificarse, menor número necesario de semanas cotizadas, siendo ahora necesarios únicamente 15 años activos en lugar de 25 y un mayor monto de pensión así como una cobertura mayor a la población (INFOBAE, 2020).

Sin embargo puede que estos esfuerzos se vean mermados cuando menos en el corto plazo. Justo en la última semana de agosto del 2020 en una reunión que tuvo el secretario de hacienda, Arturo Herrera con diputados de MORENA, afirmó que se tendrán que tomar acciones dolorosas, en sus propias palabras *"México vivirá la crisis más fuerte desde 1932; es casi el peor momento económico para el país en el último siglo, el escenario será peor que en 2018 y 2019, porque ya no habrá guardaditos y, aunque no se contrate nueva deuda, ésta se incrementará entre 10 y 17 puntos del PIB por efecto del tipo de cambio"...*

...“Se obligará a enviar un paquete económico, a más tardar el 8 de septiembre, muy cuidadoso, muy prudente, muy responsable y que requerirá la comprensión y solidaridad de muchos, porque habrá menos recursos en el presupuesto que este año y, cuando menos, dos años fiscales anteriores. A partir del segundo trimestre de este año, la economía cayó 18.7 por ciento; y hay indicios de recuperación para el tercero y cuarto ciclos; sin embargo, el año podría cerrar con una caída de 7.4 por ciento del PIB, la más fuerte desde las crisis de 1932, 1994 y 2009; Esta cifra se precisará cuando entregue el paquete económico 2021 a la Cámara; Esta caída, no importa dónde pongamos el número cuando lo refinemos, cuando lo tengamos preciso, será superior al de la crisis financiera global y superior a la de 1995; Vamos a tener que convivir con el Covid el próximo año y, por lo tanto, la economía operará en condiciones distintas a la que está acostumbrada, pues la economía no llegará a todo su potencial” (Aristegui, 2020).

Conclusiones

El objetivo de esta investigación ha sido el de ofrecer un panorama de la configuración de la política social en México durante los últimos tres sexenios (2000-2016) en términos de la reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad en el país. Para ello, ha sido indispensable abordar la evolución histórica, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, de las políticas neoliberales y sus principios fundamentales. Debido a esto, en un primer momento se ha analizado exhaustivamente la herencia teórica e ideológica legada por el pensamiento liberal clásico que data del siglo XVIII, y cuyos ideales fueron articulados a partir de dos revoluciones: la francesa (mayormente política), y la inglesa (que se tradujo principalmente en la primera revolución industrial).

Del análisis realizado en el primer capítulo, se pueden extraer las siguientes conclusiones. Históricamente los países actualmente desarrollados lograron un crecimiento sostenido tanto económico como social a partir de distintos enfoques económicos: en Europa, predominó el modelo liberal de la economía clásica; mientras que en Estados Unidos se privilegió la expansión del mercado interno y el proteccionismo frente al mercado exterior. Esto es un ejemplo de que el liberalismo (en su configuración moderna) no fue indispensable para alcanzar un grado considerable de desarrollo económico, y que por lo tanto no hay recetas que sean universalmente válidas para llegar a ese estado.

A partir de los años setenta del siglo pasado, y tras una época sin precedentes de bienestar social y económico, la ruptura con los acuerdos de Bretton Woods significó un cambio de paradigma en la economía mundial. En Latinoamérica esto tuvo repercusiones directas, pues se utilizó como laboratorio de las nuevas políticas que los países hegemónicos, en particular Estados Unidos, pretendían instaurar en aras

de sus nuevos intereses, una vez superada las catástrofes que conllevó la Segunda Guerra Mundial. El caso de Chile como primer laboratorio demostró que el neoliberalismo resultaba efectivo para estabilizar los indicadores macroeconómicos de la economía; sin que esto, sin embargo, implicase una mejora en las condiciones de pobreza y desigualdad en el país. De hecho, estos aspectos se dejaron de lado, pues se privilegió la concepción del individuo autónomo que no debía depender de las acciones del Estado.

En México, tras el deterioro del desarrollo estabilizador y del Estado de Bienestar, cuya mayor repercusión fueron las crisis de 1976 y 1982, se optó por implementar estas políticas con el fin de recibir ayuda de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se tradujeron en estímulos económicos y liberalización del mercado. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, el Estado reduce sus actividades económicas, dando paso a la privatización de muchas empresas paraestatales, y se ocupa cada vez menos del desarrollo social de México y del combate a la pobreza y la desigualdad. Comienzan a instaurarse programas de corte asistencialista y residual, cuya única finalidad consiste resolver los “fallos del mercado” de las personas en situación de pobreza extrema.

