



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Los límites de la política social de combate a la pobreza
en el modelo neoliberal en México 1982-2018

T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A
SAMUEL GÓMEZ REYES

Asesor:

Dr. JAVIER CONTRERAS C.

Ciudad de México

Noviembre, 2020.

Contenido

Introducción.	5
Capítulo 1.	8
Política social.....	8
Políticas públicas.....	9
Lo público.	10
Problema público.....	11
Problema social.	11
Problema público y social.	12
Política social.	12
Derechos	14
Relación de los derechos con la política pública.	14
Bienestar social.	15
Justicia social.	16
Tipología de las políticas sociales.	17
Estado de bienestar.....	17
Tres tipos de políticas sociales.	19
Relación de las políticas sociales con los programas y proyectos sociales.	20
Proyectos sociales.....	21
Política pública en combate a la pobreza.	22
Enfoques críticos de la política social.....	22
Origen del combate a la pobreza en México, bajo una perspectiva de finales de siglo.	24
La focalización.....	26
La pobreza.	27
Los doce sentidos de la pobreza.....	27
Pobreza desde la perspectiva del CONEVAL.	32
Dimensión del bienestar.	35
Dimensión de derechos.	36
Dimensión territorial.....	38
Capítulo 2.	40
Neoliberalismo.	40
Etimología del neoliberalismo.....	41
Causas económicas y sociales del movimiento neoliberal.	41
Finales del siglo XIX.	42
Principios del siglo XX.....	42

Crisis del 1929	42
Fracturas sociales, rebelión de la sociedad y neoliberalismo.....	44
Origen del movimiento neoliberal	45
El Coloquio Lippmann.....	45
Sociedad Mont Pélerin.....	46
Algunas características de la sociedad Mont Pélerin.....	47
Neoliberalismo	48
Implicación de las ideas neoliberales.....	50
Acuerdos Breton Woods.....	50
Organismos Breton Woods.....	51
Sustitución de importaciones.....	52
Crisis de la deuda.....	53
El Consenso de Washington.....	54
Antecedentes del CW.....	55
Fundamento del CW.....	56
Los diez puntos del Consenso de Washington.....	56
Capítulo 3	59
Implantación de medidas neoliberales en México.....	59
Consecuencias de la implementación del Consenso de Washington en México.....	61
El crecimiento económico en el modelo neoliberal.....	61
Crecimiento desigual	63
Desigualdad de los ingresos.....	63
Concentración de la riqueza.....	64
Política fiscal regresiva.....	66
Políticas sociales de combate a la pobreza	68
PRONASOL (1989- 1994)	68
Antecedentes.....	68
Administración centralizada.....	69
Objetivos del PRONASOL.....	69
Población objetivo.....	70
Cobertura.....	71
Recursos.....	72
PROGRESA (1997-2000)	73
Antecedentes.....	73
Características.....	73
Objetivos.....	75

Población objetivo.....	76
Cobertura.....	76
Gasto.....	77
OPORTUNIDADES (2001-2014).....	78
Características.....	78
Población objetivo:.....	80
Cobertura.....	80
Recursos.....	81
PROSPERA (2014-2019).....	82
Descripción del programa.....	82
Antecedentes del programa.....	83
Cobertura.....	85
Conclusiones.....	87

Introducción.

Antes de 1982, el Estado mexicano se caracterizaba por una intensa y extensa participación en la economía. Procuraba la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, protegía la producción nacional y buscaba la justicia social.¹

Lo anterior se tradujo en un crecimiento económico anual promedio de 6.8% y una inflación anual del 2.5 %. Sumado a esto, México contaba con una estructura institucional que se encargaba de la repartición entre la población, de ese crecimiento.² En esa época, el crecimiento implicaba, necesariamente esto último. En la actualidad, el crecimiento económico puede coexistir en un contexto de una enorme desigualdad.

A mediados de la década de los ochentas, en la trama de una crisis económica muy fuerte, México dio un giro en su modelo de desarrollo: un cambio en los roles del Estado y el mercado, cuyas características anteriores habían estado presentes durante varias décadas.³

El Estado se redujo. Esto se expresó, por ejemplo, en la privatización de empresas paraestatales, además del cambio en el anclaje del crecimiento económico, que desde ese momento se enfocó en el mercado exterior. Por ello, se liberalizaron las finanzas y el comercio.⁴ *“La élite gobernante inició una apuesta, que sigue vigente, a favor de que el conjunto de políticas asociadas al llamado Consenso de Washington lograra no solo la estabilidad macroeconómica, sino también un crecimiento de la economía y la ampliación de la demanda laboral, lo cual se traduciría en mejores niveles de bienestar para toda la población.”*⁵

En este contexto, la política social, -entendida como *“el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el*

¹ Tello, Carlos. “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006.” UNAM. México. 2007, p 628

² <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-neoliberalismo-ha-sido-muy-malo-para-mexico-economista-de-cambridge>

³ CONEVAL. “EI PROGRESA -OPORTUNIDADES-PROSPERA, a 20 años de su creación”. 2019, p 34

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

control social del bienestar por vía política-⁶ también sufrió un cambio de paradigma: pasó a ser fundamentalmente residual.⁷

Todo lo anterior nos da este panorama: en los ochentas México adopta un nuevo modelo económico, diseñado en el extranjero, para los países latinoamericanos en crisis. Entre otras variables, implica un cambio en la política social: va dirigida principalmente al combate a la pobreza.

Poco más de 35 años después, sigue existiendo una tasa de pobreza muy similar a la de los años ochenta: alrededor del 50% de la población en México es pobre.

