



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN EL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 2019-2024

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y SOCIALES

PRESENTA:

MOISÉS ALBERTO OLVERA ANTONIO

TUTOR PRINCIPAL

DR. FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA SABIDO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., OCTUBRE 2020



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mi madre Wilma Antonio*

**El problema de la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo  
2019-2024****Índice**

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I: El problema actual de la desigualdad económica</b>	<b>11</b>
1.1. La desigualdad económica desde la agenda neoliberal	11
1.2. La desigualdad económica extrema y su carácter político	22
1.3. La tendencia inevitable de la desigualdad en el mercado	26
1.4. Las “desigualdades” y las “oportunidades”	29
1.5. Conclusión del capítulo I	34
<b>Capítulo II: El problema de la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024</b>	<b>37</b>
2.1. Neoliberalismo y posneoliberalismo en el Plan Nacional de Desarrollo	37
2.2. El neoliberalismo mexicano y el Consenso de Washington	42
2.3. El Estado neoliberal	49
2.4. El Estado de bienestar	56
2.5. El problema de la desigualdad económica y el bienestar de “los de abajo”	60
2.6. Conclusión del capítulo II	63

<b>Capítulo III: La política social y su vínculo con la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024</b>	<b>65</b>
3.1. El concepto de Política Social y el de Bienestar	65
3.2. Los regímenes de bienestar	68
3.3. De la política social del Estado de bienestar a la política social neoliberal	77
3.4. La centralidad de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: sus alcances y limitaciones para combatir la desigualdad económica	88
3.5. Conclusión del capítulo III	102
<b>Conclusión</b>	<b>105</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>110</b>

## Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), es una propuesta de ruptura con las políticas económicas neoliberales y con la manera en que, desde estas últimas, se llega a abordar y pensar la desigualdad. Por consiguiente, para lograr entender la manera en que es tratada la desigualdad en el PND, es menester comprender las políticas con las que se busca romper y, dado que en neoliberalismo la “tesis del goteo” ha sido una propuesta de suma importancia para abordar la desigualdad y que ha terminado por configurar sus políticas económicas, no puede pasarse por alto el análisis de dicha tesis.

Las políticas económicas neoliberales que siguen la tesis del goteo<sup>1</sup> consideran que debe favorecerse a los empresarios para generar empleos debido a que consideran que ellos son los que generar la riqueza y, con ella, que existe la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población. Por su parte, las políticas económicas de la economía neoliberal, si bien tienen por objetivo principal la estabilidad económica, confluyen con la tesis del goteo en la manera en que la desigualdad debe ser abordada: promoviendo políticas económicas que favorezcan a los dueños de capital.

De acuerdo con Escalante (2015b), las políticas económicas neoliberales fueron mostradas como medidas de equilibrio económico frente a la crisis generada por las políticas keynesianas de demanda agregada.<sup>2</sup> Esta afirmación, sin embargo, no excluye que las políticas económicas neoliberales busquen el crecimiento

---

<sup>1</sup> La tesis del goteo está compuesta por una serie de principios económicos que parten de la economía neoclásica y en los que se afirma que el crecimiento económico, dirigido por los empresarios, es necesario para erradicar la pobreza y la desigualdad; en ella se articulan una serie de políticas económicas, en las que, dado que se parte del supuesto de que la riqueza es generada por quien dirige el sector privado, o sea, los empresarios, todos los esfuerzos económicos de la sociedad deben concentrarse en ese sector para que, una vez que la riqueza que poseen sea tan abundante que no puedan contenerla en sus manos, se derrame y gotee, casi naturalmente, a los más pobres

<sup>2</sup> De acuerdo con Escalante (2015b), las medidas de equilibrio económico fueron “control monetario para la estabilidad de precios, presupuesto público equilibrado, y buscar sistemáticamente las soluciones de mercado”. Dichas medidas fueron propuestas principalmente por el economista Milton Friedman, él suponía que las políticas keynesianas fueron las responsables de generar a partir de la década de 1970 desempleo, inflación, déficit público y baja productividad, en los países que las implementaron.

económico y que no nieguen que la desigualdad es una etapa necesaria para alcanzar el crecimiento económico. De hecho, en el texto de Escalante (2018) “Así empezó todo: orígenes del neoliberalismo. Actas del Coloquio Lippmann” se afirma que la teoría del *trickle down effect*<sup>3</sup> (formalizada por el filósofo Robert Nozick con el aforismo “A cada quien de acuerdo con lo que beneficia a otros”)<sup>4</sup>, establece que la desigualdad es la premisa de los fundamentos del neoliberalismo.

Es importante señalar que el modelo económico neoliberal<sup>5</sup>, que se termina consolidando en los presupuestos del Consenso de Washington<sup>6</sup>, considera primero alcanzar estabilidad y posteriormente el crecimiento. Sin embargo, y en particular en el caso mexicano en donde se han aplicado a ultranza las políticas económicas neoliberales, no se ha logrado el crecimiento económico, aunque ha existido estabilidad. Tal es la importancia de este problema que no sólo embarga a México, sino a los países que aplicaron estas políticas con la misma intensidad, que el propio Fondo Monetario Internacional (FMI), en un artículo publicado en 2016 que lleva por título “El neoliberalismo ¿un espejismo”, afirmó lo siguiente: “En lugar de generar crecimiento económico, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad,

---

<sup>3</sup> Tesis del goteo.

<sup>4</sup> Estas afirmaciones son realizadas por el economista Ricardo Becerra en la presentación al texto de Escalante (2017) el cual, cabe destacar, es una traducción que realizó Fernando Escalante Gonzalbo de las Actas del Coloquio Lippmann.

<sup>5</sup> El neoliberalismo puede entenderse como una doctrina que reúne políticas económicas, principios ideológicos y legales que tiene su base en el Liberalismo Económico propuesto por Adam Smith y en la aceptación de la Ley de Say del pensamiento neoclásico. Más recientemente, el neoliberalismo fue articulado a partir del pensamiento económico monetarista de Milton Friedman quien, a su vez, se basó en los principios económicos de Friedrich Hayek.

<sup>6</sup> De acuerdo con Gutiérrez (2007), “El Consenso de Washington retoma las tesis neoclásicas de los años cuarenta de las ventajas competitivas del comercio internacional, la cual señala que los países que tienen niveles de productividad más bajos se verán beneficiados por los países que tienen más alta competitividad en el intercambio comercial, y se inspira, particularmente, de las propuestas de Milton Friedman (1980) y la Escuela de Chicago... El Consenso de Washington cuestiona todo tipo de planificación y de intervención estatal en la gestión económica y social tanto desarrollados como periféricos, y proclama la supremacía del mercado como el ente operador de la asignación de los recursos... [Asimismo] el Consenso de Washington constituye una propuesta sistémica de políticas públicas, a saber: Integración de los países periféricos a al mercado mundial. Desregulación y liberalización comercial, financiera y laboral. Privatización del sector público. Retraimiento del Estado en la economía y en la sociedad” (pp. 52-53). Para mayores detalles sobre el Consenso y la teoría neoclásica, véase el apartado 2.2. “El neoliberalismo mexicano y el Consenso de Washington” de la presente investigación.

lo que a su vez dificultó una expansión duradera”. (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 38)

En México, desde la implementación de las políticas económicas neoliberales en la década de 1980 y 1990, el crecimiento económico ha sido mínimo (en comparación de década anteriores)<sup>7</sup>, la pobreza y la desigualdad se incrementaron y hubo una concentración sin precedentes de los ingresos en el decil superior de la población de mayores ingresos<sup>8</sup>. En 2019, AMLO, presidente electo, declaró que con su gobierno el neoliberalismo llegaría a su fin, consideró que con la implementación de este modelo económico la desigualdad se agudizó porque, para él, propició la corrupción y generó que los recursos públicos en lugar de dirigirse a los sectores más pobres se fueran a los más ricos. Esta afirmación llama la atención porque para AMLO la desigualdad en el neoliberalismo no es necesariamente resultado de los mecanismos de acumulación capitalista sino de la corrupción.

La investigación que se presenta pretende ser un aporte al estudio de la manera en que el Estado mexicano, en específico el encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), define la desigualdad económica. El marco conceptual empleado tiene como base el debate entre las propuestas heterodoxas (keynesianismo) y las propuestas ortodoxas (neoclásicas). Es de utilidad tener presente la discusión que entraña dicho marco conceptual porque permite determinar con precisión las características específicas del neoliberalismo mexicano. Esto es de gran importancia porque el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pretende ser una declaración contra las políticas económicas neoliberales y una propuesta que sea capaz de sustituir a estas últimas.

Por lo anterior, es preciso tener en cuenta lo siguiente: el neoliberalismo es una nueva versión del Liberalismo Económico. Asimismo, el neoliberalismo está construido a partir de los principios económicos de la economía neoclásica de donde se desprende el Monetarismo y el Nuevo Consenso Macroeconómico. También

---

<sup>7</sup> Los datos del banco mundial señalan que México ha crecido anualmente a una tasa promedio de 2.5%. Consultado: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=MX&start=1961&view=chart>

<sup>8</sup> Es decir, en el 10% de la población con mayores ingresos y riqueza.

debe considerarse que el neoliberalismo es un programa político y económico diferente al paradigma keynesiano. Su objetivo principal es la estabilidad; de hecho, la crítica de los neoliberales a las políticas keynesianas es que terminaron generando inestabilidad económica, por ello los neoliberales consideraron que su programa es pertinente para regresar a la estabilidad perdida generada por las políticas keynesianas. Para lograr la estabilidad proponen reducir el gasto público y los impuestos, así como la reducción del Estado privatizando sus funciones, también promueven la libertad de comercio y el flujo de capitales y, por último, buscan generar tasas de interés altas para incentivar la financiarización de la economía. Cabe destacar que las políticas económicas neoliberales han estado respaldadas históricamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por gobiernos de países desarrollados, principalmente el de los Estados Unidos, país en donde se generó el Consenso de Washington, el cual ha fungido como el corpus teórico del neoliberalismo en América Latina.

La investigación que se presenta tiene por objetivo determinar la manera en que en el PND se aborda el problema de la desigualdad económica. La hipótesis considera que en el PND el abordaje de la desigualdad tiene un elemento fundamental: es una postura crítica al neoliberalismo para romper con él. Por lo anterior, la hipótesis de la presente investigación afirma que el PND es un *manifiesto* en el que no sólo se exponen los lineamientos que el gobierno mexicano seguirá para planificar el presupuesto, sino que, en sí mismo, el documento ya es un medio para la realización de su objetivo principal: la generación de una etapa que en el PND denominan como “posneoliberal”.

Sobre las anteriores consideraciones, se desarrollaron los tres capítulos que componen la investigación. La discusión que se realiza en el capítulo I, que lleva por título “El problema de la desigualdad económica contemporánea”, tiene la finalidad de analizar el problema de la desigualdad al interior de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, se analiza el posicionamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) para con su propia definición del neoliberalismo, ello debido no sólo a que el FMI ha

sido el máximo promotor histórico del neoliberalismo en América Latina, sino porque el reconocimiento que hace del neoliberalismo lo lleva a cabo para denunciar que éste, desde sus orígenes hasta la actualidad, ha arrastrado y ha agravado el problema de la desigualdad. Por esto considera que se vuelve urgente detenerse para preguntar si el neoliberalismo es el mejor camino para el desarrollo y sino fue, por el contrario, una idea “sobrevendida” que terminó por desencantar a quienes confiaron en él.

El capítulo II se titula “El problema de la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. En él se estudia la manera en que en este documento se realiza el tratamiento de la desigualdad, asimismo, se analiza la razón de que el posneoliberalismo sea central para la crítica, negación y desconocimiento del neoliberalismo en el PND. Por último, en el capítulo se estudia la propuesta posneoliberal, sus supuestos (como el afirmar que el libre mercado, fundado en los principios del Consenso de Washington, es incapaz de redistribuir la riqueza y el ingreso de manera equitativa pero que no por ello debe erradicarse) y soluciones (como que el Estado de bienestar es el que a través de una política social universalista garante de derechos debe redistribuir de la mano del mercado).

El capítulo III, titulado “La política social y su vínculo con la desigualdad económica en el PND”, se pensó con base en las conclusiones del capítulo II, es decir, que la desigualdad, para el gobierno dirigido por AMLO, es considerada como un problema que fue heredado del modelo de “desarrollo estabilizador”, recrudescido por el neoliberalismo y combatido a través de una política social de “oportunidades” que resultó limitada. Por esto mismo, la necesidad, para el PND, de modificar el rumbo, comenzando por la política social. Este nuevo rumbo, como se verá en el capítulo en cuestión, se propone ser garantizado por el Estado a través de una política social de derechos y búsqueda de “bienestar” (antes que crecimiento económico) de “los de abajo”. No obstante, el punto analizado de mayor relevancia en el capítulo es la explicación que en el PND se realiza sobre la desigualdad. Sobre esta última se descubrió que, si bien se afirma en el PND que el neoliberalismo acrecentó la desigualdad, no son sólo los mecanismos de mercado que la generan,

sino que, para el caso particular mexicano, la desigualdad es resultado de la corrupción. De esta manera neoliberalismo y corrupción, de manera original, forman un binomio que tiene como resultado la desigualdad al momento en que se privatizan los bienes públicos, haciendo que la riqueza vaya de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo.

## Capítulo I: El problema actual de la desigualdad económica

### 1.1. La desigualdad económica desde la agenda neoliberal

La desigualdad económica de ingresos y riqueza<sup>9</sup>, al interior y entre los países, se ha agudizado en las últimas décadas (Piketty, T., Alvaredo, F., Chancel, L., Saez, E., & Zucman, G., 2017)<sup>10</sup>, en especial, a partir del establecimiento y auge del neoliberalismo (UNESCO, 2016: 4)<sup>11</sup>; por ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha centrado su atención en la elaboración de una agenda política y económica que tiene por objetivo, en primer lugar, atenuar la desigualdad y, posteriormente, acabar con ella. Desde dicha agenda, se han pensado causas y efectos posibles que generan la desigualdad, así como también acciones y medidas para erradicarla. La agenda en cuestión fue formulada el 25 de septiembre de 2015, en donde los 193 Jefes de Estado agrupados en la ONU se comprometieron a reducir la desigualdad en sus países y en el mundo para el año 2030 (OXFAM, 2018). Esta medida tomó forma a través de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS)<sup>12</sup>. En particular, uno de estos objetivos, el número 10 de 17<sup>13</sup>, fue enfocado

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Dupas (2008), la renta, o ingreso, es un flujo; la riqueza, por el contrario, es un *stock*, por consiguiente, la riqueza es acumulable y la renta o ingreso sólo se acumula cuando se ahorra. (p. 69)

<sup>10</sup> En el Resumen Ejecutivo del “Informe sobre la desigualdad global 2018”, coordinado por Piketty, T., Alvaredo, F., Chancel, L., Saez, E., & Zucman, G. (2017) se lee lo siguiente: “... la desigualdad se ha incrementado en prácticamente todas las regiones del mundo en décadas recientes, aunque a distintas velocidades. El hecho de que los niveles de desigualdad sean tan disímiles entre países, incluso entre aquellos con niveles similares de desarrollo, muestra la importancia de las políticas e instituciones nacionales para influir en la evolución de la desigualdad” (p. 5).

<sup>11</sup> Para la UNESCO (2016), “El origen del aumento de las desigualdades económicas en los últimos años parece remontarse a los decenios de 1980 y 1990, cuando el modelo neoliberal llegó a ser predominante en los países occidentales y se fue extendiendo paulatinamente a otras partes del mundo, en el contexto de la globalización y la financiarización de la economía tras el desmoronamiento de los países del Este” (p. 4).

<sup>12</sup> Los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) postulados en el año 2000 y que se considera cumplir con ellos en el año 2015. Los ODM son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal, 3) Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer, 4) Reducir la mortalidad infantil, 5) Mejorar la salud materna, 6) Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8) Fomentar una alianza global para el desarrollo.

<sup>13</sup> Los ODS son: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Salud y bienestar, 4) Educación de calidad, 5) Igualdad de género, 6) Agua limpia y saneamiento, 7) Energía asequible y no contaminante, 8) Trabajo decente y crecimiento económico, 9) Industria, innovación e infraestructura, 10) Reducción de las desigualdades, 11) Ciudades y comunidades sostenibles, 12) Producción y consumo responsable, 13) Acción por el clima, 14) Vida submarina, 15) Vida de ecosistemas terrestres, 16) Paz, justicia e instituciones sólidas y 17) Alianzas para lograr los objetivos.

especialmente a la reducción de las desigualdades en aras de eliminar la pobreza extrema en el mundo.

Es de gran relevancia señalar que la desigualdad económica, sin embargo, no es un problema exclusivo de las últimas décadas sino, por el contrario, es propia del capitalismo. Karl Marx fue quien, desde el siglo XIX, identificó que la desigualdad era inherente a la acumulación de capital, esto lo llevó a concluir que en el modo de producción capitalista los mecanismos de acumulación tienden a la desigualdad. De esta manera lo especifica el filósofo alemán:

Por lo tanto, cada día es más evidente que las relaciones de producción en que la burguesía se desenvuelve no tienen un carácter único y simple sino un doble carácter; que dentro de las mismas relaciones en que se produce riqueza, se produce igualmente la miseria; que dentro de las mismas relaciones en que se opera el desarrollo de las fuerzas productivas, existe asimismo una fuerza que produce represión; que estas relaciones sólo crean la *riqueza burguesa*, es decir, la riqueza de la clase burguesa, destruyendo continuamente la riqueza de los miembros integrantes de esta clase y formando un proletariado que crece sin cesar. (Marx, 1987: 79)

Destaca en la cita anterior que, de acuerdo con Marx, en las relaciones sociales capitalistas toda generación de riqueza conlleva, inevitablemente, a una generación de iguales o mayores dimensiones de miseria;<sup>14</sup> dicho de otra manera, riqueza y miseria, bajo el capitalismo, son dos caras de la misma moneda, por ello, el desarrollo de una está vinculado indefectiblemente con el desarrollo de la otra. Puede entenderse que el aporte de este autor para entender la desigualdad

---

<sup>14</sup> De esta manera lo especifica Marx en su obra más importante, *El capital*: “Pero todos los métodos de producción de plusvalía son, al mismo tiempo, métodos de acumulación y todos los progresos de la acumulación se convierten, a su vez, en medios de desarrollo de aquellos métodos. De donde se sigue que, a medida que se acumula capital, tiene necesariamente que empeorar la situación del obrero, cualquiera que sea su retribución, ya sea ésta alta o baja [...] Por eso, lo que en un polo es acumulación de riqueza es, en el polo contrario, es decir, en la clase que crea su propio producto como capital, acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de ignorancia y de degradación moral (Marx, 1999: 547).

económica contemporánea radica en considerar que bajo el capitalismo la desigualdad es irresoluble debido a que es resultado de los mecanismos de acumulación y generación de capital. De esta manera lo explica Marx (1999) en su obra cumbre, *El capital*:

Pero todos los métodos de producción de plusvalía<sup>15</sup> son, al mismo tiempo, métodos de acumulación y todos los progresos de la acumulación se convierten, a su vez, en medios de desarrollo de aquellos métodos. De donde se sigue que, a medida que se acumula capital, tiene necesariamente que empeorar la situación del obrero, cualquiera que sea su retribución, ya sea ésta alta o baja [...] Por eso, lo que en un polo es acumulación de riqueza es, en el polo contrario, es decir, en la clase que crea su propio producto como capital, acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de ignorancia y de degradación moral. (p. 547)

El renovado interés en la cuestión de la desigualdad es posible que esté vinculado a una serie de cuestiones que quedaron expuestas a raíz de la crisis económica de 2008: el bajo crecimiento económico de los últimos 40 años, la inaudita acumulación y concentración del ingreso y la riqueza —tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo—, así como también la perpetuación de la pobreza. Todos estos fenómenos que se han estado presentando en las sociedades que a partir de la década de 1970 adoptaron, o les fue impuesta por la fuerza, la llamada *agenda neoliberal*.

---

<sup>15</sup> En Marx, el concepto de *plusvalía* es esencial para entender cómo se reproduce y amplía el capital bajo el sistema de trabajo asalariado. Para entender dicho concepto basta con considerar que la plusvalía es el resultado, a manera de ganancia para el capitalismo, del encuentro entre capital y fuerza de trabajo como resultado de haber contratado, por medio del salario, fuerza de trabajo que se realizó en el capital para producir mercancías con un valor de cambio más allá del valor que se requirió para producirlas, o sea, del tiempo socialmente necesario para su producción. De esta manera lo especifica Marx (S/F): “*La cuota de plusvalía* dependerá, si las demás circunstancias permanecen invariables, de la proporción existente entre la parte de la jornada de trabajo necesaria para reproducir el calor de la fuerza de trabajo y *el tiempo suplementario* o *plusvalor* destinado al capitalista. Dependerá, por tanto, de *la proporción en que la jornada de trabajo se prolongue más allá del tiempo* durante el cual el obrero, con su trabajo, se limita a producir el valor de su fuerza de trabajo o a reponer su salario”. (p. 214)

La *agenda neoliberal* es un término acuñado en 2016 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el artículo “El neoliberalismo ¿un espejismo?”<sup>16</sup> Este término se empleó para describir al neoliberalismo desde la propia perspectiva del FMI<sup>17</sup>: políticas de promoción de la competencia económica, de desregulación y de apertura de mercados internos, así como también de medidas que busquen la reducción del Estado por privatización para evitar déficit fiscal y deuda pública (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016).<sup>18</sup> En el artículo “El neoliberalismo ¿un

---

<sup>16</sup> El artículo se encuentra citado en la lista bibliográfica de la siguiente manera: Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). El neoliberalismo ¿Un espejismo? *Finanzas & Desarrollo*, 53 (2), 38-41.

<sup>17</sup> A lo largo de la presente investigación, el lector podrá hallar diversas explicaciones y descripciones acerca de la naturaleza del neoliberalismo, sin embargo, todas estas coinciden en que el neoliberalismo no es solo un modelo económico compuesto a partir de los supuestos de la economía neoclásica, es también, de acuerdo con Escalante (2015a), “un programa intelectual, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía, el derecho, y es un programa político, derivado de estas ideas”. (p. 17) Este modelo y este programa, además de guardar un estrecho vínculo con la economía neoclásica, postula una determinada perspectiva para determinar la sociedad. Esta perspectiva considera que el mercado es el centro de la sociedad pues es el único espacio en el que los individuos pueden confluir en libertad y garantizar el bienestar general al buscar su bienestar propio, lo cual sucede al producir e intercambiar mercancías en el marco del libre mercado. Dada la importancia del mercado para el neoliberalismo, el Estado y la familia deben subordinarse a él, dando así prioridad a la economía sobre la política para configurar a la sociedad. De manera concreta y específica, el neoliberalismo es un modelo económico que, bajo el supuesto de la prioridad del mercado, exige que todos los recursos de una sociedad estén encauzados al perfeccionamiento de dicho mercado. Para lograr la perfección del mercado, el Estado debe generar una política económica que, por una parte, evite el mal funcionamiento del mercado y, por otra parte, garantice su existencia. Para lograrlo, dicha política económica debe evitar que el propio Estado se convierta en límite del mercado, por ello se opta por un Estado mínimo que únicamente sirva para promover el funcionamiento perfecto del mercado, el cual es posible mediante un mecanismo de precios desembarazado de cualquier sesgo político. Por esto último, se vuelve prioridad que el Estado no intervenga el mercado, que evite mecanismos que los sesguen o que lo pongan en riesgo pues, de lo contrario, reza el credo neoliberal, se atentaría contra la libertad de los individuos y, por consiguiente, se tendería inevitablemente al totalitarismo económico y político. Esto terminaría en una servidumbre total de los individuos al perder su libertad. Esta descripción del neoliberalismo podrá encontrarse detallada y extendida en el artículo de Ossandón (2019): “¡Abajo el neoliberalismo! Pero qué es el neoliberalismo”. Para Ossandón (2019) el término “neoliberalismo” se emplea en las ciencias sociales para dar respuesta a cinco preguntas diferentes: 1) “El neoliberalismo es una respuesta a la pregunta por el momento actual del capitalismo. Describe el capitalismo post-1973”; 2) “El neoliberalismo describe una forma específica de gobierno de los problemas sociales. Es un tipo de gobierno que usa al mercado como modelo”; 3) “Se refiere a una red de producción de conocimiento. El neoliberalismo es la red que construye el ‘técnico’ del *think tank*”; 4) “Describe una particular forma de vida cotidiana, la experiencia de lidiar con roles que el neoliberalismo imaginó para nosotros”; 5) “El neoliberalismo corresponde a un nuevo espacio de disputa de formas de acción colectiva”.

<sup>18</sup> Una explicación crítica y, por ello, diferente a la del FMI sobre el concepto “neoliberalismo” la realiza de manera precisa Cárdenas (2017): “El neoliberalismo económico... Apuesta por la economía irrestricta de mercado y por un Estado que intervenga no para enfrentar las desigualdades sociales y económicas que provoca el mercado como lo hace el keynesianismo, sino para salvaguardar y extender la presencia del mercado; para proteger los intereses de las grandes transnacionales; para garantizar su buen funcionamiento, y para enfrentar las barreras e impedimentos regulatorios a la libre competencia.” (p. 180).

espejismo?”, el FMI reconoce que a pesar de los aciertos<sup>19</sup> del neoliberalismo “hay aspectos que no han dado en el blanco” como lo demuestra el creciente problema de desigualdad y concentración económica (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 38), El análisis que sostiene esta última afirmación lo realizó el FMI a partir de la revisión de dos políticas de la agenda neoliberal: la liberación de la cuenta de capital y las políticas de austeridad. Esta revisión llevó al organismo a las siguientes conclusiones que, por cierto, calificó como “perturbadoras”:

- Los beneficios en términos del aumento del crecimiento parecen bastantes difíciles de establecer si se examina un conjunto amplio de países.
- Los costos en términos del aumento de la desigualdad son importantes. Esos costos reflejan la disyuntiva entre los efectos de crecimiento y los efectos de equidad que caracterizan algunos aspectos de la agenda neoliberal.
- El aumento de la desigualdad, a su vez, afecta negativamente el nivel y la sostenibilidad del crecimiento. Aun si el crecimiento fuera el propósito único o principal de la agenda neoliberal, sus defensores tienen que prestar atención a los efectos distributivos. (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 39)

Estas conclusiones llaman la atención porque destacan que la agenda neoliberal no está beneficiando a todos los países y, más importante todavía, se está enfrentando con el problema de la desigualdad de ingresos, en particular, a su aumento, el cual, de acuerdo con el FMI, se está convirtiendo en un “círculo vicioso” que está impidiendo el crecimiento económico.<sup>20</sup> Esta serie de afirmaciones deben

---

<sup>19</sup> El FMI señala que “La expansión del comercio mundial ha rescatado a millones de personas de la pobreza abyecta. La inversión extranjera directa a menudo ha sido una manera de transferir tecnología y conocimientos a las economías en desarrollo. La privatización de las empresas estatales en muchos casos ha imprimido más eficiencia al suministro de servicios y ha aliviado la carga fiscal de los gobiernos.” (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 34)

<sup>20</sup> De esta manera lo explican: “El aumento de la desigualdad engendrado por la apertura financiera y la austeridad puede por sí mismo socavar el crecimiento que la agenda neoliberal pretende estimular. Existen indicios contundentes de que la desigualdad puede reducir significativamente el nivel y la perdurabilidad del crecimiento. (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 41)

considerarse detenidamente y, por ello, no pasar por alto, principalmente porque implican que si se quiere salir de ese “círculo vicioso” es necesaria una “vuelta de timón” que sirva para esquivar el “talón de Aquiles” del neoliberalismo: *la desigualdad*.<sup>21</sup>

Para Escalante (2017), quien realiza una aguda crítica al programa neoliberal, comenta que la desigualdad cumple dos funciones para el neoliberalismo: una técnica y una moral. La función técnica es simple: la desigualdad es necesaria para que el mercado sea eficiente; la función moral, que terminan siendo una justificación de la desigualdad afirma que ésta “es un resultado justo, dado que el mercado recompensa el esfuerzo, el trabajo y la imaginación...” (Escalante, 2017: 63). Las dos funciones que especifica Escalante (2017) pueden comprenderse como dos justificaciones que forman parte del discurso neoliberal para argumentar que la desigualdad, en ciertas condiciones, es una condición y, en otras condiciones, un resultado natural de un mercado que funciona libre y perfectamente.<sup>22</sup>

Incluso puede agregarse a estas dos justificaciones (técnica y moral) de la desigualdad, una tercera: la *tesis del goteo* o *efecto derrame*. La tesis del goteo considera que en una economía abierta los beneficios económicos del crecimiento se concentran en las manos de las élites, tales beneficios serán tan copiosos que se “derramarán” —gota a gota— de las manos de dichas élites a las manos de los sectores menos favorecidos. La tesis del goteo supone que existen dos polos, dos

---

<sup>21</sup> De acuerdo con Ostry, Berg & Tsangarides (2014), economistas del FMI, “El hecho de que la igualdad parece impulsar un crecimiento más alto y más sostenible *no* respalda, en sí mismo, los esfuerzos de redistribución. En particular, la desigualdad puede impedir el crecimiento, al menor en parte, *porque* provoca esfuerzos de redistribución a través del sistema fiscal, que pueden socavar el crecimiento. En tal situación, aunque la desigualdad sea mala para el crecimiento, los impuestos y las transferencias pueden ser un mal remedio (...) [sin embargo] No deberíamos saltar a la conclusión de que el tratamiento de la desigualdad — redistribución— es peor que la enfermedad...” (p. 54)

<sup>22</sup> Sobre la justificación moral de la desigualdad del neoliberalismo, Escalante (2017) agrega lo siguiente: “El supuesto central [de la justificación moral del neoliberalismo] es que el mercado no se equivoca y distribuye correctamente las recompensas, premia lo que es socialmente valioso. La desigualdad está en la naturaleza que hace a unos inteligentes y a otros no, a unos activos y a otros perezosos, a unos aventurados y a otros timoratos. Esas diferencias se traducen en el trabajo, en la calidad de trabajo que aportan y en lo que pueden ofrecer a la sociedad. El mercado no hace otra cosa sino asignar el valor que corresponde a cada uno según su participación, y premia a quienes hacen un mejor uso de los recursos. O sea, que el resultado es justo, porque beneficia a quienes hacen más por el bienestar del conjunto (p. 65).

clases o dos grupos: los que, por un lado, poseen tal cantidad cuantiosa de riqueza y que, por la copiosidad de esta última, sus manos resultan insuficientes para acapararla por mucho tiempo y los que, por otro lado, no poseen riqueza alguna.