Tras veinte años de neoliberalismo, y al ver que se había logrado poco en materia de bienestar económico y social, la oposición política comienza a estructurar un discurso que se opone a las ideas neoliberales como una forma de legitimación política. Es así como llega, por primera vez en la historia, la alternancia política al poder, y con ella un cambio en el enfoque neoliberal que se tradujo en dos aspectos principales: un aumento progresivo al gasto público y una evolución y mejora en la forma de medir la pobreza, y en una medida mucho menor, la desigualdad.

Sin embargo, si bien ya no se trataba de un neoliberalismo puro y económicamente ortodoxo, en términos ideológicos se continuaba con la misma línea de pensamiento. La mayor prueba de esto es que, si bien se aumentó el presupuesto de los programas sociales y se aumentó su cobertura, en realidad se continuaba ofreciendo una ayuda asistencial, que no sólo era insuficiente (pues además de ser meramente económica, era muy poca y no tomaba en cuenta los derechos sociales), sino que además aumentaba la brecha de desigualdad entre los sectores del país, creando una especie de mundo paralelo entre pobres y ricos.

A pesar de que en términos reales no se logró mucho durante este periodo, es importante resaltar que en términos de metodología se realizaron esfuerzos considerables a partir de la Ley General de Desarrollo Social, en 2004, y de los primeros intentos de medición compleja de la pobreza con el Consejo Técnico para la Medición de la Pobreza, en 2002. Todo esto hizo posible que la forma de ver la pobreza cambiara, y que comenzara a considerarse como un fenómeno multidimensional en el que tenían cabida muchos factores más allá de los económicos. Con la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), se darían los primeros pasos para una nueva medición de la pobreza que demostrara la brecha de desigualdad que se creaba con el enfoque precedente.

Durante la administración de Felipe Calderón se continuó con la misma línea trazada en el sexenio anterior, lo cual condujo a un estancamiento en términos de política social, pues tanto la crisis económica de 2008 como el aumento creciente de la inseguridad del país ocasionaron que los programas resultaran aún menos efectivos que en el gobierno precedente.

Ante este panorama, se opta por volver al PRI, que en 2012 venía armado de un discurso progresista, cuya principal finalidad era la consolidación de una verdadera democracia y una mejora efectiva en el bienestar de los mexicanos. Sin embargo, una vez más, no se logró nada significativo, y la disminución de la pobreza sólo se dio de forma liminal. A pesar de esto, en términos metodológicos y organizacionales se logró un avance al aplicar por primera vez la metodología multidimensional de la pobreza elaborada por el CONEVAL en la estrategia insignia de la administración: la Cruzada Nacional contra el Hambre. En dicha estrategia se buscaba integrar una parte importante de la constelación de programas sociales, muchas veces dispersos y repetidos, con la finalidad de ponerlos al servicio de la población en función de las carencias más importantes que ellos mismo determinasen que sufrían.

Por desgracia, en la práctica los resultados fueron mínimos, debido en gran parte a las fallas estructurales heredadas de los gobiernos anteriores, y a la poca atención que se le dio al programa en comparación con las reformas estructurales, que en realidad se ocupaban más de la estabilidad macroeconómica que de la mejora del bienestar social y económico de los ciudadanos. Asimismo, se trabajó con los programas de siempre, articulados desde un enfoque neoliberal, que no tuvieron un impacto significativo en las mejoras de las comunidades objeto de la CNCH.

En la actualidad, la llegada de la izquierda al poder marca un nuevo parteaguas en la historia política de México, pues no sólo es la primera vez que sucede en el país en su historia reciente, sino que además se radicaliza aún más el discurso a tal punto que se afirma una ruptura total con las políticas neoliberales de los últimos 40 años. Para analizar los alcances efectivos de dicho discurso, se hizo un análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y se concluyó que en realidad los programas

contemplados no han sido estructurados a partir de un enfoque de derechos social. Todo lo contrario, se continúa con la ayuda asistencialista y principalmente económica del modelo neoliberal, y no se contemplan estrategias serias en mejora de infraestructura social que tenga una repercusión inmediata en un mayor bienestar social en el país. En ese sentido, se enunciaron algunas propuestas encontradas en la realización de esta investigación, que apuntan a un cambio a mediano plazo de la precaria situación actual.

