



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LA RECONFIGURACIÓN DEL
ESTADO MEXICANO DURANTE LOS
AÑOS OCHENTA Y SU IMPACTO EN
EL BIENESTAR SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

Abraham Rojas Olvera

TUTOR DE TESIS: Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame



MÉXICO, D.F.

OCTUBRE, 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PRÓLOGO

Cuando tomé la decisión de estudiar economía, no tenía realmente contemplado lo que implicaría hacerlo, si bien es cierto que tenía un panorama general de esta bien llamada ciencia cuando ingresé por completo al estudio de esta disciplina me llevé una enorme sorpresa: el “panorama general” con el que contaba no se comparaba en lo absoluto con los conocimientos que estaba adquiriendo, de hecho eran totalmente distintos. Ahora tras haber transcurrido 5 años por las aulas de la Facultad de Economía en la UNAM mi satisfacción de haber estudiado economía es categórica. La formación crítica, plural y progresista no la pude haber aprendido mejor en ninguna otra universidad.

La concepción de este proyecto está dedicada a mis padres, Antonio Rojas y Bibiana Olvera, pilares fundamentales en mi vida. Sin ellos, jamás hubiese podido conseguir lo que hasta ahora; su tenacidad y lucha insaciable han hecho de ellos el gran ejemplo a seguir y destacar, no solo para mí, sino para mis hermanos.

Gracias mamá y papá por los consejos y regaños, por educarme con principios y valores, por brindarme el mejor ejemplo del significado de ser hombre, por que a través de ustedes aprendí a tomar decisiones difíciles y con responsabilidad; pero sobre todo gracias infinitas por ese apoyo incondicional que me han brindado durante toda mi vida.

A mis hermanos, Antonio e Isaac, gracias por las experiencias que como hermanos hemos compartido y que han permitido fortalecer nuestros lazos afectivos; gracias por todo lo que, sin pedírselos, me han otorgado. Igualmente agradecer a mi tía Sofía por su total ayuda en todos los aspectos.

A todos mis amigos del “Cole Vasco” por todas esas vivencias únicas e irrepetibles que hemos compartido juntos y por todas las tristezas y alegrías por las que solemos pasar; a mis amigos de la universidad por estar juntos en este camino y por pertenecer a tan extraordinaria profesión; a todos y cada uno de ustedes gracias.

Asimismo, agradezco a Ud. Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame por haber confiado en mí y en mi trabajo como tesista; gracias por todo su asesoramiento, paciencia y tiempo que me brindó durante la realización de éste. Fue un gran eje en mi culminación como estudiante, sin sus comentarios y recomendaciones esta tesis no se hubiera concretado.

Agradecer también a la Mtra. Diana López Hernández por todas sus observaciones y por despejar dudas a lo largo de este proceso. Al igual que a los profesores sinodales por la participación en la revisión de este trabajo.

Por ultimo, pero no menos importante, quisiera agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme concedido una formación integral, no sólo académicamente sino como ser humano.

Abraham Rojas Olvera, octubre 2012

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO ANTERIOR A LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA	6
1.1 ANTECEDENTES	6
1.2 EL DESARROLLO ESTABILIZADOR	9
2. RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL	18
2.1 PANORAMA GENERAL	18
2.2 LOS AÑOS DE AJUSTE Y LA NUEVA RELACIÓN MERCADO-ESTADO	19
2.3 LA NUEVA TRANSICIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA SOCIAL	27
2.4 GASTO SOCIAL	311
3. LA POBREZA EN MÉXICO	40
3.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS	40
3.2 NUEVA METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO	41
3.3 EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LA POBREZA	47
3.4 PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE COMBATE	56
4. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL COMO ACTORES FUNDAMENTALES DEL BIENESTAR SOCIAL	65
4.1 ¿EFICIENCIA ECONÓMICA O BIENESTAR SOCIAL?	65
4.2 DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	75
CONSIDERACIONES FINALES	81
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	89

INTRODUCCIÓN

A partir de los años ochenta en México y el mundo se comenzó a configurar, lo que conformaría, un nuevo paradigma económico; impulsado por políticas dictadas por organismos supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que llegaron a concretarse con el llamado Consenso de Washington.

En primera instancia se dio paso a programas de ajuste como: la apertura externa y la reforma del Estado, que después dieron cabida a programas más amplios de reformas estructurales.

En México a partir de la crisis de la deuda de 1982 se abordó paulatinamente la crítica de la política económica del modelo de desarrollo anterior, por lo que el gobierno de Miguel de La Madrid se abocó a revisar y plantear los nuevos ajustes que la economía necesitaba

Los procesos de ajuste y reformas que en México acontecieron durante ese tiempo cambiaron el rumbo y el contexto en el que se desarrollaba la Política Social. Los procesos de reestructuración que se dieron a partir de los años ochenta, modificaron la concepción del Estado, de la misma forma como se vio modificada su intervención, en materia de bienestar social. Por lo tanto las acciones encaminadas hacia el progreso de la población, teniendo como principal objetivo la superación de la pobreza, se han visto transformadas principalmente por el viraje que acontece en la economía capitalista global, como sucede en los países llamados desarrollados.

Cuando se habla de la pobreza que existe en México se habla sobre aquellos individuos o conjunto de personas que no cuentan con los elementos necesarios para poder llevar a cabo una vida satisfactoriamente plena; es decir, su manera de vivir y de desarrollarse se encuentra limitada, lo que podría compararse con una vida llena de satisfactores y oportunidades de cualquier tipo que permiten a los individuos desenvolverse eficazmente dentro de una economía.

Asimismo las reformas estructurales implementadas, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, otorgaron prioridad a la consecución de una estabilidad macroeconómica que sentara las bases para acelerar el ritmo de crecimiento de la economía y aumentar las ganancias de productividad; esto, a su vez, permitiría promover el empleo en un marco de mayor equidad. El mecanismo de transmisión hacia mayores grados de equidad distributiva sería la creación de puestos de trabajo de baja calificación lo que tendría un doble efecto: ocupar a trabajadores desempleados y subempleados de los estratos con menores ingresos y reducir la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Sin embargo, la tasa de empleo fue menor en los noventa, aumentó el desempleo, creció la informalidad y las mejoras salariales beneficiaron principalmente a los trabajadores calificados.

Al no satisfacerse completamente las necesidades que se consideran básicas y esenciales se encuentran las personas en situación de pobreza inmersas en un círculo vicioso que no da paso a que se integren al ritmo de la economía de un país; sus capacidades están reprimidas y la fragmentación social es evidente y cada vez más grande.

Para que las personas que se encuentran en una situación de exclusión social puedan acceder a un mejor bienestar económico el Estado tiene que apuntalarse específicamente en la Política Social, la cual a través de un conjunto de acciones enfocadas hacia el bienestar social, del desarrollo de las capacidades y de la protección social, sirvan como medio para lograr el principal objetivo de esta política: el combate o superación de la pobreza. Y así poder insertar en el desarrollo económico y social, de una manera eficaz, a la sociedad o población objetivo; siempre teniendo en cuenta una visión en el largo plazo.

Es decir, el Estado juega un papel más que importante para crear el desarrollo que una sociedad necesita; aplicando las políticas públicas, que se consideren prioritarias, planteadas desde la política social. Estas políticas públicas se manifiestan a través del gasto, en este caso social, que efectúa el Estado. De esta forma se puede conformar una sociedad más justa e incluyente, es decir, una sociedad que, al ofrecer justicia social e igualdad de oportunidades para todos, contribuya a la construcción de ciudadanía. Si bien los gobiernos mexicanos han reconocido la pobreza y la marginación de un segmento considerable de la sociedad como un problema político fundamental, aún existen grandes deudas y olvidos en materia de desarrollo social.

Por eso es necesario replantear este objetivo y concebirlo no sólo como el combate a la pobreza en sí mismo, sino como el conjunto de instrumentos y políticas encaminadas a generar un desarrollo económico pero también social; de esta manera podrá dotarse de capacidades a la población que se encuentre en situación vulnerable para que su progreso no se dé sólo en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo, a través del impulso compuesto entre la sociedad y el Estado, y poder así, hacer frente a las eventualidades que se llegasen a presentar, como una crisis económica.

Durante los últimos años, las instituciones financieras internacionales que marcaron el rumbo de las reformas estructurales durante los años ochenta han recibido duras críticas. Las políticas de ayuda a los países menos desarrollados han sido cuestionadas tanto en su efectividad como en su utilidad.

A partir de estas críticas, han surgido nuevos ejes para pensar la cuestión del desarrollo y del bienestar, más allá de las tradicionales propuestas neoclásicas. Uno de los pilares en esta generación de caminos alternativos ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa ha desarrollado una serie de innovaciones en la forma de concebir el desarrollo. El nuevo enfoque propuesto, el *desarrollo humano*, se ha basado principalmente en la propuesta de Amartya Sen: la concepción del *desarrollo como libertad*.

Lo que se pretende demostrar con esta investigación es que, coincidiendo con el cambio de estrategia económica, ¿El Estado redefine su papel en la sociedad?, adelgaza vía un proceso de privatización e intenta corregir así su déficit público, por lo que ¿se manifiesta en algún deterioro del Estado de Bienestar existente, que constituye un capital para hacer frente a esta transición?

En sintonía con los procesos económicos actuales no se está otorgando la posibilidad a la población de obtener un mayor grado de desarrollo no sólo a nivel económico sino a nivel intelectual (capacidades), pues el Estado sólo proporciona ciertos servicios sociales para satisfacer parcialmente algunas de las necesidades básicas, deponiendo la gestión del Estado en última instancia. En este sentido ¿El estado ha perdido capacidades y fuerza para hacer frente al mal de la pobreza? Y si esto fuera así ¿Qué lo llevo a perder esa capacidad y

cómo se manifestó en la sociedad? Para delimitar un poco la investigación se utilizarán variables que atañen a la pobreza o medición de la pobreza, por ingresos y en su carácter multidimensional, así se podrá tener un panorama amplio para corroborar la certeza de los aciertos o yerros que ha tenido el Estado en sus acciones para brindar un mejor y mayor bienestar a la población.

Bajo este contexto, es primordial que la estrategia económica tome un rostro más humano, que no sacrifique a la población de escasos recursos ante la transición económica o ante vicisitudes económicas, es necesario que se asigne prioridad a la inversión en recursos humanos y no solamente a la producción.

El primer capítulo de este trabajo se centra en identificar, de manera breve, lo que aconteció en el periodo del llamado desarrollo estabilizador que antecede al periodo de las reformas estructurales de los años ochentas. Este periodo se caracteriza por concentrar su estrategia de desarrollo principalmente en la industrialización del país manteniendo la estabilidad en el nivel de precios. Sin embargo, a ese propósito se supeditaron otros sectores de la economía, como el agrícola, acentuándose cada vez más los problemas estructurales que se venían vislumbrando. La política social sirvió sólo como paliativo a los problemas reales que se presentaban, el incremento de la población urbana planteaba nuevas necesidades al igual que los campesinos que no se insertaban de manera formal al desarrollo de ese tiempo.

El segundo capítulo se refiere al periodo que da inicio en los años ochenta, en el que se presentaron las reformas estructurales y el cambio de modelo económico, se pensó que la mejor vía para solucionar las complicaciones que se venían presentando de años atrás sería la modificación del modelo de política económica, se puso en duda la efectividad del modelo de sustitución de importaciones que se había aplicado. El proceso de reformas fue alentado por el surgimiento de la globalización y por los organismos internacionales. Con ello se comenzó a delinear lo que sería el nuevo papel del Estado dentro de la economía, ante este panorama la mejor forma de comprobar la incidencia de un gobierno en la sociedad es a través del gasto social que efectúa, se corrobora que éste cae durante los ochenta debido a la respuesta ante la crisis de la deuda, sin embargo a comienzos de los años noventa, cuando existía mayor estabilidad macroeconómica, surge un repunte en el

gasto social generado principalmente por el nuevo pacto social del Estado. Así pues, la economía mexicana comenzó a tomar un nuevo rostro, enfocado al mercado.

El tercer capítulo aborda lo concerniente al tema de la pobreza en México, se comienza definiendo el termino pobreza tomando en consideración definiciones de organismos internacionales para después compararla con la definición que se emplea en México elaborada por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que resulta ser más integral y específica para el caso de México, junto con esto se examina la nueva metodología multidimensional de medición de la pobreza, así como las tres líneas de pobreza planteadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Es importante estudiar el comportamiento que ha tenido la pobreza en México, para conocer qué características presenta y por qué se ha presentado de esa forma, al mismo tiempo que es idóneo conocer que programas han llevado a cabo las autoridades para tratar de dar solución a esta problemática social.

El cuarto, y último, capítulo se refiere al papel que ha tomado tanto la política económica como la política social en el debate de la políticas públicas enfocadas, particularmente, al bienestar social; se busca evaluar la función que han tenido la política económica y la política social en la economía mexicana. En un contexto en el que la política económica se ha centrado en la búsqueda de la eficiencia económica y en el que la política social ha sido subordinada esta eficiencia económica, supeditando sus objetivos y mermando sus resultados. Bajo este contexto se presenta un punto de inflexión donde resulta necesario plantear la posibilidad de que tanto la política social como la política económica actúen de forma sincronizada, o en otras palabras que el desarrollo social y la eficiencia económica se conviertan en un objetivo conjunto, es así que tomando como base el pensamiento de Amartya Sen se concuerda con el planteamiento de una nueva estrategia de desarrollo donde se incorpore el desarrollo humano como principal propósito de cualquier crecimiento económico.

1. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO ANTERIOR A LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA

1.1 Antecedentes

Es necesario, para tener un análisis más completo, comprender lo que antecedió al periodo de los años ochenta, es decir, abordar de manera general el periodo comprendido durante principios de los años cincuenta y finales de los años setenta; conocido como el periodo del Desarrollo Estabilizador.

Durante este periodo, la intervención y ejecución del Estado, se centro en una política económica y social basada en la estabilidad y crecimiento. Posteriormente se le conoció como el Desarrollo Estabilizador, ya que uno de los propósitos fundamentales era detener las presiones inflacionarias.

El Estado comenzó esta nueva fase de intervención dada a finales de la primera etapa de sustitución de importaciones, es decir a partir de principios de los años cincuenta; donde se sustituyen principalmente bienes de consumo no duradero y se importan bienes intermedios de origen industrial y bienes de capital. Las divisas para financiar tales importaciones se obtuvieron mediante las exportaciones agrícolas gracias a la modernización del sector y a las políticas agropecuarias implementadas durante el cardenismo.

Precisamente durante estos años en México se comenzó a concebir un nuevo proyecto de desarrollo, inclinado principalmente en la industrialización del país, que ofrecería a la nación su ingreso a la modernidad, así mismo, se remodelaría el pacto social, incorporando a las clases sociales y a los grupos organizados en este nuevo proyecto de nación. El gobierno logró grandes consensos entre los diversos agentes económicos, para poder negociar y llegar a acuerdos, cada uno de estos agentes sabía el papel que le correspondía articulando sus propios intereses.

A los empresarios se les estimuló fehacientemente para que sus inversiones fueran cuantiosas y así proveer de empleo a la creciente población urbana, al mismo tiempo que se le otorgaba gran prioridad a la industrialización del país para lograr el desarrollo. Para los obreros era necesaria una estabilidad laboral para no incurrir en disturbios, asimismo del fortalecimiento de la relación de trabajo para garantizar la estabilidad política. A los productores del campo se les garantizó precios adecuados y remunerativos por sus cosechas, además de motivarlos a diversificar su producción. A la clase media naciente era necesario dotarla de servicios educativos y de salud básicos, para ofrecer un horizonte de progreso que ampliara sus expectativas.

El nuevo pacto estaba enfocado principalmente hacia el sector privado, si bien éste no intervendría abiertamente en la toma de decisiones económicas fundamentales, su responsabilidad y obligación era la de invertir y producir, para después obtener beneficios. Ya que era necesario que este nuevo pacto se compatibilizara con el crecimiento de la economía y la estabilidad financiera, así, se profundizó la inequidad en la distribución de la riqueza, al dotar de mayores oportunidades y subsidios a los grandes empresarios, todo en pro del desarrollo nacional.

El aparato proteccionista comenzó con una serie de restricciones hacia la entrada de algunos bienes procedentes del extranjero, a través de la elevación de aranceles en ramas industriales; con el paso de los años este esquema incluyó cada vez más áreas de la economía, sobre todo bienes de consumo final. Esto llevó a que la economía comenzara un sistema de sustitución de importaciones, en donde se producía lo que anteriormente se importaba, con el propósito de estimular la economía y ahorrar divisas.

Para que esta política tuviera éxito el Estado desarrolló una gran inversión en infraestructura básica, como carreteras; al mismo tiempo que otorgó subsidios a los industriales para que pudieran tener un mejor impulso en su proceso productivo y así coadyuvar al progreso económico, en detrimento de la cada vez menor inversión en el sector agropecuario, pues el gobierno consideró que la agricultura ya había alcanzado un desarrollo suficiente, para que apoyara al sector industrial. Justamente, la proporción de inversión destinada al fomento agropecuario fue disminuyendo gradualmente, mientras que la de fomento industrial se incrementaba cada vez más.

La política económica emprendida buscó, entre otros factores, principalmente evitar presiones sobre el nivel de precios, el tipo de cambio o todo aquello de índole financiera que pudieran generar desequilibrios. En esta perspectiva una condición para tener acceso al crecimiento rápido y sostenido era terminar con el crecimiento de los precios y la inestabilidad de los indicadores financieros. La inflación baja provino del estricto control de las finanzas públicas; los pequeños déficit presupuestarios se financiaban con un crecimiento moderado de los préstamos externos. A su vez, los pequeños déficit presupuestarios se debieron al firme control del gasto público y no a la elevación del monto de los impuestos.

Las condiciones económicas y sociales internas y el clima externo propicio, fueron aprovechados por el Estado, llegando a tener gran éxito desde el punto de vista del equilibrio de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior. “Esta combinación sin parangón en América Latina singularizó el caso mexicano, apareciendo como un milagro económico, que permitió posponer los desequilibrios económicos latentes y atemperar el deterioro social”.¹

Sin embargo ya se comenzaban a presentar deterioros en el sector externo, y en las finanzas públicas que presionaban al equilibrio; los cuales obstaculizaron la acción del Estado para dinamizar el crecimiento. Tomando en consideración algunos efectos que desestabilizaban a la economía durante ese periodo como, la recesión de 1953, la devaluación de 1954 y el primer pacto de estabilización con el FMI se mostraba la necesidad de emprender una nueva fase del desarrollo económico.

La economía ya no crecía como se esperaba. La sustitución de importaciones ya no era sencilla porque había que seguir hacia bienes intermedios y de capital. La vía para crecer no era tan clara, pero algo sí era seguro: el interior era la clave. La salida ante esta coyuntura fue expandir el déficit público y la deuda externa, la rigidez que la estructura fiscal presentaba, obligó al Estado a utilizar como medio de financiamiento el endeudamiento público externo de manera creciente. Es así como entre 1954 y 1958 la lucha entre los distintos grupos sociales se orientó hacia una vía para emprender el crecimiento sostenido,

¹ Ayala, Espino José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988, p. 333.

que alejara a la economía de la inestabilidad; se tuvo como eje seguir el camino de la industrialización y la modernización de las estructuras sociales y económicas, de modo que la economía alcanzará autonomía respecto a las fluctuaciones externas, fortaleciendo el crecimiento interno.

Los apoyos por parte del Estado se siguieron centrando en la industrialización y el sector privado, a través de una política favorable de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, no obstante las demandas sociales sólo se atendieron de manera selectiva a través del gasto público.

Por lo tanto la nueva capa de industriales fue la más beneficiada de los apoyos gubernamentales que finalmente logró el dominio de la estructura de poder; el proceso dio a partir de la contención salarial, fijando barreras arancelarias y favoreciendo al capital extranjero. Por lo tanto en sus propios términos el desarrollo estabilizador fue un éxito, en gran parte debido al apoyo que el Estado otorgó, pero también a factores externos: la economía mundial se encontraba en relativa estabilidad financiera y monetaria; y a los antecedentes inmediatos del comportamiento de la economía: el desarrollo de los años cincuenta permitió acelerar el proceso de industrialización y también la maduración de grandes proyectos de obras públicas que se venían gestando desde los años treinta.