Ahora bien, ¿qué sucede si, como lo considera el FMI en el artículo “El neoliberalismo: ¿un espejismo?”, la desigualdad ya no es útil para el neoliberalismo, o sea, si las tres justificaciones (la moral, la técnica y la de del goteo) son desechadas?

Ahora bien, ¿cómo lograr continuar en la senda del libre mercado evitando la desigualdad económica? ¿Es entonces posible hablar de que se comienza a asistir a una época en que, sin lugar a duda, el neoliberalismo, tal y como se concibe comúnmente<sup>23</sup>, está siendo proscripto por no haber cumplido con sus objetivos? Queda claro que el hecho de que la desigualdad económica no sea un incentivo para el crecimiento económico provoca necesariamente que la agenda neoliberal se transforme en función de ese nuevo dato.<sup>24</sup>

Este cambio en la agenda da cuenta del punto de partida de una nueva posición económica, política y social del FMI. ¿Cómo lograr crecimiento económico sin desigualdad y sin dejar de ser liberales? Este cuestionamiento se plantea porque, si bien, el FMI en el artículo “El Neoliberalismo ¿un espejismo?” está de acuerdo con reducir la desigualdad, no está de acuerdo con seguir una vía de desarrollo que no esté determinada por el libre mercado, por este motivo surge la

---

<sup>23</sup> De acuerdo con Ramírez (2011): “Al hablar de neoliberalismo nos estamos refiriendo a una perspectiva económica y política del funcionamiento de la economía y de la sociedad que se apoya en los principios de la economía clásica y neoclásica. Se expresa en lineamientos de política económica y en un discurso político que asume que para el funcionamiento adecuado del capitalismo es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado, al ser este el que mejor asigna recursos y regula la dinámica de la economía por medio de la relación de precios”. (p. 135).

<sup>24</sup> En “El Neoliberalismo ¿un espejismo?” el Fondo Monetario Internacional (FMI) concluye que “la desigualdad puede reducir el nivel y la perdurabilidad del crecimiento” (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 41). Por consiguiente, el FMI considera que “las autoridades deberían de estar más abiertas a la redistribución” (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 41). En general, el FMI en “El Neoliberalismo ¿un espejismo?” reconoce que, para evitar la desigualdad, y con ello generar crecimiento económico, los controles de capital no necesariamente son contraproducentes, “sino que los acepta más a la hora de lidiar con la volatilidad de los flujos de capital. Asimismo, reconoce que la liberalización total de los flujos de capital no siempre es una finalidad adecuada, y que es más beneficioso y menos riesgoso liberalizar más si los países han alcanzado ciertos niveles de desarrollo financiero e internacional”. (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016: 41)

dificultad de idear una forma de desechar la desigualdad (para buscar el crecimiento económico) sin intervenir la libertad de mercado. Sin embargo, erradicar la desigualdad, o por lo menos combatirla dentro de los límites del libre mercado, es una tarea complicada y paradójica si se considera que el mercado, mientras más perfecto sea, como señala Piketty (2014), “más posibilidades tiene de cumplirse la desigualdad” (p.43). Empero, esta paradoja se resuelve, de acuerdo con la *nueva teoría neoliberal*<sup>25</sup>, ajustando las funciones que tradicionalmente se le habían asignado al Estado. De hecho, el FMI en “El Neoliberalismo ¿un espejismo?” (Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D., 2016) especifica sobre el papel del Estado lo siguiente:

La evidencia del daño económico causado por la desigualdad sugiere que las autoridades deberían estar más abiertas a la redistribución. Naturalmente, más allá de esta, se podrían concebir políticas para mitigar parte del impacto por adelantado; por ejemplo, aumentando el gasto en educación y formación, que realza la igualdad de oportunidades. Y de ser necesario se podrían elaborar estrategias de consolidación fiscal para minimizar el impacto adverso en los grupos de bajo ingreso. Pero en algunos casos, las consecuencias distributivas perniciosas tendrán que remediarse a posteriori, redistribuyendo el ingreso mediante impuestos y gasto público. Afortunadamente, el temor de que estas políticas merman necesariamente el crecimiento es infundado. (41)

La idea del papel del Estado, de acuerdo con esta nueva teoría del neoliberalismo, es simple: formar un Estado que no sólo se encargue de garantizar el funcionamiento del mercado, sino que corrija su mayor defecto, la desigualdad, a través de la redistribución (Torres y Rojas, 2015). Cabe dejar muy claro que el papel del Estado en el neoliberalismo siempre ha estado perfectamente señalado: su tarea ha sido, de acuerdo con Escalante (2015a), “sostener la lógica del mercado” (p. 21),

---

<sup>25</sup> Por “nueva teoría neoliberal” en este espacio se entienden aquellos supuestos que ya no consideran la desigualdad económica como un estímulo, o un “mal necesario”, para el crecimiento económico sino, más bien, un obstáculo para este último.

sin embargo, la cuestión de la redistribución a partir del Estado en una economía de libre mercado (no keynesiana), es una función reciente (Torres y Rojas, 2015) que, presumiblemente, comenzó a generarse a raíz de que, con el desarrollo del libre mercado, la desigualdad se volvió un obstáculo para el crecimiento, tal y como lo denuncia el FMI en “El Neoliberalismo ¿un espejismo?”.

Sin lugar a duda, una forma que permite el adecuado análisis la agenda neoliberal y su nueva propuesta de combate a la desigualdad es estudiando directamente sus prácticas ya que permiten observar cómo la teoría neoliberal toma una forma concreta debido a las limitaciones que los hechos imponen a los supuestos económicos, sobre todo porque para los neoliberales sus supuestos son universales. Esto supone la capacidad de generar “leyes” y “recetas” inflexibles que, reza el credo neoliberal, si se actúa en consonancia a ellas, los resultados serán los mismos, sin importar la sociedad de la que se trate. México, por ejemplo, permite a la perfección dicho ejercicio pues, en la década de 1980, fue uno de los primeros países en seguir las “recetas” neoliberales y, por ello, en firmar un acuerdo con el FMI para llevar a cabo reformas económicas (reformas o ajustes estructurales)<sup>26</sup>, de carácter neoliberal y, por ello, supuestamente “universales”, con la necesidad de reestructurar la deuda que había contraído con este organismo y que se había vuelto impagable. Desde entonces en México la agenda neoliberal se implementó, modificando, así, el modelo de desarrollo que hasta ese momento imperaba, o sea, el que se basaba en el proteccionismo económico, la sustitución de importaciones y que trataba de mantener, por lo menos formalmente, un Estado de bienestar guiado a través de una política económica y social keynesiana que buscaba otorgar un papel activo al Estado en la economía a través del gasto público.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Al respecto, señala Harvey (2007) lo siguiente: “A cambio de la reprogramación de la deuda, a los países endeudados se les exigía implementar reformas institucionales, como recortar el gasto social, crear legislaciones más flexibles del mercado de trabajo y optar por la privatización. Y he aquí la invención de los <ajustes estructurales>. México fue uno de los primeros Estados que cayó en las redes de lo que iba a convertirse en una creciente columna de aparatos estatales de todo el mundo.” (p. 36)

<sup>27</sup> De acuerdo con la CEPAL, “La crisis de la deuda a principios de la década de 1980 trajo consigo fuertes restricciones financieras con respecto al gasto público en la región. Para cubrir los déficits fiscales, se impuso como criterio de política reducir el gasto público y, sobre todo, el gasto público social. Fue esa la variable de ajuste para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar. El Estado contrajo su rol social, regulatorio y empresarial. Se privatizó

Cuando en México se comenzaron a poner en marcha las reformas estructurales de corte neoliberal, la política económica (la cual estaba elaborada pensando en formar una economía hacia el libre comercio y de liberalización financiera que evitara tanto la inflación como el déficit fiscal reduciendo el gasto público) se antepuso a la política social que, otrora, tenía como fin la justicia social. Este proceso se presentó con un paroxismo atroz en la década de 1990<sup>28</sup>, una vez que el neoliberalismo se consolidó a nivel mundial como el único camino posible para el desarrollo (con la caída del Muro de Berlín). De acuerdo con Ramírez (2011), la política social de las últimas tres décadas en México “destaca por haber adoptado una perspectiva liberal, residual, focalista y asistencial” (p. 135), características estas últimas que, evidentemente, dan cuenta de la forma que adoptó la política social bajo la égida de la política económica neoliberal, la cual es diametralmente opuesta a la política social que se gestó durante el periodo en el que imperó el modelo de sustitución de importaciones y de fortalecimiento del mercado interno (Torres y Rojas, 2015: 45). De manera concreta, la política social en México, durante el periodo neoliberal, se limitó, de acuerdo con Torres y Rojas (2015), a “contener los efectos adversos generados por la dinámica económica” (p. 47), es decir, se focalizó en los sectores de la población que directamente resultaban afectados debido a la implementación de la política económica de corte neoliberal. Cabe destacar que este cambio en la política social, o sea, el que se haya vuelto “focalista” adquiere su particularidad si se compara con la política social “universalista” que se llevaba a cabo cuando el modelo de desarrollo en México seguía una directriz trazada por los imperativos de un Estado de bienestar con justicia social.<sup>29</sup> Esta

---

parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social y se promovió la descentralización.” (CEPAL, 2010: 189)

<sup>28</sup> De esta manera lo especifican Torres y Rojas (2015): “A partir de los años noventa, la Política Económica subordinó las necesidades del país a las estrategias que sigue la dinámica económica mundial, lo que debilita el crecimiento interno y no detiene los impactos que el modelo de economía abierta genera en la población; esto incrementa la tensión y el descontento social. Así, la Política Social es rebasada para actuar como mecanismo de contrapeso, ya que impone restricciones al ejercicio del gasto social que obligan a focalizar los recursos públicos, reorientar programas de atención y reducir coberturas de población y territorio. En síntesis: la Política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza.” (p. 43).

<sup>29</sup> De acuerdo con Torres y Rojas (2015), “La Política Social actual se rige bajo los parámetros de focalización de apoyos para la asistencia y abatimiento de la pobreza, con el objeto de hacer más eficiente el gasto público.

particularidad de la política social en el neoliberalismo, o sea, la “focalización” del gasto en la población afectada por la implementación de la política económica, obedece a uno de los imperativos del neoliberalismo postulados desde su implementación en la década de 1980: la austeridad, es decir, la eficiencia del gasto público para evitar el déficit fiscal.

Como se especificó líneas arriba, para el FMI la austeridad (para evitar el déficit fiscal del Estado) y la liberación de la cuenta de capital (pilares fundamentales de la agenda neoliberal), han generado desigualdad de ingresos. Ante este escenario el organismo recomienda regular la liberación de la cuenta de capital y comenzar a incrementar el gasto público, esto con el objetivo de generar crecimiento económico y evitar el lastre en que se está convirtiendo el aumento continuo de la desigualdad económica. Sin embargo, estas recomendaciones, como se ya se observó, contravienen a un principio fundamental del neoliberalismo: la desigualdad es *conditio sine qua non* para el funcionamiento del mercado. La paradoja que se desprende de este argumento es que el FMI está recomendando a los Estados intervenir el mercado (a través de la regulación de la liberación de capital y comenzar a evitar la austeridad). Esta paradoja es el punto de partida para afirmar que a la agenda neoliberal se le están exigiendo cambios que contravienen a sus fundamentos, o sea, se le está pidiendo que deje de considerar a la desigualdad como principio de mercado y al Estado que se mantenga alejado de este. ¿Cuál es entonces la forma exacta que debe adoptar el Estado para corregir la desigualdad de mercado si la fórmula de una política social focalista, subordinada a la política económica, se volvió insuficiente?

Para poder responder a este cuestionamiento es necesario analizar las propuestas de diferentes organismos con respecto al problema de la desigualdad debido a que, precisamente en ellos, se están generando las coordenadas para combatir la desigualdad sin intervenir al mercado y más allá de una política social focalista. Como se advirtió al comienzo del presente trabajo, quien encabeza y, de

---

Esto elimina acciones que universalizaron el beneficio de amplios sectores; además privatiza, desregula y descentraliza las acciones que debe enfrentar el Estado”. (p. 48).

hecho, dirige la agenda mundial contra la desigualdad, es la ONU. Un hito de esta agenda son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diagnóstico que la ONU realiza en los ODS con respecto a la desigualdad es el siguiente: Para reducir la pobreza, el crecimiento económico debe ser inclusivo, asimismo, los gobiernos deben aplicar políticas sociales universales que tengan una particular atención a las poblaciones desfavorecidas y marginadas y, además, debe existir un aumento del trato libre de aranceles, favorecer las exportaciones de los países en desarrollo y aumentar la participación de estos últimos en el FMI.<sup>30</sup> Como puede deducirse de esta serie de sugerencias de la ONU, el libre mercado, apoyado por el FMI, es, al parecer, una de las dos soluciones. La segunda solución es la aplicación de políticas sociales universales por medio del Estado. Las dos soluciones de la ONU corren en paralelo al diagnóstico y recomendaciones actuales del FMI para el combate de la desigualdad: libre mercado y Estado. La solución del FMI llama la atención porque, prácticamente, es la misma “receta” que la ONU en los ODS sugiere para el combate a la desigualdad: el libre mercado debe mantenerse inalterado y el Estado debe generar condiciones (a través de una política universal de derechos asegurada por la ampliación del gasto público) que reduzcan sus defectos, como la desigualdad, para que, dicho mercado, quede inalterado en sus mecanismos fundamentales, por tanto, el Estado, si bien no será un jugador en la economía, deberá fungir como soporte “externo” que contribuya a disolver los efectos negativos del mercado.

## **1.2. La desigualdad económica extrema y su carácter político**

Como se especificó en el apartado previo, la desigualdad económica es un fenómeno inherente al capitalismo, es decir, riqueza y miseria son dos caras de la misma moneda. Lo particular con respecto a dicha desigualdad en el neoliberalismo es que es extrema, o sea, que se presentan altos niveles de concentración económica (de ingreso y de riqueza) en un grupo sumamente reducido personas (por lo regular en el decil de mayor ingreso y riqueza), al mismo tiempo que existen altos niveles de pauperización en grandes grupos de la sociedad (regularmente en

---

<sup>30</sup> ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado el 1 de diciembre de 2019 en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

los deciles de menores ingreso como lo son el decil I y II). Es decir, si bien la desigualdad económica es un fenómeno que es connatural al capitalismo, su particularidad cuando se instrumentaliza por medio de políticas económicas neoliberales consiste en la generación de una extrema desigualdad económica: grandes niveles de ingreso y riqueza en unas cuantas manos y grandes niveles de pobreza en extensos grupos de la población. Gracias a la crisis económica de 2008, se pudo observar cómo la riqueza del 1% de la población mundial más acaudalada comenzó a equivaler a la riqueza que poseían 3600 millones de pobres a nivel mundial. ¿Cómo fue posible alcanzar tales niveles de desigualdad? La respuesta es simple: la economía neoliberal permitió la cooptación de la política y del Estado para potenciar sus mecanismos de acumulación.

El dato más revelador que demuestra una concentración inaudita de la riqueza es el que señala que en 2017 el 82% del crecimiento de la riqueza mundial fue a parar a manos del 1% más rico, mientras que la del 50% más pobre de la población mundial, o sea, 3600 millones de personas, no aumentó en lo más mínimo (Pimentel, D., Aymar, I. & Lawson, M., 2018: 5). También en riqueza, pero para América Latina, la CEPAL da cuenta de un dato revelador del año 2017: “el índice de Gini<sup>31</sup> de concentración del valor de las viviendas es de 0,69 y el de los contratos de casas de bolsa (valor de las inversiones en activos financieros) de 0,78, frente a un índice de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares de 0,50”.<sup>32</sup> Estos datos ponen en evidencia que, a nivel mundial, la desigualdad contemporánea reporta una inaudita concentración económica. La cuestión de relevancia de este problema es que se halla estrechamente vinculado con la persistencia de la pobreza. OXFAM comprueba esta afirmación al señalar que actualmente “el 1% más rico de la población posee más del doble de riqueza que 6900 millones de

---

<sup>31</sup> El coeficiente de Gini, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toma valores de 0 a 1 e indica que mientras más cercano sea el valor a 1, mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso. Consultado en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).

<sup>32</sup> Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2018*, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf), p. 19

personas” o que “casi la mitad de la humanidad vive con menos de 5,50 dólares al día”.<sup>33</sup>

Un dato también revelador es el que expone Esquivel (2015) a través de su informe *Desigualdad extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*: A pesar de que México es la decimocuarta economía del mundo, viven en él 53.3 millones de pobres. Esta situación, para el economista mexicano, significa que existe una alta concentración de la riqueza que contribuye a que la condición de pobreza en México persista. De esta manera lo señala el autor: “Hay dos resultados: entre mediados de los noventa y 2010, la desigualdad de ingreso disminuyó. Sin embargo, la desigualdad es mayor a la que había en los ochenta. Estamos, pues, frente a dos eventos contradictorios: ha crecido el ingreso per cápita, pero se han estancado las tasas de pobreza en el país. Lo anterior se produce porque el crecimiento se concentra en las esferas más altas de la distribución (Esquivel, G., 2015: 7).

El problema que comienza a vislumbrarse cuando se rastrea la razón de que exista crecimiento económico (aunque sea mínimo), pero que no se traduzca en menor desigualdad sino en una desigualdad extrema. Esto lleva a centrar la atención en los principios políticos, y no sólo económicos de la desigualdad. Esto lleva a pensar que bajo el neoliberalismo la desigualdad se ha articulado tanto en una dimensión económica como en una dimensión política, es decir, actualmente se observa que el programa neoliberal ha tendido a la concentración económica y, por extensión, a la concentración política cuando, como lo considera Esquivel (2015), las élites económicas *cooptan* al Estado haciendo de las instituciones de este un instrumento para acumular y concentrar la riqueza, tal y como sucedió en México al momento de privatizar diversas empresas paraestatales, como Teléfonos de México (Telmex) y poner así en marcha el proyecto neoliberal. Como es sabido, este proceso de privatización en México terminó por beneficiar a un puñado de empresarios, como por ejemplo a Carlos Slim Helú, cercanos a la cúpula del poder

---

<sup>33</sup> Consultado el 10 de febrero de 2020 en: <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>

político (en este caso, a la conformada en torno del expresidente Carlos Salinas de Gortari). Gracias a esta cercanía entre el empresario y el expresidente, y gracias al marco neoliberal que le otorgó legitimidad a este acercamiento mediado a través de la privatización de lo público, fue que Carlos Slim Helú pudo comenzar su gran fortuna que terminó por convertirlo, según la revista *Forbes*, en uno de los hombres más ricos del mundo en un país con más de 50 millones de pobres.

Ahora bien, para la CEPAL, sin embargo, una desigualdad económica extrema puede ser dañina para las economías del mundo debido a que las vuelve *ineficientes*. Uno de los más recientes y sugerentes informes publicado por la CEPAL que aborda el tema de la ineficiencia económica es el informe *La ineficiencia de la desigualdad*. En este documento la CEPAL —en el mismo tenor que el FMI y la ONU, o sea, basándose en lo que en este espacio se denominó como “nueva teoría neoliberal”— considera que la desigualdad no aporta al crecimiento económico, al contrario, le es *ineficiente* debido a que no contribuye a la productividad de las economías de mercado. De esta manera se especifica en el informe: “La economía política de la desigualdad y su estrecha relación con las instituciones y la cultura que gobiernan las relaciones sociales son una barrera al aumento de la productividad y al crecimiento, por cuanto limitan la oferta de bienes imprescindibles para la existencia de mercados competitivos y agentes innovadores.” (CEPAL, 2018: 50). Como puede observarse en esta última afirmación de la CEPAL, el tema referente a la intervención de las instituciones políticas en la creciente brecha entre ricos y pobres es recurrente. Esto lleva a reforzar la idea de que la desigualdad económica, si bien es un efecto irremediable del mercado, está siendo agravada por las instituciones políticas que son cooptadas por el poder económico en contubernio con la clase política, todo ello bajo el argumento neoliberal que considera que hacer privado lo público vuelve eficiente la economía pues es el mejor instrumento para dejar al mercado actuar en total libertad.

### 1.3. La tendencia inevitable de la desigualdad en el mercado

Como se adelantó en el primer apartado, un texto sumamente representativo que comenzó a centrar el debate de la desigualdad en círculos académicos fue *El Capital en el Siglo XXI*, publicado en 2013, por Thomas Piketty. La obra centra su atención en el desarrollo histórico de la distribución de la riqueza y del ingreso, sobre todo de Francia y de los Estados Unidos. Para Piketty (2014), hay un argumento clave que se halla en consonancia con el supuesto que afirma que *el mercado provoca desigualdad*. De acuerdo con Piketty (2014): “mientras ‘más’ perfecto sea el mercado de capital, más posibilidades tiene de cumplirse la desigualdad” (p. 23). Este argumento, asimismo, es acompañado de una fórmula que para el autor explica el desarrollo de la desigualdad bajo el capitalismo: “Cuando la tasa de rendimiento del capital supera de modo constante la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso —lo que sucedía hasta el siglo XIX y amenaza con volverse la norma en el siglo XXI—, el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas”. (2014: 15). El segundo argumento central de Piketty, sobre todo enfocado a la resolución de la desigualdad, es el papel del Estado, el cual considera que debe instaurar una “sociedad justa”. Esto implica que, por tanto, el Estado debe funcionar como una institución que *regule* la tendencia del capitalismo en la generación de desigualdad. Esta solución para Piketty debe estar articulada a partir de una reforma al sistema financiero que lo vuelva capaz de generar políticas fiscales progresivas, y no regresivas. Esto implica, por consiguiente, que el Estado comience a regir la economía con uno de sus instrumentos más fuertes: la fiscalidad.

Además de Thomas Piketty, otros economistas han contribuido sustancialmente con sus estudios a intentar generar una explicación sobre la desigualdad que se volvió patente en 2008. Joseph Stiglitz es un caso representativo de esta consideración. Premio Nobel de Economía en 2001, Stiglitz se ha dedicado a describir la desigualdad a partir de un argumento vinculado a los movimientos sociales, sobre todo al de “Occupy Wall Street”: la diferencia de riqueza

entre el 99% y el 1% de la población, o sea, el del percentil, el 1%, con una riqueza más alta. Su libro, *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, denuncia a la desigualdad como la causa del fracaso del sistema político estadounidense y este último, al mismo tiempo, como la causa del fracaso del sistema económico (Stiglitz, 2016: 25). Sumado a esto, y en la misma línea de Thomas Piketty, Stiglitz (2016) considera que “los mercados sin trabas de ningún tipo no funcionan bien” (Stiglitz, 2016: 35), por tal motivo, el Estado, y el sistema político, tienen un papel fundamental en la reducción de la desigualdad que surge por los mecanismos innatos del mercado: de nueva cuenta, Stiglitz (2016), como Piketty (2014), el FMI, la ONU y la CEPAL, concluyen que el Estado debe de tener un papel más activo que “ajuste” al mercado sin modificarlo sustancialmente, o sea, que sus efectos más negativos, como la desigualdad y la perpetuación de la pobreza, no serán combatidos directamente desde los mecanismos de mercado que lo generan, es decir, al interior de los mecanismos de acumulación del neoliberalismo, sino fuera de ellos, en los ámbitos que no están directamente vinculados con la manera en que se acumula ingreso y riqueza (y que ha llevado a una concentración sin precedentes que contribuye a la perpetuación de la pobreza).

Lo analizado hasta este punto no quita el dedo del renglón: la desigualdad es inherente al capitalismo y se agudiza en el neoliberalismo debido al marco político-institucional que se configura al vincularse el poder económico con el poder político bajo el argumento de que el mercado y lo privado es más eficiente que el Estado y lo público al momento de producir y redistribuir. La desigualdad, por consiguiente, se vuelve extrema, alcanza niveles que denotan una exacerbada concentración de riqueza e ingreso que termina por crear una extensa brecha entre el 1% de la población más rica a nivel mundial y el 99% restante. Esta fórmula ha sido comprobada a través de diversos estudios de la organización Oxfam.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Los últimos tres estudios que denotan la brecha que el neoliberalismo ha creado entre el 1% más rico de la población y el 99% restante son los siguientes: *Una economía al servicio del 1%* (Hardoon, D., Ayele, S. & Fuentes-Nieva, R., 2016); *Una economía para el 99%* (Hardoon, D., 2017) y *Premiar el trabajo, no la riqueza* (Pimentel, D., Aymar, I. & Lawson, M., 2018).

Cabe señalar que uno de los puntos que más han persistido en los informes de Oxfam es la cuestión del papel del Estado frente a la concentración económica extrema: de manera general se considera que el Estado debe comprometerse a través del gasto público y la recaudación fiscal a limitar y reducir las desigualdades inherentes al mercado sin que por ello la economía deje de ser abierta. Una muestra concreta de las sugerencias de OXFAM con respecto al Estado y su papel para el combate a la desigualdad es la creación del informe *Índice de Compromiso con la Reducción de la desigualdad (CRI) 2018*, (OXFAM, 2018). De acuerdo con Oxfam:

El informe recomienda a todos los países que elaboren y pongan en marcha una serie de planes nacionales contra la desigualdad de cara a cumplir con el ODS 10 sobre reducción de la desigualdad. Estos planes deberían garantizar el acceso a una educación y sanidad universales gratuitas y públicas, así como el establecimiento de un piso mínimo de protección social universal. La financiación de dichos planes debería apoyarse en un modelo fiscal más progresivo, que recaude lo suficiente y ponga coto a la evasión y elusión fiscal, así como a los privilegios fiscales injustos. Por último, todos los países deben respetar los derechos laborales, garantizar el derecho a la sindicalización y la igualdad de género en el mercado laboral, así como elevar el salario mínimo hasta llegar a un nivel que permita llevar una vida digna (p. 3)

El índice CRI mide, en particular, el grado de compromiso de un determinado Estado para reducir el problema de la desigualdad. Como se observa, se concentra en la cuestión del gasto social para garantizar el acceso universal a los derechos sociales, el cual se pretende financiar a través de una política fiscal progresiva. Con respecto al mercado de trabajo, este indicador considera el respeto a los derechos del trabajador y salario (elevación del mínimo). Sin embargo, el indicador, no es vinculante y no siembra responsabilidades sobre el libre mercado, sobre cuáles han sido y son los mecanismos que generan desigualdad económica en el libre mercado. Únicamente en el informe se contentan con señalar que “la desigualdad

es una elección política” (OXFAM, 2018: 3) y consideran que “... los Gobiernos tienen el poder necesario para hacerle frente (*ibid.*).

Como se ha expuesto y tratado de demostrar, la desigualdad económica es innata al libre mercado, de hecho, como se citó en los apartados anteriores, Piketty (2014) considera que a mayor perfección del mercado (y la perfección puede ser entendida como la mayor libertad para el funcionamiento del mercado), mayor desigualdad. Sin embargo, en el Índice CRI de OXFAM, tal argumento, no es considerado debido a que, afirman, la desigualdad tiene que ver más con la voluntad política de los gobiernos que con los mecanismos de mercado. Consideran que el papel del Estado es el fundamental para combatir la desigualdad. Llama la atención de esta última sugerencia del informe del Índice CRI, es que, si se considera que la desigualdad es una “elección política” se deja de lado pensar que el mercado en sí mismo, por su propia naturaleza, por el propio carácter antagónico de la acumulación capitalista<sup>35</sup> neoliberal, es el punto de partida desde donde se genera la desigualdad económica y que sólo modificándolo en sus propios mecanismos y no a través de un ente ajeno a él como es el Estado, puede combatirse, cara a cara, frontalmente, y sin instrumentos secundarios, la desigualdad.

#### **1.4. Las “desigualdades” y las “oportunidades”**

Más allá de la desigualdad económica, El Colegio de México (Colmex, 2018) publicó en el año 2018 el informe *Desigualdades en México*. Es de relevancia este documento para el problema de la desigualdad no sólo por el conjunto de datos recopilados, sino por el enfoque que sugiere, pues va más allá de la cuestión económica, esto con el fin de dar cuenta de las diversas desigualdades y su entrelazamiento. El concepto que emplean para entretejer el problema de la desigualdad económica con otras desigualdades es el de “interseccionalidad”. Un segundo punto importante del informe del Colmex es que parte de una definición específica de igualdad. Dicha definición no es económica, sino de *Derechos*

---

<sup>35</sup> En un polo se produce riqueza para pocos y en otro polo se produce pobreza para muchos, tal y como lo consideraba Marx desde el siglo XIX.

*Humanos*: “Por igualdad referimos a un derecho humano, protegido por distintos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos, acompañado del principio de la no discriminación” (Colmex, 2018: 21).

A partir de una serie de datos particulares (como el Coeficiente de Gini y una tabla de ingresos por deciles) el informe analiza la desigualdad que denomina como “interseccional”, o sea, la desigualdad que resulta al considerar no sólo el nivel de ingreso, sino también la escolaridad, el género, la etnia y la vulnerabilidad física derivada de una situación de discapacidad. Es muy significativo que dicho informe no da cuenta del problema de la concentración de la riqueza e ingreso, mucho menos de los mecanismos de la acumulación que llevan a esta problemática. Por el contrario, su atención está enfocada a la desigualdad de oportunidades y de resultados entre deciles altos y bajos.