El objetivo de este trabajo es tratar de investigar cuáles han sido las causas necesarias y, o suficientes que han determinado la permanencia de los índices de pobreza y desigualdad en México. En otras palabras, se analizarán algunas teorías sobre el tema de la pobreza y la desigualdad, a la vez que se evaluarán los diferentes programas que combaten a ésta, para descubrir en dónde está la causa del problema: ¿es el modelo económico, el que trae consigo, como condición de su existencia, el que la población trabajadora tenga carencias? O, ¿es el mal diseño y, o la ineficiente implementación de la política social, la causa fundamental de que, cerca de la mitad de los mexicanos vivan en pobreza? O, ¿puede ser una mezcla de estas causas? Más aún, ¿podemos encontrar en la política económica y en las políticas sociales implementadas en los últimos años, algunos elementos que se pudieran corregir de ellas, que puedan ser las causas de nuestro fenómeno estudiado (pobreza y desigualdad); lo cual implicaría, tal vez, que esta política social y, o económica podría seguir vigente modificando solo algunas de sus características y, así, coexistir con niveles de GINI muy inferiores a los de la actualidad?

Las preguntas anteriores son difíciles de contestar, tal vez con el método estadístico podríamos llegar a entender el fenómeno. Otra opción sería con el método de las políticas comparadas, con la cual podríamos hallar una línea racional de explicación. Ello implicaría dos cosas: por un lado, encontrar diferentes condiciones, casualmente relevantes que puedan combinarse en una

⁶ Donati, Piorepaolo y Antonio Lucas. “*La política social en el Estado de bienestar.*” REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas. No 37. 1987, pp 57-68. Extraída de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249140>

⁷ Esping Andersen identifica a la política social residual como aquella que se encarga de los riesgos sociales inaceptables que el fallo de mercado ha dejado al margen.

variedad de maneras para producir un mismo resultado (pobreza y desigualdad). Por el otro, conformarnos con el estudio de sistemas sociales muy similares -en tanto todos presenten el fenómeno de la desigualdad- y observar cuales características (forma de gobierno, tipo de política social, tipo de política económica) son comunes a ellos; en cuyo caso, tendríamos la causa o causas de nuestro problema. En este último caso, tendríamos que renunciar a los detalles.

Para lo anterior, nuestro trabajo deberá de pasar por varios temas. En primer lugar, se analizará lo que es la política social: sus definiciones, su explicación crítica. Posteriormente se estudiará el modelo neoliberal, desde sus orígenes teóricos, pasando por El Coloquio Walter Liman, la Sociedad Mont Pelerin; hasta llegar al Consenso de Washington, y sus medidas para restablecer la economía en los países latinoamericanos. Posteriormente se analizarán los programas sociales de combate a la pobreza que han sido implementados en México en este modelo económico. Todo lo anterior apuntará a un análisis final que tendrá como finalidad, responder la interrogante siguiente: ¿es posible combatir satisfactoriamente a la pobreza en el modelo neoliberal?

Capítulo 1.

Política social.

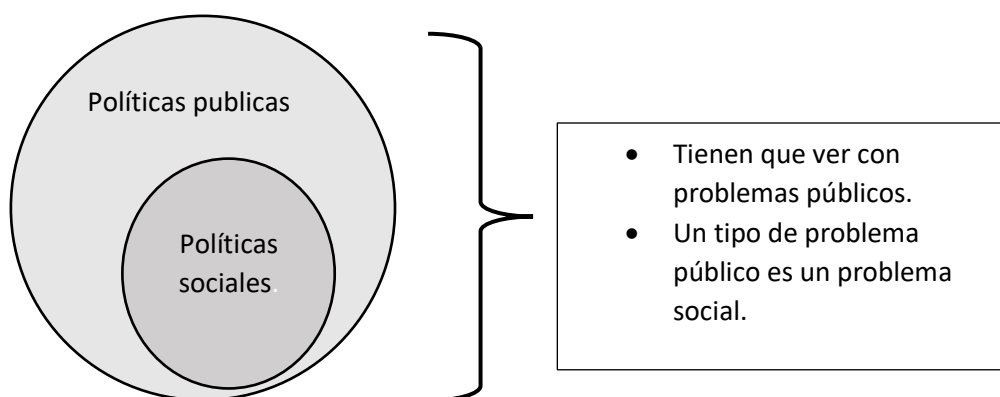
En este capítulo analizaremos brevemente el concepto de política social. Para un estudio más profundo, la bibliografía citada puede dar un panorama más amplio al interesado. Sin embargo, con la información manejada en esta sección, se deberá adquirir los elementos necesarios para que, una vez terminado de leer el trabajo, se pueda entender claramente la idea (tesis) del mismo.

Antes de entrar con el concepto duro de política social, debemos saber dos cosas: que las políticas sociales pertenecen a la esfera de las políticas públicas. Esto quiere decir que una política social es también una política pública. Otra cosa que tendremos en mente, y que marca la diferencia de una y otra, es el tipo de problema público que abordan: *“las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales.”*⁸

Con esta definición (una breve definición de arranque que más adelante se complejizará) sabemos que las políticas sociales se distinguen de las políticas públicas por el objeto de intervención: los problemas sociales. Las políticas sociales se pueden llamar también políticas públicas sociales.

El siguiente diagrama puede ser de ayuda para entender lo que acabamos de mencionar:

Gráfica 1. Diagrama de ven para relacionar las políticas públicas y las políticas sociales.



⁸

Fuente: elaboración propia. Rafael Arias Ramírez, Juan José Muñoz López (2008) “Hacia una reconceptualización de la política social: revisión del debate teórico más reciente”, en Ciencias económicas, Vol. 26, Nº. 2, p. 159.

Para reforzar el argumento anterior, *“La literatura recoge una amplia tipología de políticas públicas donde se recogen diversas clasificaciones que se le otorgan en función de diversos criterios como son el alcance y la jurisdicción. Dentro de esta amplia tipología se encuentran las políticas sociales.”*⁹

El elemento distintivo entre ambas políticas es la población a la que va dirigida: mientras una política pública se encarga de la población en general (un mayor alcance), la política social lo hace con un grupo social determinado (menor alcance poblacional que la política pública). De esta manera entendemos la razón por la que una política en materia de seguridad es considerada como política pública, mientras que una política que persigue el fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes de bajos recursos mediante inversión en capital humano; u otra cita finalidad sea la satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales de los sectores poblacionales que están por debajo de la línea de pobreza, son consideradas como políticas públicas sociales, o simplemente políticas sociales.