En sintonía, el Estado tuvo la capacidad de paliar las demandas sociales y de esta manera mantener un nivel del gasto público bajo y orientado hacia la inversión productiva, si bien el gasto social aumentó, fue insuficiente frente a las demandas provenientes de la mayor urbanización e industrialización y, en general de una población en rápido crecimiento.

1.2 El Desarrollo Estabilizador

El Desarrollo Estabilizador correspondió a un desarrollo económico acompañado de una estrategia de sustitución de importaciones de bienes durables, que repercutió en la conformación de una estructura de relaciones sectoriales, enfocadas al mercado interno. Que significaba integrar todas las actividades productivas principalmente en bienes

intermedios y de capital, subordinando el resto de la economía al desarrollo industrial, principalmente al campo.

El éxito se debe a la conjunción de complejos factores externos e internos; el Estado pudo comprometerse en el proceso de acumulación de capital, ya no como promotor sino como conductor del desarrollo, sin recurrir a una política de expansión fiscal debido a que: tuvo la capacidad de mantener un límite de las demandas populares, ya que la mayoría del gasto estaba orientado a la producción y, porque el mercado local de capitales se movilizó y canalizó el ahorro interno y externo para poder financiar la expansión de la economía.

Para ello fue necesaria una gran inversión pública en infraestructura básica, como carreteras, y electricidad; al mismo tiempo que se otorgaron contribuciones a los industriales para que pudieran tener un mejor impulso a su proceso productivo y así coadyuvar al desarrollo nacional, en detrimento de la cada vez menor inversión en el sector agropecuario.

En efecto el sistema tuvo gran éxito, en un principio, ya que permitió generar un desarrollo industrial interno amplio a la vez que se creaban más y mejores empleos con una buena remuneración, al mismo tiempo que estimuló la inversión extranjera directa. Sin embargo la situación se tornaba un poco diferente cuando se comenzó a transitar a la nueva etapa dentro de este modelo, al presentarse condiciones que alterarían el funcionamiento y ejecución del mismo.

Una de estas condiciones, que el modelo seguido reforzó, fue la estructura oligopólica de mercado, ya que la propia legislación estableció indirectamente barreras a la entrada al cerrar la frontera a la competencia extranjera, por lo que existían incentivos para que se establecieran cualquier número de empresas para satisfacer el mercado interno a cualquier precio y calidad.

Al subordinarse la inversión pública así como los subsidios al sector agropecuario, al desarrollo de la industria “la calidad y precios de los productos no era competitivo y escondía ineficiencia, altas tasas de ganancia, reforzamiento de la estructura oligopólica y debilitamiento gradual de las finanzas públicas, a costa del consumidor y de la sociedad en

general”.² Es decir, el proteccionismo no tuvo un sentido exportador que lo hiciera más competitivo internacionalmente, lo que propició una falta de competencia en el mercado y una persistente ineficiencia en el sistema productivo.

El intento de mantener y expandir el sistema proteccionista hacia bienes de capital favorecía que el sistema fuera cada vez más ineficiente, debido a que la concentración oligopólica era mayor en este sector. Ya que para lograr esta expansión era necesario un proceso de realización diferente, en comparación con los bienes no durables, se demandaría más capital lo que a su vez incrementaría las importaciones y repercutiría en la cuenta corriente provocando un déficit comercial que tendría que ser absorbido por el Estado generando desequilibrios en materia económica.

Aquí es donde se encuentra un punto de inflexión pues se pensó que lo más conveniente en ese momento era haber iniciado la apertura comercial para eliminar el sesgo antiexportador y obligar a las empresas a ser más competitivas. Sin embargo se reforzó la política proteccionista, estableciendo la política de “mexicanización” creando empresas paraestatales enfocadas en alcanzar la producción de bienes intermedios y de capital. De esta forma el gobierno prosiguió durante los años sesenta con la política de sustitución de importaciones, dejando, en lo posible, de lado a la inversión extranjera con la finalidad de mantener el rápido crecimiento industrial durante estos años.

Otra fuente de debilidad que se percibió durante los años sesenta y que representó un papel fundamental en el desarrollo económico, fue la brecha creciente entre el ahorro interno y la inversión, que se ha tenido que cubrir con recursos del extranjero. Por lo que las posibilidades de la economía para abastecerse de recursos respecto a la inversión fueron decreciendo gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo.

Esta brecha se vio acrecentada principalmente por el debilitamiento del sector exportador que no permitió que se generaran las divisas necesarias para financiar las importaciones, así como la tendencia del sector público a gastar más de lo que ingresaba aunado a la falta de una eficiente recaudación tributaria. Obteniendo su financiamiento, principalmente, a través de la colocación de bonos gubernamentales hacia el sector privado.

² Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México, FCE, 1996, p. 69.

Pero uno de los factores más importantes que asistió a este debilitamiento del modelo proteccionista fue el deterioro del sector agrícola, que se debió, principalmente por la descapitalización del propio sector, la inversión federal destinada al fomento agropecuario disminuyó. Los incentivos a invertir en este sector se contrajeron ocasionado por mantener fijos los precios de garantía por prolongado tiempo aunado al rápido crecimiento de la población rural que provocó que los rendimientos y la productividad del campo cultivado decreciera por lo que se tuvo que importar granos para satisfacer la demanda nacional, presionando la balanza de pagos y el tipo de cambio.

Cabe mencionar que la política de combate a la pobreza en el campo llevada a cabo durante este periodo se enfocó, básicamente, a la ampliación de la tenencia de las tierras por parte de los campesinos, ya que “el origen de la pobreza en el campo radica fundamentalmente en la distribución de la tierra”.³ Es cierto que el crecimiento de la población rural incrementó la densidad sobre la tierra propiciando que la mayoría de los propietarios sólo tuviera acceso a predios minúsculos, con estas condiciones el campesino se dedicó sólo a producir para el autoconsumo dejando atrás la preocupación de mejorar sus rendimientos y su productividad.

Para tratar de aminorar esta situación las autoridades se vieron obligadas a subsidiar el campo por diversos medios para tratar de elevar el bienestar de las familias; el principal instrumento de subsidio fueron los precios de garantía, que buscaban fomentar una mayor producción e incrementar el ingreso de los campesinos. La política de mantener estos precios fijos trajeron como consecuencia la reducción de los incentivos a invertir, lo cual aunado a la inseguridad de la tenencia de la tierra, desestimuló aún más la inversión en el campo.

Era necesaria la creación de una clase media que sostuviera y fortaleciera la inversión hacia el campo, ya que sólo ellos podrían generar inversiones importantes en diversos sectores de la economía. Por lo tanto no se requiere que el sector rural sea un ahorrador neto sino que la transferencia de recurso provenga del resto de la economía. Durante este periodo “la población urbana en México pasó de representar 50.7% en 1960 a 57.8% en 1970. En

³ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México, FCE, México, 1998, p. 278.

términos absolutos, la población urbana se incrementó de 17.7 millones a 27.3 millones durante el periodo”.⁴ Es decir, sí existió un crecimiento de la clase media que vino participar en gran parte en el ingreso nacional en estos años, aunque la participación de las familias más pobres se deterioró, a pesar de que el gobierno impulsará una serie de programas social, que si bien mejoraban su nivel de vida no incidían directamente sobre el ingreso.

Desde luego, la migración del campo a la ciudad se dio por falta de oportunidades en este sector y por el crecimiento mismo de la población, pero esta situación acabó por engrosar con el tiempo la miseria en las ciudades y por pauperizar a un gran segmento de la población mexicana que se quedó en el campo, al no planear de manera adecuada una política social integral donde la población pobre o rural conformara parte de esa naciente clase media durante ese momento.

Queda claro que durante estos años se logró un desarrollo en el país, que sin duda algún, constituyó un periodo de elevado crecimiento económico, con estabilidad financiera. “Entre 1958 y 1970 el crecimiento real promedio anual del PIB fue 6.8%, mientras que la inflación anual se ubicó en promedio en 2.5%”.⁵ México era una de los países con mejor desempeño durante esa época.

A pesar de ello, el efecto del desarrollo estabilizador en la lucha contra la pobreza no fue del todo satisfactorio. El problema de la pobreza era, y es, un grave problema en México que su abatimiento debe formar parte sustancial de la política económica. Ortiz Mena argüía que pretender reducir la pobreza sin un sustento de estabilidad y crecimiento económico sostenido resultaría ilusorio. La estrategia de abatimiento a la pobreza debe consistir en lograr la plena incorporación de los grupos de menores recursos a la clase media, y la ampliación de esta clase requiere indefectiblemente de un crecimiento económico estable.

Una característica que arrojó este periodo fue la asociada con el gasto público, ya que un bajo coeficiente tributario dejaba un margen pequeño para los gastos sociales.

⁴ *Ibidem* p. 281.

⁵ *Ibidem* p. 286.

Precisamente, graves problemas surgieron, principalmente en educación y salud inmediatamente cuando se aceleraba la tasa de crecimiento de la población.

La educación primaria y secundaria no mejoró del todo con respecto al pasado, ya que el crecimiento de las instalaciones y del personal docente fue menor que el incremento de alumnos inscritos. Ayala arguye que los maestros promedio por escuela aumentaron a cuatro en la década de los sesenta, y los alumnos por maestro aumentaron en un promedio de 46 para el mismo periodo. En crecimiento de la población no fue compensado con el crecimiento de la capacidad instalada de escuelas.

En lo referente a la salud, hubo avances insuficientes. Los asegurados por el IMSS aumentaron a un ritmo mayor que la población entre 1954 y 1970, un 9% de la población asegurada. Con la creación del ISSSTE se incorporó un porcentaje más, en 1970 significó 2.7% del total. Sin embargo la mejoría fue relativa, pues apenas se llegaba a atender a 22% de los habitantes del país a pesar del incremento en el empleo formal.

Se encuentra, así, una política de inversión pública benéfica solo para aquellos sectores que estimulen al conjunto de la economía, implicando un alto costo social en términos de concentración de ingresos, desigualdad y de concentración territorial; ya que la mayoría de la inversión se canalizó, casi, exclusivamente al Distrito Federal, reforzando la tendencia del gasto hacia zonas urbanas arraigando el desequilibrio regional y el gigantismo urbano.

Es cierto que en el país no se experimentaron crisis externas que alteraran fuertemente la entrada o salida de capitales, y que llevarían a un ajuste de la política monetaria o choques en el tipo de cambio que impactaran en la inflación o en los precios relativos con el exterior. Es decir, se logró la estabilidad gracias a las condiciones externas favorables del momento y no a condiciones generadas internamente, como pudiera ser la adecuada ejecución de la política económica. Entonces significa que “la disciplina fiscal es más bien una condición necesaria, más no suficiente, para mantener la estabilidad de precios y cambiaría en el país, por lo que las fluctuaciones externas normalmente resultan nefastas para la estabilidad interna”.⁶

⁶ Cárdenas, Enrique, *op. cit.* p. 83.

Es decir el abatimiento o no de la pobreza se encontraba supeditado a la estabilidad macroeconómica, sin dar cuenta de que esta última se encontraba estrictamente ligada a causas ajenas a la economía nacional. Se dependía, de alguna manera u otra, del equilibrio externo para el actuar de la política económica. En cambio Ortiz Mena planteaba que desafortunadamente, ese desarrollo económico sostenido, necesario para la ampliación de la clase media y para el abatimiento de la pobreza, sería interrumpido a raíz de un cambio de fondo de política económica durante los años setenta.

Es así que la crisis del sector agropecuario, la falta de una reforma fiscal y el consecuente estancamiento del sector exportador que no pudo contrarrestar las importaciones crecientes, dio paso a un crecimiento del déficit fiscal afectando la cuenta corriente de la balanza de pagos, y por supuesto la estabilidad económica.

Por no hacer las reformas necesarias a su debido tiempo, el déficit público se incrementó considerablemente trastocando la inversión productiva en el país, ensombreciendo, así, el crecimiento sostenido llevado anteriormente. El mismo secretario de hacienda así lo consideró, al decir que era necesario incrementar las exportaciones, admitir más inversión extranjera, proteger los precios y calidad e los productos mexicanos proveídos por empresa extranjeras y aumentar los ingresos públicos, todo ello, para no romper el equilibrio externo y caer en una espiral inflacionaria que llevaría, entre otras cosas, a un deterioro de los salarios reales y a un incremento de la pobreza.

En síntesis se podría afirmar que el desarrollo estabilizador originó un crecimiento sostenido en la economía, pero al mismo tiempo generó una diversidad de problemas estructurales que se vislumbraban a través del comportamiento de la producción y de las relaciones sociales: el estancamiento agrícola, la industrialización sesgada, las disparidades regionales, la escasa atención hacia la mala distribución del ingreso y la pobreza. Esta estrategia, de estabilidad de precios y del tipo de cambio, generaba el crecimiento deseado pero a altos costos.

México como nunca antes se encontraba en una senda de desarrollo, estabilidad y paz social⁷ que contaba además con un mercado protegido. Todo esto resultó muy atractivo para los inversionistas extranjeros, que vieron en el país la posibilidad de obtener grandes ganancias. Sin embargo el capital extranjero vino a trastocar la industria nacional, ya que en algunos casos venía a establecerse haciendo una inversión física o ampliaciones productivas, pero en otros simplemente se incorporaba a un negocio que se encontraba funcionando. Lo que de alguna manera un otra no creaba nuevo capital, sino que utilizaba el ya instalado.

Para 1960 la protección ya no se justificaba para muchas ramas de la industria, aunque se continuó a lo largo de la década protegiendo la ineficiencia que se generaba, con ello se multiplicaron las ganancias de unos cuantos en deterioro del consumo de la población y de la productividad eficiente.

Bien lo menciona Carlos Tello, que la protección industrial es necesaria y conveniente para el proceso de desarrollo de una nación, sin embargo lo que no conviene es tener un proteccionismo mal instrumentado sin reglas ni tiempos definidos, para después librarse de él.

La política de sustitución de importaciones tal y como se instrumentó en México, que buscaba reducir la dependencia de la economía nacional respecto de los bienes provenientes del extranjero, al final terminó causando mayor dependencia y rigidez respecto a las importaciones.

En efecto, se originó desequilibrio fiscal y externo, que se convirtieron en obstáculos a la acción del Estado para dinamizar el crecimiento. El primero al limitar el manejo de la demanda agregada; y el segundo que impidió, debido al incremento progresivo de las importaciones, contar con una fuente de financiamiento suficiente.

⁷ El año de 1968 fue particularmente difícil, el movimiento estudiantil surgido en julio, al adquirir grandes dimensiones, generó una situación social y política sumamente delicada. En ese momento México comenzaba a desarrollarse dentro de la escena internacional más aún porque era sede de los Juegos Olímpicos y era de vital importancia dar una imagen al exterior de desarrollo y civilidad. El gobierno, para tratar de dar solución al movimiento optó por una postura transigente, el 2 de octubre ante miles de asistentes a un mitin en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco comenzaron a surgir disparos de bala, el desenlace fue desolador. Después del 2 de octubre las movilizaciones prácticamente desaparecieron. Los Juegos Olímpicos se inauguraron el 12 de octubre y se desarrollaron sin contratiempos.

Ya hacia el final del periodo la política comercial y del tipo de cambio se tornaba cada vez más incompatible, los aumentos del salario real en exceso del crecimiento de la productividad amenazaban la estabilidad de los precios, mientras que la restricción del gasto público provocaba problemas sociales. Era necesario que la política económica se reformara, ya que se apreciaba la fragilidad del equilibrio macroeconómico, así como sus peligros si se llegase a perder.

La acumulación de la deuda externa fue haciendo crecer el monto de su servicio ya que había que pagar una cantidad mayor de interés. Para fines de los años sesenta, los montos relativamente pequeños de deuda que se contrataban empezaron a ser insuficientes. Ante esta situación el gobierno emprendió una política de corte populista generando montos mayores de gasto que requirieron un mayor endeudamiento. Sólo el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo permitieron que esta política populista se prolongara por más tiempo profundizándose la brecha entre ahorro interno e inversión. Cuando los flujos prestables del exterior cayeron repentinamente durante el decenio de los años ochenta, estalló la crisis de la deuda se hizo evidente los excesos de gasto que se habían conformado una enorme cantidad de deuda externa.

2. RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL

2.1 *Panorama general*

La sustitución de importaciones industriales durante 1940-1970, desempeñó en la economía mexicana un papel estratégico en el proceso de crecimiento económico ya que fue el factor dinámico del crecimiento industrial durante esas tres décadas. Sin embargo la estrategia aplicada para lograrlo afrontó obstáculos importantes que se interponían al desarrollo del país, pero en cambio relegó o subestimó la magnitud de otros, ya para finales de los sesenta se mostraban signos de debilidad ocasionados principalmente por que se dependía de la capacidad de importación en otros sectores de la economía, puesto que el modelo no incluía la exportación de los que se estaban sustituyendo. Otro factor de estancamiento es que al orientarse a satisfacer la demanda del mercado interno (el cual se encontraba estancado) limitaba sus posibilidades de crecimiento y finalmente no se llevó a la práctica las modificaciones necesarias del modelo, para pasar de la sustitución de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital.

Sin dejar de lado la crisis que se suscitó en el ámbito externo en los años setenta cuando se produjo el primer shock de los precios del petróleo, siendo México un importador neto de crudo, lo que junto con la caída de la demanda externa, acrecentó las restricciones de la balanza de pagos sobre el crecimiento económico. Aun pese al control sobre las importaciones y a la aplicación de aranceles, “en 1976 las presiones sobre la balanza de pagos obligaron al gobierno a depreciar el peso casi en 100%, abandonando así la paridad cambiaria que no había variado a lo largo de más de 20 años”.⁸ Aunque la gravedad de la crisis se vio socavada al anunciarse que en México se contaba con grandes reservas de petróleo. “Sin embargo, hacia fines de los años setenta había ya algunas señales inquietantes. La inflación se había estabilizado en torno al 18% y nada indicaba que fuese a

⁸ Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, “México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coordinadores), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, El Trimestre Económico, No. 99, FCE-UNAM, México, 2008, p. 59.

bajar. Los pagos por concepto de intereses iban en aumento al elevarse de manera sin precedentes las tasas de interés nominales en los mercados de crédito internacionales”.⁹

Es así como condiciones tanto internas como externas vinieron a trastocar el crecimiento económico sostenido durante este periodo, los márgenes de endeudamiento y el creciente desequilibrio fiscal afectó cada vez más el correspondiente desequilibrio entre oferta y demanda, lo que acentuó las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo.

En general la característica principal de la economía mexicana durante el periodo de sustitución de importaciones fue la confluencia del manejo de los diferentes instrumentos hacia la consecución de un objetivo central: el crecimiento económico, sin buscar en esencia el equilibrio macroeconómico.

2.2 Los años de ajuste y la nueva relación mercado-Estado

La economía mexicana entró en crisis en 1982 cuando el Banco de México tuvo que retirarse del mercado cambiario y el peso experimentó una abrupta devaluación que llevó el tipo de cambio de 22.50 a 48 pesos por dólar¹⁰; sin embargo esta crisis vino a presentarse en un contexto donde el conservadurismo político era prominente donde se transitó paulatinamente de la crítica de la política económica llevada a cabo en ese momento, al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior, y en donde los principales países desarrollados implementaron políticas que fueron impulsadas por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y que habrían de cristalizar, una década más tarde, en el llamado consenso de Washington.

En 1989, el Instituto de Economía Internacional llevó a cabo una reunión en Washington con ministros de economía de países latinoamericanos y representantes de organismos financieros internacionales, en esta reunión John Williamson presentó el documento titulado “What Washington Means by Policy Reform”, en donde Williamson planteó un conjunto de reformas de política económica recomendadas, principalmente, para las economías latinoamericanas, las cuales estaban transitando por una crisis.

⁹ *Ibidem* p. 60.

¹⁰ Cordera, Rolando y Lomeli, Leonardo, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)”, en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 84.