Abordar la desigualdad desde el concepto de “igualdad de oportunidades”<sup>36</sup> entraña una visión específica para entender y resolver la desigualdad. Este tipo de igualdad considera que es menester el mantenimiento de las economías de libre mercado ya que, por su mecanismo de premios” y “castigos” al esfuerzo, mérito y responsabilidad individual, solo en ellas puede lograrse “movilidad social”. Dicho de otra manera, para los promotores de la igualdad de oportunidades, el mercado no es el núcleo del problema de la desigualdad, sino la cantidad y calidad de las oportunidades que los individuos tienen para que, si se esfuerzan lo suficiente, puedan integrarse al mercado y ser “premiados” con base en sus méritos. Por consiguiente, si se cuidan las oportunidades, el mercado puede permitir una movilidad social ascendente, es decir, si los individuos se esfuerzan

---

<sup>36</sup> Para Mora (2004), la igualdad de oportunidades “[apunta]... a dotar a todos los individuos acceso a las estructuras de oportunidades; es decir, a las instituciones sociales (fundamentalmente la educación), de manera que puedan desarrollar sus capacidades plenamente. Se considera que el criterio que rige el acceso a estas instituciones debe estar condicionado solamente por los talentos individuales y el esfuerzo personal (logros). Se trata de un sistema que se sustenta en el principio de la competencia, el cual garantiza a los individuos retribuciones diferenciales en función de los talentos que posean y los logros que alcancen. Básicamente, la igualdad de oportunidades aboga por igualar las posibilidades de acceso a las instituciones promotoras de movilidad social, al tiempo que reconoce como legítimas las desigualdades de resultados, en tanto estas... dependen de las capacidades y talentos individuales.” (p. 21)

constantemente, pueden “moverse” de su decil o clase a un decil o clase con más y mejores beneficios. Por ello, y de ahí la importancia de la interseccionalidad, los defensores de la igualdad de oportunidades consideran que debe estudiarse cómo el nivel de ingreso, la escolaridad, el género, la etnia y la vulnerabilidad física obstaculizan las oportunidades de los individuos y terminan generando resultados desiguales e “injustos” que no se corresponden a su esfuerzo o mérito. De esta manera lo especifica el Colmex:

En este estudio, las desigualdades se entienden desde una perspectiva amplia. Nos referimos a las distribuciones inequitativas de resultados y acceso a oportunidades entre individuos o grupos. Estas diferencias son injustas porque afectan aspectos cruciales de la vida de personas que se encuentran en desventaja en virtud de su posición social: discapacitados, minorías raciales o étnicas, mujeres, entre muchas otras. (Colmex, 2018: 20)

Un clarísimo ejemplo de cómo se piensa la desigualdad desde los defensores de las oportunidades, lo da el estudio de OXFAM *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México* (Solís, P., Güémez, Braulio & Lorenzo, V., 2019). En este informe se lee lo siguiente:

A grandes rasgos, podemos definir la desigualdad de oportunidades como el grado de asociación entre las características heredadas o adscritas desde temprana edad por las personas (también conocidas como «circunstancias sociales de origen») y sus destinos sociales. Los estudios sobre desigualdad de oportunidades se preguntan en qué medida, características como el nivel socioeconómico de la familia de origen, el género, la escolaridad de los padres, y las condiciones de las comunidades de origen de las personas inciden sobre sus logros educativos, ocupacionales o económicos. Estos efectos son relevantes no solo porque contravienen el principio meritocrático del premio al mérito y al esfuerzo, sino también porque permiten dimensionar el grado de (in)movilidad social y entender la forma en que se da la reproducción intergeneracional de la desigualdad. En términos generales, estos estudios muestran que existe una fuerte asociación entre la posición social de origen y

de destino de las personas en cada una de estas dimensiones, así como una alta reproducción de las posiciones sociales. (Solís, P., Güémez, Braulio & Lorenzo, V., 2019: 7)

A partir de los estudios del Colmex (2018) y de Oxfam (2019), se puede comprender qué se está entendiendo por igualdad de oportunidades, sin embargo, para profundizar la comprensión del concepto de oportunidades, es necesario aclarar ciertas ideas de este enfoque desde una visión crítica. De acuerdo con Dubet (2011), la *igualdad de oportunidades* forma parte de una específica concepción de justicia social, o sea, de una idea determinada y sumamente específica de igualdad. Para Dubet (2011) esta concepción:

Consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Quiere menos reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. En este caso, las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas por todos (p. 12).

Por otra parte, de acuerdo con Rosanvallon (2012), la idea de igualdad de oportunidades está fundada en un “*ethos* meritocrático” (p.297). Este tipo de igualdad propone soluciones a la desigualdad con base en el supuesto de la meritocracia que termina realizándose en la competencia entre individuos, siempre y cuando el punto de partida para cada uno de los ellos, o sea, de los competidores, sea el mismo, es, decir, no tenga nadie ventaja alguna (por ejemplo, por condición socioeconómica, étnica, de género, entre otras) al momento de competir, de esta manera se asegura que los resultados obtenidos sean justos debido a que estarán fundados en el mérito y esfuerzo de cada individuo que es igual al otro (por lo menos en la línea de arranque). Cabe señalar que, para la igualdad de oportunidades, toda

desigualdad generada por el mérito será justa o estará justificada, ya que será consecuencia del mérito de cada individuo para ganar la competencia (Dubet, 2011: 12).

Siguiendo a Dubet (2011), puede entenderse que la justificación de la búsqueda de la igualdad de oportunidades es generar una competencia, entre individuos, con las mayores condiciones de igualdad para que cuestiones como la raza, el género o la condición socioeconómica, no funjan como elementos discriminadores que generen desventajas o sirvan de ventajas y privilegios a quien compite, todo con el fin de generar una competencia equitativa (Dubet, 2011: 58, 70).

La igualdad de oportunidades es una forma, entre otras, de abordar la desigualdad, sobre todo, una manera neoliberal de hacerlo pues, en primer lugar, no requiere de una intervención estatal directa del Estado al mercado, por el contrario, el Estado termina fortaleciendo al mercado debido a que busca la integración *inclusiva* de los individuos a este, es decir, que en la medida de lo posible todos compitan en el mercado sin desventajas o ventajas asociadas a sus condiciones de origen. Esto supone que toda desigualdad generada en el mercado, si se compite en igualdad de condiciones, o sea, sin desventajas, será justa ya que las diferencias entre una y otra persona se derivarán de su esfuerzo y mérito personal y no en una condición de clase. El papel del Estado ante la igualdad de oportunidades está asociado a la generación de una política social focalista. Esto es sumamente conveniente si se busca cumplir con los requisitos que la agenda neoliberal solicita como, por ejemplo, evitar a toda costa reducir el gasto para disminuir el déficit y, así evitar inflación. Sin embargo, como se ha estado analizando, desde el FMI hasta la ONU, sugieren romper con este antiguo papel asignado al Estado, es decir, proponen reactivar el gasto público y evitar la austeridad sin que, por ello se intervenga el mercado. Con este nuevo imperativo, por consiguiente, se transforma la política social asignada al Estado para el combate a la desigualdad. Se sugiere pasar de una búsqueda de la igualdad de oportunidades a una búsqueda de una política social universalista que garantice

derechos (ya no oportunidades) inalienables principalmente a los menos beneficiados, ello debido a que se considera que la desigualdad actual está perpetuando la pobreza y concentrando el ingreso y la riqueza, esto resulta en tasas de crecimiento económico reducidas. En la propuesta contemporánea para abordar la desigualdad configurada desde la “nueva teoría neoliberal”, y que se encuentra dirigida principalmente por la ONU a través de los ODS, y secundada por el FMI, comienzan a esbozarse las líneas de un nuevo Estado capaz de no sólo de garantizar el funcionamiento del libre mercado sino de corregir sus errores, como la desigualdad, sin intervenirlo.

Como se verá en el capítulo siguiente, en el PND 2019-2024 se acepta que se requiere de un Estado que respete el funcionamiento del libre mercado pero, al mismo tiempo, se acepta que el mercado es incapaz de redistribuir el ingreso y la riqueza, sin embargo, sigue siendo eficiente para producirla, por ello, el Estado debe corregir esa incapacidad con la menor intrusión posible, ya no sólo con una política social focal, subordinada a la política económica, que busque garantizar la inclusión al mercado a través de la generación de un sistema de igualdad de las oportunidades, sino con una política social universal que conforme un Estado de bienestar que contribuya a la reforma del capitalismo sin que, necesariamente, toque sus pilares fundamentales.

### **1.5. Conclusión del capítulo I**

Hasta aquí, se ha señalado que la agenda neoliberal, expuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el artículo “El Neoliberalismo ¿sobrevivido?”, considera que la desigualdad ya no es un incentivo para el mercado y en especial para el crecimiento, por ello ha sugerido que el Estado debe de participar para comenzar a reducirla. En este espacio se ha tenido a bien nombrar esta agenda del FMI como “nueva teoría neoliberal” porque en ella no se pone a discusión el principio neoliberal de la supremacía del mercado, sino sólo se centra en cómo es posible ajustar el mercado para que no siga produciendo desigualdad.

Asimismo, se analizó la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ella se alude a un nuevo papel del Estado capaz de redistribuir lo que el

mercado no puede, sin que eso afecte el funcionamiento de este último. Los medios que se sugieren para llevar a cabo esa tarea se centran en la ampliación del gasto público y generar una política social universalista, totalmente diversa a la política focalista de los tiempos más exacerbados del neoliberalismo en los que se cuidaba a toda costa evitar el déficit presupuestario y la inflación.

Además, en el capítulo se especificó que la exacerbada concentración de la riqueza se ha convertido en el gran problema del neoliberalismo. Que organizaciones como Oxfam denuncian que un grupo de la población mundial concentra la riqueza en niveles sumamente altos en comparación con la riqueza de la mayoría.

Al analizarse la propuesta del FMI y de los ODS en torno a cómo abordar la desigualdad, se ha constatado que estos organismos consideran que el Estado es el agente que, sin alterar la libertad de mercado, debe contribuir a redistribuir la riqueza. Consideran que ciertos mecanismos del neoliberalismo están generando desigualdad, impidiendo de esta manera el crecimiento económico y, por ello, dificultando la erradicación de la pobreza, sin embargo, no se considera que el patrón de acumulación que sigue el neoliberalismo sea el origen de la desigualdad, por lo cual, en lugar de sugerir la erradicación de este modelo económico, consideran (como la ONU en el ODS 10 sobre la desigualdad) ampliar el libre mercado a través de la supresión de aranceles, de la integración de diversos países (sobre todo los que se encuentran en vías de desarrollo) a tomar parte del FMI, así como también volver más eficiente en términos de productividad al mercado (como lo cree la CEPAL al considerar que la desigualdad es *ineficiente* para la productividad) y, principalmente, a formar un Estado con un papel que podría calificarse de “social”, capaz de mantener un libre mercado lo menos desigual posible, que integre a todos los individuos sin distinción alguna para que, a través de su esfuerzo individual y de una competencia equilibrada, obtengan una mejor posición en el mercado accediendo a oportunidades iguales para todos garantizadas por el Estado a manera de derechos universales.



## Capítulo II: El problema de la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

### 2.1. Neoliberalismo y posneoliberalismo en el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), se inserta en un entorno en el que tanto defensores como críticos del neoliberalismo están desencantados de él, esto no sólo porque el crecimiento económico mundial ha sido raquítico sino porque también los beneficios, cuando se han presentado, no han sido iguales para todo el mundo, por el contrario, han tendido brechas extremas entre quienes han sacado provecho del mercado y entre quienes han sido marginados de él. Cabe destacar que la desigualdad económica es el punto de partida de todas esas brechas que, con el tiempo, no han hecho más que agudizarse. Esto ha terminado por engendrar problemas (como la crisis económica mundial de 2008) que no se habían vislumbrado cuando hace 40 años comenzaba a ponerse en marcha el neoliberalismo.<sup>37</sup>

El PND se encuentra inserto en ese momento de desencanto en el que los datos no hacen más que reforzarlo: de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>38</sup>, para 2018 en México, existían 52.4 millones de personas en situación de pobreza, equivalente al 41.9% de la población, es decir, por lo menos cuatro de cada 10 mexicanos eran pobres.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> De acuerdo con Palley (2019) "... la crisis financiera de 2008 y el estancamiento consecuente deben atribuirse sustancialmente al diseño de la política neoliberal... El triunfo del neoliberalismo significa que las ideas de esta doctrina han ordenado la política económica durante los últimos 40 años; esto obedece al diseño de una política que ha contribuido significativamente a determinar la situación actual. Sin embargo, aunque los responsables de las políticas neoliberales se hayan propuesto incrementar la tasa de ganancia y el poder del capital en relación con la mano de obra, no tenían la intención de crear crisis financieras y estancamiento. Estas consecuencias de la política neoliberal no respondieron, pues, a un propósito deliberado". (p. 719)

<sup>38</sup> Las cifras del CONEVAL que a continuación se presentan se extrajeron del resumen ejecutivo "Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos de la política social". En la bibliografía del presente trabajo se encuentra enlistado de la siguiente manera: CONEVAL. (2019a). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>39</sup> Es importante señalar que en México la medición de la pobreza oficial se realiza de manera multidimensional, es decir, no sólo se considera el nivel de ingreso, sino también que los individuos poseen o carezcan de derechos sociales. De acuerdo con esta medición multidimensional, se considera que un pobre es quien por lo menos carece de uno de los seis derechos sociales que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece y cuando, además, el ingreso no consigue adquirir bienes y servicios para satisfacer sus

Con respecto a la desigualdad, el CONEVAL informó que para 2018 los hogares con el ingreso más alto, que corresponden al decil X<sup>40</sup> (o sea, las personas de más alto ingreso en México), es 26 veces superior al ingreso de los hogares del decil I (es decir, de las personas con el ingreso más bajo). Las cifras que muestra son contundentes: en promedio, el ingreso corriente de los hogares del decil X es de \$49,126.05 pesos, mientras que el ingreso del decil I es de \$1,851.36. Estos datos dan cuenta del alto nivel de concentración del ingreso en México y de la extrema brecha que se extiende entre los más pobres y los más ricos. Este dato se refuerza si se atiende a los datos que muestra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de desigualdad económica: México, con un Coeficiente de Gini de 0.46<sup>41</sup> medido en 2016, ocupa el lugar 37 de 40<sup>42</sup>. Esto hace de México uno de los países más desiguales de los que componen la organización (OCDE,2020).<sup>43</sup>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), quien es la institución que oficialmente mide la desigualdad económica en México a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), especificó que en 2018 el Coeficiente de Gini fue de 0.426<sup>44</sup>. Este dato adquiere dimensión si se considera a partir de las brechas de ingresos que existen entre los diferentes deciles de los hogares mexicanos: de acuerdo con la ENIGH 2018 “los hogares del primer decil tuvieron un ingreso promedio al trimestre de 9,113 pesos, es decir, 101 pesos por día por hogar, que en términos de perceptores de ingresos

---

necesidades alimentarias y no alimentarias. Los derechos sociales estipulados en la LGDS son seis: 1) rezago educativo, 2) acceso a servicios de salud, 3) acceso a seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) acceso a servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación.

<sup>40</sup> Para la medición de la desigualdad, además del coeficiente de Gini, puede emplearse una tabla de valores que divide a la sociedad a partir de su nivel de ingreso y cuartiles, percentiles o deciles. Por ejemplo, para el caso que en este espacio se ilustra, la sociedad mexicana fue dividida en 10 partes (deciles) en relación con el promedio de ingreso que se tiene por hogar. El decil I agrupó a los hogares con el ingreso más bajo, mientras que el decil X, agrupó a los hogares con el ingreso más alto de la sociedad mexicana.

<sup>41</sup> El coeficiente de Gini, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toma valores de 0 a 1 e indica que mientras más cercano sea el valor a 1, mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso. Consultado en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).

<sup>42</sup> Cada país de la OCDE ocupa un lugar, como son 40 países los que la componen, son 40 lugares posibles.

<sup>43</sup> El país de la OCDE con menor desigualdad es Eslovaquia con un índice de Gini medido en 2016 de 0.24. Por el contrario, el país más desigual de la OCDE es Sudáfrica con un coeficiente de Gini de 0.62 medido en 2015.

<sup>44</sup> El INEGI para determinar el Coeficiente de Gini se basó en el ingreso corriente trimestral por hogar.

se traduce aproximadamente en 43 pesos diarios por perceptor. En tanto que para los hogares del décimo decil, dicho ingreso promedio fue de 166,750 pesos, es decir, 1,853 pesos por día por hogar, que en términos de perceptores implica casi 778 pesos diarios por perceptor” (INEGI, 2018)<sup>45</sup>. Si se consideran los datos anteriores, se podrá cuantificar que la brecha entre el ingreso del perceptor del primer decil y el del décimo decil es de 735 pesos, es decir, el perceptor del decil más rico tiene un ingreso 18 veces mayor que el perceptor más pobre<sup>46</sup>.

Es importante destacar que los datos mostrados sobre pobreza y desigualdad en México no le son ajenos al PND, por el contrario, le son de gran relevancia, al grado de que la mayor parte de la planificación que propone se centra en crear soluciones para modificarlos. Cabe destacar que el principio de estas soluciones, como se verá adelante, es acabar con el neoliberalismo y comenzar a generar una propuesta de desarrollo alternativa que se ha tenido a bien denominar, en el PND, como *posneoliberal*.

¿Qué implica que el gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador proponga romper con el neoliberalismo? En primer lugar, para poder comprender la envergadura de este rompimiento es necesario dejar en claro qué se está entendiendo en el PND por neoliberalismo, en segundo lugar, es importante señalar las medidas y acciones que se sugiere tomar en este documento para realizar tal proceso y, por último, en tercer lugar, es importante dar cuenta de la propuesta que pretende ocupar el lugar del neoliberalismo, es decir, las características de la propuesta posneoliberal.

En general, el PND, no ahonda en definiciones conceptuales, sino que efectúa descripción de hechos en los que se puede considerar que se definen los

---

<sup>45</sup> Los datos del INEGI empleados en este apartado fueron extraídos del comunicado de prensa número 384/19, emitido el 31 de julio de 2019 por el mismo instituto. En la bibliografía del presente trabajo se podrá identificar este documento como: INEGI. (2018). El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Instituto Nacional de Geografía y Estadística: México.

<sup>46</sup> Como se puede notar, a pesar de que, de acuerdo con el INEGI (2018), la desigualdad económica se ha reducido en los últimos años, pues ha pasado de tener en 2016 un Coeficiente de Gini de 0.448 a un Coeficiente de 0.426 en 2018 (INEGI, 2018), la brecha de ingreso sigue siendo abismal entre los mexicanos más pobres y los más ricos.

conceptos como, por ejemplo, lo hace con el de neoliberalismo que es el término con mayores referencias en todo el documento. Esto permite si bien no tener en cuenta una definición unívoca de este modelo económico, sí permite comprender qué se está entendiendo por neoliberalismo. En el PND se señala que el neoliberalismo se caracteriza por los siguientes elementos:

El neoliberalismo se significó por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global. (Presidencia de la República, 2019: 5)

Cabe destacar que en el PND no se llevó a cabo el mismo esfuerzo de precisión en la definición del posneoliberalismo, a pesar de que es central para el documento; no obstante, se puede entender en el PND que el posneoliberalismo es un modelo de desarrollo distinto y ajeno al neoliberalismo, es decir, un proyecto que no está vinculado con la reducción del interés público en detrimento de lo privado, como sí lo está con la preponderancia del Estado sobre la economía, con la regulación del comercio, la promoción de los derechos sociales y la elaboración de una política no focalista, o sea, la generación de políticas universalistas que tienen su punto de partida en los derechos humanos y sociales. Por lo menos, a grandes rasgos, esos son los elementos que en el PND se promueven como un nuevo modelo de desarrollo dirigido desde el Estado con el objetivo de alcanzar el “bienestar”.

Una definición nítida, aunque no precisa, en el PND es la de desigualdad, la cual se explica a partir del neoliberalismo, empero, no se le acusa de ser su causa sino el modelo que la acentuó. En el documento se explica, además, que el modelo

neoliberal en México fue un proyecto impuesto como respuesta al agotamiento del desarrollo estabilizador<sup>47</sup>: “Lejos de superar o atenuar los aspectos políticos y sociales más inaceptables del desarrollo estabilizador, el neoliberalismo los acentuó y los llevó a niveles generalizados: la corrupción, el carácter antidemocrático de las instituciones y la desigualdad, entendida ésta no sólo como una diferenciación

---

<sup>47</sup> El “desarrollo estabilizador” fue una política económica propuesta y puesta en marcha por Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda en 1958 designado por el expresidente López Mateos. De acuerdo con Loaeza (2010): “[el desarrollo estabilizador] ... consistía en lograr la estabilidad de precios y del tipo de cambio, para estimular el ahorro y la inversión privada, nacional y extranjera. Los objetivos eran los mismos que en el pasado: avanzar en la industrialización e impulsar las industrias básicas, pero se propusieron cambios que muchos consideraban urgentes en el régimen fiscal, en el aparato de protección comercial y en los subsidios que recibía la empresa privada vía precios y tarifas del sector público; esto es, no proponía soluciones a la escasez de recursos públicos y a la insuficiencia del mercado interno. En palabras de Ortiz Mena, la prioridad fue ‘generar un flujo de recursos financieros mundiales’. Su permanencia al frente de la secretaría de Hacienda entre 1958 y 1970 garantizó la continuidad de la política económica. (p. 682). Cárdenas () especifica “La economía mexicana disfrutó de uno de sus periodos de mayor éxito durante los años sesenta, que corresponde al periodo del llamado ‘desarrollo estabilizador’. El PIB creció 7.1% anualmente entre 1963 y 1971, y el PIB por habitante aumentó 3.6% al año.” (p. 256) Asimismo, especifica que “El ‘desarrollo estabilizador’ llegó a su fin en la década de 1970. Ese año, el último del gobierno de Díaz Ordaz, el PIB creció 6.9% anual, y a 3.5% por habitante. La inflación aumentó 6%, más del doble que el año anterior, mientras que los salarios reales aumentaron 4.9% desde 1968. Por su parte, el déficit del sector público casi se duplicó en 1970. 3.8% del PIB comparado con 2.2% del año anterior. La expansión económica y la gradual sobrevaluación del peso aumentaron las importaciones, al tiempo que las exportaciones se contrajeron, por lo que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 2.2% a 3% del producto. Había muestras claras del desequilibrio económico.” (p. 262). Dado que llega a confundirse el “desarrollo estabilizador” con el “modelo de sustitución de importaciones” debido a que se llevan a cabo simultáneamente, es necesario especificar que el desarrollo estabilizador fue una política económica propia del gobierno mexicano para contribuir a través de inversión nacional y extranjera al desarrollo industrial nacional, el cual estaba dirigido desde el Estado. Por su parte, el modelo de sustitución de importaciones, que también adoptó el gobierno mexicano, se desprendía de una teoría económica latinoamericana que adquirió su mayor sistematicidad a través del pensamiento generado desde (CEPAL) en donde se concebían las relaciones de América Latina con el resto del mundo a través de los conceptos de “centro” y “periferia”. De esta manera lo especifica Mora (2006): “la teoría económica formal sobre la industrialización sustitutiva de importaciones comenzó en América Latina a partir de la Confederación de la Habana de 1947. El discurso teórico fue iniciado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se convirtió paulatinamente en una estrategia de desarrollo que en general podría enmarcarse dentro de la lógica de la Teoría de la Modernización [...] La originalidad de la teoría cepalina consistió en la utilización del concepto centro-periferia, así como la explicación dada, a partir de este supuesto, de la desigualdad de las relaciones económicas internacionales y la heterogeneidad de las estructuras productivas internas”. (pp. 55-56) Ahora bien, de manera concreta y específica para el caso mexicano, Cárdenas (2012) especifica que el modelo de sustitución de importaciones fue implantado, una vez que concluyó la Segunda Guerra Mundial, por el secretario de Hacienda Ramón Beteta y tuvo una duración de 35 años. Asimismo, señala que el modelo de sustitución de importaciones fue posible por el deterioro en la balanza de pagos mexicana con los Estados Unidos debido a que se incrementaron las importaciones y se redujeron las exportaciones porque el vecino país del norte “ya no necesitó tantos bienes importados y eliminó las restricciones a sus exportaciones”. (p. 251). Esto obligó a México a poner su atención en la economía interna, por ello, la sustitución de importaciones fue acompañada por un rígido sistema proteccionista que favoreciera la industrialización nacional.

creciente entre segmentos de la población sino también entre regiones del país y entre el campo y la ciudad.” (Presidencia de la República, 2019: 6) Como es evidente, el punto de partida para abordar la desigualdad en el PND —entendida como “diferenciación creciente” entre la población y las regiones del país—, es el considerar que, bajo el neoliberalismo, la desigualdad se agudiza, es decir, no inicia con él (y quizá no es su causa), empero, la desigualdad existente se expande. Ahora bien, ¿por qué se afirma tal argumento? En primer lugar, en el PND se considera que el neoliberalismo fue un continuador de la crisis del desarrollo estabilizador<sup>48</sup> pues esta última no se superó, sino que los problemas que engendró se acentuaron con la puesta en práctica del programa neoliberal, el cual, se destaca en el PND, se sustentó y amparó a través de los “preceptos del Consenso de Washington”. (Presidencia de la República, 2019: 5)

## 2.2. El neoliberalismo mexicano y el Consenso de Washington

Sobre el Consenso de Washington se puede especificar que es una agenda económica y política formulada en 1990 por John Williamson a través del documento “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas”<sup>49</sup> (Martínez y Soto, 2012: 48). Esta agenda, desde su formulación en los Estados Unidos, ha sugerido a los gobiernos de países en desarrollo (sobre todo a los de América Latina), junto con el programa neoliberal articulado en la teoría neoclásica<sup>50</sup>, una serie de políticas económicas que, de acuerdo con Cárdenas

---

<sup>48</sup> En el PND se especifica que el desarrollo estabilizador mexicano es un modelo económico que fue impulsado por el Estado mexicano desde el gobierno de Lázaro Cárdenas en la década de 1930 hasta el sexenio de José López Portillo y Miguel de la Madrid, en los cuales se sucedieron las crisis financieras de 1976 y 1982. De acuerdo con el documento, el desarrollo estabilizador “se caracterizaba por una fuerte presencia del sector público en la economía, el monopolio del Estado en sectores estratégicos, la sustitución de importaciones, el proteccionismo comercial, el fortalecimiento del mercado interno, la construcción de infraestructura por parte del Estado y políticas de fomento a la industrialización en sus modalidades privada y público-privada...” (Presidencia de la República, 2019: 4-5).

<sup>49</sup> El documento de Williamson puede consultarse en: <https://morenopcpc8.files.wordpress.com/2014/10/lo-que-washington-quiere-decir.pdf> [consultado el 20 de enero de 2020].

<sup>50</sup> De acuerdo con Cataño (2001), las hipótesis desde las que se articula el principio analítico de la teoría neoclásica son las siguientes: “1. Los agentes económicos se definen por sus dotaciones de bienes físicos y derechos sobre las ganancias de las firmas, sus preferencias y por sus dotaciones iniciales. 2) Existe un conjunto de producción disponible para las firmas dadas. 3) Todos los agentes tratan los precios paramétricamente. 4) Todos los agentes son racionales y deciden el conjunto de acciones que les represente lo mejor respecto a sus preferencias y de acuerdo con ciertos precios dados. 5) El *mercado* y el *sistema de*

(2012), buscaron hacer frente a los resultados de una “década de estancamiento económico y problemas crónicos de inflaciones y devaluaciones monetarias en muchos países de América Latina” (p. 284).

En México, el Consenso fue puesto en marcha a través de una serie de reformas económicas propuestas por el expresidente Carlos Salinas de Gortari<sup>51</sup>; es importante subrayar que el acuerdo más importante negociado durante el gobierno salinista y que se basó en de dichas reformas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cárdenas (2012) especifica que “El objetivo central [del TLCAN] era elevar la competitividad del sector productivo del país al confrontarlo con la competencia externa para eliminar de una vez por todas, se argumentaba, la ineficiencia de la economía”. (p. 285)

---

*precios* son los mecanismos de relación entre individuos, con los que se deben lograr la compatibilidad de las decisiones económicas privadas y resultados aceptables.” (p. 283). Una explicación también esclarecedora sobre la teoría neoclásica y su vinculación con el neoliberalismo es realizada por Cárdenas (2017): “El neoliberalismo tiene sus fundamentos en la teoría neoclásica de la economía que se desarrolló en Inglaterra, Estados Unidos y el resto de Europa a finales del siglo XIX y principios del XX. La teoría neoclásica cuenta entre sus grandes teóricos a Carl Menger (1840-1921), León Walras (1834-1910), Stanley Jevons (1835-1882) y Alfredo Marshall (1842-1924). Estos teóricos influirían posteriormente en autores neoliberales como Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek y Milton Friedman. La teoría neoclásica sostiene como principales tesis que: el estudio de la economía debe concentrarse en la utilización óptima de los recursos disponibles, que son escasos, para satisfacer las necesidades y deseos de los agentes económicos; la utilidad de los bienes y servicios, no es otra cosa que la que representa, en el margen, para los consumidores; el equilibrio general corresponde a la utilización óptima de los recursos escasos, y se le puede identificar como un conjunto de valores para todas las variables, precios y cantidades que prevalecen de manera simultánea; los precios tienen significado como indicadores de la escasez (en relación a las preferencias de los consumidores), y la distribución del ingreso se determina por la contribución, que en el margen hacen los factores de la producción” (p. 179).