Como última observación y enfocado a los eventos recientes del país y el planeta, se ve lejana una reducción de la pobreza y la desigualdad en México, cuándo menos en el corto plazo. Podemos afirmar que la razón de que en los últimos 30 años no se hizo nada por revertir estos rubros es que sencillamente no era el propósito del modelo económico, muy por el contrario, en la investigación se abona información suficiente para afirmar que el incremento en la brecha de desigualdad y pobreza es inherente al modelo neoliberal. Por otra parte, pese a que este nuevo gobierno ha reiterado su rechazo a dicho modelo, podemos afirmar que los esfuerzos realizados (que no han sido menores), siguen siendo insuficientes.

Anexo

Anexo 1. Tabla 8. Evolución de la pobreza por tipo de carencia 2008-2012

Indicadores	Porcentaje					Millones de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Pobreza										
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8
Privación social										
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0
Indicadores de carencia social	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3
Rezago educativo										
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6
Bienestar										
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0

Fuente: CONEVAL, Comunicado de prensa no.9

Referencias

- Adelantado, J. Noguera, J. Rambla, X. & Saez, L. (2006). Las relaciones entre estructuras y políticas sociales: Una propuesta teórica. En La política social en la transición (pp. 42-83). México: UNAM.
- Aguilar-Gutiérrez, G. (2016) ¿Por qué disminuyó la desigualdad en México? Análisis con los índices de Gini, Merah y Pesch 2000-2012 [versión electrónica]. Economía, sociedad y territorio, Vol. XVI (No. 52), 557-589.
- AMLO considera la desaparición del CONEVAL. (25 de julio de 2019). El Financiero. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-considera-la-desaparicion-del-coneval>
- Angeles, Luis. (1978). Crisis y coyuntura de la economía mexicana. México: El caballito.
- Aparicio, A. (2010). Economía mexicana 1910-2010: Balance de un siglo. México: Facultad de Economía.
- Brachet-Márquez, V. (2011). "Reformas de la salud en México 2000-2010: un balance y tres escenarios futuros", en Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo? (pp. 115-138). México: Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015) ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL? México: CONEVAL. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)
- Carrillo, J. (2009) El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevistas a Tomás Moulián. México: Perfiles
- Cárdenas, E. (1996) La Política Económica de México. 1950-1994. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cervantes, G. (1996). Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana. México: Comercio Exterior.
- Centro de estudios de las finanzas públicas. (2007). Plan nacional de desarrollo: escenarios, programas e indicadores. México: CEFP. Recuperado de:
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>
- Chang H. (2011). Pateando la escalera. México: Fundacion México social siglo XXI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015) ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL? México: CONEVAL. Recuperado de:
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)
- Cooper, Robert (1996) "The post-modern State and the world order" *Demos*, 19: 5-43.
- Cordera, R. & Provencio, E. (2016). Informe del desarrollo en México 2015. México: UNAM. Recuperado de:
<http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/26/d26.html>
- Cordera, R. & Provencio, E. (2018). Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024. Versión Ejecutiva. México: UNAM. Recuperado de:
http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas_VE.pdf
- Cordera, R. (2005). La política social moderna: del desarrollo a la compensación. México: UNAM.
- Díaz, D. Hoyo, A. & Marichal, C. (2017). Orígenes de la globalización bancaria: experiencias de España y América latina. España: Genuve ediciones.
- Díaz, J. Lüders, R. & Wagner, G. (2007). Chile 1810-2000: La República en Cifras". Chile: mimeo PUC.
- Dornbusch, R & Edwards, S. (1989). La macroeconomía del populismo en la América Latina. Bogotá: Banco Mundial.

- Esquivel, G. (2011, septiembre). Pobreza y trivialidades. Revista Nexos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=14458>
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (1999). Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. Santiago de Chile: McGraw-Hill international.
- Furtado, C. (1969). La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. México: Siglo XXI Editores.
- Garduño, R. Méndez, E. & Saldierna, G. (28 de julio de 2019). Las evaluaciones del consejo han sido muy útiles: partidos y BdeM. La Jornada. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/07/26/politica/006n3pol>
- Gobierno de la República. (2012). Pacto por México. Recuperado de: https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf
- Gobierno de la República. (2018). Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>
- Gobierno de la República. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Diario Oficial. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Gómez, A. (1978). Dinero, inflación y comercio exterior en México. México:CEMLA.
- Gómez, H. (2018). Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: el programa

nacional de solidaridad y la cruzada nacional contra el hambre. México: UNAM. Recuperado de:
<http://132.248.170.14/publicaciones/CID/C09.pdf>