Las recomendaciones del consenso de Washington eran:¹¹

- 1) Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 2% del PIB.
- 2) Establecer prioridades de gasto público, es decir, eliminar todos los subsidios.
- 3) Incrementar el ingreso fiscal, al ampliar la base gravable.
- 4) Liberalizar las tasas de interés.
- 5) Establecer un régimen flexible del tipo de cambio.
- 6) Liberalizar el comercio exterior.
- 7) Liberalizar los flujos de inversión extranjera.
- 8) Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia.
- 9) Desregular para promover la competencia.
- 10) Garantizar los derechos de propiedad.

Por medio de las recomendaciones antes mencionadas se decía que los países de Latinoamérica podrían resarcir el comportamiento errático de sus economías. Cabe mencionar que ya desde mediados de los ochenta en América Latina se comenzó a modificar la estrategia de desarrollo para ser reforzada en aspectos como la liberalización financiera y la reducción de la presencia estatal en la economía en general, esta reorientación fue la respuesta a la crisis de la deuda en 1982, provocada por el incremento de la deuda externa aunado al incremento de las tasas de interés y la severa restricción al financiamiento internacional.

Este cambio radical de estrategia de desarrollo se generó debido a que las instituciones financieras internacionales y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretaron el colapso de sus economías como una prueba de que la estrategia seguida anteriormente, la de sustitución de importaciones e industrialización, había alcanzado su agotamiento. Se hacía mención a las distorsiones generadas por este modelo de desarrollo, consecuencia de la mala asignación de recursos, así como la ineficiencia del sector público que generaba inflación, dados los déficit fiscales resultantes de la baja recaudación tributaria combinada con un excesivo gasto público. Fue de esta manera como se transitó paulatinamente de la crítica de la política económica al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior.

¹¹ Moreno-Brid, Juan Carlos, *et.al.*, “El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, en *Perfiles latinoamericanos*, No. 25, diciembre 2004, p. 151.

“En consecuencia, desde mediados de los ochenta, y con énfasis en los noventa, se aplicaron reformas macroeconómicas radicales en línea con el Consenso de Washington a fin de colocar el sector privado como motor central del proceso de inversión, eliminar los subsidios y abrir los mercados (financieros y de bienes y servicios) a la competencia externa. Con ello se esperaba transformar la estructura productiva latinoamericana de manera que pronto fuese capaz de competir exitosamente en los mercados mundiales”.¹²

Empezaba a delinearse lo que James Galbraith llamaría “el crimen perfecto” de la crisis de la deuda, donde deja claro que “... es un proceso de integración que se llevó a cabo bajo circunstancias financieras insostenibles, gracias al cual la riqueza fluyó de países pobres, a los estratos financieros superiores de los países más ricos principalmente [...] fue la menor intención de los países ricos de asumir alguna responsabilidad ... ha sido, pareciera, un crimen perfecto”.¹³

En México durante la administración de Miguel de la Madrid se llevaron a cabo programas de ajuste para tratar de dar solución a la crisis de la deuda, sin embargo a excepción del Pacto de Solidaridad Económica, no obtuvieron gran éxito. Este último logro mantener el control concertado de precios ya que tanto el PIRE (Programa Inmediato de Recuperación Económica, 1982-1984) como el PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica 1984-1986) llevaron a cabo un recorte sin precedente del gasto público provocando la contracción del PIB.

A partir de ello se comenzó a cuestionar la efectividad del programa de desarrollo que se llevaba a cabo por lo cual se empezó a acelerar el cambio estructural, ya que era necesario sustituir el modelo anterior por uno que hiciera frente a la restricción fiscal y externa y de esta manera recuperar el crecimiento. Si bien es cierto que las políticas ortodoxas recomendadas por organismos multilaterales, política monetaria y fiscal restrictiva, atacarían la inflación y el déficit público, éstas lo harían a costa del crecimiento económico y el empleo, acompañados de una enorme salida de capitales.

¹² *Ibidem*, p. 152.

¹³ Citado en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, *op. cit.*, 2008. p. 88.

Así se comenzó delinear lo que sería el nuevo papel del Estado dentro de la economía, se definió la economía mixta como un régimen de coparticipación del Estado y del sector privado y social en las actividades económicas que constituye la base del desarrollo y se precisaron las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado. En pocas palabras, el Estado dejó de ser el promotor del desarrollo nacional.

Ya para 1985 las entidades paraestatales tan sólo eran 700, de las 1155 que había en 1983, y en cuanto a la liberalización comercial entre 1983 y 1984 se redujo la sustitución gradual de permisos previos de importación por aranceles y se aceleró cuando en 1985 México inició negociaciones para formar parte del GATT. Entre 1985 y los primeros meses de 1988, la economía mexicana pasó de ser una de las más cerradas a una de las más abiertas del mundo. Solamente 3% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo.

Damos cuenta que con las acciones emprendidas por el gobierno de corte ortodoxo y con las pautas establecidas dentro de los organismos supranacionales, la participación del Estado dentro de la economía nacional durante ese periodo estaba atravesando por un desvío y cambio de rumbo político.

Durante los años noventa se reafirma y refuerza el componente ideológico que se venía gestando desde la década anterior, las reformas emprendidas a la disminución del Estado revalidaron sus tendencias e hicieron de la economía mexicana una economía cada vez más dirigida al mercado. Salinas de Gortari enunciaba, dentro de su primer informe de gobierno, lo que realmente sería su política de gobierno ya que se refirió a la necesidad de que el Estado se centrara en lo que definió como sus compromisos básicos con el desarrollo social. También destacó la necesidad de lograr la competitividad de la economía mexicana a través de la liberalización comercial, ya para entonces se hablaba abiertamente de la transición, que se comenzaba a divisar desde antes, de una economía cerrada a una abierta, de un Estado interventor a una economía de mercado.

Carlos Salinas de Gortari dio especial atención a la atracción de inversión extranjera; asimismo, durante esta administración se privatizó la banca nacional, la cual había sido nacionalizada hacía apenas doce años atrás por el presidente José López Portillo. La política de este gobierno se basó en una apertura comercial indiscriminada, una atracción de

capital extranjero especulativo y sobre todo en una contención de los salarios de la población que, en quince años, habían perdido ya alrededor de 70% de su poder adquisitivo.

Por otra parte, el gobierno del presidente Salinas impulsó una lucha contra la inflación, la característica principal de la política macroeconómica ya en un modelo de economía de mercado, entre 1991 y 1993, fue perseguir casi obsesivamente la reducción de la inflación a un dígito, la cual era un obstáculo para que la estrategia exportadora del gobierno se pudiera completar. La política de control de la inflación se basó en esquemas de concertación entre los principales empresarios, sindicatos y organizaciones campesinas, con el fin de controlar las demandas salariales y las solicitudes de mayores precios de garantías de los agricultores. La estrategia de control de la inflación fue sumamente exitosa, ya para 1994 era de 5.8 %¹⁴. Sin embargo, a pesar de que la inflación descendía, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos crecía desmedidamente (como se muestra en el siguiente cuadro).

Cuadro 2.1

Indicadores macroeconómicos			
(Promedio anual)			
	1992	1993	1994
Crecimiento del PIB	3.6	2	4.4
Tasa de Inflación	28.1	10.9	5.8
Tasa real de interés (*)	0.5	5.2	7.2
Balanza en cuenta corriente/PIB	-6.7	-5.8	-7
Balance Fiscal/PIB	1.4	0.7	-0.3
Deuda pública/PIB	31.3	35.4	34.1

* CETES 91 días

Fuente: Clavijo Fernando y Valdivieso Susana, Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: el caso mexicano 1982-1999

El comportamiento de la balanza de pagos fue lo que, al final, condujo a la crisis de 1995 debido al abuso del manejo del tipo de cambio y de la política comercial para reducir la inflación. El tipo de cambio se mantuvo bajo estricto control del gobierno hasta el punto

¹⁴ Clavijo Fernando y Valdivieso Susana, “Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: el caso mexicano 1982-1999”, en Clavijo, Fernando (compilador), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Serie Lecturas, No. 92, FCE, México, 2000.

que el peso mexicano se encontraba sobrevaluado. Esta crisis marcó un punto de inflexión dentro de la política económica, ya que se comenzó cuestionar las reformas económicas emprendidas y la causa de la crisis, sin embargo lo único que provocó no fue un cambio de rumbo sino la profundización del cambio estructural.

Un punto que habría que destacar es la abrupta liberalización comercial que se gestó durante este periodo, ya que según la ideología neoliberal no había mejor forma de insertar a México dentro del panorama mundial que a través de la apertura de las fronteras al capital extranjero. El peso de la ideología neoliberal se aunaba en este caso a un pensamiento geopolítico que veía en la interdependencia la mejor manera de procesar y administrar la inserción subordinada de México a la economía global, mediante el fundamental factor de compensación, contención y control que habría de jugar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Al cabo de más de 20 años del cambio de la política económica, México es más dependiente del exterior de lo que era en los años setenta y ochenta. No sólo por el peso de las exportaciones como generadoras del crecimiento del PIB, sino por la mayor importancia que han adquirido las importaciones tanto para hacer posible la exportación, como para satisfacer las necesidades internas. Asimismo se ha generado una mayor desarticulación de las cadenas productivas, lo que ha conferido al sector exportador una dinámica diferente a la del resto de la economía.

“... la manera en la que se llevó a cabo la apertura provocó una desarticulación del aparato productivo que llevó a la conformación de una estructura “trialista” que en gran medida explica el lento crecimiento del conjunto económico, la bifurcación del mercado laboral mexicano, la explosión del trabajo informal y el mantenimiento de altas cuotas de pobreza y desigualdad a lo largo de los ciclos por los que ha pasado la economía mexicana”.¹⁵

Cabe mencionar que el proceso de reestructuración política y económica se vio robustecido y consolidado dentro de la denominada globalización. En la última década del siglo XX, triunfaron las visiones que buscaban acelerar al máximo la internacionalización económica. En América Latina el proceso de la globalización se convirtió junto con el cambio

¹⁵ Citado por Cordera, Rolando y Lomelí Leonardo, *op. cit.*, 2008, p. 96.

estructural en un complejo simbólico de gran eficacia para determinar los alcances del poder económico y político, trayendo consigo grandes transformaciones en la dinámica económica, es así que la fase de la globalización se despega con la crisis de la deuda y se acelera con el desplome del orden bipolar.

Desde la crisis de la deuda casi toda las reformas se han centrado en retomar el camino del crecimiento económico más sólido, sin embargo las demandas sociales se acentúan, a medida que el crecimiento no genera los empleos necesarios, no se logra insertar a la economía las capas de la sociedad en situación vulnerable. Bajo este contexto la política social adquiere una centralidad que en el pasado no tenía, debido, principalmente, a que las esperanzas de progreso generalizado se sustentaban en la convicción de que el crecimiento económico y el desarrollo industrial bastarían para quebrantar los problemas en materia social.

El poder del Estado proteccionista generaba una representación social que adjudicaba a los gobernantes la capacidad de realizarlo todo, es decir, el Estado además de ser fuente de realización colectiva, también fue visto por grandes sectores sociales como el responsable último del bienestar, del desarrollo y de la justicia social. Por lo tanto ocupó cada vez más espacios hasta que no pudo sostener industrias, fideicomisos, una estructura administrativa enorme y menos aún responder a los reclamos de una población en crecimiento.

La política social en ese momento se dirigía fundamentalmente a los asalariados, ya que el modelo de desarrollo anterior estaba estrechamente identificado con el proceso de industrialización que generaba alto crecimiento y empleo formal, excluyendo a los otros ciudadanos que no contaban con un empleo de este tipo. Sin embargo la transición de modelo de desarrollo ha tenido poco éxito ante los problemas sociales derivados por el ajuste.

El cambio estructural ha puesto la eliminación de subsidios de magnitud diversa, la venta de empresas públicas, y un importante desplazamiento de la inversión y el empleo a los sectores más competitivos ante la apertura comercial. El proceso de privatización de los servicios se vinculó lo más posible al mercado, notorio sea en la alteración del sistema de pensiones o en la ampliación de las instituciones privadas educativas y de salud que sirven

a los estratos de ingreso medio o alto, aunado a que los programas gubernamentales dejaron de perseguir prioritariamente metas amplias de crecimiento económico y multiplicación de empleos.

La secuela de la crisis de los años ochenta y el nuevo paradigma neoliberal alteró radicalmente el funcionamiento del sistema económico y político nacional; se pasó del papel protagónico estatal en el desarrollo a ceder ese papel al mercado y al sector empresarial nacional y extranjero. Ahora los objetivos económicos se circunscriben a la estabilización de los precios y de la cuenta pública, con descuido de las metas de crecimiento y el resguardo de mínimos de igualdad colectiva. De esta forma queda constreñido el quehacer del gobierno a tan sólo paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

La política social se vio afectada, la población crecía, la deuda presionaba al erario y diferentes sectores criticaban las reformas que impulsaba el gobierno, la desincorporación se estableció como fórmula estratégica pero sin programas de empleo y sin un crecimiento económico capaz de absorber a los desplazados, sus costos sociales, fueron inevitablemente enormes.

En México la crisis económica mundial condujo en los años ochenta a una política de crecimiento basada en la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas. Esta crisis convergió con un fuerte desgaste de los sistemas de organización social. A la disminución del gasto social, al descenso del poder adquisitivo, se suma un reclamo de eficacia y democracia respecto a las instituciones político administrativas, particularmente a las relacionadas con el bienestar de la población.

Las demandas más generalizadas planteadas al gobierno a partir del descenso del bienestar público generado durante la década perdida fueron: la recuperación de la economía, el combate a la pobreza extrema, impartición de justicia y seguridad pública, y la resolución de aspectos de equidad y democracia que constituyen hasta el presente la piedra angular de la gobernabilidad y supone un incremento de la eficacia gubernamental.

“El proceso de modernización que se inició en 1982 apuntó, entre otras cosas, a que el Estado incidiera de otra manera en la economía nacional; a establecer nuevas coordenadas de pensamiento y acción entre lo gubernamental, lo público y lo privado; a replantear la política y las políticas de bienestar social, así como la serie de mecanismos orientados al apoyo de campesinos y obreros, lo que consistió básicamente en elevar el gasto social con la participación y corresponsabilidad de grupos organizados y no organizados, en abaratar los costos burocráticos, y en asegurar que los recursos llegaran a los beneficiarios, este último está en la base de amplias repercusiones en la política social de México”.¹⁶

Es así que a partir de la crisis financiera de 1982 el país ha entrado en una transición histórica para redefinir su sistema político y su sistema económico. La transición del sistema económico ha sido orientada por la filosofía neoliberal y la configuración de un estilo de desarrollo de enclave financiero exportador.

2.3 La nueva transición y sus implicaciones en materia social

La crisis de la política social y la explosión de la pobreza extrema crearon la necesidad de ampliar los servicios esenciales, definiendo mejor los grupos objetivos que debían ser atendidos de inmediato, precisando los apoyos que realmente incidieran en la superación de la pobreza y crearán las condiciones para incorporar a estos sectores al mercado laboral. Es decir se trata de focalizar los recursos, las estrategias de focalización consisten en dirigir las acciones a una población o territorio definidos, con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos. La nueva política económica y la necesaria estabilización presupuestal, llevan a implantar este tipo de criterios focalizados en favor de la población comprobadamente más necesitada y correctores de despilfarros anteriores en el gasto público.

Esta orientación considera las peculiaridades de las poblaciones y las regiones, para desarrollar mecanismos adecuados que cumplan con los objetivos establecidos. Ante recursos escasos para atender a todos los individuos o a todas las necesidades, es

¹⁶ Fuentes, Mario Luis, “La política social frente al cambio estructural (1982-2004)”, en Cordera, R. y Cabrera, C. J., (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 450.

importante asegurar que se beneficien quienes más lo necesitan y, al mismo tiempo, no destinar recursos a quienes no se encuentren en una situación apremiante. Los logros eficientadores de la focalización del gasto social no compensan las insuficiencias del mercado de trabajo y el desamparo de las familias del sector informal.

Tales reformas, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial (BM) en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa cimentada en la focalización, que buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios.

Ahora bien, la política social de sentido universal que aplica el Estado se inserta en un ámbito que considera las condiciones del proceso general de desarrollo. Por tanto, señala como su objetivo explícito elevar la calidad de vida y generar las condiciones para el mejoramiento de los recursos humanos. Esto se encamina a aumentar la competitividad y permitir la mayor incorporación de la población al trabajo y con remuneraciones.

De esta manera, aunque inspirada por los mismos principios universales que habían impulsado el desarrollo de los Estados de bienestar en los países industrializados, la política social avanzó en forma muy parcial. Las reformas económicas de los años ochenta y noventa reconocieron este problema.

Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres y luego aplicados en muchos otros países de la región latinoamericana.

José Antonio Campo, en ese sentido, menciona que el resultado de todo ello es que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y,

en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados. Parece ser una característica destacada de la política social en las últimas décadas.

En esta perspectiva, y conjuntando los tres tipos de esquemas, la política social debe contribuir a que los grupos más vulnerables cuenten con las condiciones mínimas de educación, salud y alimentación, debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una participación social que conduzca a nuevas y mejores oportunidades para todos. Así pues, la magnitud de la pobreza y su creciente urbanización obligan a ir pronto y más allá de la focalización o la atención inmediata

Sin embargo las políticas sociales parecen insuficientes o ineficaces para corregir los problemas. La situación descrita se expresa en crecimiento explosivo del sector informal, en pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración y en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado.

La reestructuración económica planteada desde el régimen de Miguel de la Madrid y profundizada en el régimen de Carlos Salinas de Gortari, halla continuidad en el régimen actual con algunos ajustes. Sin embargo, en la implantación de este estilo de desarrollo, la larga recesión de casi veinte años ha profundizado la desigualdad social, agravando los retos de la política de desarrollo social.

Por lo que las medidas a tomar más adecuadas serían movilizar los recursos existentes en beneficio de los que menos tienen, corregir la distribución del ingreso, promover la creación de empleos, vigilar los sistemas de precios mejorando las técnicas y procedimientos de distribución y reduciendo los intermediarismos, lo cual implica una voluntad política que busque organizar la economía en torno a la justicia social.

No se ha podido lograr pasar del cambio estructural a un proceso de crecimiento autosostenido, es así como México y las demás "...sociedades latinoamericanas no pueden menos que preguntarse si han errado en el camino. Si en vez de tomar el de "más y más reformas" no debería intentarse ya una revisión de estas mismas como ha propuesto la CEPAL: reformar las reformas".¹⁷ La política del desarrollo social se enfrenta así a la rápida desestructuración del sector productivo orientado al mercado nacional y la lenta estructuración del sector productivo orientado al mercado internacional.

Este aspecto bloquea a la política del desarrollo social, porque el colapso del sector productivo orientado al mercado interno agrava la tendencia absoluta al empobrecimiento del corto al mediano plazo, y, la lenta configuración del enclave financiero exportador no tiene efectos de integración económica hacia adentro, sino que, por el contrario, va acentuar la marginalidad social.

En todo caso la política del desarrollo social aparece como una tendencia que no solamente va a tener que integrar a los núcleos de extrema pobreza, sino también al conjunto de la población que sea excluida en el nuevo modelo.

En cuanto a la política del desarrollo social como tal, se puede decir que implica una nueva percepción de la problemática de la pobreza, no solamente porque incluye a los estratos sociales de extrema pobreza como sujetos de atención prioritaria, percibe además con claridad que a la satisfacción de necesidades básicas hay que conjugar la generación de empleo e ingresos, que a la vez que elevan el nivel de vida de la población refuerzan y aseguran la extensión de la seguridad social, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza y estableciendo un círculo virtuoso del bienestar.

¹⁷ Cordera, Rolando, "Cambio estructural sin equidad: América Latina en la globalización" en Cordera, R y Cabrera C. J. (coordinadores.), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, FE-UNAM, México, 2005, p. 50.