Políticas públicas.

Con lo anterior va quedando clara la identificación de las políticas sociales, pero como éstas, pertenecen a las políticas públicas, tenemos que saber cuál es su concepción.

Entendemos a las políticas públicas como las acciones que las instituciones políticas realizan deliberadamente para resolver los problemas que aquejan a una sociedad.¹⁰ En una definición más formal, las políticas públicas son los *“cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”*¹¹.

⁹ Libele Fernández Gratel. “Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. ARCIC vol.6 no.14 La Habana sep.-dic. 2017

¹⁰ Extraído del canal de La Auditoría Superior de la Federación, en YouTube, en: <https://youtu.be/AR3U5HKWO8g>

¹¹ Canto, Chac, Manuel. “Introducción a las ciencias de las políticas públicas”, en participación ciudadana y políticas públicas en el municipio. México. MCD. 2002. p. 70

En esta definición se encuentran varios elementos que requieren una explicación a mayor detalle¹². En este trabajo sólo aclararemos, de esta definición, lo que es un problema público, explicando primero qué significa lo público.

Lo público.

La esfera de lo público es fluctuante, tanto en el espacio, como en el tiempo. Ello significa que, a través de la historia, se puede ver cómo se mueven elementos del área de lo privado, hacia el área de lo público. Tal es el caso de la educación, la vivienda y la economía, por ejemplo.

Esto quiere decir (por citar un ejemplo) que cuando un individuo deseaba realizar estudios en cierta institución educativa, el Estado no resolvía sus demandas. Pudiera haber recibido apoyo por otro medio, como lo sería el social (con la financiación de un conocido, o un familiar). O simplemente recurrir al mercado, al costearse por sí mismo los gastos. Sin embargo, en otro tiempo, ya es el Estado el principal encargado de cubrir esa necesidad social.

Así es como el Estado ha estado moviéndose en sus respectivas funciones. Las que parecen ser constantes, son las referentes a la seguridad interior, la defensa de enemigos extranjeros y la de dar las condiciones necesarias para que los contratos se celebren.

Por público se entiende *“la pretensión de encontrar el interés que a todos nos conviene, teniendo en cuenta que se parte de los intereses individuales, y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus intereses, por lo que lo público expresa a su vez la desigualdad social.”*¹³ Sin embargo, se debe de aclarar que lo público no sólo se refiere a lo gubernamental, sino que abarca un campo más amplio¹⁴. Lo gubernamental *“es parte de lo público, pero no se identifica con él; de aquí la afirmación de que lo público tiene que ver con la acción del gobierno, pero no se reduce a él...”*¹⁵

¹² Se puede revisar el texto de Manuel Canto, Op cita, p 67.

¹³ Canto, Manuel. Op cita, p 67.

¹⁴ Op cita, p 70.

¹⁵ Op cit.

Problema público.

Por lo entendido en el párrafo anterior, y a manera muy sintética, se dirá que un problema público es una carencia sentida (objetiva) y reconocida o calificada por la sociedad, como problema.¹⁶ Esa carencia debe de estar de acuerdo con las normas y valores de una sociedad; en otras palabras, debe de estar en función con ciertas consecuencias que afecten, finalmente o eventualmente, los derechos de los individuos.

Para completar esta parte, podíamos decir que un problema público no sólo es una carencia, sino que también es un *“proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.”*¹⁷

Problema social.

Los problemas sociales se definen como *“carencias o déficits existentes en un grupo poblacional determinado. Constituyen una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Son situaciones observables empíricamente que requieren de análisis científico-técnico. No se pueden, por tanto, fundamentar en meras suposiciones o creencias.”*¹⁸

Para entender este concepto, recurrimos a un argumento que José Adelantado construye, donde lo relaciona con las necesidades individuales (pero sentidas por una mayoría) y las percepciones sociales:

“...Una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es

¹⁶ Urrea Marcela, Steven Valencia. *“Los problemas para la definición de problemas en políticas públicas de Bardach a Noel Roth.”* Extraído de:

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/1635/4922#toc>

¹⁷ Aguilar, Luis. “Estudio introductorio,” *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Miguel Ángel Porrúa. (1993), p 73.

¹⁸ Cohen, Ernesto y Rodrigo Martínez. *“Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales”*. CEPAL. p. 4.

preciso que sea percibido y valorado como tal por la sociedad. Las percepciones están muy influenciadas por juicios de valor; algunas percepciones son ampliamente compartidas, como la repulsa a la violencia contra las mujeres, y otras no tanto; sobre los enfermos de sida, los desempleados o los pobres, por ejemplo, planea una atribución de culpabilidad. La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente.”¹⁹

Problema público y social.

De acuerdo a las definiciones de ambos problemas (público y social), sólo se encuentran diferencias en cuanto a los individuos que afectan: los problemas públicos afectan a la sociedad en su conjunto, mientras que los sociales, a parte de esta población, pero a una parte bien identificada, como lo serían por ejemplo la población residente de la Ciudad de México mayor de 18 años en desempleo de un trabajo formal.

Política social.

Antes de entrar en materia, es necesario definir más a profundidad el concepto de política social, no sin antes aclarar qué “*más que una disciplina independiente, se trata de un campo de análisis particular, el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos.*”²⁰ Esto significa que, aunque puede ser un conocimiento institucionalizado, es en sí un conjunto interdisciplinario de ciencias, como la economía, sociología, el derecho, etc.