<sup>51</sup> Para Cárdenas (2012), el Consenso de Washington al cual se ciñó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, tenía las siguientes características: “propugnaba la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y de capitales, la eliminación el déficit público y de los subsidios excesivos, y la formación de capital de largo plazo.” (p. 284). De manera concreta, Cárdenas (2012) especifica que las reformas en México guiadas por el Consenso de Washington “se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la economía el país, mediante mecanismos de mercado, y disminuir sensiblemente la participación del Estado en la producción y en la construcción de infraestructura, para dejar estas áreas en manos privadas. Estas reformas, por tanto, implicaron abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas, que a lo largo de muchos años habían estado restringidas al Estado o a los mexicanos, y eliminar regulaciones innecesarias que elevaban costos y restaban competitividad a la economía. Las reformas también estuvieron enfocadas a modificar los derechos de propiedad, particularmente en el sector rural, para tratar de estimular la inversión en esos espacios”. (pp. 284-285)

Es importante señalar que en el Consenso de Washington no figura cuestión alguna relacionada con el problema de la desigualdad económica debido a que la política económica que se formuló<sup>52</sup>, si bien buscaba un desarrollo, éste estaba limitado, de acuerdo con Mora (2005) “dentro de los límites del ajuste, la internacionalización y la valorización del capital”, por ello, la cuestión de la redistribución no era una directriz en sí misma sino que estaba subordinada a la cuestión del crecimiento y, por consiguiente, al “derrame” de la riqueza de arriba abajo. Cabe destacar que el Consenso se sustentó en argumentos que no necesariamente fueron contruidos con base en la observación y la comprobación, sino que prácticamente fueron formulados como principios dogmáticos del credo liberal. Listar (2003), rastrea dichos principios y los califica como “dogmas de fe” en los cuales considera que se sustenta el Consenso:

*Sobre el papel del Estado:* dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o a la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza).

---

<sup>52</sup> En síntesis, de acuerdo con el propio John Williamson, el Consenso de Washington, se centra en “diez instrumentos de política acerca de los que Washington puede lograr un grado razonable de consenso en cuanto a su desarrollo más apropiado se refiere”. Dichos instrumentos son: 1) Disminuir el déficit presupuestario y jamás recurrir a la inflación para financiarlo; 2) El gasto público se debe apartar de aquellas áreas que reciben recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que se producen, tales como la administración, la defensa y los subsidios indiscriminados en gasto social; 3) Promover reformas tributarias para ampliar la base de los ciudadanos que deben contribuir y reducir los impuestos directos; 4) Lograr que las tasas de interés bancarias y financieras las determine el mercado; 5) Establecer criterios de cambio monetario unificado entre el mayor número de países, además de lograr que sean competitivos para estimular el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales; 6) Liberalizar el comercio mundial a través de la celebración de acuerdos comerciales y mediante la reducción de los aranceles nacionales; 7) Estimular y proteger la inversión extranjera directa; 8) Privatizar a las empresas estatales; 9) Desreglamentar para la eliminación las normas que impiden la participación de nuevas empresas y que restringen la competencia y 10) Fortalecer la propiedad privada sobre otras formas de propiedad. (Cárdenas, 2017: 178-179)

*Sobre las ventajas de la globalización:* las economías de los países deben internacionalizarse a toda costa. Hay que abrir fronteras al capital, atraer el máximo de inversión extranjera, tratar que la producción doméstica salga y las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional. En una palabra, hay que trasnacionalizarse. La extranjerización de las economías, lejos de ser un problema para los países empobrecidos, los capitalizará al tiempo que se les suministrará la tecnología de la que carecen.

*Sobre la distribución:* la presencia de los polos de desarrollo y de las élites prósperas desencadenará un proceso de “cascada de riquezas” desde estos polos hasta las clases menos favorecidas. (Listar, 2003: 12).

Como puede observarse, de acuerdo con Listar (2003), el papel del Estado, las ventajas de la globalización y la cuestión de la distribución integran, en el Consenso de Washington, un todo que se articula a través del libre mercado. En este proceso se destaca que el papel del Estado es el de únicamente garantizar esa circulación y promover la expansión del propio mercado, tal situación, se consideró que generaría una riqueza tal en los dueños del capital que se hallan en la cima de este modelo, o sea, en la élite de la clase capitalista, que se “desbordaría” hasta llegar, dicha riqueza, a las clases menos favorecidas del modelo económico, es decir, en el neoliberalismo se postula que la riqueza se distribuye de “arriba abajo” por desbordamiento, tal y como lo señala la tesis del goteo o *tricky down effect*<sup>53</sup>, de la que se habló en el capítulo I del presente texto.

Sobre la cuestión de la distribución y la desigualdad, principalmente económica, cabe destacar que más allá de que en el Consenso de Washington se halla de fondo la “tesis del goteo” para explicar cómo se distribuiría la riqueza bajo su política económica, es nula la referencia a la cuestión de la distribución del ingreso y la riqueza, o sea, no es considerada como un problema a resolver y, por ello, no son pensados los medios y medidas para abordarla. De hecho, de acuerdo con

---

<sup>53</sup> Al respecto, véase el Capítulo I.

Mora (2005), en otro texto del mismo John Williamson<sup>54</sup>, este admite “que el decálogo<sup>55</sup> inicial del Consenso de Washington no expresaba una preocupación profunda por los problemas de distribución de ingreso. Más aún, esta tendencia fue reforzada las prioridades [sic] políticas propias del gobierno de George Bush a comienzos de la década de 1990”. (p. 43 de 45)<sup>56</sup>

Por el relativo fracaso del Consenso de Washington, expresado, para Mora (2005) en “el pobre crecimiento económico, la mayor vulnerabilidad de las economías, el aumento de la inequidad, la pobreza y el desempleo, el deterioro del medio ambiente y el empobrecimiento...” (p. 17 de 45), el documento fue revisado y de él se justificó la implementación de una “nueva ortodoxia” que planteaba una reformulación de la relación entre el Estado y el mercado en aras de buscar los beneficios prometidos del libre mercado. De acuerdo con Mora (2005), esta nueva reformulación del Consenso (ideada una década después de elaborado este último) sugiere principalmente cambios en las relaciones entre el Estado y el mercado, principalmente el transitar de una “complementariedad débil” a una “complementariedad fuerte” en la que las instituciones del estado se fortalezcan con el objetivo de que funcionen como garantes de los procesos de acumulación y reproducción del capital. (p. 21 de 45)<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> El texto es *The strange history of the Washington Consensus* y se encuentra enlistado en la bibliografía de la presente investigación de la siguiente manera: Williamson, John. (2004). The strange history of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (2), 195-206.

<sup>55</sup> Williamson le llama “decálogo” al Consenso porque en él propone 10 políticas económicas.

<sup>56</sup> Mora (2005) se basa en el siguiente fragmento del artículo *The Strange history of the Washington Consensus* de John Williamson para afirmar que este no se preocupó en el Consenso por el problema de la distribución del ingreso: “In fact, none of the ten policy actions listed can be expected to systematically worsen income distribution, and one of them –the second- was formulated in a way designed to support and improvement. It is true that this was no more than a modest nod in that direction, which reflects the fact that the terms of reference that I had set myself limited the list to items that would be consensual in Washington. And this was, after all, the Washington of George Bush”. (Williamson, 2004: 197)

<sup>57</sup> De esta manera lo especifica Mora (2005): “Se propone, entonces, el tránsito de una idea de *complementariedad débil* entre Estado y mercado (limitada a los programas de inversión en infraestructura y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica), a un concepto de *complementariedad fuerte* en que se evidencia que la forma del Estado y las instituciones en general —como estructuras de incentivos para alcanzar el óptimo desempeño económico— pueden problematizar su función como garantes de los procesos de acumulación y reproducción del capital.” (21 de 45)

No obstante, señala Mora (2005), la reformulación del Consenso sigue “ignorando los problemas acuciantes de economía política asociados a la distribución, la pobreza y el nivel de empleo a escala nacional y global”. (p. 27 de 45) Al respecto, se puede señalar que la cuestión de la distribución y la desigualdad, en la reformulación del Consenso, si bien comenzaba a aparecer como una necesidad a resolver sólo fue abordado de manera marginal a través de dos medidas: inversión en recursos humanos bajo el concepto de capital humano y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

El documento en el cual se plasmó la reformulación de John Williamson al Consenso de 1989 lleva por título “Revisión del Consenso de Washington”<sup>58</sup> y fue publicado en 1998. En dicho documento, como lo hace notar Mora (2005), la revisión de los puntos del Consenso concluyó que éste debería ser ajustado a partir de los problemas que no habían sido resueltos o no considerados en la versión original de la propuesta—como la pobreza y la distribución desigual del ingreso y la riqueza—, por ello, John Williamson integró en la reformulación del documento la cuestión del fortalecimiento de las instituciones estatales y la importancia del gasto en sectores como la educación para la formación de “capital humano”.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Siguiendo a Williamson (1998), el nuevo programa del Consenso de Washington se resume a través de los siguientes puntos: 1) Incremento del ahorro mediante la instauración de la disciplina fiscal; 2) Reinversión del gasto público en programas sociales bien elaborados; 3) Reforma del sistema tributario que introduzca, entre otras cosas, un impuesto sobre el uso de la tierra que tenga en cuenta consideraciones ecológicas; 4) Consolidación de la supervisión de la banca; 5) Mantenimiento de tipos de cambio competitivos, desterrando los tipos de cambio flotante o su utilización como ancla nominal; 6) Continuación de la liberalización del comercio interregional; 7) Creación de una economía de mercado competitiva mediante la privatización y la liberalización (incluida la del mercado laboral); 8) Redefinir y hacer accesible al conjunto de la sociedad los derechos de propiedad; 9) Creación de instituciones estratégicas como bancos centrales autónomos, comisiones presupuestarias fuertes, un poder judicial independiente e incorruptible, y entidades que respalden misiones promotoras de la productividad; 10) Incremento de los gastos educativos, sobre todo alrededor de la enseñanza primaria y secundaria. (p. 62)

<sup>59</sup> La teoría del capital humano es sistematizada durante la década de 1960 por el economista Gary Becker; dicha teoría sostiene que todo individuo, en sí mismo, es un capital compuesto de habilidades adquiridas, principalmente a través de la educación, o por medio de cualquier otro servicio o bien en el que el individuo “invierte” para volverse más productivo y, de esta manera, asegurarse un ingreso creciente por medio del mercado de trabajo. La definición actual más importante sobre capital humano (por su capacidad de incidir en política pública e inversión macroeconómica) es la del Banco Mundial (2019): “el capital humano complementa el capital físico en el proceso de producción y es un insumo importante para la producción y para la innovación tecnológica y el crecimiento a largo plazo” (p.51). En resumen, el capital humano es un insumo más para la producción que complementa al capital físico (máquinas, herramientas, activos no financieros y financieros, empleado para producir mercancías) y tiene por fin último el crecimiento económico

En el nuevo Consenso de Washington reformulado a partir de señalar la importancia del fortalecimiento de las instituciones y de la educación<sup>60</sup> comienza a diseñar medidas para generar una distribución de recursos a partir del Estado sin que éste afecte el funcionamiento del mercado. De manera concreta, como se explica en el documento “Revisión del Consenso de Washington” (Williamson, 1998), para generar en la región de América Latina sociedades con mejor distribución se sugiere fortalecer instituciones que contribuyan a tener una mayor gobernabilidad, así como también instituciones sólidas capaces de dirigir el gasto a través de programas sociales *focales* elaborados especialmente para los “estratos más pobres”.

Asimismo, la “Revisión” considera a la educación fundamental para la distribución, debido a que es pensada como capaz de generar una fuerza de trabajo que potencie el crecimiento económico a través del comercio mundial, sin embargo, la redistribución, lo sigue el propio Williamson (1998), se asocia más que con el crecimiento, con la posibilidad que se genera para que la población pueda acceder a mejores posiciones laborales, es decir, que si existe una “educación de calidad” se puede ingresar al mercado de trabajo en mejores condiciones. Ello implica que

---

de largo plazo. Una definición de “capital humano” sumamente simple pero clara es la de Parkin (2007), el cual comprende por este concepto “... conocimientos y habilidades que ha obtenido la gente a través de la educación y el adiestramiento al trabajo” (p, 211). De acuerdo con Briceño (2011), la educación, desde la teoría del capital humano, puede ser entendida “como un proceso gradual de adquisición de conocimientos y habilidades, [que] permite potencializar las capacidades del individuo y transformarlo en un agente productivo, en la medida en que crea un valor agregado y mejora su entorno...”, (p. 47).

<sup>60</sup> De esta manera explica Williamson los dos puntos (fortalecimiento institucional e importancia de la educación) que sirvieron para reformular el Consenso: “El fortalecimiento institucional: Mi nuevo programa incluirá dos nuevos enunciados. Comenzaré adhiriéndome a la tesis de Moisés Naím... que considera bastante probable que la próxima serie de reformas en América Latina exija en algunos casos la construcción, en otros el fortalecimiento, de las instituciones. Naím cita como ejemplos a la creación de instituciones equivalentes a la Comisión de Bolsa de Valores de los Estados Unidos, la puesta en marcha de programas sociales dirigidos a los estratos más pobres, y la adecuada supervisión del sistema bancario. Ya traté este último punto, así como también abogué por el aumento del gasto social, que sin duda requerirá estar bien focalizado, y en consecuencia podría demandar innovación institucional. El objetivo principal es un cambio de enfoque político: es necesario fortalecer una serie de instituciones estatales estratégicas en lugar de reducir un Estado sobresaturado; este fortalecimiento contribuirá a un crecimiento económico más rápido y/o equitativo [...] Una mejor educación: Puede decirse que una mano de obra calificada es el requisito previo fundamental para el rápido desarrollo de un país, y es más importante que variables como el ahorro, el tipo de cambio y la infraestructura [...] Así pues, una enseñanza de calidad redundaría en favor del crecimiento, la distribución de ingresos y el medio ambiente... (Williamson, 1998, p. 60-62)

el problema no se hallaría en el propio mercado de trabajo (debido a que éste actuaría, según la teoría neoclásica, en equilibrio) sino en la fuerza de trabajo que no se hallaría lo suficientemente calificada para acceder a mejores posiciones. Suponiendo ello, es que se vuelve factible considerar, como lo hace Williamson (1998), que por el sólo hecho de gastar en educación es posible distribuir más equilibradamente la economía de países como los latinoamericanos; no obstante, es importante no olvidar que el gasto debe ser eficiente y, por ello, focalizado, por esta razón es que Williamson (1998) sugiere que la inversión en enseñanza debe aumentar en educación primaria y secundaria en detrimento de la educación universitaria debido a que considera que esta última, en América Latina, ha sido un mecanismo de desigualdad social pues los sectores de mayores privilegios son los que se aseguran un lugar en los estudios universitarios, esto provoca un crecimiento en sus ventajas, acrecentando, así, la brecha entre las más y los menos beneficiados de una economía.

### **2.3. El Estado neoliberal**

Retomando el PND, y con lo expuesto sobre el Consenso de Washington, puede apuntarse que la ruptura del documento de planificación con este el Consenso promueve no exclusivamente una superación del modelo económico neoliberal, sino, también, con la forma del Estado que sostiene a dicho modelo. Por ello, la propuesta desde la cual se articula el PND, es la generación de un Estado de bienestar. Desde este tipo de Estado, el cual se supone opuesto en el PND a un Estado neoliberal, es desde donde se propone entender y abordar la desigualdad.

¿Cuál es la diferencia entre un Estado neoliberal y un Estado de bienestar?<sup>61</sup>

¿Cómo aborda uno y otro la desigualdad económica? El Estado neoliberal es el

---

<sup>61</sup> Se puede adelantar que las principales diferencias entre un Estado neoliberal y un Estado de bienestar radica en el papel del gasto público, en sistema con el que recaudan impuestos y en la manera en que el capital es regulado: Para el Estado neoliberal, el gasto público debe ser mínimo y eficiente, esto con el objetivo de evitar déficit fiscal y, con ello, mantener estabilidad económica; por el contrario, para el Estado de bienestar, el gasto público es su principal instrumento para generar crecimiento a través de la demanda por lo que no hay reservas para utilizarlo. El sistema de impuestos con los cuales las políticas neoliberales son compatibles obedece a una configuración impositiva regresiva, es decir, la tasa de impuestos con la que, por ejemplo, es gravado el consumo, son iguales para todos y no dependen del nivel de ingreso, sea alto o bajo; para el Estado de bienestar, los impuestos son recaudados progresivamente, o sea, quien más ingreso y riqueza tiene, más

principal promotor de una política económica de libre mercado la cual se caracteriza por articularse y seguir los postulados de la economía neoclásica, ello implica que las medidas y los medios del Estado deben primar el funcionamiento del mercado debido a que se considera que el mercado es un mecanismo capaz de satisfacer las demandas tanto económicas como sociales de una sociedad determinada. Esto implica que, en materia de distribución de ingreso y riqueza, así como la generación de esta última, tengan su punto de partida, y casi exclusivo, en el mercado y, por ello, el mecanismo a través del cual funciona, o sea, el sistema de precios, debe mantenerse, por lo menos en teoría, inalterable pues, de existir intervención en el sistema de precios (principalmente del Estado proporcionando productos o servicios o modificando las tasas de interés), este se vería alterado o en desequilibrio; esto podría acarrear, acuerdan los neoliberales, serias crisis económicas o llevar, en el peor de los casos, a una especie de totalitarismo estatal.

Como ya se ha dejado en claro al inicio del presente capítulo, la política económica neoliberal obedece al Consenso de Washington el cual, para sus ideólogos, fue una respuesta a la crisis del Estado de bienestar *keynesiano* de la década de 1980, por ello postularon la subordinación del Estado al mercado internacional, en aras de garantizar el funcionamiento de este último y así buscar salir de la crisis económica que en esa década les aquejaba. Por consiguiente, la política económica debía consumir ese fin, o sea, lograr salir de la crisis, principalmente deficitaria, que en ese momento en diferentes Estados occidentales se desarrollaba. Para lograrlo, el Estado debía cumplir irrestrictamente los principios de la economía neoclásica y, por consiguiente, sus políticas no debían contravenir a los principios de mercado, los cuales suponían que se estructuraban en la no

---

impuestos paga. Por último, la gran diferencia entre un Estado neoliberal y uno de Bienestar radica en la manera en que se regula el capital: mientras que para el primero se promueve evitar los obstáculos al flujo de los capitales bajo la creencia que mientras menos obstáculos (como los aranceles) más alta será la inversión (extranjera o nacional) y, con ello, la creación de empleos; por su parte, el Estado de bienestar regula y canaliza los capitales (a través de incentivos, créditos) a determinados sectores de la economía en los que considera que servirán como detonantes para el desarrollo.

intervención, para que así se pueda distribuir por medio del mercado. De esta manera lo especifica Cordero y Tello (2010):

Como ya se apuntó, el proyecto neoliberal pretende ser una respuesta integral a la crisis actual del capitalismo. Dicha crisis, condensada en la pérdida del poder adquisitivo del salario, el desempleo y la inflación rampantes, es también una crisis de la política económica que acompañó al auge capitalista de la posguerra. De ahí la necesidad de sustituirla e implantar un paradigma alternativo. La expresión teórica de estos cambios se sinteriza en el renacimiento de la doctrina económica neoclásica que postula el restablecimiento de los mecanismos automáticos del sistema económico y la máxima dependencia, para su regulación, del libre juego de las fuerzas del mercado. De esta manera, se puede aspirar a una óptima asignación de los recursos productivos, lo cual aseguraría la mejor y más justa distribución del ingreso entre las diferentes clases que concurren a la producción de bienes y servicios (p. 114).

En la política económica del Estado neoliberal, debe primar el funcionamiento del mercado, ¿cómo se logra esto? De acuerdo con Torres y Rojas (2015), hablando del caso mexicano con respecto a la política económica y social que se implementó con la puesta en marcha del proyecto neoliberal en la década de 1980, comentan lo siguiente:

La crisis económica interna impulsó la aplicación de políticas económicas de estabilización y ajuste estructural basada en pactos. Las políticas monetarias y fiscales buscaban contener los altos niveles de inflación, restaurar el equilibrio en la balanza comercial y reducir el déficit público... A partir de los años noventa, la Política Económica subordinó las necesidades del país a las estrategias que sigue la dinámica económica mundial, lo que debilita el crecimiento interno y no detiene los impactos que el modelo de economía abierta genera en la población; esto incrementa la tensión y el descontento

social. Así, la Política Social es rebasada para actuar como mecanismo de contrapeso, ya que impone restricciones al ejercicio del gasto social que obligan a focalizar los recursos públicos, reorientar programas de atención y reducir coberturas de población y territorio. En síntesis: la Política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza. (p. 43)

Es posible acordar que el Estado neoliberal, en primer lugar, es una institución que tiene sus fundamentos en la teoría económica neoclásica y que fue ideado como una forma de responder a la crisis económica generada por las medidas y los medios del Estado de bienestar. Para hacer posible el Estado neoliberal se tuvo que cambiar el papel del Estado frente a la economía: pasó este de ser un interventor y productor a ser un garante del libre mercado, por ello, la tarea más importante que se le atribuyó al Estado neoliberal fue la de proteger y garantizar la propiedad privada. En materia estrictamente económica, los instrumentos, medios y medidas del Estado neoliberal debían dejar que el mercado actuará en libertad, sobre todo el internacional, esto implicó que el sistema de precios quedara inalterado y que, en la medida de lo posible, se evitara cualquier tipo de medida arancelaria que modificara las importaciones y exportaciones y, además, evitara la libre circulación de los capitales financieros, ello con el objetivo de no entorpecer la inversión extranjera directa y dejar que la inversión y el ahorro estuvieran determinados por la demanda de dinero. Asimismo, también en materia económica, y siguiendo al dogma neoclásico, la pieza clave de su política económica es el monetarismo y, por consiguiente, su objetivo primordial para el mantenimiento de una economía sana (o sea, libre, sin intervención), es evitar a toda costa la inflación. Este es, quizá, el papel económico principal del Estado para el proyecto neoliberal y, a partir de dicho papel, es que se desagrega la política económica, incluso la política social, del Estado neoliberal.

Económicamente, el Estado en el neoliberalismo, dado que es un proyecto para hacer frente a la crisis económica del capitalismo del Estado de bienestar, debe

evitar los errores de este, por esta razón se le encomendó la empresa de no generar ningún tipo de déficit presupuestario, es decir, evitar endeudamiento o que gaste más de lo recaudado. Para lograrlo, debe reducirse, esto incluye dejar de producir (o participar en la demanda agregada, de acuerdo con el vocabulario keynesiano) y dejar de gastar, de esa manera se cree que evita la inflación debido a que existiría menos circulante.

Asimismo, de acuerdo con el credo neoliberal, para evitar déficit el Estado debe privatizar. La privatización implica que el Estado se deshaga de sus empresas, ello no implica que necesariamente desaparezcan sino, más bien, que sean administradas por el sector privado y, por consiguiente, que las ganancias sean apropiadas por el mismo sector. Tal procedimiento se realiza bajo el supuesto de que la administración privada de los bienes públicos se realiza de manera más eficiente ya que evita gastos incensarios relacionados, por ejemplo, con una estructura burocrática, así como también por evitar “vicios” de la clase política como lo puede ser la corrupción.

Una forma de analizar el actuar del Estado neoliberal es conocer la forma en que vincula su política económica con la política social. Como ya se hizo mención en el capítulo I siguiendo a Torres y Rojas (2005), para el modelo neoliberal la política social es un instrumento de la política económica, el cual se halla subordinado a los postulados económicos neoclásicos, esto obliga a la política social a adquirir las características de la focalización. Por tal motivo, por ejemplo, con respecto al combate a la pobreza, la política social busca únicamente localizar y abordar a los diferentes sectores que componen a los que estatalmente se le

llaman “pobres”<sup>62</sup> de manera particular o sectorizada<sup>63</sup>). En materia de política social e igualdad económica, la focalización se presenta a través de la promoción estatal de instrumentos, medios y medidas para la concesión de la igualdad de oportunidades. Entender la igualdad desde la generación de oportunidades, supone que el gasto, en especial el social, servirá para generar oportunidades que iguallen las condiciones para una competencia justa entre las diferentes clases o grupos de una sociedad. De esta manera, el gasto se concentra en los grupos de mayor vulnerabilidad que por diversas condiciones como, por ejemplo, su estado socioeconómico, se encuentran con obstáculos que les impiden competir en el mercado de trabajo o les dificultan dicha competición. Promoviendo este tipo de política social es como desde el Estado neoliberal se combate a la desigualdad debido a que se considera que permite que el gasto sea eficiente y que se use únicamente en sectores para que los equipare con el fin de integrarse al mercado sin que este último se vea afectado por una intervención que podría afectar su mecanismo de precios, como bien puede pasar con intervenciones políticas o económicas del Estado al mercado cuando, por ejemplo, se posibilita la sindicalización de la fuerza de trabajo o se impiden contrataciones que no cumplan con determinadas características laborales, como lo pueden ser cuestiones en materia de derechos sociales o laborales.

Examinar las características del Estado neoliberal sirve para contrastar la propuesta de Estado del PND porque, precisamente, en este documento, como se ha examinado, se busca romper con el paradigma neoliberal y, principalmente, con el papel del Estado que cumple con dicho paradigma y, por consiguiente, con la

---

<sup>62</sup> Es decir, los “pobres” son definidos de acuerdo con los esquemas del Estado, que en el caso del mexicano se definen a partir de la clasificación del CONEVAL. Para este último la medición de la pobreza obedece al mandato del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el que se establece que “para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico” (p. 23). Estos conceptos (bienestar económico y derechos sociales) los explica el CONEVAL para realizar la medición de la siguiente manera: “Bienestar económico: Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Derechos sociales. Se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social.” Coneval (2019:34)

manera en que es abordada la desigualdad en el neoliberalismo que, como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, se trabaja desde el mercado suponiendo que este es capaz redistribuir a partir del crecimiento económico, principalmente el de las élites, pues se considera que su enriquecimiento (traducido en crecimiento económico) llegará a niveles tan altos que se “derramará” de sus manos y “caerá” a las manos de las clases más desfavorecidas. En este escenario, el papel del Estado es garantizar que será posible tal nivel de concentración de recursos, o sea, el Estado debe asegurar que la riqueza se concentre y “caiga” de arriba abajo. Toda la política económica neoliberal obedece a este precepto y, por consiguiente, toda política estatal restante, o fuera de la económica, debe subordinarse a él, por ello, la política social adquiere características de focalización: incluye a los sectores excluidos de la economía de mercado por elementos que los marginaron brindándoles oportunidades que los hagan “iguales” a los sectores o clases que se hallan integradas en este tipo de economía. De esta manera, la desigualdad, si se cuenta con igualdad de oportunidades, se consideraría como resultado de la voluntad de los individuos que en igualdad de condiciones no decidieron competir en el mercado de trabajo.

El modelo económico y la forma desde la que se aborda la desigualdad en el PND, sin embargo, se opone a este tipo de concepción de la economía y la política. El PND propone distanciarse del paradigma del crecimiento (que busca alcanzar a ultranza el proyecto neoliberal); por el contrario, propone el paradigma del “bienestar”, o sea del Estado de bienestar y, desde este paradigma, abordar la desigualdad. Esto implica romper con la preponderancia del mercado para dirigir la economía y, así, hacer del Estado rector del desarrollo. Esto conlleva a que la política económica y la política social adquieran una relación distinta o, por lo menos en teoría, se propondría que la política social, desde el paradigma del bienestar, no se redujera a un mecanismo de “oportunidades”.

La propuesta del bienestar es el eje articulador del PND y, a partir de ella, es desde donde se formula la postura “posneoliberal”. Por tal razón, si es posible entender el funcionamiento del paradigma del bienestar, se está en condiciones de

entender qué se está entendiendo por posneoliberalismo y, por consiguiente, será comprensible el abordaje de la desigualdad que en el PND se propone.<sup>64</sup>

#### 2.4. El Estado de bienestar

El Estado de bienestar que entró en crisis en la década de 1980, comenzó a adquirir su forma como resultado de la crisis del capitalismo de 1929, sin embargo, sólo se consolidó hasta el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, una vez que, gracias a esta, se había legitimado en Occidente el papel interventor del Estado en la economía. Desde 1929 hasta 1980 el Estado de bienestar optó por una política económica keynesiana<sup>65</sup>, es decir, centrada en la búsqueda del pleno empleo para aumentar la demanda agregada y, así, generar que el consumo creciera y, con ello, que la economía se reactivara.

El modelo de bienestar keynesiano era dirigido desde el Estado, por consiguiente, la distribución y la producción se llevaban a cabo de acuerdo con la línea que los Estados trazaban en aras de lograr alcanzar un objetivo que, hasta ese momento, se volvió imprescindible: el pleno empleo. Dicho de otra manera, la postura del también llamado *Welfare State*, se conformó como una crítica a la ortodoxia económica (Bilbao, 1990) que llevó a la Gran Crisis de 1929; esta ortodoxia, con respecto a la distribución, se basaba en que era necesario crecer económicamente para distribuir. La postura del *Welfare State* a este argumento era

---

<sup>64</sup> La importancia del bienestar como paradigma articulador del PND se evidencia cuando en el documento se especifica lo siguiente: “Los arriba mencionados son los puntos centrales del nuevo consenso nacional, el cual tiene como centro la convicción de que el quehacer nacional en su conjunto —el económico, el político, el social, el cultural— no debe ser orientado a alcanzar a otros países, a multiplicar de manera irracional y acrítica la producción, la distribución y el consumo, a embellecer los indicadores y mucho menos a concentrar la riqueza en unas cuantas manos, sino al bienestar de la población”. (Presidencia de la República, 2019: 13) Los “puntos centrales” a los que se refiere el párrafo citado se hallan en el siguiente fragmento: “El paradigma que estamos construyendo se basa en la convicción de que es más fuerte la generosidad que el egoísmo, más poderosa la empatía que el odio, más eficiente la colaboración que la competencia, más constructiva la libertad que la prohibición y más fructífera la confianza que la desconfianza. Tenemos la certeza de que los principios éticos y civilizatorios de nuestro pueblo son las claves del nuevo pacto social y del modelo de desarrollo para el México que está renaciendo tras la larga noche del neoliberalismo” (Presidencia de la República, 2019: 13).