2.4 Gasto social

El gasto público puede ser una poderosa herramienta para promover el desarrollo, puede ampliar directa o indirectamente el conjunto de oportunidades de vida para los individuos. Sin embargo, el gasto público también puede significar un desperdicio. En ocasiones, los recursos aportados por los ciudadanos no les generan valor adicional, como servicios de salud confiables, educación de calidad o mayor actividad económica; de esta forma, se convierten en transferencias de ingreso a grupos de dudosa productividad. Pero aun cuando el propósito del gasto gubernamental fuera la mera transferencia de efectivo, sin contraprestación alguna, ello significaría una pérdida para la sociedad si esta redistribución del ingreso no fuera particularmente favorable a los grupos con mayores desventajas sociales.

La intervención del Estado en el fortalecimiento de las capacidades fundamentales de las personas les permiten abrir el horizonte de sus oportunidades, dichas capacidades en las personas es vital: no hay manera de que una sociedad desigual deje de serlo si no interviene el Estado con políticas públicas y de gasto efectivas. Una economía tampoco puede crecer y generar riqueza si el Estado no establece las condiciones básicas que permitan elevar la productividad de una manera sostenida.

El crecimiento que en la economía mexicana se logró obtener durante varios decenios del siglo pasado se debió, entre otros factores, al desempeño que tuvo el gasto público en la economía al impulsar una política de inversiones enfocada a crear infraestructura productiva, la inversión en comunicaciones absorbió gran parte de los recursos del gasto público durante más de tres décadas, esto, por que era necesario crear la infraestructura que el proyecto industrializador requería. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho la inversión pública al sector industrial representó en promedio el 87% de la inversión total; a bienestar social sólo se destinó en 11%¹⁸. En general la inversión pública estuvo destinada casi exclusivamente al fomento económico dejando de lado las políticas de bienestar social.

¹⁸ Cabrera Adame, Carlos Javier, y Antonio Miguel, Rubén, “Gasto público y gasto social en México”, *op. cit.*, 2005, p. 217.

Sin embargo conforme la capacidad productiva llegó a su límite se comenzó a perder potencial de crecimiento, se generaron desequilibrios estructurales al descuidar sectores como el agrícola; si bien es cierto que no se dejó de crecer se hizo a costa de un incremento del déficit fiscal financiado con deuda externa provocando una crisis en 1982, devaluándose el peso e induciendo aun retroceso económico. Aunado a que las características sociodemográficas, que el desarrollo industrial había generado, se modificaron sustancialmente. De 1950 a 1970 la población total pasó de 25.7 a 48.2 millones de personas, incrementándose el número de personas aseguradas; con ello la inversión en beneficio social se vio incrementada aunque fue insuficiente frente a la demanda de servicios generados por el crecimiento poblacional, minando las condiciones de vida de la sociedad acrecentándose la pobreza.

Para tratar de dar solución a la crisis se optó por planes de estabilización y reformas económicas, donde la política fiscal jugó un papel preponderante dentro del paquete de reformas implementadas ya que con ésta se buscaba la estabilidad macroeconómica y la reducción de la inflación, para eliminar el déficit fiscal se redujeron los montos presupuestarios destinados a la inversión pública, gasto social y se eliminaron los subsidios sociales. Es decir, las finanzas públicas se orientaron a combatir la inflación, dejando atrás la idea de utilizarlas para impulsar el crecimiento económico.

Es así como desde la crisis de principios de los ochenta, en México las autoridades han estado comprometidas con la implementación de una serie de reformas económicas y estructurales orientadas a la consolidación de una transformación económica que asegure un crecimiento económico, más acelerado y de mejor calidad a través de ganancias en productividad, creación de empleo y generación de mayor equidad.

La caída del gasto social en los años ochenta fue la respuesta a la urgente necesidad de reducir los déficits fiscales. La crisis experimentada impuso fuertes restricciones financieras sobre el gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal, las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal y/o reducir el gasto público. La primera alternativa se presentaba técnica y políticamente poco factible considerando factores como la tolerancia de los agentes económicos ante una elevación de la presión tributaria durante períodos recesivos; por lo tanto, el ajuste debía centrarse por el lado de los gastos. Sin embargo,

luego de recortar los gastos de capital, el siguiente paso sería reducir los gastos corrientes. Pero gran parte de ellos se caracterizan por una alta rigidez y básicamente en su componente no social (gastos en defensa, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios). En consecuencia, para lograr sanear de alguna manera las cuentas fiscales, la variable de ajuste resultaría ser el gasto social.

En este proceso, se otorgó menor prioridad al gasto social con relación a otros sectores como administración general, defensa y servicio de la deuda. De hecho la evolución del gasto social ha sido procíclica al gasto total. Es decir, el gasto social no desempeñó el rol contracíclico esperado durante períodos de reducción del gasto total y del PIB.

Así, durante este periodo se dieron claros ejemplos de contradicción entre políticas macroeconómicas y sociales. Esto es, la necesidad de reducir el déficit fiscal a fin de bajar el ritmo inflacionario frente a la necesidad de gastar recursos para lograr objetivos sociales y económicos. Predominaron los aspectos macroeconómicos, esto ha tenido un impacto negativo sobre el bienestar público en el corto plazo, también ha creado problemas de largo plazo difíciles de medir en términos de crecimiento económico y productividad.

Como ya se mencionó anteriormente, durante los años ochenta el destino del gasto estuvo orientado a la búsqueda del equilibrio fiscal y a enfrentar las obligaciones que la deuda externa imponía en ese sentido se incrementó el gasto neto total, aunque su composición interna se vio modificada ya que el gasto no programable que contemplaba el costo financiero de la deuda, predominaba en comparación al programable.

Durante el gobierno de José López Portillo el gasto no programable representó en 1981 el 8.3% del producto mientras que en 1988 el 20.5%; como porcentaje del gasto total representó 23% en 1981 y 53.2% en 1988.¹⁹ Damos cuenta que el incremento del gasto no programable fue sustancioso determinado por el monto de la deuda externa y su costo financiero. Lo que se reflejó en los montos de recursos destinados al desarrollo social y económico. En ese periodo el presupuesto para desarrollo social pasó de 8.7 a 5.7 como

¹⁹ Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto Público (1982-2006)” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 140.

porcentaje del PIB, educación y salud absorbieron la mayor parte de ese gasto durante ese periodo.

Resulta claro que la política económica sufrió un gran retroceso que afectó a amplios sectores de la población ya que el gasto en desarrollo económico se vio perjudicado, principalmente en sectores como el de comunicaciones y transportes, trastocando el fomento económico. Ya para finales de la década de los años ochenta el pago de la deuda se redujo y junto con ello el gasto no programable, que en términos reales, represento una reducción de 18.9% asimismo el gasto neto total se contrajo en 13%.

“La superación de la etapa dramática de la crisis de la deuda permite analizar las tendencias que ha seguido el gasto público durante el periodo de reformas económicas. Una de las reformas emblemáticas en México ha sido la que se estableció en la relación Estado-economía en la cual el Estado abandonó la función de promotor del crecimiento económico para desempeñar, como se señaló en el gobierno, un nuevo papel orientado a la búsqueda del bienestar social la procuración de justicia y a atender las tareas de administrador público”.²⁰

Salinas de Gortari consolida el proyecto de restar peso a la política económica como promotora del desarrollo a través de la inversión pública, lo que se busca es generar un entorno macroeconómico favorable que propicie el crecimiento de la economía, incorporando el desarrollo social como un elemento central de las políticas públicas.

Pese haber existido una disminución en el gasto neto total, el cual pasó de 37.3% con respecto al PIB en 1988 a 23.1% en 1994, el gasto social presentó un crecimiento real continuo a lo largo del todo el periodo. El gasto neto total representó en promedio anual 25.3% del PIB, marcando el inicio de una tendencia decreciente de la participación del gasto en el producto, en contraste con esta tendencia el gasto en desarrollo social representó 7.4% en promedio anual del PIB y como participación del gasto programable, el gasto en desarrollo social representó 45.2% en promedio anual.²¹ Así pues se constataba que el desarrollo social era parte importante del Estado mexicano, al verse incrementado sus

²⁰ *Ibidem* p. 146.

²¹ Cabrera Adame, Carlos Javier, en Cordera, R. y Cabrera, C.J. (coord.), *op. cit.*, 2005, p. 234.

montos en gasto social y al desarrollarse el primer programa (Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol) con el que se buscó aumentar el bienestar social de la población.

Durante los años noventa las contradicciones han sido menos severas debido a gobiernos más conscientes de los beneficios e importancia del gasto social como instrumento efectivo para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad. Sin embargo, la alta rigidez presupuestaria y la escasa capacidad generadora de nuevos recursos de los gobiernos han constituido un fuerte limitante, al menos en el corto plazo, para elevar el financiamiento de actividades sociales en las magnitudes que exigen la atención adecuada de los actuales déficit y rezagos sociales.

Es así que la administración de Carlos Salinas de Gortari determina el rumbo de lo que sería el nuevo papel del Estado dentro de la economía modificando sus acciones de Estado propietario a Estado justo, donde lo que realmente tendría que hacer el Estado es responder a las exigencias sociales de bienestar de la población. La política económica seguida continuó con el manejo de los principales instrumentos de operación: política cambiaria, política fiscal, etc., dejando al mercado el destino del crecimiento económico.

En este sentido la orientación del gasto público se centró sólo a restablecer el equilibrio de las finanzas públicas (para que los ingresos públicos fueran iguales al gasto público y no se incurriese en déficit) y a fortalecer, en algún sentido, la escasa presencia del Estado en actividades económicas referentes al crecimiento.

El resultado de esa política ha sido una clara tendencia a la disminución del gasto público total como porcentaje del PIB, así como un cambio sostenido en la composición del mismo, ahora el gasto programable absorbe mayores recursos del gasto total revirtiéndose la tendencia de destinar mayores recursos al gasto no programable.

Este último disminuyó en términos reales y de manera notoria a partir de 1989, teniendo descensos significativos ese año hasta llegar a estabilizarse desde 1993 en torno a 6%.²² El factor que ocasionó este descenso fue el costo financiero de la deuda que pasó de representar 12.9% del PIB en 1989 a 2.9% en 2006.

²² Cabrera Adame, Carlos Javier, en Cordera, R. y Cabrera, C.J., (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 149.

Las políticas sociales antes de la implementación de las reformas se practicaron como mecanismos universales y compensatorios del ajuste, mientras que después de las reformas han experimentado cambios dentro de un marco de mayor equidad como políticas asistenciales orientadas a la reducción de pobreza y de las desigualdades, como también de una nueva modalidad de desarrollo social. Aunque promisorias, las reformas sociales aún no se han consolidado como eficaces.

Si bien es cierto que existe un incremento en el gasto programable, este incremento no se debe a que existan mayores recursos a este rubro sino por el acentuado decrecimiento que tuvo el monto destinado al gasto no programable, en particular el costo financiero; el cual pasó de representar 12.9% del PIB en 1989 a 2.9% en 2006.²³ Es notorio que desde 1989 se presenta la disminución del gasto en desarrollo económico y el incremento del gasto en desarrollo social, pese a ésta situación el gasto social no ha podido lograr con eficacia combatir la desigualdad y pobreza que persiste en nuestros días.

Por otra parte, en el curso del siglo XX México dejó de ser un país con una tasa de analfabetismo de 80%, una tasa de mortalidad infantil de 25% y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años –similar a la que, se estima, prevalecía en tiempos prehispánicos– para convertirse en uno con analfabetismo de 10%, mortalidad infantil menor a 2% y esperanza de vida de 75 años.²⁴ En cierta medida, esto se vincula con el gasto en educación, salud y seguridad social.

Entre principios de la década de 1940 y 1982, el gasto social en México creció de menos de 2 a 9% del PIB según datos del PNUD.²⁵ Este crecimiento refleja la creación y expansión de los sistemas nacionales de salud y seguridad social a partir de las décadas de 1940 y 1950, así como la expansión masiva de la educación pública en las décadas de 1960 y 1970.

Durante principios de los años ochenta el gasto social sufrió recortes en proporciones mayores al declive de la actividad económica y al final del siglo apenas recuperó el nivel

²³ *Ibidem* p. 149.

²⁴ Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2011, “Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2011.

²⁵ *Ibidem*.

que tenía en 1982 –como proporción del PIB–. Después de una leve contracción en los primeros años del presente siglo, el gasto social como porcentaje del PIB ha vuelto a crecer, principalmente con la creación de programas de protección social como el Seguro Popular.

En cuanto a la participación relativa de la educación en el gasto en desarrollo social total, ésta se ha venido reduciendo desde la segunda mitad del siglo XX hasta representar 34% en 2007 (cuadro 2.2). Esto refleja la menor tasa de crecimiento de la población en edad de cursar la educación básica y el crecimiento relativo del gasto en seguridad social y de los programas de ataque a la pobreza.

Cuadro 2.2

Composición del Gasto Social (%)			
1994-2007			
Año	Educación	Salud	Seguridad Social
1994	44	26	13
1995	45	26	15
1996	45	25	15
1997	42	26	19
1998	43	25	22
1999	41	25	22
2000	40	24	24
2001	41	23	22
2002	40	21	25
2003	39	25	21
2004	37	24	22
2005	37	26	20
2006	36	25	20
2007	34	24	22

Fuente: Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2011, “Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2011.

Otro cambio notable ha sido el considerable recorte en la inversión pública, que complementa cada vez menos la privada y se ha concentrado en la provisión de infraestructura social y en áreas que, en general, son insuficientemente atendidas por el sector privado (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Composición sectorial de la inversión pública en México como porcentaje de la inversión pública total			
Periodo	Social	Infraestructura Económica	Otros
1965-1970	24.5	22.1	53.4
1971-1976	20.4	22.3	57.3
1977-1982	18.7	14.5	66.8
1983-1990	28.2	15.9	55.9
1991-1996	37.3	11.6	51.1
1997-1999	36.1	10.8	53.1
2000-2006	36.6	11.8	51.6

Nota: Infraestructura comprende construcción de caminos, vías ferreas, aeropuertos, puertos y vías de comunicación. Inversión social incluye educación, salud, seguridad social, trabajo, solidaridad, bienestar y conceptos similares.
Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 2011, *op cit.*, 2011

En síntesis, parecería que históricamente la asignación del gasto social, los subsidios y la inversión pública, no han alcanzado sus objetivos de equidad. El gasto gubernamental puede ampliar el conjunto de oportunidades de vida para los individuos. Sin embargo, si los recursos aportados no generan un valor adicional, como calidad educativa o confiabilidad en los servicios de salud, o si no favorecen a los grupos con mayores desventajas sociales, el gasto gubernamental puede representar también un derroche para la sociedad. “Un mayor gasto social no tendrá impacto sobre el desarrollo humano si existen distorsiones en la transmisión de las preferencias ciudadanas sobre la ejecución del gasto público, tales como la corrupción, la presencia de fuertes presiones grupales o una baja calidad de la burocracia”.²⁶

Es bien sabido que México tiene una tradición sobre programas sociales de combate a la pobreza desde la década de los setenta; sin embargo, la política social ha permanecido subordinada a la política económica y se ha convertido en mecanismo compensatorio de los costos sociales del modelo económico.

²⁶ *Ibidem.*

Mejorar las condiciones de vida de la población demanda un esfuerzo que involucra el impulso de actividades productivas y de políticas sociales eficientes, es necesario que se lleguen a consensos políticos y sociales que permitan canalizar los recursos suficientes en cuanto a ingresos públicos y permitan incrementar la capacidad productiva generando más empleos y crecimiento económico para lograr un bienestar generalizado de la población. Pese a los avances en la distribución de los recursos públicos en los últimos años, México tiene un gasto público que aún representa una oportunidad perdida para promover una sociedad más equitativa.

3. LA POBREZA EN MÉXICO

3.1 Definiciones y conceptos

México es un país que se puede considerar diversamente integrado, cada uno de sus elementos son variados, van desde aspectos geográficos como el clima o la composición de su territorio, hasta aspectos culturales, políticos o sociales que influyen de manera directa en el comportamiento o prosperidad de su población; es decir, la composición de su espacio, de las personas que habitan en él, de la existencia de usos y costumbres de cada una de las localidades, difieren de manera notable de una región a otra, provocando grandes heterogeneidades y divergencias dentro de la sociedad, dotándola de características singulares y particulares.

Esta característica hace de México una nación única e inigualable, pero al mismo tiempo un país complejo y lleno de contrastes. Esta complejidad en su estructura, hace de la sociedad mexicana una sociedad, sin duda alguna, cada vez más fraccionada y segmentada. Se encuentran núcleos importantes de mexicanos que viven al margen del progreso, impedidos de contar con estándares mínimos de bienes y servicios básicos.

Resulta evidente que la fragmentación social de grandes proporciones que se presenta en México repercute de manera desfavorable sobre el funcionamiento mismo de la sociedad nacional y sobre la economía en su conjunto. Todas aquellas personas que por alguna circunstancia no pueden insertarse de manera formal en la actividad económica del país ven afectadas sus esperanzas de vida y su bienestar como personas. En efecto, uno de los mayores lastres que una sociedad contemporánea puede presentar es la pobreza, y México no es ninguna excepción.

Es cierto que la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limita sus derechos y libertades fundamentales, impide la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilita su plena integración social. Sin embargo es necesario plantear una definición más detallada que brinde una comprensión amplia.

Según El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a la pobreza como, la incapacidad de las personas de vivir y tener una vida tolerable, es decir, tener: una vida saludable y larga; educación; nivel de vida decente; libertad política; respeto a los derechos humanos; seguridad personal; y acceso al trabajo productivo. Por su parte La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la define, como la situación de aquellos hogares que no logran reunir en forma relativamente estable los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus miembros. Por lo tanto, se podría decir que dichas definiciones toman en cuenta la obtención de un ingreso mínimo necesario para considerar o no a una población en situación de pobreza quienes no lo tienen carecen de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades elementales, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

Es sabido que no existe un significado único del término pobreza, aunque un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable.

3.2 Nueva metodología de la medición de la pobreza en México

Ahora bien, en México, se ha optado por tomar una definición diferente a las anteriormente mencionadas, ya que éstas han generado una serie de discusiones y debates, principalmente, por que presentan limitaciones y deficiencias al no integrar diferentes elementos que incurren, también, en la incidencia de la pobreza y no sólo por los bienes y servicios que se pueden adquirir en el mercado. Se plantea que la pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (tales como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad social), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Esta definición está elaborada con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y normada y coordinada a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el Capítulo VI, artículo 36 de esta ley, quedan

esbozados los indicadores elementales que se deben estimar, para la identificación y medición de la pobreza, ellos son:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

De esta forma, derechos (la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios) y bienestar social (ingreso corriente per capita), reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social pactado entre el Estado, la comunidad y los individuos, con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar. El camino hacia una sociedad más incluyente e igualitaria depende, en gran medida, del cumplimiento de este pacto social entre actores del Estado y de la sociedad civil. De esta manera, plantea el CONEVAL, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o “normas programáticas” para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas.

Es así que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social plantea desde una perspectiva multidimensional a la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten acceso al capital físico, humano o social, entre otros. Además los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social permiten identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos.

El primero se refiere a identificar las condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente, es decir, este enfoque se refiere que a partir de las capacidades que cada persona posee es como se puede definir la gama de opciones de vida que puede elegir, a través del ingreso que dispone para la adquisición de bienes y servicios en el mercado. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre. Por lo que es fundamental la disponibilidad y acceso de ingresos por parte de los individuos.

El segundo enfoque se basa en la premisa de que todo ser humano, por el simple hecho de serlo, tiene el derecho de contar con garantías indispensables para la dignidad humana, las cuales suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad: derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a tener empleo, etc. Lo que permite brindar un marco ético y normativo a las políticas públicas que se implementen para el combate a la pobreza.