- González, I. (2018). La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza [versión electrónica]. Documentos de trabajo IELAT. 109, 4-62.
- Gracida, E. (2002). El siglo XX mexicano: Un capítulo en su historia 1940-1982. México: DGAPA, Facultad de Economía, UNAM.
- Hobsbawm, E. (1962). Las revoluciones burguesas. Madrid: Guadarrama.
- Inostroza, A. (1979), "El programa monetario y la política de comercio exterior de la Unidad Popular", Chile: Panorama Económico.
- Keynes J. (1987). Las consecuencias económicas de la paz. Barcelona: Editorial Crítica.
- Krugman, P. (2009). De vuelta a la Economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008. Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Larraín, F & Vergara, R. (2001). La transformación económica de Chile. Santiago de Chile: Andros.
- Lerner, B. (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Marichal, C. (2010). Nueva historia de las grandes crisis financieras: Una perspectiva global, 1873-2008. México y España: Editorial Sudamericana.
- Martínez, I. (1998). El pacto de solidaridad económica: desinflación con más estancamiento. México: IIEC. pp.5-6.
- Najera, H. & Huffman, C. (2020). Estimación del costo de eliminar la pobreza extrema por ingreso en México, en tiempo del COVID. México: PUED/UNAM.

- Olgún, J. (2017). Medición multidimensional de la desigualdad: una propuesta para México (1984-2010). Tesis de Maestría. UNAM. Recuperado de:
<http://132.248.9.195/ptd2017/marzo/0757247/Index.html>
- Ornelas, J. (2006). La política de combate a la pobreza en México: 1982-2005. México: BUAP.
- Ortega, J. (2006). Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo. México: Foro Internacional.
- ONU. (1995). The Copenhagen Declaration and Programme of Action. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. Cambridge: Harvard University Press. Recuperado de:
<https://cronicon.net/paginas/Documentos/Piketty-El-capital-en-siglo-XXI.pdf>
- Ramírez, B. (2012). La política social del gobierno mexicano. En La crisis capitalista mundial y América Latina. Lecturas de economía política (pp. 331-349). Buenos Aires: CLACSO.
- Rockwell, L. (2012). La economía de Hitler. Alabama: Mises Institute. Recuperado de: <https://mises.org/es/library/la-econom%C3%ADa-de-hitler>
- Rodríguez, K. (2014) ¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del sexenio priísta (2012-2018) [versión electrónica]. Revista mexicana de análisis político y administración pública. Vol. III (1), 179-202.
- Rojas, C. (1994). La política social en México, 1989-1994: Una visión de la modernización de México. México: FCE.
- Romero, M. (2012). La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934-1945). México: Economía UNAM.
- Schatan, J. (2001), Pobreza y Desigualdad en Chile: Los hijos de 25 años de neoliberalismo. Chile: CENDA.

- Smith, A. (1994). La riqueza de las naciones (Libros I-II-III, y selección de los libros IV y V). Madrid: Alianza.
- Spicker, P. Álvarez, S. Gordon, D. & Ibarra, P. (2009). Pobreza: un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO-CROP. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9376.dir/06spicker.pdf>
- Tello, C. (1979). La política económica en México 1970-1976. México: Siglo XXI Editores.
- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009 [versión electrónica]. Economía UNAM, Vol. 7 (No. 10), 5-44.
- Torero, A. (1998). La obra de John Maynard Keynes y su visión del mundo financiero. España: S.L. Civitas ediciones.
- Uribe, M. (2011). Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo?, México: Porrúa.
- Urquidi, V. (1994). Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario. México.
- Wilford, D. (1977). Monetary policy and the open economy: Mexico's Experience. New York: Praeger Publishers.
- ----- (2008). Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008. México: CONEVAL. Recuperado de:
<https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/2532.pdf>
- ----- (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México: CONEVAL. Recuperado de:
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
- ----- (2013). Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2013. México: CONEVAL. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Caracterizacion_hogares_Cruzada.pdf

- ----- (2018). Glosario. México: CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- ----- (2019). Cruzada nacional contra el hambre: recuento 2013-2018. México: CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/PublishingImages/CNCH%20Recuento.PNG>
- ----- (2018). Salario mínimo histórico: 1877-2019. México: CONASAMI. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/salario-minimo-historico-1877-2019>
- ----- (2020). COVID.19 Americas' Regional Dashboard. Suiza: OMS. Recuperado de: <https://who.maps.arcgis.com/apps/dashboards/efb745c3d88647779beccb91c0e715f9>
- ----- (2020). Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. Suiza: OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-coviddtimeline>
- ----- (2020). Gráfica del coronavirus en México 16 de mayo: nuevo pico máximo de contagios con 2,437 casos en un día. México: INFOBAE. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/16/grafica-del-coronavirus-en-mexico-16-de-mayo-nuevo-pico-maximo-de-contagios-con-2437-casos-en-un-dia/>
- ----- (2020). México confirma el primer caso de coronavirus en el país. México: El país. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2020/02/28/actualidad/1582897294_203408.html