<sup>65</sup> Es importante señalar que el texto de Keynes *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* se publicó hasta 1936, por esta razón, la escuela económica (el keynesianismo) que se fundó a partir de su pensamiento, y en especial a partir de este texto, es posterior a la década de 1930, sin embargo, los problemas que plantea la *Teoría general* se extraen de la Gran Crisis de 1929.

distinta: generar políticas de distribución para la igualdad, la cual, se consideró necesaria para, primero, salir de la crisis económica y, segundo, generar crecimiento. Esto último, sin embargo, a pesar de oponerse a la ortodoxia económica *mainstream* de la época, no era contrario al capitalismo, sino que era una forma de ajustarlo, aunque ya no con base en el mercado sino en el Estado. De esta manera lo especifica Bilbao (1990):

Así pues, a partir de la Segunda Guerra Mundial el Estado cumple tanto funciones políticas como económicas. Económicas, mediante la estabilización del ciclo de producción y reproducción capitalista, colocándolo al abrigo de sus propias crisis internas. Políticas, en cuanto que, al paliar los efectos sociales negativos, contribuía a legitimar el sistema de mercado. Esta última función se desarrolla en el crecimiento organizativo del Estado del Bienestar (pp. 13-14).

Queda claro que la propuesta del Estado de bienestar no es contraria a la búsqueda del desarrollo a través del capitalismo, es decir, no existe enemistad con el capitalismo, por el contrario, le interesa es reestructurarlo, sin embargo, sí se opone a que se estructure a partir de la ortodoxia económica que supone la “mano invisible del mercado” sugerida por Adam Smith. En la postura del Estado de bienestar se considera que es necesario intervenir a la economía y, en la medida de lo posible, dirigirla a través del gasto público, la política fiscal y la búsqueda del pleno empleo. Empero, lo que caracteriza concisamente al *Welfare State* es la consecución de la justicia social y, con ella, de la igualdad social, a través de la seguridad social revestida, esta última, de la promoción y garantía de derechos sociales o, como lo considera Cárdenas (2017), de los “derechos de igualdad” (p. 95).

¿Y por qué es tan importante para el Estado de bienestar garantizar la igualdad social, por qué se vuelve su fin último? Evidentemente, los problemas económicos y políticos engendrados por el capitalismo decimonónico —que se

expresaron en el siglo XX con la crisis de 1929<sup>66</sup> y con la necesidad de los Estados-nación de controlar políticamente la economía—dieron forma al Estado de bienestar y, por consiguiente, a su objetivo: reformar al capitalismo estableciéndole límites al mercado desde la política sin que ello, empero, se riñera con el capitalismo y, mucho menos, buscar una vía de desarrollo alterna a él, como bien podría tratarse del socialismo que tanto auge estaba teniendo en la época. La fórmula para lograr reformar al capitalismo dentro de los límites que él mismo imponía fue garantizar *derechos*, es decir, fue darle un enfoque de derechos al capitalismo. Por ello, se comenta en esta investigación, la propuesta del *Welfare State* fue limitar al capitalismo desde la política a través de *derechos*.

Sin lugar a duda, el principal problema engendrado por la crisis del capitalismo de 1929 fue el desempleo y, por ello, la principal solución del Estado de bienestar fue la búsqueda del pleno empleo y la provisión de derechos sociales. De acuerdo con Cárdenas (2017), quienes sentaron las bases teóricas del Estado de bienestar para hacer frente a los problemas del capitalismo fueron John Maynard Keynes y William Beveridge. El primero buscaba que el pleno empleo se lograra optimizando todos los recursos de una economía, dirigiéndolos por medio del gasto estatal a los sectores económicos que la pudieran poner en marcha; el segundo, Beveridge, propuso un robusto sistema de seguridad social dirigido desde el Estado capaz de eliminar la miseria y el desempleo sin que por ello el capitalismo modificara su estructura de clases y privilegios.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> De esta manera lo explica Cárdenas (2017): “En 1929, se produjo el derrumbe de la bolsa de Nueva York, y a finales de 1930, el incremento del desempleo era abrumador en los países europeos y en los Estados Unidos —la crisis económica parecía no tener solución—. De esta suerte, los economistas de la época advirtieron para la construcción del Estado del bienestar era necesario lograr el pleno empleo mediante la activa intervención económica del Estado”. (p. 74)

<sup>67</sup> De acuerdo con Cárdenas (2017), Keynes y Beveridge postularon las siguientes fórmulas para reformar al capitalismo y, así, sacarlo de la Gran Crisis: “El primero [Keynes], dio un giro a la economía clásica e insistió en la crítica a la economía del *laissez-faire*; puso en cuestión la idea dominante de que el ahorro produce inversión; abundó en la idea de la utilización óptima de todos los recursos disponibles de una economía, y enfatizó la necesidad de una política monetaria que estableciera un tipo de interés adecuado para mantener niveles de empleo que llegaran a la plena ocupación. El segundo [Beveridge], propuso en 1941 un informe al gobierno británico que describe los contenidos del Estado del bienestar [...] En cuanto al informe Beveridge de 1941, éste señala que el objetivo de la seguridad social es garantizar a todos y en cualquier circunstancia un subsidio que asegure una vida digna... Para Beveridge, la seguridad social es el aspecto más importante del progreso social y sus objetivos son eliminar la miseria, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia y el

El trasfondo del problema del pleno empleo no es otro que el de la clase que lo padece: la clase obrera, la cual comienza a configurarse como una amenaza al capitalismo, no sólo por su creciente organización (a pesar de su pauperización), sino porque, a raíz de la revolución rusa de 1917, se comienza a erigir un modelo de desarrollo que tiene la posibilidad de ser a fin a sus intereses; al mismo tiempo, representa una amenaza creciente en el propio seno del capitalismo. Por consiguiente, por razones económicas (como la crisis económica de 1929), y por razones políticas (la generación de un modelo de desarrollo de clase), el Estado de bienestar se presenta como una opción viable del capitalismo capaz de integrar a la clase obrera y, paralelamente, capaz de reorganizar el capitalismo políticamente.

Es válido comenzar a pensar que los proyectos —tanto el del Estado de bienestar como el de la propuesta neoliberal—, son programas de clase, es decir, se hallan configurados en estrecha vinculación con la correlación de las diversas fuerzas políticas que se entablan en las relaciones de producción. La desigualdad en general, por ello, es abordada de acuerdo con el programa político y económico que en determinada correlación de fuerzas impone o, como dirían los marxistas más ortodoxos, la forma de abordar la igualdad depende de la clase social que impone sus intereses, su visión y su perspectiva, sobre los intereses de la clase que subordina en la lucha de clases. Por consiguiente, es pertinente considerar, como lo hace Cárdenas (2017), que el Estado de bienestar, a pesar de ser un proyecto que tiene sus orígenes en el Estado propuesto por conservadores y liberales frente a los acontecimientos de crisis económicas y políticas del siglo XX, se consolidó a través de la integración de los intereses de la clase obrera, por tal motivo, cuestiones como la búsqueda de la justicia social se volvieron parte de la fórmula del capitalismo.

---

desempleo. El costo de la seguridad social debe recaer tanto en el Estado como en los empresarios y los trabajadores y, al organizarla, el Estado ha de tener cuidado en no debilitar la iniciativa ni la responsabilidad individual para que no se incentive lo que hoy llamamos paternalismo estatal [...] William Beveridge era, en el fondo, un conservador que quería que los aventajados de la sociedad capitalista mantuvieran sus posiciones de privilegio. Era consciente que ese objetivo sólo se podría lograr en una sociedad en la que nadie padeciera miseria o inseguridad..." (pp. 75-77).

## **2.5. El problema de la desigualdad económica y el bienestar de “los de abajo”**

Retomando el PND, y su propuesta sobre asistir a una época posneoliberal, es factible considerar que dicha propuesta tiene su base en la construcción de un Estado de bienestar, esto no sólo porque, como se demostrará a continuación, las propuestas de política pública, económica y social del PND explicitan sus intenciones de alcanzar un bienestar a través de un Estado rector del desarrollo, sino también por la posición frente a la economía que se pretende tomar por parte del gobierno dirigido por Andrés Manuel López Obrador: en el PND se explicita la necesidad no sólo de separar la economía de la política (una vez que son denunciados los efectos perniciosos del neoliberalismo), sino también la necesidad de que la economía sea, si bien no dirigida, sí encaminada por el Estado. Cabe destacar que es desde ese punto donde se muestra la manera en que se pretende abordar la desigualdad económica en la administración presidida por AMLO: *a través de la política social*. Este último punto es fundamental porque, como se notará, esta política se guiará a través de los dos pilares fundamentales del Estado de bienestar: la política del pleno empleo y la de la seguridad social. Dicho de otra manera, puede decirse que la política social será el eje que fundamentará el Estado de bienestar que pretende crear la administración de Andrés Manuel López Obrador. Esto implica una forma distinta de abordar la desigualdad: ya no se considerará que por sí mismo, como lo pensaba la economía neoclásica, el mercado distribuirá, siempre y cuando genere crecimiento económico (crecer para distribuir, reza el credo neoclásico).

Como se observó en el capítulo I, actualmente los promotores de la agenda neoliberal, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han sugerido cambios trascendentales en dicha agenda, consistentes esencialmente en la promoción de políticas (por lo regular fiscales y económicas) generadas desde el Estado para erradicar la desigualdad debido a que estos organismos consideran que esta se ha vuelto un efecto indeseado (o defecto) del mercado que, paradójicamente, lo vuelve ineficiente debido a que no crea crecimiento económico pues, de acuerdo con su

diagnóstico, provoca que el ingreso y la riqueza se concentren y no se “derramen” a los sectores o clases menos favorecidas (como lo denuncia OXFAM), por esta razón el crecimiento económico se detiene o se desacelera, por consiguiente, el Estado debe coadyuvar a volver eficiente el mercado y, así, reformular al capitalismo sin dejar de considerarlo como la única vía posible de desarrollo. El papel que se ha estimado conveniente que adopte el Estado frente a la inevitable generación de desigualdad económica de la agenda neoliberal es la conformación de un Estado de bienestar con características similares, mas no idénticas, de los Estados de bienestar posteriores a la Segunda Guerra Mundial<sup>68</sup>.

El PND propone la búsqueda del bienestar rompiendo con el neoliberalismo en la medida en que el mercado ya no se encargará de la distribución sino el Estado, sin embargo, esto no significa rompimiento alguno con el capitalismo y menos con

---

<sup>68</sup> De esta manera, en el PND, se especifica el papel que el Estado mexicano cumplía en la época del bienestar hasta antes de su colapso en la década de 1980: Para edificar el bienestar de las mayorías se requeriría de una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales en las que desemboca de manera inevitable una economía de mercado sin control alguno [...] En la crisis económica de 1973 los grandes capitales y sus ideólogos, los economistas neoliberales, vieron la oportunidad de dismantelar en provecho propio los mecanismos de redistribución, los derechos laborales, los sistemas de enseñanza y salud y todo lo que fuera propiedad pública. Se alzó en el mundo un clamor concertado que señalaba al sector público como intrínsecamente corrupto y mal administrador, se afirmó que resultaba demasiado costoso mantener los derechos laborales y sociales [,] adujo que el gasto social era inflacionario y generador de déficits incontrolables que acabarían llevando a los países a la banca rota [...] Las crisis financieras que padeció México en 1976 y de 1982 en adelante llevaron al colapso al modelo económico propio, que fue denominado desarrollo estabilizador y, a partir de 1982, los gobernantes empezaron a adoptar medidas de claro corte neoliberal...” (Presidencia de la República, 2019: 35-36) Las circunstancias a las que se refiere el PND son el libre mercado y los tratados comerciales que atan al país a él. De esta manera se especifica en el documento: “Hoy, en 2019, el país y el mundo han cambiado mucho y en muchos sentidos, y sería imposible y hasta disparatado intentar un retorno a las estrategias del desarrollo estabilizador... Actualmente México vive una economía mundial abierta, el antiguo orden bipolar ha desaparecido, la revolución digital ha trastocado las viejas lógicas del comercio y de las relaciones sociales, el grado de integración económica con los Estados Unidos es mucho mayor que en 1982 o 1988, en los tiempos previos al Tratado de Libre Comercio, y la sociedad es mucho más consciente y participativa y no toleraría un régimen autoritario como el que se mantuvo hasta el 2018.” (Presidencia de la República, 2019: 35-36) Como se observa en el fragmento citado del PND 2019-2024, en él se declara que el Estado de bienestar (que en México se adoptó al modelo de sustitución de importaciones), que se colapsó derivado de su crisis en la década de 1970 y 1980, cumplía la función de interventor de la economía en aras de buscar la igualdad social. Sin embargo, se acepta que ese modelo, (que como se expuso obedece a los postulados de Keynes y Beveridge sobre el pleno empleo y derechos sociales, respectivamente) no es aplicable para el contexto contemporáneo mexicano el cual, se señala, cuenta con condiciones diferentes a las que hicieron posible el Estado de bienestar.

el mercado, se trata sólo de la regulación de este, es decir, regular al mercado para evitar su mayor efecto indeseable: la desigualdad. Y esta búsqueda para erradicar este problema tiene un punto de partida muy particular: “los de abajo”:

En estas circunstancias, el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia el desarrollo por al bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie [...] La referencia a ese “abajo” social refiere el protagonismo histórico que se han ganado los siempre desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados, aquellos que han sido tradicionalmente atropellados por los grandes intereses económicos, ignorados por los medios y privados del ejercicio de sus derechos por el poder político; pero hace referencia también a la formidable reserva de civilización contenida en la herencia cultural y social años siglo de guerras e intestinas durante la república independiente y, por supuesto, más de tres décadas de neoliberalismo rapaz [...]

Llama la atención que en el PND se deja entrever un “sujeto”, el cual será a quien vaya dirigida la “Cuarta Transformación” y, al mismo tiempo, será su motor: “los de abajo”, “los desposeídos”, “los oprimidos” serán causa y fin. Ellos, son el *sujeto histórico* de la propuesta de desarrollo del gobierno mexicano, principalmente, para ellos se busca el bienestar a pesar de que este siga el camino del capitalismo. En el PND se puede leer, además, que, para lograr el bienestar de los desposeídos, de los de abajo, se buscará garantizar, antes que cualquier otra cosa, los derechos universales a través de una política social que “rompa” con la política social del periodo neoliberal, es decir, la política social enfocada a buscar la igualdad de oportunidades<sup>69</sup>:

---

<sup>69</sup> Sobre la igualdad de oportunidades como política social del neoliberalismo véase el capítulo I de la presente investigación.

En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (Presidencia de la República, 2019: 35-36)

Como se analizó en el capítulo I, la política de igualdad de oportunidades, está estructurada a través de la meritocracia y la responsabilidad individual, cuestiones estas últimas dos que, si se aplican al abordaje de la desigualdad, se deja entrever que este tipo de política considera que la desigualdad es un resultado inevitable del esfuerzo del individuo que se halla en competencia con otros individuos. Frente a estas condiciones, la tarea del Estado, en este caso neoliberal, es únicamente establecer a través de la política social, oportunidades iguales para todos, o sea, un piso “parejo”. La propuesta del PND se desvincula tajantemente de esta concepción de la política social no sólo al criticarla sino por la propuesta que le antepone: garantía de derechos universales protegidos por el Estado en aras de alcanzar el bienestar, sobre todo, del de “los de abajo”.

## **2.6. Conclusión del capítulo II**

Después del análisis realizado al PND, queda claro que la desigualdad económica es abordada en este documento a partir de los siguientes supuestos: la desigualdad es resultado natural de un mercado que funciona sin limitaciones, el cual se articuló a partir de la agenda neoliberal y la economía neoclásica. Esta agenda y esta teoría suponían que a medida que el mercado fuera más abierto, más libre, se generaría un crecimiento económico en las élites que crearían una riqueza que, tarde o temprano, se vertería a los sectores y clases menos favorecidas. Esta agenda y este modelo se postularon como solución, en la década de 1970 y 1980, a los problemas del Estado de bienestar, el cual se caracterizó por promover el pleno

empleo y la seguridad social de la clase trabajadora pero que, sin embargo, ante su fracaso caracterizado por el endeudamiento y el déficit presupuestario derivado del excesivo gasto social para la promoción de los derechos sociales en aras de la búsqueda de una aparente igualdad social (este último objetivo buscado por integrar a la clase obrera al propio Estado ante un escenario en que un Estado de trabajadores, como parecía apersonarse el Estado soviético, se veía en el horizonte de los países occidentales), fue sustituido consensual o violentamente por la agenda neoliberal.

En el PND 2019-2024 se propone abordar la desigualdad de manera distinta a los postulados neoliberales y neoclásicos, o sea, diferente a la fórmula “crecer para distribuir”, esto implica, por consiguiente, que la desigualdad, sin negar que se agudiza por el mercado, puede ser corregida si se garantizan derechos universales, los cuales se piensan asequibles a través de una política social de un Estado de bienestar, o sea, de un Estado dispuesto a encaminar la economía a través de la política, por el camino del capitalismo, integrando los intereses de la clase trabajadora a este último a través de garantizarles “derechos”. A esto parece referirse, por consiguiente, al *posneoliberalismo*, en el PND, o sea, una época en la que la economía no impondrá al Estado sus condiciones, sino que, por el contrario, se pretende que el Estado se imponga sin que necesariamente se atente contra los mecanismos del mercado (como el sistema de precios o la política monetaria).

## Capítulo III: La política social y su vínculo con la desigualdad económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

### 3.1. El concepto de Política Social y el de Bienestar

De acuerdo con Donati y Lucas (1987), si se quiere definir la política social, debe ser diferenciada del concepto de *Estado de Bienestar*<sup>70</sup>, esto debido a que, a pesar de que tengan el mismo objetivo, o sea, lograr “bienestar”, se trata de cuestiones distintas. A la política social Donati y Lucas (1987) la entienden como “el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política”. (p. 58) Por Estado de Bienestar, o *Welfare State*, Donati y Lucas (1987) comprenden que es una institución que significa “...la garantía del gobierno para asegurar niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción, como parte de los ‘derechos políticos’ del ciudadano y no como caridad”. (p. 59). Esta distinción, primeramente, contribuye a comprender que la política social no es exclusiva del Estado de bienestar pues, como se verá más adelante, existe una política social empleada por los Estados neoliberales y que, cabe destacar, tienen principios y enfoques totalmente distintos a la política social de un Estado de bienestar, los cuales se hacen evidentes tanto en la forma de pensar la desigualdad como en los instrumentos y medidas para combatirla. Ahora bien, ¿qué es el bienestar en el PND?

En el PND, como se señaló en el capítulo II, el denominado bienestar es la clave del proyecto posneoliberal, sin embargo, en ninguna parte del documento, se deja en claro qué entienden por bienestar; en todo caso sólo se llegan a figurar

---

<sup>70</sup> Es importante recordar que originalmente el “Estado de bienestar” fue una institución creada después de la Segunda Guerra Mundial en Europa occidental. Su desarrollo se llevó a cabo de 1945 a la década de 1970, cuando el modelo económico neoliberal, basado en el nuevo liberalismo económico, comenzó a imponerse. Sin embargo, algunas instituciones del Estado de bienestar lograron conservarse. Los objetivos de los Estados de bienestar europeos eran claros: reconstruir, a partir del criterio de los Estados Unidos, una Europa devastada por la guerra. Los Estados tendrían la facultad de intervenir la economía invirtiendo en ella, distribuyendo el ingreso y la riqueza y regulando el capital, todo ello con el fin de buscar el crecimiento económico, cuestión *ad doc* a los planteamientos keynesianos de la época.

En América Latina, el Estado de bienestar, si bien no tuvo la magnitud que los Estados de bienestar europeos, desarrolló instituciones que, no obstante, fueron trastocadas profundamente por la implementación de las políticas neoliberales.

ciertos elementos que podrían definirlo como, por ejemplo, la erradicación de la pobreza y de la desigualdad.

Ahora bien, siguiendo la definición de bienestar de Donati y Lucas (1987), es admisible pensar que, por bienestar, en general, se tenga la idea de que el Estado debe ser capaz de garantizar al conjunto de la sociedad, por lo menos, un mínimo de renta, salud, alimentación y vivienda a manera de derechos políticos. Por simple que parezca esta idea, no lo es, pues implica un enfoque desde el que se considera la responsabilidad de quien debe estar encargado de garantizar esos mínimos. Es decir, si por bienestar se entiende la garantía mínima de alimentación, salud y vivienda, el concepto de Estado de Bienestar supone que es el Estado, y no el individuo (como se considera bajo los términos del Estado neoliberal), el responsable de garantizar, como derechos políticos, ese estado de cosas. Este enfoque, por consiguiente, determinará las características de la política social, o sea, esta última se configurará a partir del Estado (neoliberal o de bienestar) que la adopte. Esto significa que la política social, entendida como medios y medidas políticas para alcanzar el bienestar (mínimos de renta, salud, alimentación y vivienda), estará determinada por el enfoque del Estado que se adopte.

Lo anterior, sin embargo, no es una definición acabada de política social o de bienestar, es, más bien, una aproximación, ello debido a que es necesario antes explicar qué se entiende por “lo social” pues este concepto se halla en el núcleo tanto del concepto de bienestar como en el de política social. De acuerdo con Barba (2004), “lo social” puede comprenderse “como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar” (p. 10). Debe subrayarse que esta definición de “lo social” la elabora el autor considerando el concepto de “régimen de bienestar”, el cual, cabe señalar, es una noción importante porque contribuye a precisar el concepto de política social y el de bienestar.

Sin dejar de considerar que bienestar hace referencia a tener cubierto por lo menos un mínimo de elementos para subsistir, se puede entender que un régimen de bienestar tiene como fin que ese mínimo realmente exista; lo particular en donde entra “lo social” en la cuestión del régimen de bienestar, es en la configuración que

forman los elementos que lo componen (o sea, el orden económico, el político y el familiar) para cumplir con dicho mínimo, es decir, la ordenación que adquiere “lo social” para que el mínimo de renta, alimentación, salud y vivienda, se patentice. En este proceso, claro está, el Estado, al prescribir una determinada política social, conforma, por ejemplo, un específico régimen de bienestar. Por tal motivo, es que Barba (2004) considera que “los regímenes de bienestar son arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social...” (p. 17).

En resumen, la política social puede comprenderse como el instrumento político, y por ello prescriptivo, de Estado para determinar el control sobre el bienestar. Por bienestar se entiende la garantía mínima, a manera de derechos y no de caridad, de elementos para subsistir, como la renta, la salud, la alimentación y la vivienda. “Lo social” es la configuración que resulta de la relación entre el Estado, el mercado y la familia. Un régimen de bienestar es el arreglo particular que estos últimos tres agentes (Estado, mercado y familia) convienen para lograr el bienestar. Un Estado de Bienestar supone que, para generar bienestar, lo social debe adquirir una configuración en el que el Estado adquiera el papel de garante de que se logrará alcanzar el bienestar, por consiguiente, dicho Estado conformará una política social en el que él sea el responsable de la consecución del bienestar. Por otra parte, un Estado neoliberal, adoptará una política social en el que, en caso de proponerse como objetivo el bienestar, el individuo sea el responsable, en primera instancia, de garantizarse el bienestar.

Entendiendo este breve esquema, se vuelve asequible comprender por qué entonces un Estado de bienestar considera conveniente una política social con un enfoque universal que garantice derechos sociales: porque coloca al Estado como el garante y única institución capaz de garantizar tal universalidad. Por ello mismo se puede lograr comprender por qué un Estado neoliberal considera que para alcanzar el bienestar se requiere de un Estado que a través de políticas sociales focales (como las que optan por garantizar sólo oportunidades), sea su mecanismo por excelencia para lograrlo: porque estas políticas generadoras de oportunidades

colocan al individuo como el único sujeto responsable de alcanzar su bienestar. Esto, sin embargo, no significa que un Estado de bienestar opte exclusivamente por políticas universalistas y un Estado neoliberal por políticas focales. Sólo significa que, para estos Estados, conforme a su comprensión de “lo social” y del responsable del bienestar, la elección entre políticas sociales universales o focales, está determinada por adaptarse más adecuadamente a la manera en que consideran pertinente alcanzar el bienestar. Por ejemplo, dado que el Estado neoliberal considera que las instituciones estatales deben evitar a toda costa el déficit presupuestario (para lograr estabilidad) y, con ello, reducir el gasto social, considerará más conveniente una política social que únicamente se concentre en generar “oportunidades” en ciertos sectores de la población, en lugar de elegir una política social que requiera de un gasto considerable para, verbigracia, generar un sistema de salud universal.

### **3.2. Los regímenes de bienestar**

Es necesario dejar en claro que en los regímenes de bienestar hay diferencias y matices de gran significación. El estudio de mayor relevancia sobre esta cuestión es el realizado por Titmuss (1974) y, como se observa en su investigación, la política social se modifica sustancialmente dependiendo del régimen de bienestar del que forme parte, ello debido a que, de acuerdo con Fernández y Caravaca (2011), “la política social depende de una *decisión política*, determinada por presupuestos ideológicos de partida, por los referentes doctrinales y por un contexto histórico concreto” (p. 7), es decir, su núcleo (el de la política social) es plenamente político. Esto, por consiguiente, lleva a que esté llena de variaciones de acuerdo con la posición y perspectiva frente a lo social de quien la desarrolle.

Siguiendo este planteamiento, se entiende por qué Titmuss (1974) propone tres grandes modelos de política social que considera que están configurados por las decisiones políticas del Estado. Los modelos son los siguientes: “a) Residual: el Estado se abstiene de una intervención total en el orden social, dejando comunidades naturales (véase empresa, sindicato, familia, grupo religioso) la gestión primordial de las acciones de prevención, protección y solución de las

necesidades-problemas de la población; b) Logro personal-resultado laboral: la decisión individual, en el mercado y en la iniciativa privada, marcan el terreno de la Política social, limitándose la intervención pública a intervenir en aquellos casos de crisis o de contingencias asistenciales; c) Institucional-redistributivo: la administración pública decide una institucionalización sistemática de la Política social, ejerciendo funciones activas de redistribución de la riqueza y de universalización de los servicios sociales”. (p. 7)<sup>71</sup>

La clasificación de Titmuss (1974) es de gran utilidad para el presente trabajo debido a que contribuye a determinar el modelo de bienestar que en el PND se propone para combatir la desigualdad económica teniendo como principal instrumento la política social. Los modelos de Titmuss (1974) muestran que, por ejemplo, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador pondera un modelo de política social *institucional-redistributivo*, o sea, parte del supuesto de que la política social, ante la insuficiencia del mercado para redistribuir, el Estado debe hacerlo.

Ahora bien, de acuerdo con Danani (2017), los compromisos que las instituciones adquieren en cada modelo de política social de Titmuss explican su funcionamiento. Por ejemplo, en el caso del *institucional redistributivo*, Danani (2017) señala que “postula que las instituciones públicas de bienestar están

---

<sup>71</sup> Una segunda interpretación clarificadora de los modelos de gestión de política social de Titmuss es la que realiza Moyado (1996): “1. *Modelo residual de la política social de bienestar*. El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos ‘naturales’ por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia. Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad, dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a vivir sin él. 2. *Modelo de la política social basado en el logro personal*. Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como ‘auxiliares’ del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y grupo. 3. *Modelo de política social institucional-redistributivo*. En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento. El modelo está basado en teorías del desarrollo económico y en parte en el principio de igualdad social. Es un modelo que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza. Dichos esquemas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales”. (pp. 134-135)

obligadas a satisfacer necesidades ‘fuera del mercado’, apoyándose en el principio de necesidad y en el de igualdad. Esa obligación se traduce y materializa en un sistema de redistribución presente e intertemporal de recursos, expresión de solidaridades amplias, asociadas a identificaciones que también lo son”. (pp. 81-82) Lo anterior significa que el modelo *institucional redistributivo* es compatible con la propuesta de derechos de carácter universal porque, a diferencia del *modelo residual*<sup>72</sup> o del *modelo basado en el logro personal-laboral*<sup>73</sup>, el *modelo institucional redistributivo* se sostiene en un principio de igualdad entre todos los individuos, que lo hace generar instituciones permanentes no sólo de redistribución sino también no dependientes del mercado en donde la igualdad no es una condición.<sup>74</sup>

Para Danani (2017), las investigaciones de Titmuss (1974) han dado origen a múltiples estudios sobre los modelos de bienestar, siendo uno de los más importantes el realizado por Esping-Andersen<sup>75</sup>. De acuerdo con Danani (2017),

---

<sup>72</sup> En este modelo el mercado y la familia se encargan de satisfacer sus necesidades y sólo cuando fracasan participa el Estado en esa tarea.

<sup>73</sup> En este modelo el individuo, por responsabilidad personal, satisface sus necesidades y el Estado sólo entra en juego cuando esto no se cumple.

<sup>74</sup> De esta manera lo especifica Danani (2017) explicando los modelos de Titmuss (1974): “(i) ‘Del mercado privado y la familia’ es la respuesta expresa a la concepción *residual de política social de bienestar*, según la cual el mercado y la familia son los *caminos naturales (o socialmente dados)* para *satisfacer* adecuadamente las necesidades. La denominación ‘residual’ remite a esa respuesta: la intervención de las instituciones públicas *debe ser residual, porque debe llevarse a cabo cuando el mercado y la familia han fracasado en resolver los asuntos de la vida*. A eso se debe que la intervención pública sea vista como indeseable, ya que se explica por el fracaso del ‘camino natural ideal’. (ii) Por el contrario, denomina ‘*modelo basado en el logro personal-resultado laboral*’ explícitamente reserva a las instituciones públicas un lugar de primer orden. Pero el objetivo de esa actuación es la preservación de ‘los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad’ [(Titmuss, 1974: 39)]; el concepto ordenador es el *mérito personal*, en una trama de significado que confía en el valor del esfuerzo, en el incentivo y la recompensa como explicaciones de la posición y situación de las personas y que alimenta solidaridades de grupo (de clase, de localización, etc.). El lema de esta concepción podría sintetizarse como *mucha institución pública, sí; pero sólo dirigida al cuidado de los que lo merecen*. (iii) La tercera respuesta es la que expresa la cosmovisión/*modelo institucional redistributivo*, que postula que las instituciones públicas de bienestar están obligadas a satisfacer necesidades ‘fuera del mercado’, apoyándose en el principio de necesidad y en el de igualdad. Esa obligación se traduce y materializa en un sistema de redistribución presente e intemporal de recursos, expresión de solidaridades amplias, asociadas a identificaciones que también lo son” (pp. 81-82)

<sup>75</sup> Sobre este autor pueden consultarse los siguientes textos que se hallan enlistados en la bibliografía de la presente investigación: Esping-Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reformas en los países adelantados. En Franco R. (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: CEPAL, Siglo XXI; Esping-Andersen, G. (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press; Ubasart-González, G y Minteguiaga, A. (2017). *Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. Política y gobierno*, (24) 1. 213-236.