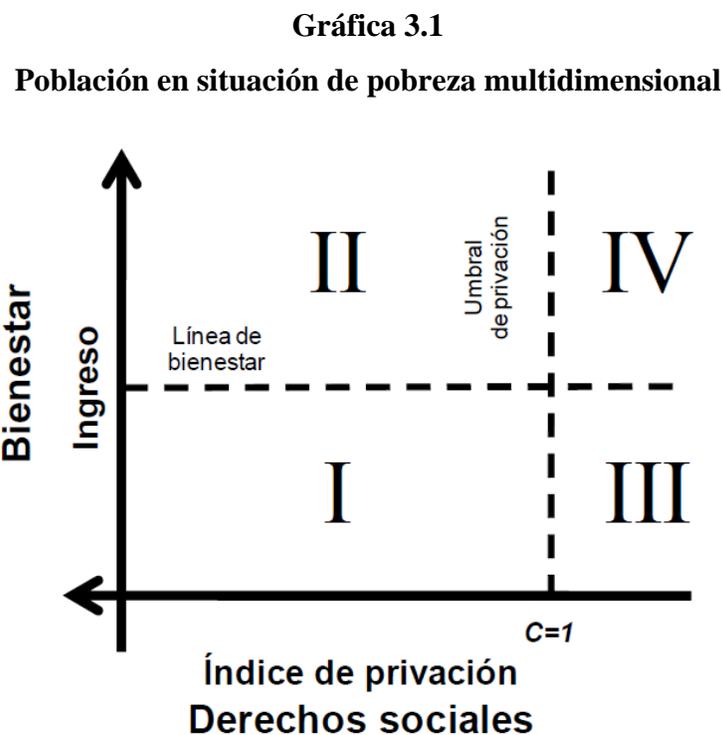
Mientras que en el enfoque de bienestar se busca identificar las condiciones de vida que brindan a los individuos las opciones de vida mínimamente aceptables en su sociedad. En el enfoque de derechos se conocen *a priori* las dimensiones correspondientes a los derechos humanos, los cuales requieren ser satisfechos en su totalidad para garantizar las condiciones de vida aceptables para los seres humanos.

Un punto importante y que ha tomado mayor relevancia últimamente es la necesidad de incorporar aspectos que trascienden al ámbito individual: características geográficas, sociales, culturales, entre otras; las cuales influyen en las opciones de vida de las personas, este análisis requiere considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales. Entonces resulta necesario complementar el enfoque de medición de la pobreza con un tercer espacio, en el cual se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio o territorio de interacción social como es el caso de la cohesión.

A partir de lo anterior la presencia simultánea de carencias en los dos espacios (bienestar y derechos) agrava de forma considerable las condiciones de vida de un individuo, el contexto territorial se concibe sólo como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la

pobreza, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.²⁷

Es así como partiendo de dos aspectos que cualitativamente y conceptualmente son diferentes se puede obtener una definición, acorde a lo establecido por la LGDS, articulando ambos espacios, para identificar a la población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional. Una vez que es determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno y sólo uno de los siguientes cuatro cuadrantes, como lo muestra la siguiente figura elaborada por el CONEVAL:



Fuente: CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, México, 2009. p. 24.

²⁷ Definición tomada del documento *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, elaborado por el CONEVAL, 2009, p. 20.

En el eje vertical de la gráfica 3.1 representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide a través del ingreso de las personas. La línea de bienestar permite diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente o no.

En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, que es medido mediante el índice de privación social. Es preciso mencionar que, a diferencia de la presentación usual en las gráficas cartesianas, la población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la población ubicada a la derecha. Asimismo, puesto que son consideradas carentes las personas que presentan al menos una carencia social, el valor del umbral de privación es uno ($c = 1$). A partir del umbral de privación es posible diferenciar a las personas que tienen carencias de quienes no las tienen. Así, las personas que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos alguna carencia; quienes se ubican a la derecha son aquellas que no padecen carencia en ninguna de las seis dimensiones sociales.

De acuerdo con esta figura, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno y sólo uno de los siguientes cuatro cuadrantes:

- I. *Pobres multidimensionales*.- Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. *Vulnerables por carencias sociales*.- Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. *Vulnerables por ingresos*.- Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. *No pobre multidimensional y no vulnerable*.- Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Para ello es necesario especificar los indicadores de pobreza que serán utilizadas para su medición, y agregar, así, las características de los individuos. Con esta referencia, se definen tres tipos de medidas de pobreza multidimensional: medidas de incidencia, medidas de profundidad y medidas de intensidad.

Las medidas de incidencia de pobreza corresponden al porcentaje de población específica que padece alguna carencia económica o social como la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, carencia por rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud., entre otros. Permite conocer el porcentaje de la población en situación de pobreza y derivar fácilmente el número de personas en esa condición

Las medidas de pobreza de profundidad se trata de dos medidas dependiendo del espacio al que estén enfocadas, del lado del espacio de bienestar, la pobreza está dada por la distancia promedio del ingreso de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, respecto a esta misma línea; del lado del espacio de derechos, la profundidad de las carencias se reporta mediante el número y la proporción promedio de carencias sociales.

La medida de intensidad se construye a partir de la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad, estas medidas permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas de desarrollo social.

En lo que concierne al grado de cohesión social ha habido dificultades para definirlo, sin embargo el CONEVAL propone los siguientes indicadores:

1. el índice de Gini;
2. el grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio;
3. la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable, y
4. el índice de percepción de redes sociales.

Si bien es cierto que los planteamientos generales esbozados anteriormente tienen un surgimiento en el Comité Técnico de la Medición de la Pobreza, con el objetivo de que dicho comité planteara una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país, con el establecimiento normativo, a partir de la LGDS dotándola de disposiciones legales, y el reconocimiento multidimensional de la pobreza se crea una sinergia fundamental que posiciona a la medición de la pobreza como una herramienta esencial para su evaluación integral. Ya que la medición multidimensional de la pobreza adoptada por el CONEVAL concibe a la pobreza a partir de tres grandes espacios: el bienestar económico, los derechos

sociales y el contexto territorial; de esta forma, se pueden diseñar estrategias por parte del Estado mexicano para promover el desarrollo social de su población.

3.3 Evolución y comportamiento de la pobreza

A partir de la LGDS se indica que para la medición y evaluación de la pobreza, una de las variables que se debe utilizar es el ingreso corriente total como indicador del bienestar en el nivel del hogar, esto, a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares, realizada con una periodicidad bienal, a partir de ello se definieron tres líneas de pobreza para poder comparar el indicador de bienestar:

- 1) **La 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) **La pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- 3) **La pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Avistando los conceptos anteriores es necesario tener en consideración, de manera general, cual ha sido la evolución de la pobreza en los últimos decenios en México y que estrategias o programas ha seguido el gobierno, a partir de las políticas públicas, para abatir esta realidad.

La dinámica de la pobreza es de vital importancia no sólo para conocer la magnitud de ésta y las principales estrategias de combate, sino que dentro de ella existe un trasfondo más amplio; con la evolución de la pobreza se puede corroborar el desarrollo y crecimiento económico del país, es decir, si existe mayor pobreza o ésta no ha descendido de manera considerable, aun cuando hay crecimiento económico, se podría afirmar que la acción del gobierno está erróneamente aplicada o que existen lagunas que no se han detectado, por

ello es importante contemplar diversos aspectos, sociales, políticos, coyunturales, etc, para el eficaz funcionamiento de la economía y su reflejo en el bienestar de los individuos.

Es oportuno destacar que los gobiernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes para promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que beneficien a todos. Sin embargo, la falta de eficacia en la gestión de políticas públicas, el incumplimiento del contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, son factores que multiplican la probabilidad de deslegitimización del Estado y la retirada del apoyo ciudadano, conduciendo a la desintegración social, el conflicto y la violencia.

Actualmente el tema de la pobreza ha tenido cabal importancia dentro de las políticas que lleva acabo el Estado, si bien es cierto que comenzó a tener mayor relevancia a partir de la crisis estructural de los años ochenta, ya anteriormente este tema había sido tratado de manera más sutil enfocado a la coyuntura prevaleciente.

A través de la política social es como se efectúan las estrategias de combate a la pobreza, las acciones del gobierno en materia de bienestar social se ven manifestadas por este medio. Bajo este contexto la política social, es un instrumento público por el cual, mediante planes y programas y el uso de servicios y mecanismos diversos, el Estado busca cristalizar los objetivos constitucionales de justicia social; adquiere una relevancia crucial para contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de la población y para evitar que los grupos más vulnerables hereden su situación a las generaciones futuras. El Estado como principal promotor del desarrollo tiene la obligación de hacerse cargo de las problemáticas que se presenten respecto a este tema. Desde esta perspectiva “el país tiene una enorme deuda con los mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación... se propone una política social integral que articule los programas y acciones de gobierno y... promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad”.²⁸ Así

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012.

pues, las formas institucionales dentro de la esfera política son las que dan cohesión a las formas institucionales de la esfera económica y social.

Cabe mencionar que la política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.

Es así, que a partir de los años ochenta el combate a la pobreza comienza a tomar mayor relevancia como parte de la política social, obteniendo la clasificación correcta dentro de las políticas públicas. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la mejora sustantiva del desarrollo humano en México sólo puede efectuarse si la estructura productiva del país se transforma de manera que sea capaz de crear más empleos formales de alta calidad. El crecimiento económico, entonces, depende a su vez de la superación de la pobreza actuando al unísono.

Bajo este contexto es necesario analizar el comportamiento que ha tenido la pobreza por ingresos a partir de los años noventa. Para ello se utilizará el reporte que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publicó en el año 2011, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), de 2010.

Los resultados a nivel nacional fueron los siguientes:

Cuadro 3.1

Pobreza por ingresos, nacional 1992-2010						
Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1	18,579,252	25,772,159	46,138,837
1994	21.2	30.0	52.4	19,018,063	26,908,870	47,045,221
1996	37.4	46.9	69.0	34,654,309	43,444,956	63,967,416
1998	33.3	41.7	63.7	31,682,407	39,751,061	60,671,333
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	13.8	20.7	42.7	14,742,740	22,072,988	45,502,304
2008	18.4	25.3	47.7	20,214,520	27,767,512	52,293,719
2010	18.8	26.7	51.3	21,204,441	30,029,507	57,707,660

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

Durante la incipiente recuperación de principios de los años noventa, la pobreza moderada y extrema se mantuvo prácticamente invariable, es decir no registró un incremento o decremento sustancial durante esos años. Sin embargo la recesión que siguió durante ese periodo vino a socavar la estabilidad económica del país y en consecuencia el nivel de vida da la población.

Debido a que la recesión de 1995, particularmente su magnitud, fue en su mayor parte inesperada, no existían redes de seguridad social efectivas en funcionamiento. Hubo un esfuerzo de parte del gobierno para limitar el impacto de la austeridad en los servicios sociales financiados públicamente, pese haber existido una reducción en el gasto neto total el cual pasó de 37.3% con respecto al PIB en 1988 a 23.1% en 1994, el gasto social presentó un crecimiento real continuo a lo largo de todo el período de Carlos Salinas de Gortari.²⁹ Como proporción de los gastos programables, el gasto social representó en 1992, 1993 y 1994 absorbió 48.9, 51.5 y 52.7% respectivamente.

²⁹ Cabrera, Carlos Javier "Gasto público y gasto social en México", en Cordera, R. y Cabrera, C. J., (coord.), *op. cit.*, 2005, p. 243.

Sin embargo, ya que el gobierno tenía que reducir el gasto fiscal y simultáneamente dedicar una porción más grande al servicio de la deuda, el gasto social se contrajo 12 por ciento en términos reales, según datos de Miguel Székely. Por ello entre 1994 y 1996 se presenta un incremento sin precedentes en la pobreza en México.

En la historia reciente de México no existe ningún otro caso en el que los niveles de bienestar de la población se hayan deteriorado de manera más marcada entre dos años consecutivos. Como es bien sabido, “el PIB per cápita real se redujo en alrededor de 7% entre 1994 y 1995”.³⁰ De hecho, en el año de 1996 se registra uno de los mayores niveles de pobreza relativa y el mayor nivel de pobreza en términos absolutos de todo el periodo. Solamente entre 1994 y 1996, el número absoluto de personas en pobreza alimentaria, y de patrimonio, aumenta en 16 millones cada uno. Es hasta el año 2004 cuando alcanza a revertirse el efecto de la crisis de 1995.

Los datos muestran que a partir de 2000 la pobreza se reduce de manera continua hasta el año 2006, las causas de esta reducción, y en particular, las reducciones entre los años 2000 y 2004, son la estabilidad económica y la expansión de los programas sociales, particularmente transferencias monetarias que impactan directamente al ingreso, y no un crecimiento económico sostenido que provoque cambios sustanciales y más visibles en las condiciones de vida de la población. La expansión de esta red social sirvió para mitigar los efectos del estancamiento económico en los hogares de menores ingresos, ya que parece haber contrarrestado los efectos económicos recesivos que suelen ocasionarse en periodos de bajo crecimiento.

La pobreza por ingresos a nivel nacional en todos sus niveles muestra un incremento entre 2008 y 2010, después de un claro descenso durante 2006. El porcentaje de pobres alimentarios, durante este periodo, a nivel nacional pasó de 18.4% a 18.8%, es decir el número de personas se incremento de 20.2 a 21.2 millones; la pobreza de capacidades de 25.3% (27.8 millones de personas) a 26.7% (30.0 millones de personas), y la pobreza de patrimonio de 47.7% (52.3 millones de personas) a 51.3% (57.7 millones de personas).

³⁰ Székely, Miguel, “Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México: ¿Hay que correr más rápido que el tigre?”, en *Este País*, núm. 181, abril 2006, p. 27.

Cuadro 3.2

Pobreza por ingresos 2006-2008						
Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
URBANA						
2006	7.5	13.6	35.6	4,942,523	8,978,519	23,487,919
2008	10.8	17.4	40.1	7,386,444	11,972,004	27,548,420
2010	12.6	20.0	45.5	8,873,963	14,089,457	32,088,922
RURAL						
2006	24.1	32.2	54.1	9,800,217	13,094,469	22,014,385
2008	31.3	38.5	60.3	12,828,076	15,795,508	24,745,299
2010	29.3	37.8	60.8	12,330,478	15,940,050	25,618,738

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010

La evolución del ingreso entre 2008 y 2010 muestra un efecto diferenciado entre las zonas rurales y urbanas. En las zonas rurales, en este periodo aumentó de 62.4% a 64.9% el porcentaje de personas en pobreza, en las zonas urbanas el indicador cambió de 39.1% a 40.5%, según indicadores del CONEVAL.

La pobreza alimentaria en las zonas urbanas aumento de 10.8% (7.3 millones de personas) a 12.6% (8.8 millones de personas), en contraste con las zonas rurales la cual pasó de 31.3% (12.8 millones de personas) a 29.3% (12.3 millones de personas). Esto puede ser explicado porque entre 2008 y 2010 se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda, y rezago educativo, aunado a que en el contexto de la crisis económica, el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas debido a que la población urbana tiene mayor vínculo con los mercados, el cual se deterioro durante la crisis.

Es importante destacar que entre 1992 y 2010 existió un incremento de la cobertura de servicios de educación básica, de salud y de las condiciones y equipamiento de las viviendas, así como de la protección social en su conjunto. Sin embargo, el no poder tener incrementos sostenidos en el ingreso de los mexicanos se reflejó en el incremento en el número de personas en pobreza por ingreso entre el periodo de estudio.

La medición de pobreza, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social, incluye, además del ingreso, los siguientes factores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Es decir, esta medición es de carácter multidimensional.

Tomando como referencia al CONEVAL los datos fueron los siguientes a nivel nacional:

Cuadro 3.3

Evolución de las dimensiones de pobreza 2008-2010				
Dimensión	Porcentaje		Número de personas	
	2008	2010	2008	2010
Acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8
Acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3
Servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	16.5
Calidad y espacio de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2
Acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010

Entre 2008 y 2010 se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda, y rezago educativo.

Sin embargo los precios de la canasta básica han incrementado considerablemente entre 2008 y 2011, por lo que miles de mexicanos se suman a las listas de inaccesibilidad a los productos.

Para 2010 se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación. Como resultado, la población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2%, que corresponde a un incremento de 48.8 a 52 millones de personas.

Por su parte la pobreza extrema, la que tiene tres o más carencias sociales, pasó de 10.6% a 10.4% de la población total, con lo que se mantiene en el nivel de 11.7 millones de personas; mientras que el número de personas vulnerables por ingreso pasó de 4.9 millones en 2008 a 6.5 millones en 2010.

Un elemento fundamental que explica el aumento en la pobreza fue la reducción del ingreso en el contexto de la crisis internacional. El ingreso es uno de los factores principales relacionados con el comportamiento de la pobreza y lo que se buscaría es un crecimiento económico más acelerado que aumente el ingreso de la población.

El CONEVAL puntualizó que en agosto de 2010 el valor de la línea de bienestar³¹ fue de 2,114 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y de 1,329 pesos en las rurales. Los valores correspondientes de la línea de bienestar mínimo³² fueron \$978 pesos y \$684 pesos, respectivamente.

La evolución del ingreso muestra un patrón diferente en las áreas urbanas y rurales: en las primeras, el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar pasó de 44.8% en 2008 a 47.7% en 2010; por otra parte, en las áreas rurales pasó de 63.1% a 66.0%, en estos años.

A nivel nacional, el porcentaje de población que dispone de ingresos inferiores de la línea de bienestar aumentó de 49.0% a 52.0% entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7% a 19.4%. Estos cambios se dieron en el contexto de una crisis económica mundial que afectó el desempeño económico del país.

La población vulnerable por carencias sociales, si tiene al menos una carencia, aun cuando su ingreso sea mayor que la línea de bienestar, disminuyó de 33.0% (36.2 millones de personas) a 28.7% (32.3 millones de personas) entre 2008 y 2010.

³¹ Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

³² Valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

En cuanto a la población vulnerable por ingresos a nivel nacional, aquella que no tiene carencias sociales, pero sí un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar-, aumentó de 4.5% (4.9 millones de personas) a 5.8% (6.5 millones de personas) entre 2008 y 2010.

Es necesario señalar que durante principios de la década de los noventa existió estancamiento en materia de progreso social, ya que los niveles de pobreza se incrementaron sustancialmente con la crisis de 1994-1996, aunque las altas tasas de crecimiento entre 1996 y 2000 contrarrestaron en buena medida la pérdida de bienestar, se observan relativamente pocos cambios en la proporción de pobres durante el periodo, aunado a la crisis del 2009. Aunado a que el ingreso no ha evolucionado favorablemente, ha hecho que el ingreso en México prácticamente no haya crecido en las últimas décadas, esto implicó un aumento considerable de personas con un ingreso inferior al necesario para adquirir los bienes alimenticios mínimos necesarios.

Es así como la evidencia en la evolución de la pobreza en México durante 1992-2010 muestra un comportamiento característico el cual demuestra una dinámica paralela al ciclo económico y a las coyunturas, es decir, existe una estrecha vinculación entre el crecimiento económico y la pobreza, en periodos de crecimiento económico y alto ingreso la pobreza tiende a disminuir, mientras que la pobreza tiende a incrementarse en caso contrario.

Un punto que también es considerado dentro de la medición multidimensional de la pobreza es el referente a la cohesión social, éste se mide a través de Coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad de los ingresos en la población. Este indicador se estima a partir del ingreso corriente total per cápita de los hogares y varía entre cero y uno: entre más grande sea el valor del coeficiente, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso. En el periodo 2008-2010, el coeficiente de Gini pasó de 0.506 a 0.510, según estimaciones del CONEVAL.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informó en el 2011 que México es uno de los países con mayor desigualdad en ingresos y con altos niveles de pobreza, debido a las elevadas tasas de autoempleo, la concentración de los subsidios y una pobre base fiscal.

La OCDE estima que el proceso de reforma, que obliga a los gobiernos repensar los sistemas fiscales y de prestaciones, debe verse como oportunidad para abordar simultáneamente los problemas de desigualdad y crecimiento. Señala que una prioridad debe ser la reducción o eliminación de las exenciones impositivas que principalmente benefician a los ricos, lo que crearía un espacio para las reducciones favorables al crecimiento en tasas impositivas marginales para todos los contribuyentes.

Asimismo reveló que el ingreso promedio de 10% de los mexicanos con más altas percepciones es 26 veces superior al promedio de los más pobres en el país. Con ello, México es el segundo país, sólo después de Chile, con la más alta desigualdad en ingresos dentro del conjunto de naciones de la OCDE.