Ahora, “*...la Política Social puede ser definida 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, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida*

¹⁹ Adelantado, José. “*Las políticas sociales.*” p 3. Extraído de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>

²⁰ *Ibíd*, p 1.

como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos"²¹

Complementando a lo anterior, citaremos a Sergio Fernández Riquelme y Carmen Caravaca Llamas, los cuales manejan tres dimensiones del mismo concepto:

1. *"... una mediación histórica y epistemológica, entre la economía (el bienestar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva: la "procura existencial" o Dasainvorsorge, nacida ante el impacto del industrialismo y su técnica"*
2. *... la forma de organización política de las sociedades industrializadas (rectius Estado social), institucionalización de ese pensamiento social, y que se funda, para superar las "fracturas sociales", a través del reconocimiento jurídico de un orden social concreto (Política social general), y de la satisfacción de las necesidades y oportunidades vitales de una población por medio de un conjunto de bienes y servicios (Política social específica).*
3. *... la Política social se concreta, como medio, en un sistema jurídico e institucional de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente, mediante dos grandes instrumentos:*
 1. *Garantía de ciertos niveles y medios materiales de existencia (el Bienestar social o seguridad económica).*
 2. *Fomento y apoyo a la realización personal del hombre (para alcanzar la Justicia social.)"*²²

²¹ Antonio Lucas Martín, Piar Paolo Donato (1987) "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos" en Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, Nº 37, p58.

²² Sergio Fernández Riquelme, Carmen Caravaca Llamas (2011) "La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico" en Aposta: Revista de ciencias sociales, Nº. 50. p.5.

Derechos

Toda política social obedece a ciertos derechos. En este contexto, entendemos por derecho a *“un concepto jurídico... se refieren a la legitimad de las demandas de los individuos.”*²³

Las demandas que las políticas sociales van a cubrir, deben de obedecer a ciertos derechos. *“...se distinguen tres tipos de derechos de ciudadanía, los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de fe...), políticos (derecho al sufragio, a ocupar cargos públicos) y derechos sociales (que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social ... de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad)”*.²⁴

Relación de los derechos con la política pública.

Son importante los derechos dentro de las políticas públicas, y por consecuencia, son un eje rector que guía a las políticas sociales; ya que estas también *han “sido definidas como las que intentan lograr un mejoramiento en la calidad de vida de un grupo social, mediante la materialización de los derechos sociales, económicos, culturales y otros, a través de la redistribución, la inclusión social y la generación de oportunidades.”*²⁵

La Constitución Mexicana tiene, como uno de los medios para garantizar los derechos que emanan de ella, a la política pública. Como ejemplo, podemos citar el artículo Cuarto Constitucional, el cual, en el párrafo noveno, dice lo siguiente: *“...Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”*

Este párrafo, del artículo Cuarto, tiene una técnica constructiva en el que el derecho no lo garantiza el Estado como el párrafo tercero de ese mismo

²³ Adelantado, José. Op cita, p 3

²⁴ Ibíd.

²⁵ Libele Fernández, Gratel. Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. *ARCIC* [online]. 2017, vol.6, n.14 [citado 2020-11-05], pp.81-96. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2411-9970.

artículo²⁶; sino que explícitamente menciona que debe guiar a los diseñadores, implementadores, evaluadores, etc., de políticas públicas. Esto quiere decir que las políticas públicas serán los instrumentos que servirán de garantía para que los derechos mencionados se cumplan.

Existen otras dos técnicas constructivas: una, en la cual la norma queda sujeta a legislación para su cumplimiento; otra, como se mencionó antes, en la que es el Estado el que garantizará el cumplimiento de la norma.

En síntesis, en la redacción de la Carta Magna, las garantías de las normas quedan sujetas, para su cumplimiento a:

1. El Estado, porque hay una garantía expresa en la Constitución.
2. La legislación (elaboración de leyes secundarias).
3. Las políticas públicas.

Esto no quiere decir que la garantía de las normas queda exclusivamente sujeta a lo que la Constitución marca: como a el Estado, la ley o a las políticas públicas. Lo importante es observar que la política pública puede surgir en cualquier momento para hacer valer la Constitución; ya sea que esta última exprese que la norma ha de ser garantizada por el Estado, ya sea que quede a disposición de la ley, o de la misma política pública.

Bienestar social.

La finalidad de la política social es el bienestar social. Éste *“hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales).”*²⁷

El bienestar se alcanza mediante:²⁸

²⁶ “*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará*”.

²⁷ Adelantado, José. Op cita, p 2.

²⁸ Delgado, Gutiérrez Adriana. “Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia” “en El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género. CEPAL. 2002. p. 2

a) la materialización explícita de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, tales como salud, educación, vivienda, pues es claro que para poder ser un/a ciudadano/a activo/a, en ejercicio de los derechos civiles y políticos, se requiere de unos presupuestos básicos para la acción que son estos derechos sociales y económicos.

b) reducir los niveles de exclusión, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social al que están expuestos grupos particulares de la población”

Justicia social.

El bienestar social trae implícita la justicia social. Ella hace referencia a *“los merecimientos de alguien para obtener algún bien.”*²⁹ La igualdad y los derechos son las bases para saber cuándo ese bien sea provisto por el mercado, la familia, el Estado y el tercer sector:³⁰

- *apropiarse o redistribuir los bienes que alguien ha ganado a través de su trabajo es injusto, aunque quepa la caridad.*
- *una redistribución de bienes es justa si beneficia a alguien mientras no perjudique a los demás.*
- *se supone que la máxima justicia y libertad posibles se obtienen si en una redistribución se otorga la máxima ventaja a los menos acomodados. Ese alguien, puede ser una persona, un grupo, una clase, un sexo, un grupo de edad.”*

Existen seis áreas del bienestar, las cuales están relacionadas con las diferentes manifestaciones de políticas sociales específicas³¹:

- Educación.
- Vivienda.
- Sanidad.
- Mantenimiento de los ingresos de los trabajadores.
- Formación para el empleo.