Esping-Andersen identifica el *modelo residual* de Titmuss como “liberal”, al *modelo de logro personal* lo señala como “reformista conservador” o “corporativista” o de “seguridad social” y, por último, al *modelo institucional redistributivo* como “universalista” o “socialdemócrata” (p. 82).

Para Barba (2004), estos modelos de Esping-Andersen que Danani (2017) describe, pueden entenderse de la siguiente manera:

El liberal o residual [que corresponde al modelo residual de Titmuss], basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres. El conservador corporativo [que corresponde al modelo de logro personal de Titmuss], construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental Continental, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político, los beneficios que no constituyen derechos universales, tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia a sus miembros se han agotado. El institucional o socialdemócrata [que corresponde al modelo institucional redistributivo de Titmuss] suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés <sup>[76]</sup> y el social demócrata escandinavo, ambos desarrollados básicamente después de la Segunda Guerra Mundial. Cada uno de ellos, concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de ciudadanos, Este enfoque implica la implementación del principio de universalidad de las políticas sociales, en el caso beveridgeano para fijar el derecho un nivel mínimo de bienestar para todas

---

<sup>76</sup> Sobre este modelo véase Llanos, C. (2013). Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge. *Historia Crítica*, 51, 223-246.

las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado. (pp. 11-12)

Si se analiza el PND a través de los modelos de bienestar construidos por Titmuss y por Esping-Andersen, se puede observar que las propuestas vertidas en este documento en materia de política social y desigualdad económica, se aproximan al modelo de bienestar *institucional redistributivo* de Titmuss y al modelo *socialdemócrata* de Esping-Andersen, ello debido a que, en primer lugar, la política social es formulada bajo el argumento de su necesaria separación del mercado y, en segundo lugar, el imperativo de crear instituciones capaces de garantizar “un nivel de subsistencia mínimo” (Barba, 2004: 11)<sup>77</sup> a todos los ciudadanos sin distinción alguna.

Lo anterior permite observar que, en el modelo *institucional redistributivo* y en el *socialdemócrata*, es totalmente factible la implementación de derechos universales, sobre todo los derechos sociales que se configuran a través del trabajo en vinculación con el mercado. Es importante destacar esto porque la propuesta del PND, tiene como núcleo que el Estado (en su periodo posneoliberal) garantizar los

---

<sup>77</sup> Sobre este paradigma, Barba (2004) señala lo siguiente: “Este paradigma emergió como respuesta a la “cuestión social” en el siglo XIX, que consistía por una parte en la constitución de la clase obrera como actor político y por la otra, en la extensión del sufragio y la competencia política, que obligaba a los partidos a legitimarse y buscar apoyo electoral. El carácter del sistema de prestaciones sociales que se desarrolló en el contexto de este paradigma es fundamentalmente público, su operación es centralizada y burocratizada y su forma de organización es nacional. La institución por excelencia de este paradigma es el principio de seguridad social, concebido como una alternativa de medios característicos de las políticas asistenciales del siglo XIX. El carácter universal de esta política se sustenta también en el traslado de responsabilidades financieras del bienestar social de los individuos (como ocurre en el paradigma residual), a los empleadores, el estado y el conjunto de la sociedad, ya que el sistema se basa también en impuestos de aplicación general. El sistema pretende proteger a todos los ciudadanos contra la enfermedad, el desempleo y vejez, garantizándoles el derecho a un nivel de subsistencia mínimo. A diferencia del paradigma corporativo, éste integra simultáneamente a la totalidad de las categorías sociales, tanto cuando se atiende a un riesgo determinado, como cuando se trata de varios riesgos al mismo tiempo”. (p. 11)

derechos universales a través de la política social, en contraposición a la promoción de una política social de oportunidades atribuida al periodo neoliberal.

Para Donati y Lucas (1987), los derechos, la política social y el bienestar, pueden articularse a través del concepto de “ciudadanía industrial” propuesto por Thomas Humphrey Marshall<sup>78</sup>, debido a que a través de esta ciudadanía es que se comenzó a forjar históricamente al individuo como portador de derechos, pues a partir de que el individuo se convierte en trabajador de las sociedades industrial que él mismo forjó, es cuando la cuestión de los derechos —sobre todo la cuestión de los derechos sociales—, comienza su desarrollo y, con ello, el desarrollo del *Welfare State* en el siglo XX (p. 61). De esta manera lo señalan Donati y Lucas (1987):

A partir del siglo XVIII se desarrollan los derechos civiles, esto es, los inherentes a la libertad individual (libertad personal, de palabra, de pensamiento, de fe, de propiedad, de estipular contratos válidos, el derecho a un proceso justo). En el siglo XIX se afirman los derechos políticos, es decir, aquellos como los electorales activos y pasivos (las instituciones correspondientes son el Parlamento y los consejos administrativos locales). En el siglo XX, finalmente, ha desarrollado los derechos sociales, o sea, toda la gama que va desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de persona civil, según los cánones vigentes en la sociedad. Veamos, pues, que desde el siglo XVIII se han ido desarrollando una serie de derechos que hacen referencia al individuo; si se quiere afinar más, al individuo como trabajador. Son estos derechos los correspondientes a la ciudadanía industrial. Los derechos civiles, políticos y sociales están, ciertamente, incorporados en las modernas sociedades industriales. Concretamente, la garantía de los derechos sociales, consistentes en una mínima satisfacción de las necesidades económicas, sanitarias y

---

<sup>78</sup> El texto fundacional para comprender el concepto de ciudadanía, derechos y política social es “Ciudadanía y clase social” escrito en 1949 por el sociólogo Thomas Humphrey Marshall. El artículo en la bibliografía de esta investigación se encuentra como Marshall, T. (1997). Ciudadanía y Clase Social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-344.

educativas básicas, se aseguran con base en la idea de la igualdad radical entre los hombres: es lo que hemos denominado *Welfare State*. (61-62)

El concepto de “ciudadanía industrial” de Thomas Humphrey Marshall describe el desarrollo de los derechos que se van adquiriendo mientras los individuos se van transformando en trabajadores por el desarrollo de las sociedades. Llama especialmente la atención que Donati y Lucas (1987), siguiendo a Thomas Humphrey Marshall, concluyen que el desarrollo de la ciudadanía industrial culminó en la conformación del *Welfare State* lo que, a su vez, representa la “igualdad radical entre los hombres”.

Ahora bien, el hecho de que el Estado de bienestar se funde en el principio de igualdad radical, no significa un rompimiento *de facto* con el capitalismo debido a que, todo régimen de bienestar (por lo menos los propuestos por Titmuss y Esping-Andersen), forman parte del capitalismo, es decir, son una manera de administrarlo, es por ello que, verbigracia, el mercado (núcleo del capitalismo neoliberal), a pesar de que se adapte al modelo *institucional redistributivo* de Titmuss o al *socialdemócrata* de Esping-Andersen, queda intacto y, más bien, es el Estado que tiene que cumplir una función prácticamente *integradora* y de *ajuste* de todos aquellos individuos que quedan fuera de él o que padecen las vicisitudes mercantiles. Podría afirmarse por ello que los derechos sociales bajo el capitalismo son una manera de integrar a él a los menos beneficiados y, así, ajustarlo, sobre todo cuando se parte del principio de la tendencia invariable del capitalismo a la desigualdad económica que termina por impedir el crecimiento económico, como lo constata el Fondo Monetario Internacional (Mars, 2015).

Considerando entonces que, dentro de los regímenes de bienestar, en especial el *institucional redistributivo* y el *socialdemócrata*, está integrado un enfoque de derechos sustentado en un esquema de igualdad que no implica necesariamente su desvinculación con el mercado capitalista, se está en condiciones de preguntar sobre las características particulares y el significado de estos derechos bajo esas condiciones.

La primera consideración para entender el significado de los derechos sociales en el capitalismo y en el marco del *Welfare State*, atendiendo al concepto de “ciudadanía industrial” de Thomas Humphrey Marshall, es que los portadores de dichos derechos son, en primera instancia, los trabajadores y, a partir de ellos, se extienden a los demás miembros de una sociedad industrial (como a los miembros de las familias de los trabajadores). Eso, por consiguiente, plantea el problema de la universalidad pues, como es evidente, bajo el capitalismo, no todos los individuos, por más medidas de pleno empleo que se implementen, son trabajadores. Por consiguiente, la universalidad de derechos para el bienestar, de la mano del trabajo, no está del todo garantizada. Significa que quien no está integrado al mercado de trabajo cae en la desigualdad (con respecto a quien tiene derechos e ingresos que terminan generando riqueza) y, en segunda instancia, cae en pobreza.<sup>79</sup> Es precisamente en este punto en donde se pone a prueba la cuestión de la universalidad en los modelos de bienestar *institucional-redistributivo* y el *socialdemócrata*, o sea, en el proceso de integración al trabajo.

Podría decirse que precisamente en el tratamiento a los pobres es en donde es factible realizar una distinción entre un principio universalista y un principio focalista de la política social y en donde, en particular, puede darse la existencia del régimen de bienestar residual o liberal<sup>80</sup> con características neoliberales o, dicho de

---

<sup>79</sup> Actualmente a raíz de la implementación de las políticas económicas neoliberales, ya no sólo se habla de los desempleados como el punto de partida de la pobreza, sino también de los “trabajadores pobres” que, a pesar de trabajar, viven en “pobreza” debido a que su trabajo se desarrolla en condiciones de precariedad. De esta manera lo especifica Danani (2017): ¿Qué es lo que a fines del siglo pasado instaló a la pobreza en el centro de los análisis, los debates y las intervenciones? La extensión y la intensificación de la pobreza la catapultaron a esta a ese centro de la escena (es decir, tanto el hecho de que mayor proporción y volumen de población ‘caía’ en ella, como de que crecían la ‘pobreza extrema’ y la indigencia). Pero también el cambio de perfil hizo lo suyo, pues fue advirtiéndose que alcanzaba categorías de población que ‘tradicionalmente’ no habían sido identificadas como ‘candidatas’ a ser pobres. Por caso, el desempleo siempre había sido señalado como punto de partida y explicación de la expansión de población ‘pobre’, pero durante los últimos 30 años del siglo XX se extendieron procesos relativamente desconocidos, como los de los ‘trabajadores pobres’ o ‘pobres que trabajan’, los vulnerables, los precarios; se estaba, en fin, frente a una ‘nueva pobreza’, tal como fue denominada” (p. 78-79)

<sup>80</sup> Para Barba (2004), siguiendo a Esping-Andersen, “En este paradigma ‘lo social’ se restringe al terreno de la pobreza, concebida como un problema atribuible a diferencias personales y no a problemas sistémicos. Se piensa que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, para que los pobres sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades. Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización y los beneficios

otra manera, es cuando se puede hablar de un Estado neoliberal. Para Atria (2012), el “principio universalista... pretende estructurar la política estatal de manera tal que el Estado deba proveer a todos, no sólo a los pobres. Es lo opuesto al principio de focalización, conforme al cual la política estatal debe estar orientada solo a los más pobres” (p. 24). De acuerdo con los dos principios, si se analizan detenidamente, el principio universalista continúa presentando el problema del tratamiento a los pobres si se considera que su universalismo radica en su realización a través del trabajo. El principio focalista no tiene este último problema porque claramente su política social tiene una población específica: los pobres y, además, cuenta con un objetivo claro: su integración al mercado para que ellos mismos logren su bienestar. De lo anterior se puede deducir que el principio focalista del modelo residual o de Estado neoliberal resuelve la desigualdad económica combatiendo la pobreza sin tocar, como ya se mencionó en el capítulo I y II, al mercado y, mucho menos, mercado de trabajo.

¿Cómo resuelve el Estado de bienestar, basado en el modelo *institucional-redistributivo* o *socialdemócrata*, el problema de la pobreza y el de la desigualdad? Como se acaba de destacar, el instrumento para esta acción es fundar la política social en el principio universalista y, por medio de ella, garantizar los derechos sociales asociados al trabajo (como salario mínimo y seguridad social que, terminan siendo, instituciones protectoras frente al riesgo de las vicisitudes del capital), sin embargo, como es evidente, existe una brecha entre, por ejemplo, el empleado que recibe derechos y entre el desempleado quien no los posee o que simplemente no se integra a una economía “formal”. La fórmula para resolver tal desigualdad en el enfoque de derechos se basa en el principio de los derechos humanos que vuelve así universales a los derechos económicos y sociales. De esta manera lo señala Cecchini y Rico (2015): “El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y

---

suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar. El enfoque residual de la política social tiende a respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, por lo que sus efectos desmercantilizadores son mínimos”. (p. 11)

los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales”. (p. 333) De esta manera, los derechos sociales que, otra, están vinculados directamente con la “ciudadanía industrial”, es decir, con el trabajo (formal), se extienden ulteriormente y no quedan suscritos, tampoco, a una política social asistencialista, instrumento histórico este último de lo Estados para el tratamiento de los pobres y de los no beneficiados de la “ciudadanía industrial”.

Sobre el enfoque de derechos y los derechos humanos el caso mexicano es esclarecedor: El 10 de junio del año 2011 se reforma el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “En él fueron incluidas diferentes obligaciones y acciones que el Estado mexicano debe realizar con la finalidad de ofrecer una mejor protección... [a los] derechos humanos”. (CNDH, 2015: 10)<sup>81</sup>. En el PND, se volvió un elemento de consideración la garantía de los Derechos Humanos (haciendo posiblemente caso al mandato constitucional), sin embargo, su vínculo con la política y los derechos sociales no es claro, por no decir que nulo, empero, esto no significa que en el documento no se proponga que en el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador se adoptará un enfoque de Derechos Humanos, sobre todo en áreas específicas como la seguridad.

### **3.3. De la política social del Estado de bienestar a la política social neoliberal**

En el capítulo II, se concluyó que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la desigualdad económica es abordada como un problema heredado del modelo de “desarrollo estabilizador”, agudizado con la implementación de las políticas económicas y prácticas políticas<sup>82</sup> neoliberales. Asimismo, se indica que la desigualdad económica se caracteriza por una concentración excesiva que provoca

---

<sup>81</sup> De acuerdo con Fuentes (2015), “La reforma del artículo 1º de la Constitución implica asumir... tres principios fundamentales: la universalidad, la interdependencia y la simultaneidad. El carácter universal se refiere fundamentalmente a que cualquier persona que resida o se encuentre en el territorio nacional deberá tener garantizados los derechos humanos fundamentales que reconoce la carta magna; el principio de la interdependencia implica reconocer que ningún derecho tiene mayor valor que los demás y, al mismo tiempo, que la violación o incumplimiento de alguno de estos derechos implica la violación o el incumplimiento del resto de los derechos reconocidos en la Constitución. La simultaneidad se refiere a que todos los derechos deben ser cumplidos a la par que todos los demás...” (pp. 359-360)

<sup>82</sup> En el capítulo III se detallarán las prácticas políticas neoliberales, como la corrupción, que se consideran génesis de la desigualdad bajo ese modelo económico.

la perpetuación de la pobreza, además, se afirma que la forma adecuada para combatir la desigualdad es a través de un Estado de bienestar que busque, en primer lugar, el bienestar de los que denomina como “los de abajo”. Para lograr ese objetivo, se destaca el rompimiento con las políticas económicas y sociales neoliberales, la separación de la economía de la política desde el Estado y la generación de una estructura de política social que garantice derechos y ya no oportunidades. Por consiguiente, en el PND, se consigna a la política social como el primer instrumento del Estado con el que se busca romper con el neoliberalismo al combatir la pobreza de “los de abajo” garantizándoles a ellos, y a toda la población mexicana, derechos, los cuales se entienden en el PND como “inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio” (Presidencia de la República, 2019: 37).

En el documento queda claro que se comprende que una política social que busque el bienestar garantizando derechos y no oportunidades está en estrecha vinculación con el desarrollo de un Estado de bienestar<sup>83</sup> y no con el Estado neoliberal<sup>84</sup>. Esto no significa que este último no integre entre sus instrumentos a la política social, por el contrario, se afirma que cada uno de los dos Estados (de bienestar y neoliberal) posee su propia política social, la cual, evidentemente, obedece a los intereses y objetivos que persiga. Ahora bien, ¿qué se entiende por política social en el PND y por qué es fundamental para el combate a la desigualdad?

En el PND, la política social, a pesar de que se señala como fundamental para alcanzar el bienestar, no es definida específicamente, sino que se enuncia a través de los programas sociales que la integran. Evidentemente, esto entraña una serie de dificultades, sobre todo si se considera que su objetivo es el bienestar y este tampoco es definido. No obstante, estas dificultades pueden solucionarse si los conceptos y argumentos en los que se sostienen la idea del bienestar y de la política social, se rastrean a lo largo de dicho documento. Siguiendo ese método fue como

---

<sup>83</sup> Sobre las características del Estado de bienestar véase el apartado 2.4. del capítulo II de la presente investigación.

<sup>84</sup> En el apartado 2.3 del capítulo II se detallan los elementos que integran al Estado neoliberal.

se precisó que la idea de bienestar está asociada a la del Estado de bienestar. Por consiguiente, para entender qué se está comprendiendo por política social en el PND, no debe perderse de vista que la política social presentada en los programas sociales obedece al concepto de Estado de bienestar y al rompimiento que este significa con el Estado neoliberal y, por consiguiente, a la política social de este último.

Como se apuntó en el capítulo II, el Estado de bienestar, tuvo su configuración más acabada en el siglo XX, puede considerarse como una respuesta económica y política a la crisis del capitalismo de 1929 y como una forma de integrar al poder estatal a la clase obrera, la cual, como nunca, se halló organizada, principalmente debido al ejemplo soviético. Asimismo, se especificó que, en México, el Estado de bienestar se articuló por medio del modelo económico del “desarrollo estabilizador”<sup>85</sup>, ello implicó que la economía se estructurara mirando al interior y no al exterior del país y que, principalmente, estuviera regida y altamente regulada por el Estado.

Asimismo, la política económica mexicana estaba centrada en generar un mercado capaz de satisfacer la demanda interna creando su propia oferta. La política social estaba vinculada fuertemente con la política económica debido a que la primera, o sea, la social, se convirtió en la *conditio sine qua non* del trabajo en México (siguiendo a los cánones contemporáneos del Estado de bienestar). Es decir, el sistema productivo mexicano, regulado y puesto bajo la rectoría del Estado, sólo era posible si se estructuraba considerando la *cuestión social*. De ahí que la justicia social fuera uno de los objetivos principales del Estado mexicano que, cabe destacar, se institucionalizó y, para asegurar su cumplimiento, se convirtió en una

---

<sup>85</sup> Siguiendo a Fuentes (1998), se puede especificar que “El ‘desarrollo estabilizador’ consistió básicamente en un modelo económico, que suponía la intervención del Estado a través de cuatro instrumentos: 1. Sistema financiero. 2. Sistema monetario. 3. Sistema fiscal. 4. Infraestructura, por una parte; y, por otra, un gasto social creciente en materias como educación, salud, trabajo, previsión social y alimentación. De la misma forma se alentaron algunas medidas para asumir las reivindicaciones más sentidas de la población, a saber, elevación de los salarios, respeto a las jornadas de trabajo, prestaciones laborales, créditos para la vivienda, seguridad social, etc.; el modelo se practicó sobre todo a partir de 1964 y se extendió hasta aproximadamente 1976”. (p. 139)

obligación constitucional que el Estado debía garantizar. Sin embargo, a pesar de que el Estado tenía la obligación de buscar la justicia social, tal y como los mandatos de la Constitución de 1917 lo señalaban —y a pesar de la robusta estructura de trabajo creada de la mano de los sindicatos y del sector privado aliados y regulados por el Estado—, la pobreza y la desigualdad persistieron. Eso, sin embargo, no significa que las instituciones públicas creadas para lograr la justicia social, a través del trabajo, hayan desaparecido. Por el contrario, dichas instituciones, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, consolidaron una manera de hacer política social que, empero, se diluyó con el auge del neoliberalismo una vez que se consideró que el Estado de bienestar fracasó por el constante endeudamiento que implicaba mantener un gasto social que buscara la justicia social para los trabajadores mexicanos. Es importante no olvidar esta última cuestión porque puede considerarse como el primer elemento que explica la política social en los regímenes de bienestar, sobre todo el mexicano: la política social se encuentra asociada inevitablemente al trabajo, o sea, al sistema productivo. Esto último podría presentar dificultades para la promoción de una política social universalista como la que promueve el actual gobierno.

De acuerdo con Torres y Rojas (2015), el modelo de industrialización mexicano implementado a partir del desarrollo estabilizador produjo una política social universalista e institucional redistributiva, “cuyo objetivo fue coadyuvar bienestar social y reducir las desigualdades sociales” (p. 51). Asimismo, Torres y Rojas (2015) señalan que sus instituciones y programas sociales son universales y redistributivos y tuvieron las siguientes características:

Enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales en materia de educación, salud, salubridad y asistencia pública, vivienda y seguridad social y servicios sociales, consumo de productos de la Canasta Básica Alimentaria, inversión pública, en desarrollo rural, marginación y desigualdad social, soberanía alimentaria, Las principales instituciones y programas sociales edificados durante el periodo, orientados a atender dichas problemáticas, principalmente mediante la redistribución, fueron: Instituto Mexicano del Seguro

Social (1943-a la fecha), Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943), Instituto Nacional de la Vivienda (1954), Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores (1959), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1962-1999), Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (1973-1983), Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas (1977-1983), Programa Nacional Alimentario (1983)". (p. 51)

Como puede observarse, las instituciones que se crearon en el periodo del Estado de bienestar mexicano tenían (y siguen teniendo), una estrecha vinculación con el trabajo, principalmente el formal. Cada trabajador mexicano, principalmente aquellos que se hallaban sindicalizados y, por consiguiente, asociados al partido oficial (el Partido de la Revolución Institucional), podía disfrutar de seguridad social y, por ello, de derechos sociales vinculados a su posición de trabajo (Ramírez, 2011:139). Este mecanismo de asociación entre trabajo, desarrollo industrial y política de seguridad social podía ser considerado como un sistema de políticas universales debido a que, sin distinción alguna más que la condición de tener un empleo "formal", el trabajador podía recibir diferentes prestaciones, tanto de derechos sociales como de derechos económicos.

Es importante no olvidar que en el caso del Estado de bienestar mexicano (referente al periodo del desarrollo estabilizador) el vínculo entre la política social (donde se hallaban los derechos) y la política económica era sumamente cohesionado debido a que la política social estaba ligada al desarrollo industrial (Moyado, 1996:135). Su objetivo era lograr la justicia social y, por consiguiente, ese era también el objetivo de la política económica, por ello, ambas políticas debían cumplir con los mandatos que dictaba la Constitución Política de 1917, sobre todo con los relacionados al trabajo como el Artículo 123.<sup>86</sup> Para lograr este objetivo se

---

<sup>86</sup> Para Ramírez (2011), "El objetivo central de Estado mexicano como consecuencia de la Revolución mexicana (1910-1920), fue reducir las desigualdades sociales mediante la instrumentación de políticas redistributivas, entre las que destaca la reforma agraria y la garantía de los derechos laborales. Las políticas sociales de esta época se ligaron a la creación de empleos, a la política de ingresos y a la administración de relaciones laborales. Con ello se respondía a los objetivos plasmados en la Constitución Política (1917), en la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1927), en la Ley Federal del Trabajo (1931), y en las diversas

crearon instituciones, como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que fungieron como un sistema de seguridad social de los trabajadores tanto del sector privado como del sector público.

Se puede considerar entonces que la política social en México consistía en un instrumento del Estado que creó instituciones que acompañaban el quehacer económico e industrial del Estado<sup>87</sup>, es decir, el Estado intervino la economía para que la economía también fuera un instrumento estatal que contribuyera a alcanzar la justicia social de los trabajadores mexicanos. Sin embargo, como puede deducirse, el hecho de que la política social estuviera asociada al trabajo, sobre todo al más organizado (o sea, el sindicalizado y corporativo), “dejó a la población rural e indígena y a la no asalariada” (Ramírez, 2011:139). Esto, pone en duda la afirmación de que, en los hechos, la política social mexicana haya sido universalista y, a decir de Barba (2004), que las instituciones de seguridad social, derivadas de este tipo de política social, lamentablemente “se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que no permitieron en la mayoría de los casos un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, que dejaron una situación de exclusión asistencial a quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización [especialmente a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural] y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales” (p. 18). Es decir, la política social y

---

reglamentaciones en las que se trata de normar las relaciones laborales, salariales, de jornadas de trabajo, de seguridad en el trabajo, así como el derecho de asociación y huelga”. (p. 138)

<sup>87</sup> De acuerdo con Fuentes (2008), las actividades económicas del Estado de bienestar se caracterizaron por: “i) altas transacciones; ii) ampliación de la base fiscal y como contraparte grandes déficit públicos; iii) subsidios temporales y esquemas proteccionistas selectivos; iv) proscripción de monopolios; v) una preocupación creciente por la economía nacional y altos costos financieros ante las circunstancias geopolíticas de la bipolaridad; vi) una economía nacional; vii) convenios y acuerdos internacionales para crear y mantener las posibilidades de incidir en política y comercio internacional y viii) alta inversión de recursos en la producción. Se configuraron así las economías cerradas hacia el exterior. El Estado produjo y distribuyó múltiples productos, las legislaciones impidieron la incursión de capitales extranjeros, a la vez que la protección a la planta productiva instalada por las naciones careció de límites temporales y no hubo una diferenciación efectiva por sectores o ramas. Al interior, el sistema de precios no fue competitivo en términos internacionales, y esa falta de competencia permitió a los productores privados actuar en ocasiones como monopolios”. (p. 447).

económica generó desigualdades que terminaron siendo heredadas por el programa neoliberal.

En resumen, la política social, allende de ser una política pública, fue instrumento de Estado que buscaba resolver problemas sociales ligados a su pasado histórico, sin embargo, tal tarea no fue del todo exitosa pues, sin lugar a duda, a pesar de los avances, se engendraron efectos negativos que terminaron por polarizar más aún la distinción entre y en las clases sociales. En el caso del periodo en cuestión, se pretendía resolver el problema de la justicia social o, más precisamente, alcanzar la justicia social. Esta se convirtió en una prioridad por la configuración específica del Estado mexicano emanado de la propia revolución mexicana (1910-1920)<sup>88</sup>, sin embargo, no se tuvo mucho éxito.

Como se mencionó en el capítulo previo, el Estado de bienestar mexicano terminó por agotarse en la década de 1980 a raíz de una prolongada crisis económica mundial y nacional generada por deuda y por déficit presupuestario. La solución fue imponer una política económica que evitara, en la medida de lo posible, el déficit público. El caso paradigmático de esta medida fue la forma que adquirió la política social debido a que pasó de estar guiada por un principio universalista a configurarse a través de un principio de focalización (Danani, 2017) para un problema, como la pobreza y la desigualdad, que aún no se había resuelto. Prácticamente puede decirse que se transitó de un modelo de bienestar *institucional-redistributivo* a un modelo *residual* “basado en el logro personal” (Moyado, 1996: 135) para intentar resolver las brechas generadas de la política social y económica de bienestar. ¿Cómo se intentó resolver este problema desde el neoliberalismo?

---

<sup>88</sup> Al respecto, Fuentes (2008) señala lo siguiente: El pacto social de 1917 condensó el reconocimiento de profundas y ancestrales desigualdades... El lema de justicia social aglutinó por decenios una serie de políticas de gobierno y en otros casos de Estado con los propósitos de brindar salud y educación repartir la tierra y proporcionar otros servicios a millones de mexicanos a lo largo de la república. La justicia social se convirtió en el sello distintivo de los sucesivos gobiernos, y con esa figura encontraba sentido cada acto del Estado mexicano, fuera en materia de educación, de industrialización, de políticas deliberadas de intervención de la economía y de seguridad social. (p. 441)

Como se adelantó en el capítulo previo, la política social neoliberal, a diferencia de la política social del Estado de bienestar, tiende a la focalización, es decir, está elaborada para abordar a quienes quedan en el margen del mercado, o sea, los que son denominados estatalmente como “pobres”, por consiguiente, puede afirmarse que el principio de focalización cuenta con su propio sujeto: “el pobre”.<sup>89</sup> En el capítulo previo, también se señaló que, a partir de la implementación del Consenso de Washington, la relación entre política económica y política social se transformó (Danani, 2017)<sup>90</sup>: la primera subordinó a la segunda, esto llevó a limitarla en aras de evitar el elemento que se caracterizó como el detonador de la crisis del Estado de bienestar: el déficit fiscal. Esta transformación de la política social generó, de acuerdo con Barba (2004), un “nuevo paradigma de bienestar”<sup>91</sup>,

---

<sup>89</sup> Se puede deducir que entonces el sujeto del Estado de bienestar es el trabajador.