3.4 Principales estrategias de combate

Como se mencionó anteriormente la política social se encarga de procurar en lo general del bienestar de la población a través de programas dirigidos a cierto grupo o segmento de población que los necesite, es decir, la política social busca crear condiciones para que la población se incorpore de forma exitosa a los mercados laborales y que comiencen a detonar círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y por supuesto superación de la pobreza.

Durante las últimas décadas en México se han puesto en marcha programas de ajuste estructural impuestos por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), tanto en materia económica como social. Sin embargo, la historia ha demostrado que el resultado ha sido desastroso. Esto ha traído como consecuencia que los niveles de pobreza en México se encuentren en niveles superiores a los registrados durante los años ochenta.

A lo largo de la historia reciente han surgido programas concretos orientados a regiones y grupos específicos de la población.

A partir de 1940 se comienza en México con una reorientación de política públicas encaminadas al desarrollo industrial de la época, que se mantendrían hasta principios de la

década de los setenta, y la política social no fue la excepción. Ya para este periodo la política social se había extendido a dimensiones que habían quedado dentro de espacios institucionales muy reducidos como el de la vivienda, sin embargo el sistema de protección social presentaba varias deficiencias ya que sólo reconocía el derecho a la educación primaria, además el modo de integración a la política económica y debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. “los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo los beneficiarios centrales se ubican en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento”.³³ Por lo tanto la política social estaba diseñada para la coyuntura del periodo, proporcionando mayores beneficios a las capas urbanas que se encontraban en crecimiento, de tal forma que se contribuía a acentuar las desigualdades persistentes en el ámbito económico.

“Los primeros esfuerzos del gobierno mexicano, para atender a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, se llevaron a cabo durante los años sesenta y setenta, a través de diversos programas como fueron: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), sin embargo, se puede decir que la guerra contra la pobreza en México nace a partir de 1989, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y los posteriores a él”.³⁴

El Pider surge en la primera mitad de la década de los años setenta, la pobreza es el resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada en 1940 y 1970, con la cual se privilegió la expansión de la industria y el desarrollo de actividades agrícolas de exportación, resultando mayoritariamente desfavorecidos los habitantes del medio rural. Reconoce que este modelo de crecimiento provocó migraciones a zonas urbanas, que acrecentaron los cinturones de miseria en las ciudades, su población beneficiada se restringió a comunidades rurales localizadas en poblaciones de más de 500 y menos de 5,000 habitantes, “las acciones del Pider, según los reportes oficiales, se

³³ Gerardo Ordóñez Barba, *La política social y el combate a la pobreza en México*, p. 44.

³⁴ Palacios Escobar, Ángeles, “Diferencias, limitaciones y alcance de la estrategias de combate a la pobreza en México”, en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, FE-UNAM, México, 2007, p. 145.

extendieron a 31 estados y a más de 1500 municipios; es decir cerca de 60% de las comunidades municipales del país”.³⁵

Se dirigió principalmente a promover proyectos de inversión o de apoyo productivos. En el momento de su creación, en 1973, el Pider tuvo como propósito: “crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios”.³⁶ Con la renovación de la administración federal se incorporaron al Pider mayores elementos y compromisos adicionales, como incrementar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición salud, educación y vivienda.

Si bien el Pider tenía un alto potencial como catalizador de procesos de desarrollo, la estrategia con la que se condujo, no hizo más que “bombardear” a las comunidades con un sinnúmero de obras y proyectos desarticulados que no fueron producto de una planeación participativa como originalmente se contemplaba. Enfrentó enormes restricciones institucionales y culturales, que no pudo controlar en lo sucesivo; tampoco se logró establecer la legitimación política que pretendía llevar a cabo a través de la negociación conjunta en la planeación del desarrollo nacional, el cual suponía alianzas y consensos entre comunidades, municipios, estados y federación.

El Coplamar, creado en 1977, desarrolló un concepto de marginación que fue utilizado para localizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo social ; para este programa la pobreza tiene causas más profundas: “ la pobreza se encuentra asociada tanto a mecanismos de explotación provenientes de la esfera económica como a los rezagos sociales acumulados ”³⁷ ,es decir, presenta una característica de corte histórico social, ya que ahora se toma en cuenta el desarrollo a través del tiempo, las capacidades productivas de las comunidades marginadas y se reconoce la incapacidad histórica del Estado para incorporar a un gran número de mexicanos a políticas sociales básicas.

³⁵ *Ibidem*, p. 172.

³⁶ *Ibid* p. 177.

³⁷ *Ibid* p. 173.

Este programa, a diferencia del Pider, toma como población objetivo no sólo a las comunidades rurales marginadas sino que incorpora a la población indígena como preferente de sus acciones. La única condición operativa que estableció el programa para determinar a sus beneficiarios fue que se encontraran en unas de las 30 000 comunidades dispersas en el desierto, semidesierto, o en las zonas montañosas del país.

Tenía como principales objetivos aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una fuente más abundante de bienes fundamentales de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población y lograr una remuneración justa por el trabajo y los productos generados por estos grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más amplio.

Bajo este contexto el Coplamar resulta más ambicioso que el Pider en la medida que se propuso actuar en contra de los efectos de la marginación, sin embargo a partir de 1979, con la incorporación de programas sectoriales, se modifica el perfil de Coplamar radicalmente. En principio se olvida la idea de integralidad y se pasa a una estrategia de impacto territorial y social más diversificada, poniendo mayor énfasis a las acciones de bienestar, principalmente en materia de salud. Por otro lado el drástico cambio de condiciones económicas internas y externas terminaron por darle un carácter coyuntural a esta política que se buscaba ser de largo plazo.

Así pues, a pesar de que el Pider y el Coplamar se consideraron precursores de los programas de combate a la pobreza, estos fueron programas aislados que no alcanzaron la importancia e interés que debieron de tener, debido a que la población objetivo a la que iban destinados no eran los grupos prioritarios en la agenda gubernamental de la época, puesto que el combate a la pobreza se vuelve prioritario e inaplazable en la agenda gubernamental hasta finales de los años ochenta, cuando la pauperización alcanza niveles alarmantes, y comienza a buscarse estrategias que subsanan los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la mayor parte de la población mexicana.

En general los años sesenta y setenta fueron para el sector público federal tiempos de crecimiento acelerado que lo llevaron a ocupar un lugar sin precedente en materia económica, concretamente los programas de asistencia social vieron duplicados la cobertura de servicios. “No obstante, todo fue insuficiente para revertir de manera significativa las desigualdades y los rezagos acumulados durante la etapa previa”.³⁸

El acelerado empobrecimiento y la extensión de la pobreza son los puntos de referencia obligados en la evaluación de la política social mexicana. La premisa fundamental durante estos años era que sin crecimiento económico no existiría distribución y se antepuso la idea de crecer y distribuir como acciones análogas, dentro del proceder del Estado las políticas sociales jugaron un papel elemental como contribución al crecimiento, recibiendo un financiamiento importante durante este periodo.

Bajo el argumento neoliberal, las instituciones del Estado de bienestar se han reducido o destruido sistemáticamente, lo que acentúa el deterioro de la vida social debido a las crecientes dificultades de buena parte de la población para acceder a la educación, la salud, la vivienda digna, y en general a la seguridad social. Ante esta situación y con el fin de compensar los costos sociales que acarrear consigo se impuso en México la política focalizada de asistencia a los pobres, en particular a los extremadamente pobres.

El método de focalización se sustenta exclusivamente en el análisis de la carencia de ingreso de las familias para adquirir en el mercado una canasta básica de alimentos, así como para adquirir los bienes y servicios que les permitan satisfacer el resto de sus necesidades. Así este método, sin interesarse por identificar las causas determinantes de la pobreza, se basa en saber cuántos y quiénes son los pobres y determinar dónde se ubican territorialmente los posibles beneficiarios de los apoyos monetarios provenientes de los recursos fiscales.

La promoción de programas selectivos de pobreza, en vez de políticas sociales integrales, comprensivas y universales, se debe a que son compatibles con la permanencia de la política económica neoliberal básica y con el abandono del Estado de la responsabilidad de ser el principal financiador y organizador de la protección y los servicios sociales. El

³⁸ *Ibidem* p. 46.

argumento esgrimido es que el Estado debe dedicar sus esfuerzos a garantizar un mínimo de bienestar social para los pobres, en vista de la escasez de recursos la manera de alcanzar este objetivo es mediante programas estrictamente focalizados en los pobres como complemento a la satisfacción de las necesidades sociales mediante mecanismos de mercado.

Así pues, con distintos matices, los gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, han formalizado el combate a la pobreza a través de cuatro principios básicos:

1. “Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse del gobierno y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópicos o voluntario, informal y empresarial).
2. El Estado debe ser sólo uno entre los agentes que aporta recursos al financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que, en general, teniendo en cuenta el principio de que “lo que no cuenta no se valora”, los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades, y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.
3. Debe procurarse que, en medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social, de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos oferentes. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular, los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la competencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios.
4. Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificación de los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición de su efecto, prioridad

exclusiva a los más necesitados y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales)”.³⁹

En diciembre de 1988, durante el gobierno de Carlos Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue iniciado después de una controvertida elección presidencial. Se definió desde un inicio como un programa discrecional del ejecutivo federal.

Desde su origen al Pronasol se le concibió como un programa flexible que transitaría por dos etapas: en la primera se atenderían los rezagos de bienestar más urgentes de la población, se interesaba por el mejoramiento inmediato de los niveles de vida de la población, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación y vivienda; y en la segunda se buscaría impulsar inversiones que generen empleo productivo y remunerado, ofreciendo oportunidades de desarrollo de capacidades y recursos productivos a las comunidades, con apoyo de las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales y micro industriales.

Al plantear el gobierno de Carlos Salinas las políticas de combate a la pobreza, se enfatizaba la atención a la pobreza extrema, aunque esto no significará su erradicación, estableciendo para el efecto tres líneas de acción: a) solidaridad para el bienestar social, b) solidaridad para el desarrollo regional y c) solidaridad para la producción. Asimismo las áreas de atención general serían: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda.

En este marco, las diferencias más significativas que encontramos entre los programas de los años setenta y el Pronasol, radican en su relación con los entornos económico e institucional. En general se ha procurado desvincular el combate a la pobreza de factores que alteren negativamente el comportamiento macroeconómico o que distorsionen el buen funcionamiento de los mercados. El control del déficit fiscal ha sido el principal objetivo de política económica y a él se han supeditado las demás acciones o políticas involucradas en el desarrollo social. La eliminación de la mayoría de subsidios a la producción y consumo de alimentos y la reducción de la participación estatal en diversas áreas del desarrollo son

³⁹ Ornelas Delgado, Jaime, “La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005” en *Papeles de población*, número 047, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo 2006, pp. 85-114.

tan sólo algunas de sus consecuencias. Estos cambios dificultaron las posibilidades de integración de los beneficiarios del Pronasol a políticas de bienestar más estables y de mayor alcance.

En consecuencia, el proyecto inicial de Pronasol se frustró y se convirtió en un programa de carácter político, ya que el programa de combate a la pobreza concluyó en un proyecto focalizador orientado más a la subsistencia que al desarrollo de las comunidades.

Ernesto Zedillo retomó el Pronasol con pocos cambios y mantuvo la misma filosofía, pero dio prioridad al combate contra la pobreza extrema en el sector rural y acentuó la orientación asistencialista que marcó toda su política social, misma que heredó al gobierno de Vicente Fox.

Es así que el común denominador de los programas de combate a la pobreza es que comparten su búsqueda por racionalizar lo más posible los montos y las participaciones públicas, ante todo aquello que implique distorsiones al funcionamiento de los mercados o rebasen los límites en el control fiscal. Con el cambio de perspectiva gubernamental, dada a partir de los años ochenta, tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios otorgados en apoyo a la producción y al consumo básico, como resultante, las iniciativas de combate a la pobreza ha tendido cada vez más a focalizar los beneficios.

En lo que respecta a la mejoría en los niveles de pobreza, pareciese que no se han logrado los efectos necesarios para reducirla, en términos generales no se han producido cambios duraderos y sostenidos en beneficio de la población, que le permita enfrentar situaciones de crisis económica sin que sufran algún retroceso en su nivel de vida o en sus condiciones de pobreza. La discontinuidad de los programas ha sido un proceso clave en la pérdida de procesos de mejoramiento en el bienestar social, pero el punto con mayor relevancia es que existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza de una estrategia general de desarrollo.

Es de gran importancia recalcar que la medición de la pobreza en México es útil para mejorar la política social, pues puede advertirse en qué áreas se necesita fortalecer la estrategia.

Pese a los avances de la política social, los esfuerzos gubernamentales en materia de alivio a la pobreza han sido insuficientes para atender las necesidades de la población. Las nuevas cifras sobre la pobreza señalan la urgencia de reforzar la política social y de combate a la precariedad, sobre todo en las comunidades más marginadas.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales deben atacar las causas de la pobreza y la desigualdad, más que sus consecuencias, combatiendo integralmente todos los elementos que afectan el bienestar de la población.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL COMO ACTORES FUNDAMENTALES DEL BIENESTAR SOCIAL

4.1 *¿Eficiencia económica o bienestar social?*

Con el termino “política económica” designamos generalmente la aplicación de determinadas medidas que realizan las autoridades para conseguir unos determinados fines. Esencialmente los elementos que la integran son:

1. Se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad (la cual puede definirse con carácter más o menos amplio; desde el gobierno, hasta otros niveles inferiores).
2. Es siempre una acción deliberada por parte de dicha autoridad; incluso cuando aparentemente no se hace política económica.
3. Toma como referencia unos fines u objetivos deseados, y para lograrlo emplea determinados medios o instrumentos.⁴⁰

Con la definición anterior podemos dar cuenta que existe una estrecha relación con la Ciencia Política, lo económico y lo político presentan un alto grado de interacción en bastantes frentes, algunos de ellos tan centrales como la toma de decisiones en materia económica o la asignación de recursos. “En cuanto a política, cualquier política económica forma parte de lo que el profesor norteamericano D. S. Watson calificaba hace años como política pública, que no es sino un variado conjunto de distintas políticas (políticas sociales, políticas económicas, política exterior, de defensa...) desarrolladas por los gobiernos que están claramente interrelacionadas entre sí”⁴¹.

A partir de ello la “autoridad” define los objetivos o fines generales que identifican aquellos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar. Los objetivos económico-sociales son, en alguna medida, la concreción de los fines de carácter

⁴⁰ Cuadrado, Roura Juan, *et ál.*, *Política económica, elaboración, objetivos e instrumentos*, cap. I, Mac Graw Hill, España, p. 19.

⁴¹ *Ibídem*, p. 21.

más general, ya que implican una cuantificación de qué se pretenderá lograr para mejorar el bienestar económico o una mayor igualdad entre los ciudadanos.

Se derivan, así, dos tipos de objetivos: los de carácter económico y los de carácter social. Los primeros son los que están más íntimamente ligados al bienestar económico general (el crecimiento económico, estabilidad de precios, etc.); los segundos pueden llegar a ser muy amplios y se integra de aquellos objetivos que no son propiamente económicos, pero que, por una parte, se orientan a mejorar o preservar el bienestar social, y por otra absorben una parte importante de los recursos económicos de la nación (educación, salud, protección del medio ambiente, etc.).

Lo cierto es que cada uno de los dos tipos de objetivos traspasan sus respectivas fronteras para actuar de manera simultánea con un fin diferente, por ejemplo, ni el crecimiento es sólo económico, ni la educación es ajena a la economía y a la mayor o menor eficiencia del sistema productivo. Resulta innegable que el logro de los objetivos sociales requiere de una asignación importante de recursos que forzosamente deberán traerse de otros campos.

Esto sin duda genera cuestionamientos sobre qué tan eficiente o no puede llegar a ser un objetivo de este tipo y consecuentemente hace reflexionar sobre si el gasto que se efectuará debe ajustarse a la lógica económica de estabilidad. Probablemente de no respetarse los equilibrios básicos de la economía, antes o después, surgirán desequilibrios en términos de incremento de los precios, aumento del desequilibrio de la balanza de pagos o elevación del déficit presupuestario.

Es por ello que resulta sumamente difícil contestar ¿hay qué supeditar los logros sociales al mantenimiento de los equilibrios económicos? El permanente conflicto entre eficiencia y equidad subyace claramente ante esta pregunta.

“Desde la óptica económica más estricta, parece difícil repartir sin crear, y por supuesto, también repartir más de lo que se crea. Y para crear o generar riqueza hay que asignar eficientemente los recursos, ser competitivo y que la productividad crezca o, cuando menos, que no sea perjudicada. Desde la óptica social, también resulta defendible, y deseable por supuesto, que una sociedad avance hacia una mayor igualdad de

oportunidades entre todos sus ciudadanos, e incluso hacia una mayor equidad en términos de ingresos”.⁴²

En el pasado, la agenda económica ocupaba el debate regional y marcaba el diálogo con otras regiones del planeta. Las reflexiones sobre la pobreza, la desigual distribución de oportunidades y de ingresos, el acceso a la educación, a la salud y al empleo, eran secundarias o supeditadas al debate económico y a sus políticas.

Si bien es cierto que el crecimiento económico marca el punto de referencia de cualquier acción que se lleve a cabo en la esfera social, económica y política, el crecimiento económico por sí solo no significa mayor progreso y mejor bienestar para una sociedad.

Durante la década de los años setenta predominó la hipótesis de Simon Kuznets⁴³ según la cual el reto económico central era lograr el crecimiento económico por medio de la modernización del aparato productivo, lo que a su vez permitiría reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Para el caso de América Latina existía una fuerte presencia de la denominada “teoría del derrame” o “teoría del goteo”, la cual propone al crecimiento económico como eje primordial para alcanzar el desarrollo en detrimento de una óptima distribución de la riqueza.

La esencia de esta teoría es que es necesario sacrificar a los desposeídos, lo que se propone es que para alcanzar el desarrollo es necesario dejar concentrar la riqueza, es decir, no distribuirla entre todos por igual, primero es necesario crecer y después distribuir, así los beneficios del crecimiento “gotearán” en los más pobres. Posteriormente, cuando el país se haya desarrollado, argumenta esta teoría, los gobiernos podrán invertir en desarrollo social se suponía que la pobreza se iba a superar logrando al principio mayor crecimiento económico.

“Este enfoque continúa ejerciendo influencia en el debate sobre desarrollo, principalmente tomando la forma de un vago concepto *“trickle down plus”* (*“goteo +”*), esto es:

⁴² *Ibid*, p. 69.

⁴³ Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets” en *Problemas de Desarrollo, revista Latinoamericana de economía*, Vol. 37, núm. 145, abril-junio, 2006.

crecimiento como prioridad principal, con servicios básicos de educación, salud y otras limitadas intervenciones de desarrollo social. Cabe decir que argumentos de esta índole no han hecho sino retrasar el desarrollo equitativo de las naciones”.⁴⁴

A partir de los años noventa es cuando se comienza a poner en la agenda pública las prioridades sociales, por una parte se ha derribado el mito de que la mejor política social es la política económica, actualmente existe una etapa donde se privilegia las políticas sociales. Y por otra parte, como lo menciona Clarisa Hardy⁴⁵, se ha derrumbado la presunción de que existe una relación automática y unidireccional entre crecimiento económico y superación de la pobreza.

Es decir, la política social ha tomado un eje determinante dentro de los objetivos principales del gobierno y se expresa en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante, las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.

Investigaciones recientes de organismos, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, demuestran que las políticas de crecimiento económico y desarrollo social deben llevarse a cabo simultáneamente, y no de forma consecutiva, dado que:

- La pobreza y la desigualdad limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional (el consumo queda restringido a los grupos de ingreso alto).
- Mientras que un alto y rápido crecimiento sostenido puede sacar a los ciudadanos de la pobreza, la desigualdad asociada a estos procesos puede minar su impacto en la reducción de la pobreza.
- Cuanto mayor es la desigualdad, menor es el “efecto goteo”.

⁴⁴Ortiz, Isabel, *Política Social*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, 2007.