²⁹ Adelantado, José. Op cita, p 3.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Carravanca, Ilemas Carmen y Sergio Fernández Riquelme. *“la política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico”*. Aposta. 2011. p. 13.

- Servicios sociales personales o generales.

Tipología de las políticas sociales.

Estado de bienestar.

La mayoría de los textos sobre la introducción a las políticas sociales, tocan el tema del Estado de bienestar. A veces es difícil entender por qué motivo los diferentes autores hacen una pausa en sus textos, para dedicarles en varias ocasiones un capítulo, a relacionar el Estado de bienestar con el estudio de las políticas sociales.

No quiero ser la excepción a esta costumbre, pero tampoco quiero solamente repetir que las políticas sociales se pueden categorizar en tres distintos modelos, que se identifican con tres formas de Estado de bienestar, y que, a su vez, éstos han tenido una construcción histórica.

Para estructurar este tema, en primer lugar, definiré que es el Estado de bienestar. Posteriormente recurriré a dos afirmaciones que explican de fondo cuales son las motivaciones básicas de poner en práctica el Estado de Bienestar. Con ello, posteriormente podremos entender también la relación de esas motivaciones con la política social, pues tienen en esencia la misma función.

El Estado de bienestar se define como *“un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promover la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos”*.³² También se le nombra Welfare State, que se llega a entender (a parte de su traducción obvia) como el Estado del buen camino, *“cuya característica institucional más notable es el establecimiento (vía contributiva o fiscal general) de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos.”*³³

Para entender la función de fondo del Estado de bienestar observaremos dos afirmaciones. La primera de ella nos dice que *“el origen histórico de la seguridad social indica... una conjunción de intereses diversos, tales como los relativos a la estabilidad política de parte de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y*

³² Navarro Rubalcaba, Mario Alfredo. *“Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”*, en: Desacatos, núm. 21, mayo-agosto 2006. p. 110.

³³ *Ibíd*, p 111.

protección social.³⁴ A continuación trataré de sintetizar un poco del contexto de esta idea.

En Reino Unido, en 1834 se promulga la “*New Poor Law*”. Para algunos historiadores, esta es la fecha que marca el inicio de los sistemas contemporáneos de bienestar. “*La legislación británica estructuró un sistema de ayuda para los pobres, que hasta entonces habían estado a merced de la caridad de iglesias e instituciones benéficas.*”³⁵ La finalidad era la de establecer un marco legal para la ayuda a los trabajadores más pobres. 110

Casi 50 años más tarde, en 1883 se pusieron a marcha, en Alemania de Bismarck, algunos programas de previsión social. La legislación establecía las bases de la seguridad social, mediante una contribución obligatoria que financiaría la seguridad social. Posteriormente, en Europa, como resultado de un conjunto de movilizaciones populares, coaliciones de clase, a la cual se sumaban algunos intelectuales, se perdieron diversas institucionalizaciones de seguridad social.³⁶

Tales orígenes de las políticas sociales surgieron básicamente de las fracturas sociales, o parte de lo que algunos economistas conocen como externalidades negativas del mercado. Como resultado de ello, la sociedad se reveló mediante movimientos que concluyeron en concesiones estatales que se materializan entre otras formas, en políticas sociales.

Cómo segunda afirmación, diremos que el Estado de bienestar se entiende también como aquel que tiene la función de garantizar la estabilidad macroeconómica. Por medio de él, se ha pretendido ayudar al fomento de la demanda interna y al crecimiento de las economías nacionales.³⁷

Cómo idea que contextualiza esta afirmación tenemos la siguiente cita textual:

“Durante la Golden Age del capitalismo de bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un crecimiento económico considerable y sostenido. Durante ese periodo los Estados de bienestar capitalistas occidentales avanzados se consolidaron,

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd, p 110.*

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd, p 112.*

madurando sus prestaciones y servicios. Recuérdese que desde 1960 hasta mediados de la década de 1970 el gasto público se incrementó en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un promedio de 30%. Dicho aumento se debió en su casi totalidad a la expansión del gasto social.”³⁸

Podemos sugerir las siguientes observaciones en base al pequeño análisis que acabamos de ver:

- El Estado de bienestar es un conjunto de instituciones que tienen por objetivo el bienestar social.
- El origen histórico indica que el Estado de bienestar busca la estabilidad política por parte de los gobernantes; así como atender demandas populares de justicia y bienestar social.
- El estado de bienestar ha sido concebido como garante de la estabilidad macroeconómica.
- El Estado de bienestar es una invención europea.

Tres tipos de políticas sociales.

Tradicionalmente se analizan tres modelos de estado de bienestar, con los cuales posteriormente, derivado de ello, se ubica una tipología tripartita de políticas sociales. Esta tipología la podemos usar en posteriores análisis para ubicar qué tipo de políticas sociales se encuentran en cierto país. Puede que existan más de una en la región.

El pionero en hacer la tipología del Estado de bienestar fue Rochard Titmus, en 1974. Algunos años más tarde, en 1990, Sping-Andersen retoma este análisis, profundizándolo, sin cuestionar sus ejes básicos.³⁹ Así, es como se han elaborado tres modelos y regímenes de Estado de bienestar, que en Andersen, se han debido al reparto de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la

³⁸ Este texto es una cita de aclaración que se encuentra en Navarro Rubalcaba, Mario Alfredo. Op. Cit. p. 112

³⁹ Gomà, Richard y José Adelantado. “El contexto, la estructuración de los regímenes de bienestar europeos” en: Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades el España. Barcelona. 2000. p. 64

familia y, en cuya base de encuentra la idea de ciudadanía social.⁴⁰ Además de identificar en cada modelo políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, al igual ciertas oportunidades laborales y cierta medida de igualdad social.⁴¹

El primer modelo es el liberal, que lo podemos identificar en algunos textos como residual o de mercado. Este modelo tiene básicamente tres características: una política liberal, una economía capitalista y políticas sociales residuales.⁴²

El segundo es el socialdemócrata o institucional. Este modelo se caracteriza por tener: políticas de clase, una economía social y políticas sociales redistributivas.⁴³

El tercer modelo es el corporativo, también llamado de rendimientos laborales o conversador-corporativo. Se caracteriza por: una política de grupos organizados, una economía de tipo comunitaria y políticas sociales mutualistas.⁴⁴

Relación de las políticas sociales con los programas y proyectos sociales.