<sup>90</sup> Para Danani (2017), “la política social fue reducida a la ‘asistencia’... Y, en segundo lugar... fue convertida en remedo para los perdedores. Ese fue el camino por el cual, introducido por los ‘Chicago Boys’ en la década de los 70 con el contenido que discutiremos, ‘el principio de focalización’ fue formulado como un estándar que debía orientar las políticas de manera permanente. La razón de ello se hizo suficientemente conocida en estos años: partiendo del diagnóstico de la ‘crisis fiscal del Estado’ y del ‘mandato’ de la disciplina del gasto contenido en el ‘Consenso de Washington’, la posición neoliberal afirmó sin titubear... que sólo quienes no pudieran comprar en el mercado los servicios de salud o educación, por caso, podían ser destinatarios de programas sociales a través de los cuales acceder a esos servicios”. (p. 84)

<sup>91</sup> De acuerdo con Barba (2004), las características de este “nuevo paradigma de bienestar” son las siguientes: El Estado Nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar, las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales, que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas, lo que le confiere al nuevo paradigma un carácter regional-deslocalizado; las políticas sociales dejan de depender exclusivamente de las capacidades de organización de los actores locales o de los recursos políticos con que cuentan y tienden a concebirse como espacios asumidos como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y evaluación de programas, etc.; dichas políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios; el enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales, la política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal; los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo discursivamente al resto de la sociedad, los apoyos recomendados son concebidos para los que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas aprovechando las oportunidades que brinda el mercado; la liberalización de los mercados es considerada el eje de un crecimiento económico estable y el crecimiento económico es concebido como el motor para reducir la pobreza, porque el mercado es asumido como el factor crucial para brindar las oportunidades que los pobres requieren; se considera que la política social debe dirigirse a los más pobres, a través de acciones focalizadas encaminadas a lograr la incorporación individual al mercado. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales, se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano, se sugiere también invertir en infraestructura social para dotar de servicios básicos y crear empleos temporales. (p. 15)

el cual se caracterizó por considerar al mercado como una institución con más capacidad que el Estado para producir y distribuir bienestar. Esto implica la modificación sustancial del papel del Estado para con la sociedad, el cual quedó determinado por el nuevo problema social de su agenda económica y política derivado del nuevo paradigma de bienestar: la pobreza. Esta se convirtió, para el Estado neoliberal y para los organismos financieros internacionales que configuraron la agenda estatal (Barba, 2004), el enemigo a vencer y, por ello, el gran obstáculo para lograr el bienestar individual en el neoliberalismo. De esta manera un nuevo “orden social” comenzaba a configurarse en México a partir de la década de 1980 caracterizado principalmente por la separación entre la economía y la política en donde la primera sería el punto de partida para la segunda (Danani, 2017: 83) Evidentemente esto transformaría la política social pues ésta tendría que subordinarse a la *esencia del neoliberalismo*. (Bourdieu, 1997)

De manera concreta, la política social neoliberal en México se construyó a partir de un modelo de economía abierta y de Estado mínimo en el que, a decir de Torres y Rojas (2015) se caracterizó por los siguientes elementos:

Implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional: orientados al abatimiento de la pobreza en zonas rurales marginadas, mejoramiento de las condiciones de vida de la población y elevación de los niveles mínimos de bienestar, promoción de acciones intersectoriales en materia de educación, salud y alimentación bajo un enfoque regional, incorporación al mercado de trabajo, transferencias monetarias a población en situación de pobreza extrema a través de la focalización, ampliación de la cobertura hacia localidades semi-urbanas y urbana, mejoramiento del ingreso. Los principales programas fueron el Programa Nacional Solidaridad (1988/89-1997), Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014), Programa Prospera (2014 a la fecha) (p. 51)

Si se compara esta política social del Estado neoliberal mexicano, construido bajo el principio de la focalización, con la política social del Estado de bienestar mexicano, de corte universalista, se podrá comprobar que existen diferencias sumamente profundas entre los programas implementados. Basta mirar los programas e instituciones de bienestar para comprobar las diferencias sustanciales entre la política social de cada uno de estos dos modelos. De acuerdo con Torres y Rojas (2015) los programas sociales del Estado de bienestar mexicano (1940-1980) tuvieron las siguientes particularidades:

Instituciones y programas sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sociales en materia de educación, salud, salubridad y asistencia pública, vivienda, seguridad social y servicios sociales, consumo de productos de la Canasta Básica Alimentaria, inversión pública en desarrollo rural, marginación y desigualdad social, soberanía alimentaria. Las principales instituciones y programas sociales edificados durante el periodo, orientados a atender dichas problemáticas, principalmente mediante la redistribución, fueron: Instituto Mexicano de Seguridad Social (1943-a la fecha), Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943), Instituto Nacional de la Vivienda (1954), Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores (1959), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1962-1999), Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (1973-1983), Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas (1977-1983), Programa Nacional Alimentario (1983). (p. 51)

Las diferencias entre los programas sociales focales y los universales del Estado mexicano indican que, como ya se especificó líneas atrás, los individuos a los que están dirigidos (“pobres” para el neoliberalismo, “trabajadores” para el Estado de bienestar) son, quizá, el elemento que, en primera instancia, los configura. Esto se puede demostrar fácilmente si tan sólo se consideran los elementos que tienen que tomarse en cuenta para planificar una determinada política social, o sea, esta última adquiere sus elementos según esté dirigida a “los pobres”, como las políticas sociales focales, o a los “trabajadores”, como en el caso de las políticas sociales

universales. Es por esta razón que, por ejemplo, Danani (2017) afirma que la pobreza ha sido performativa para la política social. (p. 78)

Ahora bien, hablando estrictamente de desigualdad económica y no de pobreza, puede observarse que la política social mexicana en general, y los programas sociales en particular, de cada uno de los modelos sociales de bienestar (el benefactor y el neoliberal), no está pensada para abordarla, a pesar de que, por ejemplo, en el caso del Estado de bienestar mexicano, la justicia social haya sido el objetivo primordial de sus diversas políticas públicas. Esto, sin embargo, no invalida que el modelo en el que se sostiene el Estado de bienestar tenga como principio la igualdad radical. El problema de esta última cuestión es que se dificulta el cumplimiento de la igualdad radical, por más derechos universales que se busquen cumplir, si dicho principio sólo puede desarrollarse en vinculación con el trabajo, o sea, con la mencionada ciudadanía industrial.

Tal problema, como se verá en el apartado siguiente, será al que se enfrente la pretensión del PND al planificar una política social universal basada en derechos sociales debido a que dicha política está sujeta al trabajo, en especial, al formal. Esto representa un problema si se considera que el mercado de trabajo en México se ha caracterizado, desde la implementación del modelo neoliberal, por ser sumamente precario<sup>92</sup>, es decir, por desarrollarse en la informalidad y/o bajo condiciones en las que los derechos sociales no están garantizados por el Estado (Vite, 2014: 34).<sup>93</sup> Ello representa un grave problema para la política social de principio universal debido a que no cuenta con facultades suficientes para intervenir el mercado de trabajo y, en general, en la economía, lo cual es imprescindible para erradicar la precariedad e informalidad laboral así como el desempleo. Por

---

<sup>92</sup> De acuerdo con Vite (2014), "... el trabajo precario se caracteriza por una relación laboral inestable e irregular, con contratos por tiempo limitado y sin garantía de estabilidad porque existe una desprotección legal de parte del Estado... La desprotección legal estatal de tipo laboral abarca las actividades económicas informales, por lo tanto, el trabajo precario incluye tanto el empleo informal como el trabajo no registrado..." (p. 34)

<sup>93</sup> Vite (2014) especifica que "A lo largo de las últimas décadas, la crisis de la sociedad del trabajo se ha manifestado como un aumento del empleo precario y al mismo tiempo, del desempleo permanente caracterizado por una ausencia de protecciones sociales, que se derivan de la existencia o presencia de un sistema estatal de bienestar". (p. 34)

consiguiente, la política social no debe actuar complementariamente (como en el periodo del sustitución de importaciones) o subordinadamente a la política económica (como en el periodo neoliberal), sino, más bien, debe estar integrada y cohesionada a la política económica o, por lo menos, ese es el escenario que podría pensarse si se parte del supuesto de que en el PND se plantea una política social que rompa con el neoliberalismo y que ayude a fundar un periodo posneoliberal a través de un régimen de bienestar social.

### **3.4. La centralidad de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: sus alcances y limitaciones para combatir la desigualdad económica**

En los capítulos y apartados precedentes, se concluyó que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se pretende abordar y combatir la desigualdad económica por medio de una política social de principio universalista que busque garantizar derechos inalienables a la población mexicana, principalmente a los que fueron denominados, en ese documento, como “los de abajo”. Asimismo, se observó que es la política social la que encabeza el proyecto de nación que se propone el PND, cuestión no menor si se considera que dicho proyecto ambiciona la construcción de un periodo económico y político de quiebre con el neoliberalismo que fue denominado *posneoliberal*.

Si bien, en el PND no se define el posneoliberalismo, sí puede entenderse que hace referencia a una etapa en la que la rectoría del desarrollo nacional no estará efectuada por el mercado sino por el Estado, el cual se postula que deberá buscar a toda costa el bienestar. Sin embargo, este último, tampoco es definido, empero, no significa que la idea en la que está basado no se exponga: en el PND se propone claramente como eje articulador de la propuesta posneoliberal la conformación de un Estado de bienestar, de ahí se infirió que el bienestar puede entenderse como la garantía mínima de alimentación, salud y vivienda que el Estado, y no el individuo o el mercado, debe asegurar como derechos, y no caridad a toda su población sin distinción alguna.

En el PND se especifica que el Estado de bienestar, que se propone conformar en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, no tiene similitud con

el que se conformó durante el periodo del modelo económico basado en el desarrollo estabilizador. Sin embargo, a pesar de su “fracaso” en la década de 1980 por el déficit fiscal que generó y porque evidentemente no había logrado el objetivo que se propuso desde su conformación después de la revolución mexicana, o sea, la justicia social, se le considera como un referente que generó instituciones de una importancia cardinal para crear un sistema nacional de seguridad social; esto no invalida que también, en el mismo documento, se considera que dicho fracaso terminó abriendo la posibilidad para la implantación del modelo neoliberal, al que se le acusa de haber agudizado la pobreza y la desigualdad económica y social.

Frente a la crítica del Estado de bienestar y del Estado neoliberal por sus fracasos en el combate a la desigualdad y a la pobreza, el PND postula la necesidad de la construcción de un Estado que evite esas derrotas. Su propuesta, tal parece, es la conformación de lo que Romero (2020) denomina *Estado desarrollador*:

El Estado desarrollador busca el desarrollo capitalista acelerado, pero planifica mediante una estrategia racional consensuada que conjunta la propiedad privada con la dirección del Estado. Los principales ingredientes de este plan incluyen: 1) un Estado fuerte y legítimo; 2) un nacionalismo arraigado capaz de llevar a la población a soportar sacrificios presentes para lograr el desarrollo del país; 3) una burocracia eficiente y, dentro de ella, un pequeño cuerpo de élite con amplios poderes de planificación económica y social; 4) políticas de fomento al ahorro (o de desincentivos al consumo); 5) cartelización de empresas nacionales para hacerlas más competitivas en el ámbito internacional; 6) exclusión de la inversión extranjera directa (IED) en las estrategias de crecimiento (o muy regulada, como en China); 7) un sistema financiero fuerte, controlado por el Estado, capaz de canalizar el ahorro nacional y los préstamos extranjeros a los sectores considerados estratégicos; 8) la selección de sectores importantes en función de su intensidad de capital, economías de escala, aprendizaje, innovación, etc.; 9) sectores clave de protección arancelaria, acceso a divisas y apoyos financieros en función de su desempeño; 10) políticas educativa, tecnológica y científica ligadas al sector productivo con el fin de lograr crecimiento acelerado y alcanzar a los países líderes... Pero quizás el rasgo más característico del Estado desarrollador es el rechazo al modelo neoliberal como estrategia de desarrollo. (pp. 14-15)

Como se observa, el Estado desarrollador, tiene un punto de encuentro sustancial con el Estado de bienestar: ambos buscan el desarrollo a través del capitalismo y, además, son proyectos opuestos al neoliberalismo. Ello implica, por consiguiente, que la política social del Estado desarrollador, hipotéticamente, no tendría razón para optar por programas sociales basados en el principio de focalización pues, como se observa, no es una prioridad la minimización del Estado, de sus funciones y, por ello, de su gasto. Por el contrario, el Estado desarrollador, aboga por la conformación de un Estado capaz de acelerar un desarrollo nacional a través de un capitalismo planificado y regulado que, además, lleve a su economía a tener una fortaleza que le permita generar un crecimiento económico suficiente para competir con los países capitalistas más avanzados.

El Estado desarrollador, como puede apreciarse, es una especie de Estado económico que no pretende estar subordinado al mercado sino, más bien, que busca explotarlo, respetando sus elementos fundamentales, sin suprimirlos, pero, de cierta manera, orientándolos como, verbigracia, pretende llevarlo a cabo en el sector financiero y en la inversión extranjera directa. Puede afirmarse que el Estado desarrollador funge como la dimensión económica del Estado de bienestar propuesto en el PND. Por ello, es de gran relevancia determinar las características de dicha dimensión porque la política social es impensable sin la política económica, no sólo porque también de esta última se desprende la política fiscal (con la que regularmente se financian los programas sociales) sino porque la política social, por sí misma, es insuficiente para el combate a la desigualdad económica.

En materia económica, el PND realiza una férrea crítica al neoliberalismo mexicano, principalmente por la aguda desigualdad económica, expresada en altos niveles de concentración de riqueza, que desencadenó basado en la búsqueda del crecimiento económico en detrimento de las “necesidades de la población” (Presidencia de la República, 2019: 47). En el documento se afirma que el argumento neoliberal sobre el “goteo” de la riqueza de *arriba abajo* nunca se volvió patente y que, por el contrario, las grandes concentraciones de riqueza en México fueron resultado de extraer de *abajo hacia arriba* los recursos. Esto empobreció más

a los pobres y enriqueció por partida doble a los ricos”. (Presidencia de la República, *ibid.*)

Frente a este escenario, en lo económico propone el PND las siguientes medidas que pueden desagregarse en 13 puntos: 1) Evitar el endeudamiento para el financiamiento del Estado; 2) Los recursos para el financiamiento de los programas sociales provendrán del ahorro por el combate a la corrupción, desperdicio de recursos y robo de combustibles; 3) Autonomía del Banco de México; 4) No habrá incrementos a los impuestos ni aumento al precio de los combustibles; 5) Combate a la evasión fiscal; 6) Aliento a la inversión privada nacional y extranjera; 7) Rescate de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que impulsen el desarrollo nacional el cual, además, será sostenible; 8) Reactivación de la economía a través del fortalecimiento del mercado interno por medio de “una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanente y bien remunerados”; 9) Creación de empleos mediante programas sectoriales , proyectos regionales, infraestructura y facilitando el acceso al crédito a pequeñas y medianas empresas; 10) Impulso del comercio justo y solidario y, 11) Servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales; 12) Generación de infraestructura rural para reactivación económica local y 13) Integración nacional a través de telecomunicaciones.

Los 13 puntos pueden confirmar que las características del Estado de bienestar que en él se proponen corresponden a las características del Estado desarrollador sugerido por Romero (2020). Prueba de ello, por ejemplo, es el hecho de que para el PND la ordenación de la economía desde un Estado fuerte es una prioridad debido a que sólo bajo esa condición se considera posible dirigir el capital y la inversión a los sectores económicos no sólo más necesitados (porque se hallen en condición de pobreza), sino porque son sectores estratégicos para fortalecer el mercado interno y, con ello, tener la capacidad de estar en condiciones de competir contra los países desarrollados en el mercado internacional. Esta es una diferencia sustancial tanto con el modelo “clásico” de Estado de bienestar como con el Estado

neoliberal, porque sus vínculos con la economía son radicalmente distintos: en el caso del Estado de bienestar configurado de 1940 a 1980, la economía nacional estaba estructurada no para competir a través del mercado internacional sino para sustituir a este último con el objetivo de que el país pudiera satisfacer su propia demanda y, al mismo tiempo, generar su propia oferta, ello no con el plan de competir con las economías extranjeras sino para depender de ellas en la menor medida posible. Para el caso del neoliberalismo, es al mercado a quien obedece al Estado, o sea, se estructura en torno de él no para intervenirlo o regularlo, sino para perfeccionarlo. Esto, sin embargo, sólo es posible si se vincula con la economía internacional y si no se le colocan obstáculos para su funcionamiento como, por ejemplo, pueden ser los impuestos de importación o de exportación o elementos políticos que no lo dejen actuar endogámicamente a través de sus propios mecanismos (como la ley de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo que se puede ver amenazada con la existencia de sindicatos).

Es importante destacar que las medidas de fortalecimiento del mercado interno que se sugiere realizar en el PND son las que más directamente se relacionan con el combate a la desigualdad económica y la política social. Por ejemplo, la primera medida, y quizá la más importante, sea la recuperación salarial y la creación de empleos productivos, permanentes y, en general, no precarios. Estas últimas medidas, sin lugar a duda, tienen una importancia sustancial para reducir la desigualdad económica al no sólo dignificar el empleo sino generar que los ingresos se eleven y, con ello, contribuir a reducir la pobreza económica y disminuir las brechas de ingreso y riqueza entre los que más tienen y los que menos poseen. Sin embargo, a pesar de que esta es una medida inmediata para reducir la brecha entre ricos y pobres, no es del todo clara su relación con la política social.

En el punto número 2: “Los recursos para el financiamiento de los programas sociales provendrán del ahorro por el combate a la corrupción, desperdicio de recursos y robo de combustibles”, de la propuesta económica del PND, se puede afirmar que propone financiar los programas sociales por medio de recursos provenientes del ahorro que el Estado obtendrá como resultado del combate a la

corrupción. Tal medida representa una característica inaudita para el combate a la desigualdad debido a que regularmente un Estado de bienestar tiene como un instrumento fundamental el sistema fiscal debido a que este es el medio que más directamente permite redistribuir y obtener recursos a partir de la conformación de un entramado de impuestos que, por ejemplo, en caso de ser “progresivos” gravarían a los que más riqueza e ingresos poseyesen. De esta manera, por ejemplo, el Estado puede obtener recursos de las clases que mayormente concentran el ingreso y la riqueza y, posteriormente, redistribuirlo a las clases menos favorecidas por medio de diferentes programas sociales focales o universales.

Los programas de la política social del PND, a pesar de que buscan combatir la desigualdad económica, pretenden financiarse a través de recursos obtenidos por la lucha contra la corrupción y no por medio de políticas fiscales progresivas, tal situación augura dificultades en el cumplimiento de su objetivo pues la redistribución del ingreso y de la riqueza realizada por el Estado estaría, en la práctica, ignorando que los mecanismos de acumulación de capital, que se configuran bajo las condiciones del mercado, no estarían directamente relacionados con la desigualdad económica sino que, por el contrario, este problema estaría relacionado con una cuestión directamente política, en especial, del manejo de recursos que desde el Estado se lleva a cabo. En otras palabras, la desigualdad en México, si se atiende sólo a la manera en que piensa obtener recursos para financiar su política social, se explicaría como resultado del manejo político de recursos que permitió realizarse bajo el neoliberalismo. O sea, en el PND, atendiendo a su dimensión económica evidencia que, para el gobierno dirigido por Andrés Manuel López Obrador, el problema con el neoliberalismo no serían realmente los mecanismos de desigualdad inherentes a él (como en la sección sobre política social se afirma) y, por consiguiente, tampoco sería el capitalismo, sino las posibilidades que entrañó el neoliberalismo para hacer negocios privados con los recursos públicos (como la privatización o rescates bancarios). Por este motivo es que los recursos con los que se pretende financiar la política social, no se proyecta que provengan de un sistema fiscal que grave a los que más tienen. Ello, por ejemplo, podría creerse que

desincentivar la inversión privada (cuestión que, como se especificó líneas atrás en los 13 puntos económicos del PND, no pretende realizar la administración de Andrés Manuel López Obrador).

No es menor esta visión que sobre la desigualdad económica se tiene en el PND al momento en que habla de economía y no de política social, pues implica ignorar que el mismo capital, a través de sus métodos de acumulación, tenga como resultado inevitable la disparidad en la redistribución de riqueza e ingreso. Sin embargo, como se especificó al inicio del apartado, el hecho de que en el PND la desigualdad se tratara a través de una política social con un principio universalista da cuenta de que la llamada “Cuarta Transformación” seguirá considerando que el capitalismo es el único camino hacia el desarrollo y al bienestar, tal y como se considera en el Estado desarrollador que describe Romero (2020).

Una vez aclarado que para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador el problema de la desigualdad no radica, en primera instancia, en los mecanismos económicos que determinan el funcionamiento del capital, sino en la estructura política que se erigió teniendo como base el neoliberalismo, se está en condiciones de comprender a cabalidad el porqué de que los programas sociales, que pretende promover su política social, no terminen fundándose en un principio universalista ni focalista.

Los nueve programas sociales del PND buscan vincularse en particular con tres derechos sociales: derecho a la educación, a la salud y a la cultura. Los vínculos que se pretenden crear, sin embargo, no son del todo claros debido a que los programas parecen obedecer al principio de focalización mientras que los derechos están configurados a partir de un principio de universalización. Tal disparidad representa una dificultad para determinar con precisión el régimen de bienestar que este gobierno busca implementar pues, si en exclusiva el análisis se realizara tomando en consideración los nueve programas sociales, podría afirmarse que el modelo de bienestar es residual, liberal, focalista y asistencial. Sin embargo, si se considera que la política social del PND está en estrecha vinculación con la garantía de los derechos, el modelo de bienestar podría considerarse como institucional-

redistributivo.<sup>94</sup> Sin embargo, esta “inconsistencia”, por lo menos para el caso mexicano, no es nueva.<sup>95</sup>

El vaivén entre principio focalista y principio de universalización de los programas sociales expuestos en el PND, se evidencia analizando las características generales de los nueve programas. Los programas son los siguientes: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes escribiendo el futuro; 6) Sembrando vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda y 9) Tandas para el bienestar. (Presidencia de la República, 2019: 37-42)

Si se realiza un análisis general de los nueve programas expuestos, se podrá observar que todos sin excepción, obedecen a un principio focal o particularista: están dirigidos a determinados sectores de la población, como son las personas adultas mayores (todas las mujeres y hombres mayores de 68 años), niñas, niños y jóvenes menores de 29 años con discapacidad; niñas, niños y jóvenes menores de 18 años en pobreza y estudiantes; jóvenes entre 18 y 29 años que no estudien y que no trabajen; jóvenes universitarios menores de 29 años en situación de pobreza; sujetos agrarios mayores de 18 años, habitantes de localidades rurales, con ingreso inferior a la línea de bienestar rural y propietarios de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales; familias de trabajadores con créditos del Infonavit y, por último, pequeños propietarios de negocios.

Asimismo, en los nueve programas sociales es claro que su núcleo “duro” está fijado, en primera instancia, en las *transferencias* económicas, es decir, el gobierno federal le abona una determinada cantidad de recursos económicos a los sectores beneficiados de cada uno de los programas, con los cuales, si bien no saldrá de su condición, sí podrá resistirla. Se puede decir que son transferencias

---

<sup>94</sup> Sobre los elementos que componen los modelos de bienestar social véase el apartado “El concepto de Política Social y el de Bienestar” de la presente investigación.

<sup>95</sup> De acuerdo con Moyado (1996), la política social en México ha fluctuado constantemente entre el modelo institucional redistributivo y el modelo focalista o basado en el logro personal (p. 135)

universales porque sin distinción, y sin condición, se otorgan a quien esté en los sectores focalizados como, por ejemplo, las personas adultas mayores (siempre y cuando se tenga 68 o más años), se les otorgará indefinidamente un apoyo económico.

Otro elemento distintivo de los nueve programas sociales es que están dirigidos a combatir directamente la pobreza, principalmente de los sectores que, o bien están siendo marginados por los mecanismos del mercado de trabajo, o están al margen del sistema de seguridad social del Estado lo que se complementa con un nivel de ingreso bajo. De hecho, como se mencionó en el capítulo II, la medición multidimensional de la pobreza, realizada por el CONEVAL y que se fundamenta en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), considera a las personas pobres no sólo con relación a su nivel de ingreso, sino a partir de las carencias de derechos que se tengan.<sup>96</sup>

Cabe destacar que, sin embargo, en el PND, no hay referencia alguna a la LGDS, a la medición y definición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, ni a las consideraciones de este último sobre los derechos sociales<sup>97</sup>. Esto, empero, no invalida que, como previamente se especificó, los programas sociales del PND busquen articularse con los derechos sociales que este documento considera necesarios garantizar a la par de dichos programas. Esto lleva un último elemento distintivo de los nueve programas sociales del PND: su vinculación con los

---

<sup>96</sup> Al respecto, el CONEVAL (2018) especifica lo siguiente: Atendiendo a lo establecido en la LGDS y con el consenso cada vez mayor de que la pobreza se caracteriza por una privación simultánea en diversos ámbitos de la vida, el CONEVAL diseñó la metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir de dos espacios analíticos: el de bienestar económico y el de los derechos sociales [<sup>96</sup>]. En el primero, se considera fundamental la disponibilidad de los recursos económicos porque reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras que el espacio de los derechos sociales incorpora aquellos derechos considerados por la propia ley como indispensables para el desarrollo social. De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y además su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios contemplados en las canastas alimentaria y no alimentaria. (p. 20-21)

<sup>97</sup> Una interpretación interesante sobre el enfoque de derechos y la pobreza la realiza Mancini (2018): “El enfoque de derechos otorga a los objetivos de combate y medición de la pobreza una legitimidad moral concreta basada en el principio de justicia social que remite, a su vez, a dos principios éticos fundamentales: la igualdad (formal y material) y la no discriminación. En efecto, la lógica detrás de la existencia de los derechos sociales es eminentemente igualitaria” (p. 63)

derechos, en especial con el derecho a la educación, a la salud y a la cultura, a través de la política social.

Con respecto al derecho a la educación, en el PND se especifica que se busca recomponer un sistema educativo que quedó devastado por el neoliberalismo, para lograrlo el gobierno federal proyecta no sólo la necesaria mejora de la infraestructura educativa sino también busca garantizar a todos el acceso a la educación, así como también, por otra parte, el formular un marco para la enseñanza que sustituya a la reforma educativa que se consolidó en el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. Con respecto a la salud, a igual que con la educación, se considera que la administración de Andrés Manuel López Obrador, “encontró un sistema de salud pública insuficiente, depauperado y corroído por la corrupción” (Presidencia de la República, 2019: 44), de acuerdo con el PND, esto generó que millones de personas no contaran con acceso a la salud en cualquiera de las instituciones públicas y privadas. Frente a este problema se propone no sólo la erradicación de la corrupción sino, también, la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el cual pretende garantizar para 2024 que todos los mexicanos “puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita” (Presidencia de la República, 2019: 45), sobre todo los que no están afiliados al IMSS o al ISSSTE. Por último, el derecho a la cultura cierra a política social del PND: en este ámbito el gobierno federal proyecta impulsar “una vigorosa acción cultural en las zonas más pobres del país (...) [Asimismo, la actividad cultural] debe poblar los barrios y las comunidades y hacerse presente ahí en donde es más necesaria, que son los entornos sociales más afectados por la pobreza, la desintegración social y familiar, las adicciones y la violencia delictiva” (Presidencia de la República, 2019: 46).

Es evidente que los tres derechos a los que se priorizará en la política social (derecho a la educación, a la salud y a la cultura) y que se hallan en vinculación con los nueve programas sociales, están cohesionados por el objetivo común que tienen: una especie de “cruzada” contra la pobreza de los sectores y clases de la población cuya vulnerabilidad resulta por su nivel de ingresos o por carecer de

derechos sociales debido a no estar adheridos al sistema de seguridad social pública, o sea, una cruzada contra la pobreza de “los de abajo”.

¿Esta propuesta de política social realmente rompe con la política social neoliberal, es decir, efectivamente existe en el PND un proyecto de política social basada en derechos que se desligue de una política social basada en las oportunidades? Y, si es así, ¿realmente esta política social basada en derechos combate a la desigualdad económica? ¿De qué manera lo hace?

La propuesta de política social en el PND tiene una característica central que termina determinándola de principio a fin: son programas sociales focales que buscan contribuir al cumplimiento de derechos universales. El gran objetivo del programa del PND es el rompimiento con el neoliberalismo y la fundación de un periodo de Estado posneoliberal. Esto implica que, en el caso particular de la política social, no debe estar basada en un principio de focalización ni estar estructurada a manera de oportunidades. Para lograr comprender la intrincada vinculación que realiza el PND en materia de política social en sus programas, al relacionar el principio de focalización —propio de las oportunidades— y el principio de universalización —propio de los derechos—, son de utilidad los modelos teóricos de igualdad de oportunidades y de posiciones propuestos por Dubet (2011).<sup>98</sup>

De acuerdo con Dubet (2011), la igualdad de posiciones “busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos... busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad” (p.11). Por otra parte, la igualdad de oportunidades “consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Quiere menos reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar

---

<sup>98</sup> Debe entenderse que estos modelos son concepciones de la justicia social y, por consiguiente, buscan la igualdad entre los individuos. Su diferencia, sin embargo, radica no sólo en la concepción de igualdad que cada uno tiene sino, también, en los medios que emplean para intentar conseguirla.

contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas”. (p. 12).

Asimismo, cabe recordar que el modelo de igualdad de posiciones “está vinculado con la organización estatal identificada con el Estado de bienestar, mientras que el de igualdad de oportunidades es el resultado de la desvinculación paulatina del bienestar social del trabajo asalariado que, en consecuencia busca la individualización del bienestar que se debe lograr a través del desarrollo de las capacidades y habilidades adquiridas por una formación escolar, cuestión que ha terminado por justificar una desigualdad basada en la meritocracia”. (p. 35)

Si se emplea el marco de la igualdad de posiciones y el de oportunidades para analizar la política social del PND, se observa que en los nueve programas sociales no se apuesta al mérito individual o a la responsabilidad de los pobres, a partir de otorgarles oportunidades que los coloquen en igualdad con otros individuos que se hallan en mejor condición socioeconómica o cultural para competir por una “posición” que provoque movilidad social en ellos. Sin embargo, tampoco en el PND, hay una propuesta de “igualdad de posiciones” en lo que respecta a los derechos que se planea garantizar (educación, salud y cultura), ello debido a que estos derechos se estructuran bajo la consideración que deben servir en primer lugar a los pobres y no necesariamente a los trabajadores (como profesa el modelo de igualdad de posiciones), o sea, para que pudiera afirmarse que los derechos proyectados en la política social del PND están pensados desde el modelo de igualdad de posiciones, debería estructurarse, dicha política social, pensando en terminar con la precariedad laboral y no estar dirigida pensando en la pobreza. O sea, tal parece que la política social se proyectó suponiendo a la pobreza como causa y no como un efecto de la precariedad del trabajo. Por ello también se explica que los nueve programas sociales del PND tengan como eje articulador las *transferencias económicas*. Es decir, el hecho de que los programas sociales se estructuren a partir de las transferencias económicas a los pobres demuestra que la pobreza en el PND no es abordada como resultado de la precarización laboral.