⁴⁵ Hardy, Clarisa, “La cohesión social en la construcción de sociedades más democráticas e inclusivas” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *Política social, experiencias internacionales*, UNAM, FE, 2008.

- La pobreza es un obstáculo para el progreso nacional; las grandes desigualdades tienden a degenerar en conflictos sociales e inestabilidad política.
- Históricamente, el desarrollo social ha acompañado a la industrialización en la mayoría de los países. En gran parte de Europa y otros lugares del mundo, la lucha popular y los movimientos obreros tuvieron un rol positivo para conseguir logros sociales y en última instancia el desarrollo nacional.

En la actualidad existe un consenso en la urgencia de promover políticas sociales y económicas en paralelo, de manera complementaria. El crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento. Así, pues, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza requieren estrategias nacionales de desarrollo para todos.

El gobierno elabora estrategias o planes nacionales de desarrollo para construir un país que sea socialmente incluyente, que genere empleo, crecimiento económico y estabilidad política. El diseño de políticas sociales óptimas requiere entender las necesidades de la población desde diferentes perspectivas. Los objetivos de la política social son aumentar el bienestar de los ciudadanos, desarrollar el capital humano, fomentar el empleo y mejorar la cohesión social. Por lo tanto, las necesidades y riesgos de las poblaciones, así como las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, deben ser identificadas para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social.

Bajo este contexto el programa Vivir Mejor, como estrategia a seguir en materia de política social del Gobierno Federal, del presidente Felipe Calderón Hinojosa ordena a las políticas públicas en tres acciones principales:⁴⁶

- Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna.
- Proporcionar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo.

⁴⁶ Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal.

- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica. No hay mejor política social que la generación de empleos.

Es decir, abarca una serie de consideraciones para mejorar el bienestar y garantizar la protección social a los ciudadanos. Sin embargo el último punto acota un tema central: el de la generación de empleos como principal motor del bienestar e inserción de la sociedad a la actividad económica asimismo como potenciador de la superación de la pobreza. “El empleo es el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por ser la principal fuente de ingreso de los hogares [...] las posibilidades de acceder a él, la retribución la cobertura y la protección social de los trabajadores inciden en forma decisiva en el nivel y la distribución del bienestar material de la población”⁴⁷, la generación de empleo digno debe ser un objetivo básico del desarrollo.

La estrategia nacional de desarrollo debe centrarse en promover modelos de desarrollo que absorban mano de obra. Ello requiere una buena comprensión de las relaciones entre política económica y social. En los años ochenta y noventa, las políticas económicas fueron desvinculadas de sus objetivos sociales, como generar empleo y proteger los ingresos de las personas. Las políticas económicas prioritarias se limitaron a reducir la inflación, contener déficits fiscales, liberalizar los factores de producción y el comercio, razón por la cual la desigualdad creció. En última instancia, el pleno empleo se produce únicamente si el crecimiento económico y las actividades de un país absorben mano de obra.

Las políticas de trabajo se han convertido durante los últimos años en un importante instrumento de política económica y social. A ellas se ha canalizado un volumen considerable de recursos públicos destinados a aliviar el desempleo, tanto de trabajadores desplazados como de quienes buscan una primera inserción al mercado de trabajo. Una vertiente de estas políticas se ha orientado a mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y a facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda laboral. Es así que los programas y políticas del mercado de trabajo son importantes para reducir la pobreza, facilitar el desarrollo del capital humano, eliminar la discriminación,

⁴⁷ CEPAL, *Cohesión Social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, 2007.

mejorar las condiciones de trabajo, asignar recursos humanos a sus usos más productivos y fomentar el crecimiento y el desarrollo.

Sin embargo la tendencia en cuanto a generación de empleo ha sido la opuesta: mayor inseguridad laboral, crecimiento sin creación de empleo y mercados de trabajo segmentados con grandes desigualdades salariales.

En México, en las últimas décadas, la calidad del empleo no ha aumentado de manera considerable, ni el desempleo ha disminuido sustancialmente. El crecimiento del empleo formal en la economía ha estado por debajo de las necesidades de creación de “trabajo decente” tal como lo define la Organización Internacional del Trabajo:⁴⁸ ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias.

El empleo formal se ha reducido prácticamente en todos los sectores de la economía, lo que se ha traducido en un aumento de la informalidad.

Para 2009, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) estimó una población económicamente activa (PEA)⁴⁹ de 46.2 millones de personas y una población ocupada (PO) de 43.7 millones de personas. Por su parte, ya para el primer trimestre del 2012 la ENOE registró una PEA de 49.6 millones y una PO de 47.1 millones.

Cuadro 4.1

Población Económicamente Activa según población ocupada y desocupada; ENOE 2009, 2010, 2011 y 2012				
(millones de personas)				
	ENOE 2009	ENOE 2010	ENOE 2011	ENOE 2012 ¹
PEA TOTAL	46.2	48.2	49.2	49.6
Población Ocupada	43.7	45.6	46.6	47.1
Población Desocupada	2.5	2.6	2.6	2.4

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (ENOE 2009, 2010, 2011, 2012), cifras promedio anual.

(1) cifras sólo del primer trimestre.

⁴⁸ Concepto tomado de la publicación de la Organización Internacional del Trabajo: *Trabajo decente para una vida digna*, 2011.

⁴⁹ En términos generales, es la población en edad de trabajar que participa en la actividad económica; según la ENOE incluye a la población de 14 años y más.

La mayor parte de los 47.1 millones de personas que integran la población ocupada se desempeñan como trabajador subordinado o asalariado, y su participación en el total de la población ocupada se ha incrementado durante el periodo de 2009-2012.

De acuerdo con las cifras de la ENOE, al cuarto trimestre de 2011, el número de mexicanos ocupados en la economía informal asciende a casi 14 millones un aumento de 1.6 millones de mexicanos respecto a un año antes. Asimismo cerca de 31 millones de trabajadores mexicanos (la cifra de personas en el sector informal representa el 29.2% de la población ocupada) enfrentan condiciones laborales precarias, es decir que no cuentan con prestaciones, ni seguridad social, y representan casi 62% de la Población Económicamente Activa, según cifras del INEGI.

Asimismo la ENOE señala que para el primer trimestre del 2012, 13.9 millones de mexicanos trabajan en la informalidad, 6.2 en condiciones críticas, 4.2 están subocupados y 2.5 millones están desempleados.

Es importante recalcar que las cifras se han mantenido constantes y no han permitido integrar de manera considerable a la población que se incorpora anualmente a la PEA, es decir, no existe la capacidad suficiente de generación de nuevos empleos para absorber la cantidad de demanda laboral actualmente. También es importante comprender que la tasa de desempleo no es un indicador directo del bienestar de la población, sino simplemente el reflejo de un desequilibrio en el mercado laboral. El 100 por ciento de la población pudiera tener trabajo, pero si es mal remunerado, de baja productividad y no satisface al trabajador, el bienestar del país pudiera ser mucho más bajo que cualquier otra economía.

El insuficiente crecimiento económico que ha registrado la economía mexicana en los últimos años, en este sexenio apenas ha crecido únicamente 1.5% en promedio anual, ha tenido un efecto negativo en la generación de empleos formales y en el nivel de ingresos de la población.

Cuadro 4.2

Distribución de ingreso mensual por perceptores según múltiplos del salario mínimo general.		
Múltiplos de los salarios mínimos generales	Total Nacional	
	Perceptores	Ingresos
Perceptores e ingresos totales		
2006	56.7	283.5
2008	63.8	291.1
2010	66.3	267.2
Estructura porcentual		
2006		
0.00 a 0.50	23.1	1.6
0.00 a 2.00	52.4	13.8
2.01 a 8.00	40.8	50.4
8.01 y más	6.8	35.8
2008		
0.00 a 0.50	27.9	2.1
0.00 a 2.00	56.9	15.0
2.01 a 8.00	37.2	49.8
8.01 y más	5.9	35.2
2010		
0.00 a 0.50	28.8	2.5
0.00 a 2.00	60.3	18.5
2.01 a 8.00	34.9	52.5
8.01 y más	4.8	29.1

1) Los perceptores se expresan en millones de personas. Los ingresos están expresados en miles de millones de pesos

Fuente: Cabrera Adame Carlos Javier, "Política y seguridad Social en México" en Cabrera Adame, C. J. y Gutiérrez Lara, Anibal, (coord.) *La protección social en México*.

El grupo más importante de perceptores se encuentra dentro del rango de 0.00 a 2.00 salarios mínimos generales, donde se puede percibir un incremento del ingreso durante el periodo de 2006 a 2010. El segundo grupo corresponde a los perceptores de 2.01 a 8.00 smg, que ha venido disminuyendo a lo largo del periodo tanto en el número de perceptores como en el nivel de ingreso.

Los perceptores de 0.00 a 0.05 smg se han acrecentado a partir del 2008 al igual que el nivel de ingreso y en cuanto a los perceptores de más de 8 smg se han mantenido entre 5 y

6 % durante 2006 a 2010, aunque su nivel de ingreso se ha visto disminuido en gran porcentaje durante el 2010.

Como podemos dar cuenta, a un nivel agregado, los perceptores de ingresos se han incrementado durante el periodo de 2006 a 2010, sin embargo la proporción de los ingresos se ha visto disminuida en el mismo periodo, esto puede tener una explicación a conjeturas coyunturales, como la crisis económica de 2008 o bien por factores que comprenden un carácter estructural como el bajo crecimiento de la economía en las últimas décadas.

Resulta claro que la disminución del nivel de ingreso total a nivel nacional tiene un claro efecto en las condiciones de vida de la población, pero sobre todo en las condiciones de bienestar de la población más vulnerable y sujeta a los vaivenes de la dinámica económica. Ya que se destina mayor ingreso a consumo de bienes alimenticios postergando el consumo de bienes y servicios como la educación y la salud.

La dinámica demográfica y la pérdida de competitividad internacional de la economía nacional han tenido mucho que ver con el desempleo que se ha acumulado en los últimos años. Este desempleo es de carácter estructural: ocurre en una economía con bajos niveles de acumulación, de productividad laboral y de crecimiento. Por su parte la debilidad del mercado interno ha provocado la potenciación de la informalidad.

El hecho de que el trabajo constituya la fuente primordial de ingresos de la mayoría de las familias mexicanas, sin que exista seguro de desempleo, aunado a la carencia de ahorro, hace que los problemas ocupacionales de México se manifiesten, más que en aumentos en la tasa de desempleo abierto, en la precarización del empleo asalariado y no asalariado.

El fenómeno de la informalidad tiene que ver más allá del simple incremento que causa en la tasa de desempleo abierto, tiene que ver directamente con la precarización del empleo asalariado y no asalariado. “el principal problema del mercado de trabajo, desde una perspectiva de largo plazo, radica no tanto en el tamaño del desempleo, sino en la calidad de los empleos existentes y la calidad de los nuevos empleos que se generan”.⁵⁰

⁵⁰ Aparicio Cabrera, Abraham, “Mercado de trabajo en México: 2000-2009”, en Cabrera C. J. y Gutierrez, A. A. (coord.), *La protección social en México*, UNAM, FE, 2011.

El deterioro del empleo y de la productividad ha afectado a la población en general, pero de manera particular a aquella que no tiene acceso a los mecanismos institucionales existentes. Al no tener alternativas de empleo formal, estar desempleada y carecer de ingresos y protección social, esta población se inserta en la informalidad, fuera de la regulación y desempeñando actividades microempresariales, asalariadas, por cuenta propia o como ayudantes familiares sin remuneración.

El trabajo es, en cualquier sociedad, la única vía por la que las personas obtienen los ingresos para una vida decorosa. En la medida que no existe paliativos para el desempleo (como el seguro de desempleo), las personas buscarán actividades informales, ya sea en el sector formal o en el informal. Este último, genera condiciones de inestabilidad y falta de protección. El desempleo no sólo es la falta o pérdida del ingreso sino que también contribuye en gran medida a la exclusión social y a la pérdida de independencia. Es indispensable que la economía vuelva a crecer a tasas en las que se generen empleos formales.

4.2 Desarrollo de capacidades humanas y crecimiento económico

Debido al carácter residual de la política social que se presenta en México, los mercados laborales no han logrado convertirse en el mecanismo de entrada, para la población, a los esquemas de protección social ya que no han mostrado una capacidad incluyente en términos de generación de empleos de calidad. La ausencia de políticas sociales universales debe principalmente a que se considera que el crecimiento económico por si mismo generaría mayores niveles de bienestar social, a través de la incorporación de cada vez más personas al mercado laboral.

Amartya Sen arguye que existen otras muchas más conexiones, más allá del crecimiento económico en sí mismo, que no se reconocen lo suficiente y que deben tomarse en cuenta en el análisis de la política social y la política económica, “la contribución del crecimiento económico a de juzgarse no sólo en función del aumento de la renta privada sino también

en función de la expansión de servicios sociales que el crecimiento puede hacer posible”⁵¹, contribuyendo así al desarrollo económico.

La oportunidad de generar un verdadero desarrollo económico se da a partir de la influencia que tienen los frutos dejados del crecimiento económico en la economía en su conjunto. Sin embargo este es un proceso mediado a partir del crecimiento económico y su éxito depende de que el proceso de crecimiento se asiente sobre una amplia base y sea económicamente general.

Entre 1985 y 1994 el crecimiento promedio del PIB fue de 2.1%, el del consumo de 2% y el del capital de 2.9%, según datos del INEGI. En contraste, posterior a la crisis de 1995 y hasta 2010 los promedios fueron de 3%, 3.44% y 4.12% respectivamente.⁵²

Según Sen existe otro tipo de proceso impulsado por la política social que no se basa en un rápido crecimiento económico sino en un programa de hábil apoyo social a la asistencia sanitaria, la educación y otras instituciones sociales relevantes. Se puede contrastar las ideas y plantear que no siempre el que un país cuente con altos o medios niveles de ingreso per cápita, por ejemplo en el caso de México que cuenta con un ingreso per cápita de 9.133\$ y el caso de Brasil con un ingreso de 10.710\$⁵³ de los más altos de América Latina, se puede garantizar un mejor bienestar y calidad de vida a su población. Es decir, que un país que registra un ingreso per cápita de alto a moderado no necesariamente justifica la existencia de un bienestar generalizado en su población.

Es necesario complementar la visión basada del crecimiento económico y del ingreso para comprender de una forma complementaria el proceso de desarrollo. Estos contrastes entre la visión del ingreso y crecimiento económico y la visión que atañe a la política social tienen una considerable relevancia para la política económica y en consecuencia para la política social ya que ponen de relieve la importancia del proceso impulsado por ésta última.

⁵¹ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000, p. 60.

⁵² Loría Díaz de Guzmán, Eduardo, “Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural” en *Investigación Económica*, vol. LXVIII, Núm. 270, Facultad de Economía, UNAM, 2009.

⁵³ Información del Banco Mundial, datos correspondientes al año 2010 expresados en dólares a precios actuales.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵⁴ uno de los principales desafíos de los países de la región consiste en generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social. Este desafío se plantea en el contexto de la modernización productiva dirigida a la formación extendida de capacidades humanas, empleo productivo y participación ciudadana. En este marco la política social cobra especial relevancia, pero a la vez debe operar con verdadera vocación universal y eficiencia en el uso de recursos. Para ello, la protección social reclama un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su impacto en las sociedades nacionales.

En México la seguridad social y la garantía de derechos sociales para los trabajadores queda estipulada a partir de lo establecido en el artículo 123 la Constitución General de la República en donde, además de otros puntos, queda establecido el derecho a un trabajo digno, el derecho a cuando menos un día de descanso a la semana, el derecho a las utilidades generadas por la empresa y el derecho a formar sindicatos a cuerdo a sus intereses. Pero es hasta 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y en 1959 con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado que se configura la seguridad social en México puesto “que se hacen efectivos los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación voluntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, como derechos de los trabajadores y sus familias”.⁵⁵

Cabe destacar que las políticas de seguridad social en México tienen un carácter fragmentario y residual, ya que sólo se brinda protección social a los trabajadores formales, lo que en una situación con altos índices de desempleo hace que la mayoría de la población quede a los márgenes o excluida de la protección social. Esto se debe en gran parte a que la mayor dinámica del mercado de trabajo beneficia a quienes cuentan con mayor educación o capacitación, lo que resulta determinante en la estratificación social y opera como vehículo de la transmisión de desigualdades entre generaciones. La capacidad del Estado es insuficiente para financiar simultáneamente una red básica de protección social y el incremento necesario de la calidad de la educación pública. El acceso a la educación de calidad queda segmentado en función del ingreso.

⁵⁴ “Brechas sociales por cerrar” en CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010.

⁵⁵ Cabrera Adame, Carlos Javier, “Política y seguridad social en México”, en Cabrera, C. J. y Gutiérrez, A. A. *op. cit.* 2011, p. 23.

La CEPAL arguye que el gran desafío que enfrentan, México y algunos otros países de Latinoamérica, consiste en elevar la productividad de sus sectores rezagados, incrementar las tasas de actividad en edades activas y universalizar formas básicas de protección social que permitan a los hogares absorber choques externos y los cambios demográficos. En este sentido, la expansión de bases no contributivas de la salud y la seguridad social, las transferencias monetarias y la inversión adicional de recursos en educación preescolar y media en zonas vulnerables son factores clave para potenciar las rutas de igualdad y mayor productividad.

La falta de empleos bien pagados y el auge de la economía informal se debe, entre otros componentes, a un factor que se reproduce en México y que se refiere al bajo ritmo de absorción de tecnológica, para que exista mayor productividad es indispensable implementar o absorber nuevas tecnologías y, cuando sea posible, impulsando la innovación. Es claro también que incrementar la productividad depende de la acción conjunta y de la coordinación de muchos sectores y aspectos de la sociedad.

La búsqueda de la eficiencia de la economía para el mercado global debe impulsar al gobierno a hacer rentable la generación de innovación. Esto implica estimular al aparato científico nacional a participar en las tareas asociadas al impulso de la innovación, y al logro de mejores índices de calidad, así como desarrollar instituciones que sean capaces de compartir el riesgo. Cualquier política de crecimiento debe incluir entre sus objetivos principales el de incrementar la productividad, a través de la generación o adopción de nuevas tecnologías.

Es cierto que el ingreso es fundamental para poder desarrollar capacidades, de hecho la falta de ingreso predispone a llevar una vida pobre, pero no lo es todo, el hecho que una persona sea o no pobre depende además de otras características que van más allá del ingreso, como la edad, el sexo, el entorno donde se desarrolla, la incapacidad o enfermedad etcétera, dejando de lado aspectos que son trascendentales para comprender mejor la naturaleza y causas de la pobreza pero también aspectos que son fundamentales para la elaboración de la política económica y social. Cuanta más alta sea la cobertura en educación y salud más probable es que las personas en pobreza la erradiquen, ya que se incrementa su nivel de vida.

La importancia de la riqueza yace no en sí misma sino en las cosas que podemos hacer con ella, Sen no define al desarrollo en base a la renta o ingreso sino por la capacidad que tienen las personas de transformar ese ingreso en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

“Si el fin es centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios que poseen las personas sino también las características personales relevantes que determinan la *conversión* de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines”.⁵⁶

Se necesita adoptar un “modelo de desarrollo integral y amplio” donde se relacione el papel del Estado con el uso y límites del mercado para poder avanzar en distintos frentes poniendo énfasis en la extensión de las oportunidades sociales. El hecho de conjugar el uso general de los mercados con el desarrollo de las oportunidades sociales es parte de un enfoque más amplio de desarrollo.

A menudo se ponen en práctica posturas financieras conservadora dónde el objetivo es la estabilidad macroeconómica principalmente mantener una inflación moderada o baja, si bien es cierto que es de suma importancia mantener cierta estabilidad, la cuestión es saber si tiene sentido dar absoluta prioridad a un único objetivo y tolerar al mismo tiempo elevadas tasas de desempleo. La estabilidad macroeconómica debe evaluarse dentro de un amplio marco de objetivos sociales: “...los trascendentales poderes del mecanismo del mercado han de complementarse con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social”.⁵⁷

Los problemas son diferentes y cada uno requiere de un serio examen de los objetivos e instrumentos de la política social y la política económica, no se trata de erradicar o socavar la economía de mercado ya que los problemas que surgen no se deben a la existencia de mercados por sí mismos. Los economistas modernos han limitado el papel del mecanismo de mercado al limitar el objeto en el que se centra la atención: sólo miran las utilidades y el

⁵⁶ Sen, Amartya, *op cit*, p. 99.