- Ya se vio antes lo que es una política social como concepto. también vimos que pertenece a las políticas públicas. En este sentido, la política social es un sistema, el cual tiene otros sistemas que le pertenecen, también llamados subsistemas: los inferiores en un nivel de recursividad⁴⁵ se llaman programas sociales. De la misma manera, los programas sociales están compuestos por varios proyectos sociales. Por lo tanto, esta última definición es la que nos ha de importar.

Sin embargo, hay otra distinción que tenemos que tener presente: un programa pertenece a una política social, y no a otra, con base en que ambos persiguen los mismos fines. Además la política social *“da las orientaciones sobre qué*

⁴⁰ Navarro Rubalcaba, Mario Alfredo. Op. Cit. p. 113

⁴¹ ibíd.

⁴² ibíd

⁴³ Ibíd, p 116.

⁴⁴ Ibíd, p 119.

⁴⁵ Para profundizar en el tema de los sistemas, del cual la recursividad es un elemento, se recomienda leer: Johansen Bertoglio, Óscar. “Introducción a la Teoría general de sistemas.” Limusa. México. 1993.

problemas sociales priorizar y define las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea.”⁴⁶

Proyectos sociales.

Un proyecto social *“es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema.”⁴⁷*

De tal manera que la política social no se puede entender si no se entienden los proyectos y los programas sociales, ya que éstos son la traducción operacional de la política social, mediante la asignación de recursos que permiten su implementación.⁴⁸

Como un programa está compuesto de varios proyectos, estos últimos se diferencian entre sí, con base en las poblaciones que han de trabajar y/o por las estrategias de intervención que utilicen.

De acuerdo con Cohen y Martínez,⁴⁹ un proyecto social tiene que contener las siguientes condiciones:

- Definir el, o los problemas sociales, que se persigue resolver (especificar cuantitativamente el problema antes de iniciar el proyecto).
- Tener objetivos de impacto claramente definidos (proyectos con objetivos imprecisos no pueden ser evaluados).
- Identificar a la población objetivo a la que está destinada el proyecto (la que teniendo las necesidades no puede satisfacerlas autónomamente vía el mercado).
- Especificar la localización espacial de los beneficiarios.
- Establecer una fecha de comienzo y otra de finalización.

⁴⁶ Martínez, Rodrigo y Ernesto Cohen. *“Evaluación de programas y proyectos sociales.”* CEPAL, 2005, p 2.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

Política pública en combate a la pobreza.

Desde hace varias décadas, en México las políticas públicas se han enfocado en el combate a la pobreza. Como vimos anteriormente, la *New poor law* (1834) surgió en Inglaterra con el objetivo de tratar la pobreza, y es considerada, además, como punto de partida de los contemporáneos sistemas de bienestar. Sin embargo, con base en los diferentes programas sociales que han existido a lo largo de la historia podemos ver que no siempre se encargaron de tratar la pobreza y, por lo tanto, no se puede tomar como identidad de la política social, el combate a la pobreza.

Para esta cuestión, debemos de identificar bien la justificación teórica que nos sustente el tratamiento de la pobreza por parte del Estado Mexicano. Al igual que en el caso del Estado de bienestar, se encuentran diferentes explicaciones que argumentan los orígenes del fenómeno, que, en este caso, es el tratamiento de la pobreza, y no la política social en general.

Como respuesta a este cuestionamiento se debe de identificar a la política social, desde sus diferentes enfoques críticos para tratar de identificar el origen de este paradigma de política social.

Enfoques críticos de la política social.

A parte de la definición conceptual, debemos tener en cuenta el enfoque teórico en el que se sustenten. Estos servirán para analizar a fondo la política social, no solo en sus consecuencias, sino en los motivos fundamentales que llevaron a su puesta en práctica. Se distinguen dos:

1. *“desde una perspectiva crítica (marxista) el Estado se concibe como la síntesis de la lucha de clases entre capitalistas y obreros, y cuya estructura institucional garantiza el ejercicio de la dominación por parte de los primeros. Aunado a ello la sostenibilidad del sistema capitalista requiere la reproducción de la fuerza de trabajo como objeto de explotación y generador de plus valor y el Estado como el órgano de dominación de clase, pero, también como garante de la reproducción material de la sociedad ya que, la dominación social no es posible únicamente con el aparato coercitivo, sino que a ello debe sumarse la satisfacción de las demandas de las clases subordinadas, ... “no sólo se buscaría optimizar la producción capitalista, sino*

que también se generarían las condiciones institucionales que posibiliten el “filtraje” de los “intereses” de las clases subalternas en los proyectos político-económicos específicos.”⁵⁰

2. otra óptica, más de carácter funcional, la política social es vista como el elemento que coadyuva al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, por lo que la intervención del Estado en lo social tiene como objetivo la inclusión de las necesidades básicas de reproducción de los trabajadores, debido a la existencia de imperfecciones del mercado que hacen necesaria su participación.⁵¹

A estas dos visiones le sumamos lo que vimos anteriormente, lo que enunciaba, que uno de los objetivos de la política social en la Europa del siglo XIX, era el de lograr una estabilidad política. Ubico aquí la perspectiva marxista.

Otra de las visiones de la política social era la de materializar las demandas de los trabajadores, de justicia y protección social. Esta es una visión de derechos, la cual encuadro en la segunda perspectiva (aunque derivada de ella, la pueda entender en la primera perspectiva).