De esta manera se descubre que en el PND se considera, en primera instancia, que el responsable de la pobreza y la desigualdad es la corrupción que se desarrolló en el marco del neoliberalismo, supuesto que, por consiguiente, a pesar de que discursivamente en el PND se reconozcan los mecanismos de desigualdad inherentes en el neoliberalismo, en la práctica, o sea, en la manera en que están elaborados los programas sociales de la política social, se termina ignorando *de facto* que el origen de la desigualdad económica, y de la pobreza, son las estructuras de acumulación del modelo económico neoliberal que funcionan precarizando el trabajo.

En resumen, cabe dejar en claro que la política social, que proyecta el PND, de principio focalizador y fundada en las transferencias económicas a los pobres, no es la misma política social de corte neoliberal que, por ejemplo, promovió el gobierno anterior, porque en lugar de articularse con la generación de oportunidades, se articula con la garantía de los derechos, sin embargo, esto no significa que combata frontalmente a la desigualdad económica, no sólo porque no está articulada y financiada con una política fiscal progresiva<sup>99</sup>, sino porque, como ya se hizo mención, no está desarrollada pensando en terminar con los mecanismos de precarización laboral. Esto, sin embargo, no significa que en el PND no se haya pensado en el combate a la precarización laboral: en líneas anteriores del presente capítulo se mencionó que la dimensión económica del Estado de bienestar (que se denominó en este espacio como “Estado desarrollador” y se desagregaron sus

---

<sup>99</sup> Por política fiscal progresiva se hace referencia a un sistema de recaudación de impuestos que grave en mayor medida a los sectores de la población de mayores ingresos y en menor medida a los sectores de menor ingreso. Este tipo de política es opuesta a la política social regresiva: grava mayormente a los sectores de menor ingreso y grava en menor medida a los sectores de más altos ingresos.

medidas en 13 puntos<sup>100</sup>), propuesta en el PND, sí se consideraba como una cuestión de suma relevancia la erradicación de la precarización.<sup>101</sup>

El hecho de que esté considerándose el problema de la precarización laboral como una prioridad nacional pero sin programas sociales que contribuyan directamente a lograr tal fin, indica que en el PND no existe una cohesión entre política económica, política social y política fiscal, elementos estas tres últimas imprescindibles para el combate a la desigualdad económica; por consiguiente, se puede concluir que si bien la erradicación de la desigualdad económica es una prioridad para el gobierno dirigido por Andrés Manuel López Obrador, no se cuenta con una política integral y exclusiva para tal fin, por el contrario, para abordar la desigualdad se emplean políticas y programas desarticulados entre sí (como entre los programas sociales de transferencias económicas y la política de reactivación económica) que se planean financiar no por un régimen fiscal que sume a tal fin (como podría ser uno basado en la implementación de políticas fiscales progresivas) sino por un mecanismo (el combate a la corrupción) que ignora que el problema de la desigualdad económica no se encuentra exclusivamente en la corrupción

---

<sup>100</sup> 1) Evitar el endeudamiento para el financiamiento del Estado; 2) Los recursos para el financiamiento de los programas sociales provendrán del ahorro por el combate a la corrupción, desperdicio de recursos y robo de combustibles; 3) Autonomía del Banco de México; 4) No habrá incrementos a los impuestos ni aumento al precio de los combustibles; 5) Combate a la evasión fiscal; 6) Aliento a la inversión privada nacional y extranjera; 7) Rescate de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que impulsen el desarrollo nacional el cual, además, será sostenible; 8) Reactivación de la economía a través del fortalecimiento del mercado interno por medio de “una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanente y bien remunerados”; 9) Creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales, infraestructura y facilitando el acceso al crédito a pequeñas y medianas empresas; 10) Impulso del comercio justo y solidario y, 11) Servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales; 12) Generación de infraestructura rural para reactivación económica local y 13) Integración nacional a través de telecomunicaciones.

<sup>101</sup> Al respecto en el PND se puede leer lo siguiente: Una de las tareas centrales del actual gobierno federal es impulsar la reactivación económica y lograr que la economía vuelva a crecer a tasas aceptables. Para ello se requiere, en primer lugar, del fortalecimiento del mercado interno, lo que se conseguirá con una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanente y bien remunerados. Hoy en día más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal, la mayor parte con ingresos por debajo de la línea de pobreza y sin prestaciones laborales. Esa situación resulta inaceptable desde cualquier perspectiva ética y pernicioso para cualquier perspectiva económica: para los propios informales, que viven en un entorno que les niega derechos básicos, para los productores, que no pueden colocar sus productos por falta de consumidores, y para el fisco, que no puede considerarlos causantes. (Presidencia de la República, 2019: 51)

nacional (efectuar negocios privados a través de recursos públicos) realizada en el marco del neoliberalismo de los últimos 40 años, sino en los mecanismos de acumulación que el neoliberalismo ha generado históricamente desde su implementación. Es decir, la visión de la desigualdad en el PND no niega que el neoliberalismo genera desigualdad por la forma en que se desarrolla, sin embargo, tampoco considera seriamente que ello sea por la forma en que trabaja el capitalismo. Considera que la desigualdad es posible porque los mecanismos del neoliberalismo requieren de hacer privado lo público, esto genera pauperización material en detrimento de lo público y en provecho de lo privado, provocando que el ingreso y la riqueza en lugar de ir de arriba abajo se mueva de abajo arriba.

### **3.5. Conclusión del capítulo III**

En el capítulo III se observó que el PND propone configurar un régimen de bienestar a través de un Estado institucional redistributivo, en donde lo social (la interacción entre la esfera doméstica, el mercado y el Estado) esté trazado desde el Estado, a partir de la generación de instituciones capaces de lograr alcanzar el bienestar, sobre todo el de los más pobres, o sea, el de “los de abajo”. Asimismo, se distinguió que en el PND se busca desvincularse con las propuestas sociales y económicas neoliberales o “residuales”, que se caracterizan por configurar lo social desde el mercado y colocando al individuo como responsable de lograr su bienestar.

Asimismo, de manera concreta, se concluyó que la política social del PND está construida entre el principio focalista y entre el principio universalista. Ello representa una gran inconsistencia con respecto al régimen de bienestar que pretende construir porque hace uso de instrumentos del régimen del que se busca desvincular, o sea, el neoliberal. Es decir, el Estado de bienestar, de corte institucional-redistributivo, que se propone en el PND como punto de partida para asistir a un periodo posneoliberal, hace uso de instrumentos neoliberales en su política social, el principal de ellos son las transferencias económicas a grupos específicos de la población que tienen en común una condición de pobreza. Por consiguiente, a través de estas tres consideraciones (transferencias económicas, división de las clases sociales en grupos y el combate a la pobreza como objetivo

principal de Estado), demuestra que el Estado postulado en el PND no tiene un quiebre sustancial con el neoliberalismo o, por lo menos, con su manera de pensar y proceder hacia lo social. Sin embargo, lo anterior no significa que en la práctica el Estado del PND sea neoliberal, por el contrario, se considera que la propuesta de Estado es institucional-redistributivo y no neoliberal porque el núcleo de la política social está pensado desde una perspectiva de derechos universales y la focalización que realiza de esta perspectiva, por contradictorio que parezca, está pensada para comenzar a abordar a los sectores de la población que quedaron al margen del desarrollo del mercado y de las garantías del Estado. Dicho de otra manera, en sentido estricto la política social del PND, a pesar de estar articulada a partir de instrumentos neoliberales no tiene por objeto que sirva al mercado, es decir, que se emplee la política social para integrar a los pobres (generándoles oportunidades) para la competencia entre ellos dentro del marco del libre mercado. Más bien, el objetivo de la política social del PND es garantizar derechos, empezando por los pobres (de ahí que en el PND se busque primero el bienestar de “los de abajo”), a toda la población mexicana en aras de integrarla a un desarrollo nacional guiado por el Estado y no por el mercado. El gran problema de esta cuestión es que son derechos que no están sustentados en el trabajo, sino por el Estado. Es decir, los derechos no tendrán su punto de partida en el trabajo, o sea, no se generarán por el hecho de que los individuos tengan un empleo desde el que se provean derechos, sino que, de cierta manera, sin importar que el empleo sea, o no precario, los derechos estarán garantizados por el Estado (de ahí su carácter universal). Esta propuesta es innovadora porque supone que todos los individuos, sean trabajadores o no, tendrán derechos para alcanzar el bienestar<sup>102</sup>, siendo responsabilidad del Estado lograrlo, y no del mercado o de los individuos mismos. El problema de esta propuesta es que no se pone la atención suficiente en el trabajo, en especial en sus condiciones que lo han vuelto precario y tampoco se presta la atención suficiente al funcionamiento del mercado pues no se le toma importancia a los mecanismos que lo hacen generador de desigualdad.

---

<sup>102</sup> Un claro ejemplo de este tipo de medidas es la *pensión universal* propio de los países nórdicos socialdemócratas en donde se está considerando implementarla.

No obstante, la cuestión del trabajo, en especial, del combate a la precariedad laboral, sí está contemplada en el PND, pero se limita a la dimensión económica del Estado que se propone, sin reparar en los vínculos que pueden tenderse entre política económica y política social. Para referirse a la dimensión económica del régimen de bienestar que propone implementar el PND, en el capítulo se empleó el concepto de *Estado desarrollador*. A través de este concepto, se concluyó que la política económica del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a pesar de buscar romper con el neoliberalismo, no busca hacerlo con el capitalismo; más bien pretende dirigir a ese último en aras de crear una economía nacional, una especie de “capitalismo nacionalista” que capacite al país para vincularse exitosamente al mercado internacional. Con respecto al problema del empleo, se postula mejorarlo a través de políticas de recuperación del salario y creación de empleos formales, productivos, permanentes y bien remunerados. Como se evidencia, no se considera en la cuestión del empleo en relación con los derechos sociales, por ello, no puede decirse que en política económica el PND le “declara la guerra” a la precariedad laboral. Esto implica, como se mencionó líneas atrás, que la política social no esté en consonancia con la política económica y, por ello, no se haga un combate frontal a la desigualdad sino a través de distintos frentes. Esto se demuestra si además se considera que en los postulados de economía del PND, no se hace propuesta alguna sobre reformas fiscales que lleven a combatir la desigualdad o la pobreza, olvido que queda además evidenciado cuando se observa que en la planificación nacional se planea financiar la política social para la pobreza y la desigualdad, a través del combate a la corrupción y no por medio de una política fiscal redistributiva.

Lo anterior llevó a concluir que la política social que se propone en el PND no es suficiente para combatir la desigualdad económica porque no está en vinculación con la política económica (son dos frentes distintos para fines similares) y porque no existe una política exclusiva que la financie y, principalmente, porque considera que a pesar de que el neoliberalismo genera desigualdad, es más importante, para erradicar a esta última, el combate a la corrupción.

## Conclusión

A través del estudio realizado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), se concluyó que en éste la desigualdad económica es un tema fundamental que termina siendo el punto de partida para la crítica al neoliberalismo y justificación para la construcción de una propuesta de bienestar *posneoliberal*. Por lo anterior, es que la desigualdad económica es abordada como un problema que es necesario resolver.

En específico, se determinó en la investigación que la desigualdad representa para el Estado mexicano un problema público porque se halla asociado a la cuestión de la pobreza y, esta última, impide el bienestar. Es decir, en sí misma, la desigualdad económica no representa para el PND un problema a resolver, sin embargo, sí lo es cuando se le considera como una expresión de la pobreza. O sea, la desigualdad económica es problematizada desde la pobreza y, por ello, es necesario combatirla. Por esta cuestión se explica que en el PND no haya política social específica para el combate a la desigualdad, sino sólo para la pobreza, pues se considera que, acabando con esta última, se acaba también con la desigualdad económica.

La medida concreta para el combate a la pobreza, y así combatir la desigualdad económica, es la generación de una política social compuesta de nueve programas sociales que tienen como núcleo las transferencias económicas a los sectores de la población más pobres. Asimismo, estos programas sociales se pretenden acompañar con la garantía estatal de derechos, en particular, el derecho a la educación, a la salud y a la cultura. Esta propuesta que pareciera ir de lo focal o lo universal y viceversa (por considerar transferencias económicas focales y garantía de derechos universales como elementos de una misma política social), llevó a concluir que el régimen de bienestar propuesto en el PND —al cual se le consideró que puede ser identificado, de acuerdo con Titmuss (1974), como *institucional redistributivo* (porque considera que el Estado debe ser el garante del bienestar, y no el mercado o el individuo)—, busca una universalidad de bienestar que tiene la limitación de no combatir frontalmente a la desigualdad por no

concentrarse en el problema de la precariedad laboral, pero con el alcance para el combate a la desigualdad, de la universalidad que pretende garantizar bienestar a todos sin importar que se cuente, o no, con empleo o se permanezca a determinado grupo o clase social.

Esta última conclusión, sobre los alcances y limitaciones para el combate a la desigualdad, fue posible porque se analizó no sólo la propuesta en política social del PND, sino porque también se analizó su propuesta económica. En ella se halló la visión más clara que sobre el neoliberalismo se tiene en este documento: se entiende como un modelo económico que en sí mismo genera desigualdad, pero no necesariamente por sus mecanismos de acumulación, sino porque su programa político, basado en la privatización del Estado y, con ello, de lo público, tiene esos resultados, o sea, que generan desigualdad al sustraer el ingreso y la riqueza pública a manos privadas. Supuesto que evita considerar que los mecanismos de acumulación bajo el capitalismo tienden inevitablemente a generar desigualdad, de ahí que en el PND no se busque romper con el capitalismo, sino sólo dirigirlo nacionalmente para forjar una economía suficientemente fuerte para competir en el mercado internacional.

La clave para entender lo anterior, fue la respuesta que se obtiene al cuestionar cómo se piensa financiar la política social: a través de los recursos obtenidos por el combate a la corrupción y no por medio de una política fiscal. Esta respuesta no sólo dio cuenta de la insuficiencia de la política social para el combate a la desigualdad, sino que también evidenció que en el PND no se les da la importancia necesaria a los mecanismos de acumulación neoliberales (que exacerbaban el carácter antagónico de la acumulación capitalista) y, por ello, la necesidad de romper con el modo de producción capitalista.

Para mayor facilidad al lector, a continuación, se enlistan las conclusiones a las que se llegaron al analizar el PND a partir de la pregunta ¿de qué manera el PND aborda la desigualdad económica?:

El problema de la desigualdad económica es inherente al capitalismo, pues es un efecto del proceso en que bajo este modo de producción se acumula el capital.

Este proceso puede ser comprendido atendiendo al concepto marxista “carácter antagónico de la acumulación capitalista” en donde se especifica que toda acumulación capitalista tiende necesariamente a generar riqueza al tiempo que genera miseria.

La agenda de combate a la desigualdad económica, liderada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considera que la desigualdad es un problema porque afecta el crecimiento económico y ello impide la erradicación de la pobreza. La ONU supone que el problema tuvo su punto de partida en la crisis económica de 2008, haciendo patente la aguda concentración del ingreso y la riqueza y la pauperización creciente de grandes sectores de la población. Para el combatir la desigualdad económica la ONU propone, además de combatir la pobreza, una integración *inclusiva* del mercado mundial. Este proceso, además, deberá estar acompañado por un Estado y una “sociedad civil” promotores y garantes de derechos universales (como la seguridad social). El financiamiento de dichos derechos se sugiere que se lleve a cabo a través de una política fiscal progresiva. Por último, es menester señalar que la política de igualdad de oportunidades es la forma de política social, en primera instancia, que se promueve desde esta agenda para combatir la desigualdad económica.

La contribución a la discusión sobre la desigualdad económica que realiza el Fondo Monetario Internacional (FMI) es insólita: no sólo que el programa neoliberal existe, sino que no lleva un camino correcto porque está generando desigualdad económica, o sea, una redistribución del ingreso y la riqueza que tiende a la concentración y, con ello, a dificultar la erradicación de la pobreza. Su respuesta a ello es todavía más insólita pues sugiere que el Estado actúe en contraposición a la vieja receta de política económica basada en el Consenso de Washington, o sea, que aumente el gasto público, sobre todo el social, y que regule el flujo de capitales. De esta manera el FMI considera que se evitará la desigualdad entre y en los países. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), también contribuye a la discusión de la desigualdad económica contemporánea

señalando que es un problema para el crecimiento debido a que genera ineficiencia económica, esto se traduce en baja productividad y, por ello, en bajo crecimiento económico, evitando la reducción de la pobreza. La solución de la CEPAL a este escenario está relacionada con el diagnóstico del problema: la ineficiencia en la productividad generada por la desigualdad está vinculada con las instituciones políticas pues evitan una redistribución justa del ingreso y la riqueza al favorecer la concentración económica. Por lo tanto, la solución es reformar esas instituciones políticas que, por ejemplo, están haciendo que la élite económica, para favorecer sus negocios, coopte el poder público para generar políticas que beneficien sus intereses o eviten afectarlos como, verbigracia, podrías ser la generación de un sistema fiscal progresivo.

La organización OXFAM también contribuye a la discusión de la desigualdad, principalmente por generar diagnósticos y propuestas para erradicar el problema. Su visión acerca de la desigualdad es un tanto distinta a la de la ONU, el FMI y la CEPAL: considera que la economía actual funciona sólo para el 1% más rico. Esto ha generado niveles de concentración de riqueza e ingreso único. Por consiguiente, este tipo de economía debe transformarse para dar paso a una economía que beneficie el 99% restante de la población. Su solución es generar un Estado fuerte capaz de garantizar una protección social universal, pero sin romper con el mercado y el capitalismo.

Existe consenso entre las naciones que componen la ONU, diversos organismos internacionales, como el FMI o la CEPAL, y organizaciones civiles, como OXFAM, con respecto al papel que el Estado debe desempeñar para combatir la desigualdad, esto debido a que también se parte un mismo diagnóstico sobre dicho problema y, por consiguiente, un enfoque en común para entenderlo. Este enfoque, filosofía o “relato dominante”, puede ser calificado como “propietarista, empresarial y meritocrático” (Piketty, 2020). De acuerdo con Piketty (2020), las características de este relato, con respecto al tratamiento sobre la desigualdad, son las siguientes:

En las sociedades contemporáneas, el relato dominante es fundamentalmente el propietario, empresarial y meritocrático: la desigualdad moderna es justa, puesto que se deriva de un proceso libremente elegido en el que todos tenemos las mismas posibilidades de acceder al mercado y a la propiedad. Todos obtenemos un beneficio espontáneo de la acumulación de la riqueza de los más ricos, que son también los más emprendedores, los que más lo merecen y los más útiles. Esto nos situaría en las antípodas de la desigualdad existente en las sociedades antiguas, que estaba basada en las diferencias entre clases sociales, decididas de manera rígida y, a menudo, despótica (p. 13)

De acuerdo con lo anterior, se vuelve posible entender que para la visión de la desigualdad del “relato dominante” (al que, sin duda, están adheridos la ONU, el FMI, la CEPAL y hasta OXFAM), se requiere de un Estado no que contravenga a la libertad individual y, por ello, a la desigualdad natural de los individuos, sino a las desigualdades que están evitando el funcionamiento correcto del mercado, por ello el Estado deberá ocuparse de realizar tal corrección a través de medios, instrumentos y políticas que no entorpezcan los mecanismos de mercado, por ello esta visión de la desigualdad, considera que un Estado que genere oportunidades a los individuos es la única solución posible a la desigualdad, o sea, una especie de Estado capaz de generar, por paradójico que parezca, *oportunidades universales a manera de derechos*, que no dejen a nadie fuera del mercado.

**Bibliografía**

- Atria, F. (2012). Las cosas cambian cuando le pones un “tú”: sobre universalismo, focalización y regresividad. *Anuario de Derecho Público* 2012, 1, 21-48. Recuperado el 13 de marzo de 2020, de [http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/03\\_Atria.pdf](http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/03_Atria.pdf)
- Banco Mundial (2019), *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: Washington. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2019>
- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales*, 92, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 14 de marzo de 2020, de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6080/1/S047561\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6080/1/S047561_es.pdf)
- Bayón, C. (2019). Las grietas del neoliberalismo: dimensiones de la desigualdad contemporánea en México. México: UNAM. Recuperado el 7 de junio de 2020 de: <https://www.iis.unam.mx/las-grietas-del-neoliberalismo-dimensiones-de-la-desigualdad-contemporanea-en-mexico/>
- Bilbao, A. (1990). La lógica del Estado del Bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses. *Papers Revista de Sociología*, 34, 13-29. Recuperado el 6 de febrero de 2020, de <https://papers.uab.cat/issue/view/v34>
- Briceño, A. (2011). La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países. *Apuntes del CENES*, 30, (51), 45-59. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3724527>.
- Bourdieu, P. (1997). La esencia del neoliberalismo. *Revista Colombiana de Educación*, 35. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/issue/view/399>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)
- Cárdenas, E. (2012). La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010. En *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010*. México: El Colegio de México.
- Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultado el 20 de enero de 2020 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>
- Cecchini, S. y Rico, M. (2015). Cap. IX. El enfoque de derechos en la protección social. En *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. (pp. 331-365). Santiago: CEPAL. Recuperado el 21 de marzo de 2020, de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39676>
- CEPAL. (2010). La hora de la desigualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Organización de la Naciones Unidas. Recuperado el 27 de junio de 2019, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Santiago: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). Panorama Social de América Latina 2018. Santiago: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

- CNDH (2015). *Derechos Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, principios y tratados*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado el 21 de marzo de 2020, de [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll\\_DHArt1o.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_DHArt1o.pdf)
- CONEVAL. (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 1 de febrero de 2020 en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 26 de mayo de 2020 en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf)
- Cordera, R y Tello, C. (2010). México: la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo. Siglo XXI: México.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. & Tsounta, E. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: a Global Perspective*. International Monetary Fund. Consultado el 07 de junio de 2020 en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Sociedad*, 37, 77-94. Recuperado el 18 de marzo de 2020, de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/2973>
- Donati, L. y Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37, 57-68. Recuperado el 13 de marzo de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/40015>
- Deaton, A., (2015). El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dupas, G. (2008). Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo. *Nueva Sociedad*, 215, 63-78. Recuperado el 11 de enero de 2020, de [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3522\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3522_1.pdf)
- El Colegio de México. (2018). Desigualdades en México 2018. Ciudad de México: El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>
- Mars, A. (2015). El FMI advierte que la desigualdad social frena el crecimiento, *El País*. Recuperado el 21 de marzo de 2020: [https://elpais.com/economia/2015/06/15/actualidad/1434367284\\_246688.html](https://elpais.com/economia/2015/06/15/actualidad/1434367284_246688.html)
- Escalante, F. (2015a). Historia mínima del neoliberalismo. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo. *Nexos*. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de <https://www.nexos.com.mx/?p=24790>

- \_\_\_\_\_. (2017). Senderos que se bifurcan: reflexiones sobre neoliberalismo y democracia. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 26 de junio de 2019, de <http://www.fernandoescalante.net/wp-content/uploads/2017/12/SENDEROS-QUE-SE-BIFUCRAN-8-11-2017.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018). Así empezó todo: orígenes del neoliberalismo. Actas del Coloquio Lippmann. México: Cal y arena.
- Esping-Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reformas en los países adelantados. En Franco R. (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: CEPAL, Siglo XXI. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1674/S3092F825S\\_es.pdf?sequence=4](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1674/S3092F825S_es.pdf?sequence=4)
- \_\_\_\_\_. (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esquivel, G. (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y poder político. México: OXFAM México. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)
- Fernández, S. y Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50, 1-46. Recuperado el 18 de marzo de 2020 de <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>
- Fuentes, L. (1998). *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*. México: Ediciones del Milenio.

- \_\_\_\_\_. (2008). La política social frente al cambio estructural (1982-2004). En Rolando Cordera & Carlos Cabrera (ed.). *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México* (pp. 441-463). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2015). Capítulo XIII Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México. En Rolando Cordera (coord.). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo sustentable al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias, IX (25)*, 45-60. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/607/60715120006.pdf>
- Hardoon, D., Ayele, S. & Fuentes-Nieva, R. (2016). Una economía al servicio del 1%. Reino Unido: OXFAM Internacional. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de: [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es\\_0.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf)
- Hardoon, D., (2017). Una economía para el 99%. Gran Bretaña: Oxfam Internacional. Recuperado el 2 de diciembre de 2018, de [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf)
- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal.
- INEGI. (2018). El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 28 de mayo de 2020, de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019\\_07.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019_07.pdf)
- Llistar, D. (2003). El Consenso de Washington una década después. En Laura Ramos (coord.). *El fracaso del Consenso de Washington: la caída de su mejor alumna*. (pp. 11-19). Barcelona, España: Icaria.

- Llanos, C. (2013). Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge. *Historia Crítica*, 51, 223-246. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n51/n51a11.pdf>
- Loaeza, S. (2010). Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia. 1944-1968. En *Nueva Historia General de México* (pp. 653-698). México: El Colegio de México.
- Mancini, F. (2018). La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas. En Hernández, G., Aparicio, R y Mancini, F. (coords.). *Pobreza y Derechos Sociales en México* (pp. 29-81). México: CONEVAL, UNAM. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de: <http://bibliotecas.unam.mx/index.php/desarrollo-de-habilidades-informativas/como-hacer-citas-y-referencias-en-formato-apa>
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y Clase Social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-344. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=79>
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instalación de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 37, 35-64. Recuperado el 21 de enero de 2020 en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Marx, K (S/F). Obras escogidas. Moscú: Progreso.
- \_\_\_\_\_. (1987). Miseria de la filosofía. Respuesta a la filosofía de la miseria de P.-J. Proudhon. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. (1999). El capital: crítica de la economía política, I. México: Fondo de Cultura Económica.

- Mora, M. (2004). Desigualdad social: ¿Nuevos enfoques, viejos dilemas? En Minor Mora, Juan Pérez y Fernando Cortés (editores). *Desigualdad Social en América Latina: viejos problemas, nuevos debates*. (pp. 9-43). San José: FLACSO. Recuperado el 13 de febrero de 2020 en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf)
- Mora, F. (2005). El Consenso de Washington como prescripción política. Aspectos históricos, teóricos y críticos. *Revista Espacio Crítico*, 3. Recuperado el 21 de enero de 2020 en: <http://www.espaciocritico.com/node/7>
- Mora, O. (2006). Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas. *Revista apuntes del CENES*, 26 (42), 49-74. Recuperado el 22 de enero de 2020 en: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/201>
- Moyado, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Estudios Políticos*, 12, 131-150. Recuperado el 15 de marzo de 2020, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37108>
- OCDE. (2020). Income inequality (indicator). Recuperado el 26 de mayo de 2020 de: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
- Ossandón, J. (2019). ¡Abajo el neoliberalismo! Pero ¿qué es el neoliberalismo? *Centro de Investigación Periodística (CIPER)*. Recuperado el 19 de agosto de 2020 de: <https://ciperchile.cl/2019/11/08/abajo-el-neoliberalismo-pero-que-es-el-neoliberalismo/>
- Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16 (30), 53-81. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3777>

- Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). El neoliberalismo ¿Un espejismo? *Finanzas & Desarrollo*, 53 (2), 38-41. Recuperado el 26 de junio de 2019, de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2016/06/pdf/ostry.pdf>
- OXFAM. (2018). Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad. *Oxfam & Development Finance International*. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620553/rr-commitment-reducing-inequality-index-2018-091018-es.pdf>
- Palley, T. (2019). Desigualdad y estancamiento por diseño de políticas: el negacionismo predominante y sus peligrosas consecuencias políticas. *El Trimestre Económico*, 86 (343), 717-739. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/876/1063>
- Parkin, M. (2007). *Macroeconomía*. México: Pearson Educación. Recuperado de: <https://claseseconomia2015.files.wordpress.com/2016/06/77mvpl7empgem.pdf>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Capital e ideología*. México: Grano de Sal.
- Piketty, T., Alvaredo, F., Chancel, L., Saez, E., & Zucman, G. (2017). Informe sobre la desigualdad global 2018. Resumen ejecutivo. *World Inequality Lab*. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de <https://wir2018.wid.world/>
- Pimentel, D., Aymar, I. & Lawson, M. (2018). Premiar el trabajo, no la riqueza. Gran Bretaña: Oxfam Internacional. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de: [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-summ-es.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-summ-es.pdf)

- Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 26 de junio de 2019, de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Ramírez, B. (2011). La política social del gobierno mexicano. En Juan Valdez y Mayra Espina (Ed.). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias* (pp. 135-161). Montevideo, Uruguay: UNESCO. Recuperado el 27 de junio de 2019, de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000210941>
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación: destejando las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Romero, J. (2020). La herencia del experimento neoliberal. *El Trimestre Económico*, 87 (345), 13-49. Recuperado el 24 de marzo de 2020 de, <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1029/1086>
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Solís, P., Güémez, Braulio & Lorenzo, V. (2019). Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México. México: OXFAM México. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad\\_0.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad_0.pdf)
- Stiglitz, J., (2016). El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita. México: Debolsillo.
- Titmuss, R. [1974] (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Torres, F. y Rojas A. (2015). Política Económica y Política Social en México: Desequilibrios y saldos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), 41-65.

- Recuperado el 27 de junio de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/51274/45866>
- Ubasart-González, G y Minteguiaga, A. (2017). *Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. Política y gobierno*, (24) 1. 213-236. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/892>
- UNESCO. (2016). Resumen. Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2016. Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo. París: *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245995\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245995_spa)
- Vite, M. (2014). *¿Hacia la consolidación de un modelo de igualdad de oportunidades para una sociedad fragmentada?* *Perfiles latinoamericanos*, 34, 33-57. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532014000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532014000200002)
- \_\_\_\_\_. (1998). Revisión del Consenso de Washington. En Louis Emmerij y José Nunez del Arco (compiladores). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. (pp. 51-65). Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Williamson, John. (2004). The strange history of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (2), 195-206. Recuperado el 21 de enero de 2020 en: <https://www.jstor.org/stable/4538920?seq=1>