⁵⁷ *Ibidem*, p.159.

ingreso y no el valor de las libertades que pueden detonar un mejor bienestar social. Se valora el mecanismo de mercado, pero solamente a partir del reconocimiento de la importancia de la libertad para intercambiar. Esa libertad contribuye por sí misma al desarrollo, más allá de su contribución al crecimiento.

Difícilmente se dudan de los logros que en materia de eficiencia ha conseguido el mercado en función de la prosperidad, la opulencia o las utilidades generadas, sin embargo estos resultados eficientes no garantizan por sí solos la equidad distributiva, es necesario complementarlo con aspectos que amplíen las bases del desarrollo humano.

La creación de oportunidades sociales contribuye al desarrollo de las capacidades humanas y a mejorar la calidad de vida de las personas, además de contribuir con un impacto positivo en el crecimiento económico ya que influye en la capacidad productiva de los individuos de una sociedad, obteniendo así, beneficios en amplios sentidos: del aspecto económico y del aspecto social.

CONSIDERACIONES FINALES

En la práctica, el Desarrollo Estabilizador fue una división del trabajo entre el gobierno, por una parte y, por la otra, los empresarios, los obreros y los campesinos en la que cada quien ponía algo de su parte. Aunque al final los principales beneficiarios fueron los empresarios.

Para el eficaz y eficiente funcionamiento de la división del trabajo, el gobierno aportó reglas claras y una enorme capacidad para construir consensos, para negociar y llegar a acuerdos. Los agentes económicos y sociales, el capital por una parte, y los obreros, los campesinos y la creciente clase media urbana por la otra, sabían a qué atenerse. Cada uno sabía el papel que le correspondía desempeñar. Ello favorecía el trabajo en equipo. La política fiscal, la monetaria, la crediticia, la de precios, la de salarios, la de subsidios y muchas otras más eran claras y de manera coordinada y complementaria se movían en la misma dirección. De esta forma este periodo de la economía mexicana cumplió de manera cabal sus objetivos en materia de crecimiento de la economía.

Sin embargo la otra cara de la verdad, a finales de la década de los años sesenta, era distinta, diferente a la que se imaginaban los círculos de poder económico: junto con la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero (incluyendo la adquisición de empresas ya establecidas), la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el creciente subempleo, el debilitamiento del sector público y la insuficiente práctica democrática. Como mencionan varios académicos el Desarrollo Estabilizador fue, en realidad, desestabilizador.

La heterogeneidad económica se expresó en la gran estratificación económica de las unidades de producción en todos los sectores de la actividad económica; el desequilibrio fue tomando consistencia debido a la concentración del desarrollo en algunos polos urbanos y la exclusión de diversas regiones del país, el progreso de las ciudades y el rezago del medio rural, la diferenciación productiva entre estratos económicos, el rezago de

la oferta de empleos y el rápido crecimiento de la demanda global de ocupación, que en conjunto reprodujeron y ampliaron la desigualdad social.

El proyecto del desarrollo estabilizador fincó sus esperanzas en la modernización urbano e industrial instrumentada por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, que a la vez que convirtió a la sociedad mexicana de una sociedad fundamentalmente rural a una sociedad predominantemente urbana y elevó la capacidad de creación de la riqueza significativamente, extendió y profundizó la desigualdad social y por lo tanto amplió el fenómeno de la pobreza, cumpliéndose la sentencia de Sismondi: *la acumulación de la riqueza tiene como fuente y resultado la acumulación de la pobreza*.

Ciertamente, durante el último tramo de ese modelo económico, bajo los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo, la prudencia que había caracterizado las intervenciones gubernamentales en la economía, cedió su lugar a severas fallas de manejo macroeconómico (en políticas cambiaria y fiscal), las cuales abrieron la brecha de divisas en la cuenta corriente, hasta desembocar en la crisis de la deuda.

Pero en vez de que el gobierno rectificara los errores del manejo macroeconómico manteniendo la estrategia del gobierno precedente optó por un viraje de 180 grados al optar por los dogmas postulados por el Consenso de Washington según los cuales la reducción general de la intervención del Estado en la economía permitiría aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento económico.

El programa neoliberal puesto en práctica en México a partir de 1982, y la política económica y social asociada a él, se caracterizó por un conjunto de reformas, destinadas a alterar de manera significativa la estructura de la economía, que cubre muchas áreas entre sí y todas tienen el propósito de mejorar la eficiencia del sistema económico. La magnitud y profundidad de las reformas entrañan un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones y se redefinen la relación entre los factores de la producción y entre las clases sociales.

La liberalización a ultranza del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, así como la severa reducción del intervencionismo gubernamental en el fomento económico general (infraestructura) y en el fomento sectorial (agrícola, manufacturero, energético, etcétera), se efectuaron con el fin de desarrollar un ambiente favorable para los inversionistas nacionales y extranjeros y así lograr un crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y altos niveles de bienestar para la población. Sin embargo, se profundizó la desarticulación interna de la planta productiva, se acrecentaron las desigualdades tecnológicas y de productividad entre los distintos sectores de la economía, y aumentaron dramáticamente el desempleo encubierto en el sector informal de la economía.

El saldo final de todo ello es la persistente desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso, la abrumadora pobreza y lamentables condiciones de existencia en por lo menos la mitad de la población, reducidos ingresos fiscales que apenas soportan un menor gasto programable, insuficiente y deficiente infraestructura básica, desarticulación productiva sobre todo en las actividades industriales, pocas oportunidades de empleo bien remunerado estable y seguro, crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo y migración masiva a Estados Unidos ante la falta de oportunidades.

Si bien es cierto que el resultado del modelo económico neoliberal perseverantemente aplicado en México, basado en las disciplinas macroeconómicas y en las reformas estructurales que John Williamson sintetizó en el consenso de Washington, las medidas tomadas se han realizado en forma inadecuada, no se han insertado en un diagnóstico que vaya más allá del ámbito macroeconómico del comportamiento de las variables macroeconómicas y considere el contexto de las relaciones estructurales adecuadamente.

La evolución de la pobreza que ha venido aconteciendo en los últimos treinta años, corresponde a características diferenciadas marcada por periodos. Los resultados arrojan que cuando existe un deterioro en el funcionamiento de la economía la pobreza tiende a incrementarse, como en los periodos de crisis económicas. Es decir el comportamiento de la pobreza tiene un carácter referente al ciclo económico.

Cabe destacar que desde el punto de vista de la teoría de la demanda se argumenta que un aumento en el crecimiento económico conlleva a una disminución de la pobreza en el largo

plazo, es decir la pobreza de carácter estructural, vía aumentos en el empleo. Bajo este enfoque, un aumento en la inversión tiene dos efectos en el mercado: por un lado aumenta la oferta de bienes y servicios, lo que empuja hacia una disminución de sus precios; y por el otro, aumenta la demanda de trabajo lo que empuja los salarios hacia arriba; ambos efectos tienen como resultado final un aumento en la demanda y en las condiciones de vida de los trabajadores.

A pesar de ello empíricamente se ha demostrado cómo la relación entre crecimiento y pobreza se cumple solo en las crisis económicas. En contraste, en los periodos de auge, la riqueza generada no causa aumentos proporcionales en el empleo, ni mucho menos disminuciones significativas en la pobreza.

La relación entre crecimiento económico y pobreza también es condicionada. Por un lado, los periodos de auge económico tienen en principio un impacto significativo en la pobreza porque es capaz de absorber la pobreza coyuntural; sin embargo, a través del tiempo tiene cada vez un menor impacto, debido a su baja influencia en la pobreza estructural. Por otro lado, los periodos de recesión impactan significativamente la pobreza, debido a que al aumentar el desempleo (y la pobreza coyuntural), hay más personas que se dedican a buscar una fuente de ingresos en los mercados informales, por consiguiente la oferta de trabajo en estos mercados aumenta, reduciendo los salarios de los “pobres estructurales” y haciendo más crítica la calidad de vida de éstos.

En este punto podríamos acotar la diferencia que existe entre pobreza coyuntural y pobreza estructural. La primera es aquella que depende de las condiciones de producción y empleo de la economía; por lo tanto, en periodos de auge económico la demanda de trabajo aumenta, y en consecuencia, tanto el nivel de salarios, como el empleo crecen, generando beneficios sociales en términos de los ingresos familiares y la disminución de la pobreza. Es decir, el comportamiento de la pobreza coyuntural obedece en gran medida a las lógicas del comportamiento de la economía.

La pobreza estructural se puede entender por las llamadas trampas de la pobreza en donde generaciones tras generaciones las familias quedan atrapadas en círculos viciosos de

pobreza con condiciones que se retroalimentan y empeoran su situación en el tiempo; no tiene una correlación importante con el crecimiento económico.

Ahora bien, para tratar de dar solución al problema de la pobreza el Estado emplea políticas públicas de carácter social. Es bien conocida la versión mínima de los gobiernos como los proveedores de un sistema de defensa, de un sistema impositivo, y a su vez de seguridad respecto al orden interno (preservación de la integridad de las personas, de los derechos de propiedad básicos, etcétera). Dicha versión acerca de las atribuciones de un gobierno ha ido modificándose hasta que, prácticamente, la realidad política y económica de las sociedades y de los gobiernos representativos del siglo XX ha hecho de las políticas públicas instrumentos complejos y dedicados a la atención de múltiples problemas. Si alguna política pública rebasa los límites del gobierno mínimo, esa es la política social, ya que sea ha incorporado a la agenda pública de manera sustancial como un instrumento para mejorar los niveles de vida de la población.

Cuando un gobierno se propone dotar a su población de las capacidades básicas necesarias para impulsar un cambio cualitativo en las posibilidades políticas y económicas de la sociedad, el gasto público es fundamental y dentro de éste el gasto social es significativamente alto.

En México el gasto social registró un deterioro en los años ochenta seguido por una significativa mejoría en los noventa. La fuerte contracción económica de los ochenta unida a la menor prioridad fiscal otorgada al gasto social explica el significativo deterioro del gasto social per cápita. Luego, la recuperación de tasas más altas de crecimiento económico y el mayor peso del gasto social han contribuido significativamente a elevarlo. De hecho la mayor prioridad macroeconómica del financiamiento de bienes y servicios sociales ha estado unida a mayores niveles de gasto social per cápita. En ese sentido México tiene una tradición sobre programas sociales de combate a la pobreza desde la década de los setenta; sin embargo la política social ha permanecido subordinada a la política económica y se ha convertido en mecanismo compensatorio de los costos sociales del modelo económico.

Cabe señalar que las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se

justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política; los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son:

- Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico.
- Elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior.
- Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores.
- En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos. Un alto precio que pagar para un país.
- La inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social.
- Las sociedades desiguales no son sólo injustas sino que tampoco pueden garantizar la estabilidad política y social a largo plazo, lo que constituye una barrera para el crecimiento económico.
- Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos, que en última instancia desestabilizan al gobierno.

Según la Organización para las Naciones Unidas “la verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera. Algunas veces, las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano, hablando de datos estadísticos, encubren el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente”.

En este sentido se entiende el crecimiento económico como una herramienta indispensable, aunque insuficiente, para el desarrollo, dado que el desarrollo humano se consolida en términos del acceso a otros bienes y servicios como la educación, la salud, y una adecuada vivienda, entre otros aspectos que lo componen. Esta concepción no asiente un enfoque teórico apropiado que permita una mejoría práctica en las políticas para disminuir la pobreza. Bajo el concepto que ofrece la ONU se argumenta que se logra un aumento en el desarrollo humano cuando existe una mejora en el crecimiento económico, acompañado de un mayor desarrollo social. Según este concepto, el crecimiento económico es un factor necesario, más no suficiente para el desarrollo humano. El desarrollo social por su parte, se determina en términos de acceso a otros bienes y servicios que mejoran las condiciones de vida de las personas en general.

La política social no es la suma de políticas y programas orientados a atender las demandas sociales, sino una acción modeladora del orden y del conflicto social en las que interactúan: la sociedad; el Estado; y la economía.

La evidencia muestra que las modificaciones, que la liberalización comercial y la desregulación interna han provocado, han llevado a la necesidad de replantear una política social que pueda ubicarse más allá de los ajustes y las reformas económicas. Los Estados están obligados a trazar nuevos caminos y recursos que habían dejado atrás, debido a las políticas del Estado mínimo.

Es por eso que la reducción de la pobreza y la generación de capacidades hacia la población, deberán constituir el principal reto y tarea a encarar en el mediano y largo plazo, por lo que la formulación de políticas deberán colocarlas en el centro de sus preocupaciones. El combate a la inflación o el mantenimiento casi incondicional de tener finanzas públicas sanas no pueden seguir siendo el centro de la política económica, como ha sido hasta ahora, pues ello no se ha traducido en mejoría en el poder adquisitivo de los salarios, ni en mejores niveles de vida.

La lucha contra la pobreza es una tarea de toda política económica; mientras siga la política económica de liberalización y desregulación económica seguirá recrudeciéndose el problema de miseria.

Si el Estado se percibe únicamente como un agente subsidiario, no se logrará erradicar la pobreza. Si por el contrario el Estado reconoce su rol articulador de las capacidades distributivas de la sociedad, el mercado y la acción pública, entonces recuperaría su origen popular.

Pero es preciso actuar ante los riesgos que impone la pobreza y ante los mecanismos de multiplicación de la misma. Es necesario dotar a la política social de mayor capacidad de acción para poder revertir el problema de la falta de capacidades a la sociedad que se encuentra en alguna situación vulnerable.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aparicio Cabrera, Abraham, “Mercado de trabajo en México: 2000-2009”, en Cabrera, C. J. y Gutierrez, A. A. (coordinadores), *La protección social en México*, FE-UNAM, México, 2011.

Arteaga, Carlos y Campos, Guillermo (coordinadores), *Estado, economía y pobreza en México*, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, México, 2007.

Aspe, Pedro, *El camino de la transformación económica*, FCE, México, 2003.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988.

Ayala Espino, José, *La Economía del Sector Público*, Edit. Pirámide, México, 1999.

Banco Mundial, Dirección URL: <http://datos.bancomundial.org/>

Bazdresch, Carlos y Levy, Santiago, “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, en Levy, Santiago (compilador), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, FCE, México, D.F., 2004.

Bazdresch Parada, Carlos y Mayer Foulkes, David, “Hacia un consenso para el crecimiento económico en México”, en *EconomíaUNAM*, núm 8, vol. 3, México, 2006.

Cabrera Adame Carlos Javier “Gasto Público (1982-2006)” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, El Trimestre Económico, UNAM, México, 2008.

Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público y gasto social en México” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coordinadores) *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, FE-UNAM, México, 2005.

Cabrera Adame, Carlos Javier, “Política y seguridad social en México”, en Cabrera, C. J. y Gutierrez, A. A. (coordinadores), *La protección social en México*, FE-UNAM, México, 2011.

Calva, José Luis, “Reforma económica para el crecimiento sostenido con equidad”, en *EconomíaUNAM*, núm 27, vol. 1, septiembre, 2010.

Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México, FCE, 1996.

Cardero, María Elena y Espinosa, Guadalupe, “Una mirada al mundo de trabajo”, en *Este País*, núm 241, mayo, 2011.

Clavijo, Fernando y Valdivieso Susana, “Reformas estructurales y política macroeconómica”, en Clavijo, Fernando (compilador), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Serie Lecturas, No. 92, FCE, México, 2000.

CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010. Dirección URL:

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

CEPAL, *Cohesión Social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, 2007.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, en Székely, Miguel (coordinador), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*, México, 2009. Dirección URL:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/2532.pdf>

CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, 2009.

Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)” en Cordera, R. y Cabrera, C. J., (coordinadores) *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, El Trimestre Económico, núm 99, FCE-UNAM, México, 2008.

Cordera, Rolando, “Cambio estructural sin equidad: América Latina en la globalización” en Cordera, R y Cabrera C. J. (coordinadores), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, FE-UNAM, México, 2005.

Cuadrado Roura, Juan, *et ál.*, *Política económica, elaboración, objetivos e instrumentos*, cap. I, Mac Graw Hill, España, 2009.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) años 2009, 2010, 2011 y primer trimestre del 2012. Dirección URL:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>

Fuentes, Mario Luis, “La política social frente al cambio estructural (1982-2004)”, en Cordera, R. y Cabrera C. J. (coord.) *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, El Trimestre Económico, No. 99, FCE-UNAM, México, 2008,

Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2002.

González, Enrique y Ávila, Ángel, “Desigualdad y pobreza: desafíos del siglo XXI”, en *Economía Informa*, No. 311, Facultad de Economía, UNAM, Octubre de 2002.

Hardy, Clarisa, “La cohesión social en la construcción de sociedades más democráticas e inclusivas” en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *Política social, experiencias internacionales*, UNAM, FE, 2008.

Hernández Laos, Enrique, “Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones.”, en *EconomíaUNAM*, Vol.3, núm. 9, 2006.

Huerta, Arturo, “La pobreza en México”, en *Economía Informa*, núm. 289, Facultad de Economía, UNAM, julio-agosto 2000.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Dirección URL: www.inegi.org.mx

Ley General de Desarrollo Social, 2004.

Lerner, Bertha, *América Latina: Los Debates en la Política Social, Desigualdad y Pobreza*, Porrúa, México, 1996.

Loría Díaz de Guzmán, Eduardo., “Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural” en *Investigación Económica*, vol. LXVIII, Núm. 270, Facultad de Economía, UNAM, 2009.

Lusting, Nora y Székely, Miguel, *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, 1992.

Martínez, Gabriel (compilador), *Pobreza y política social en México*, México, ITAM, 1998.

Moreno–Brid, J. C., Pérez, Caldentey E., y Ruiz Nápoles, P., “El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, en *Perfiles latinoamericanos*, No. 25, diciembre, 2004.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, “México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica” en Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos Javier (coordinadores) *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, El Trimestre Económico, núm 99, FCE-UNAM, México, 2008.

Organización Internacional del Trabajo: *Trabajo decente para una vida digna*, 2011.
Dirección URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_173359.pdf

Ornelas Delgado, Jaime, “La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005” en *Papeles de población*, número 047, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo 2006.

Ortiz, Isabel, *Política Social*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, 2007. Dirección URL: http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf

Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México, FCE, México, 1998.

Palacios Escobar, Ángeles, “Diferencias, limitaciones y alcance de la estrategias de combate a la pobreza en México”, en Cordera, R. y Cabrera, C. J. (coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, FE-UNAM, México, 2007.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Dirección URL: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Pinto, Aníbal, *Aspectos del desarrollo económico*, ILPES, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2011; Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados, México, 2011. Dirección URL: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_sobre_Development_Humano_en_Mexico_2011-2.pdf

Ros, Jaime y Casar, José, “¿Por qué no crecemos?”, *revista Nexos*, octubre. México, 2004.

Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets” en *Problemas de Desarrollo*, revista *Latinoamericana de economía*, Vol. 37, núm. 145, abril-junio, 2006.

Scott, Jhon, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y política pública*, CIDE, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000.

Soria, Víctor M, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdes, UAM-Iztapalapa, 2000.

Stiglitz, Joseph E., *Economía del sector público*, Antoni Bosch, 3ª edición, Barcelona 2002.

Székely, Miguel, “Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México: ¿Hay que correr más rápido que el tigre?”, en *Este País*, núm. 181, abril 2006.

Székely, Miguel, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950-2004*, Sedesol, México, julio 2005

Tello, Carlos y Cordera, Rolando, *México la Disputa por la Nación, Perspectivas y Opciones de Desarrollo*, Siglo XXI, México, 2003.

Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, FE-UNAM, 2007.

Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal. Dirección URL:

http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_mejor.pdf

Zermeño, Felipe, *Lecciones de desarrollo económico*, Plaza y Valdez, México, 2004.