Una tercera visión era la del Estado de bienestar Keynesiano (o las políticas sociales que contiene este) como garante de la estabilidad macroeconomía.

Cualesquiera que sean las visiones, no son excluyentes entre sí. La motivación fundamental de una política social puede ser la de garantizar los derechos de ciudadanía, y, sin embargo, se puede lograr una estabilidad macroeconómica y a su vez tener control social. Lo anterior podría verse en cualquier orden: si el motivo fundamental es la dominación de la clase trabajadora, a su vez, se les puede garantizar la satisfacción o demandas.

Ante estas diferentes visiones, podemos concluir que el combate a la pobreza ha estado implícito en la política social prácticamente desde el inicio. Sin embargo, el hecho de enfatizar los recursos fundamentalmente a los más pobres puede tener un contexto más reciente.

⁵⁰ Rafael Arias Ramírez, Juan José Muñoz López (2008) “Hacia una reconceptualización de la política social: revisión del debate teórico más reciente”, en Ciencias económicas, Vol. 26, Nº. 2, p. 159.

⁵¹ *Ibíd*, p 160.

Origen del combate a la pobreza en México, bajo una perspectiva de finales de siglo.

A partir de la década de los ochentas, México experimenta, en un escenario de rápida modernización de estructuras e instituciones y diversas crisis económicas. *“Los costos humanos de estas crisis, el cambio en la estructura de la población heredada de la explosión demográfica de los años setenta, los rezagos sociales acumulados, y las zonas centrífugas asociadas a la globalización”* han provocado una creciente segmentación de la sociedad mexicana, en donde varios son los excluidos y la desigualdad social y la pobreza han aumentado.⁵²

Ante ese panorama, el Estado, la sociedad civil, algunos organismos financieros internacionales y académicos, han señalado los riesgos que ello conlleva, que en términos generales, sería el hecho de que las clases vulnerables buscan encontrar formas de existencia que les permitan aprovechar productivamente el cambio, en un contexto de una baja cohesión social.⁵³

Además, el crecimiento económico y el aumento en el bienestar social de la población son dos caras de la misma moneda: *“El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado el crecimiento y la política económica no pueden, por si mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y de mejoramiento social.”*⁵⁴

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Copenhague, celebrada en 1995, se reconoció a nivel mundial importancia de la política social para el desarrollo del ser humano, el cual debe ser el centro en las estrategias del Estado. En ella se afirmó que *“el mercado por sí sólo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo.”*⁵⁵

⁵² Ceja Mena, Concepción (2004) “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VIII, núm. 176. p. 2

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*, p 3.

⁵⁵ *Ibíd.*, p 4.

Como una alternativa del mercado, se propuso el desarrollo humano, el cual es entendido como un nuevo concepto de desarrollo social, en el cual la pobreza sería vista de una manera multidimensional, como requisito indispensable para erradicarla.⁵⁶

A la nueva noción de la pobreza, se le incorporaron la falta de poder, de oportunidades; la ausencia de participación en los asuntos públicos y el aislamiento. Ello se sumó a la ya entendida carencia de ingresos y a la falta de servicios básicos indispensables.⁵⁷

De tal manera que el desarrollo humano, y por derivación de este, el combate a la pobreza, se llevaría a cabo bajo las siguientes premisas:

- *“La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.*
- *Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.*
- *La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.*
- *La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.*
- *Se requiere de un Estado que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y social civil.”⁵⁸*

“Bajo esta óptica, podría afirmarse que, salvo en administraciones recientes, la política social en México difícilmente ha considerado como su objetivo central el abatimiento de la pobreza.”⁵⁹

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd*, p 5.

⁵⁹ *Ibíd.*

La focalización.

La lucha contra la pobreza actual, con su conceptualización multidimensional, ha coexistido con la focalización de recursos. Esto quiere decir que, por medio de una decisión estatal, se concentran las acciones y los recursos en atención a ciertos grupos especiales de la población. Como ejemplo tenemos los excluidos, los más pobres, las personas en vulnerabilidad y riesgo social (una imposibilidad de los pobres para enfrentar la sobrevivencia cotidiana o con mayor razón, una crisis económica).⁶⁰

La focalización no ha sido la única expresión de la política social en México. Ésta ha tenido diferentes matices a lo largo de la historia. La inserción social se ha procurado mediante diferentes mecanismos: la universalización, la focalización y la integridad de la política social.⁶¹

- Universalización: es esta se busca que los derechos enunciados en la Constitución de 1917, se expresen en toda la población, logrando incrementar su calidad de vida, a la vez que contribuye a la formación de capital humano. Lo distintivo de esta forma de política social es que va dirigida a todo el universo de la población.⁶²
- Integralidad de la política social: aquí se busca la integración de los instrumentos de manera coherente con la política económica. Crean vínculos que cambian de acuerdo al ciclo económico, al igual que al político, sobre todo en tiempos de alternancia.

La focalización se utiliza, sobre todo cuando hay escasez de recursos públicos, *“en particular durante los periodos de crisis y ajustes.”*⁶³ Se encarga de que los recursos y los productos lleguen a la población que menos tiene, logrando así, mayor eficacia y equidad.⁶⁴

La focalización no se opone al carácter universal, ya que solo debe de reinterpretarse la universalidad, esto es, sumándole a las características vistas

⁶⁰ Delgado, Gutiérrez Adriana. “Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia” “en El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género. CEPAL. 2002. p. 5

⁶¹ *Ibíd*, p 2.

⁶² *Ibíd*.

⁶³ *Ibíd*, p 3.

⁶⁴ Ceja Mena, Concepción (2004) “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Geo Crítica / Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VIII, núm. 176. p. 3.

atrás, las de considerar la heterogeneidad de la población en su conjunto, para así, compensar sus diferencias y carencias, mediante proyectos adecuados.⁶⁵

La pobreza.

Este es un tema de suma importancia para la política social, y por ello, para complot los objetivos de este trabajo es la conceptualización de la pobreza. En este apartado analizaremos brevemente dos concepciones que encontramos para entender este fenómeno. Por un lado, y, en primer lugar, analizaremos el problema desde varios sentidos -doce-, que en realidad están mezclados en la vida cotidiana, tanto en el entendimiento, como en la situación misma de la pobreza. Posteriormente estudiaremos la pobreza desde la perspectiva del Coneval, que es de suma importancia debido a que la metodología que usa nos ayudará a entender los datos que estemos analizando en el capítulo tercero, en tanto a los resultados en términos de pobreza, de diferentes programas que han tratado de combatirla.

Los doce sentidos de la pobreza.

La pobreza es una palabra que tiene una significación muy diversa. En la vida cotidiana, el término se utiliza para referirse principalmente a las carencias económicas. En las ciencias sociales, “la pobreza es entendida en al menos doce sentidos específicos.”⁶⁶ En el texto de Paul Spicker, et ol⁶⁷, estos doce sentidos están agrupados en tres áreas:

Tabla1. Doce sentidos de la pobreza.

Carencias materiales	Necesidad	
	Patrón de privaciones	
	Limitación de recursos	
Nivel de vida		

⁶⁵ Cohen y Franco. (2005) “Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales”. CEPAL Siglo XXI. 2005, capítulo 4, p 107

⁶⁶ Spicker Paul, Sonia Álvarez, et ol. “Pobreza: un glosario internacional.” CLACSO, Buenos Aires, p 292.

⁶⁷ Ibíd, p 302.

Condiciones económicas	Desigualdad	Privación inaceptable
	Posición económica	
Condiciones sociales	Ausencia de titularidades	
	Carencia de seguridad básica	
	Exclusión	
	Dependencia	
	Clase social	

68

Carencias materiales

“La población es pobre porque no tiene algo que necesita, o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita.”⁶⁹

La necesidad.

La pobreza implica un conjunto de necesidades básicas y otro grupo de necesidades que cambia con el tiempo y el espacio. Así, en el primer grupo tendríamos el alimento, el techo, la salud como ejemplos de necesidades básicas. En el segundo conjunto (de necesidades que cambian con el tiempo y el espacio) tendríamos a la electricidad, la computadora, un celular inteligente, como ejemplos. También se entiende a la pobreza como un malestar físico y mental, como resultado de necesidades económicas y de consumo.⁷⁰

Un patrón de privaciones.

No siempre la pobreza se ve únicamente como necesidades. Éstas, tienen que tener ciertos patrones:

- Importancia de ciertas clases de necesidades.
- La gravedad de las privaciones sufridas.
- La duración de las privaciones o las privaciones sufridas durante un periodo de tiempo.⁷¹

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*, p 292.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*, p 292-293.

Por lo anterior podemos ver que una necesidad no es suficiente para considerarse pobreza. No es lo mismo la privación de un tour por Egipto, que una privación de salud basado en la carencia de recursos o de vivir en una comunidad carente de servicios médicos.

Las privaciones de una misma categoría, pueden variar en cuanto a gravedad: una alimentación mal balanceada no es tan grave como comer solo una vez al día.

Si alguien no tiene alimento en su casa, y enseguida se dirige a una aplicación para ordenar alimento, no será considerada con esa carencia, sobre todo si el alimento no falta ningún día en su vivienda. Lo mismo ocurriría con las víctimas de un sismo: si inmediatamente se mudan a un lugar en el cual se pueden sentir con autoridad, seguro que la necesidad de vivienda quedará satisfecha.

Limitación de recursos.

Los recursos están vinculados con las necesidades y con la concepción de pobreza, ya que los bienes y servicios que ciertas personas necesitan, y no pueden adquirir por la falta de ingresos, riqueza o recursos, son las medidas de su pobreza. Si no pueden adquirir los bienes y servicios suficientes para una vida decente, cuyo motivo es la falta de recursos, son considerados como muy pobres, mientras que los pobres son los que sus recursos les alcanzan apenas para cubrir esa línea de consumo. Aquí entra lo que es considerado como normal en un sitio determinado. Por ejemplo, si es la norma el microondas, el piso de cerámica como bienes necesarios, podrá considerarse pobre un individuo, que en otro tiempo o lugar no lo es.⁷²

Como vemos, estas concepciones son a veces enlazadas o parecidas, pues en realidad son solo concepciones y, no, una tipología. Lo mismo sucederá con los otros sentidos de pobreza restantes.

Pobreza como situación económica. *“Si la pobreza está asociada a una falta de recursos, también puede ser entendida en términos económicos. Uno de los enfoques más utilizados para medir la pobreza es el de los ingresos, a*

⁷² *Ibíd*, p 293-294.

tal punto que algunos científicos sociales consideran que pobreza es equivalente a bajos ingresos.”⁷³

Nivel de vida.

La necesidad implica que algunos bienes y servicios son necesarios o muy importantes. Esto trae consigo la idea de vivir con menos bienes que los demás. Esto tiene que ver con los estándares sociales; como ejemplo, vemos que la Organización Internacional del trabajo (OIT), *“considera que “al nivel más básico, individuos y familias son considerados pobres cuando su nivel de vida, medido en términos de ingreso o consumo, está por debajo de un estándar específico”⁷⁴*

Desigualdad.

Las personas son consideradas pobres, ya que se encuentran en una dotación de desventaja respecto a los demás. La distancia económica es una referencia para determinar quién está por debajo del nivel de la pobreza, y si lo es no.⁷⁵

Posición económica. La posición económica tiene que ver con los recursos y el consumo. En este sentido, la pobreza sería vista como la característica de una clase de personas, tomando en cuenta su posición económica en la sociedad.⁷⁶ En ciertos análisis, como el marxismo, la pobreza está relacionada con la relación de cierto grupo social con los medios de producción, por ello, la pobreza estaría relacionada con la clase trabajadora.⁷⁷

Condiciones sociales.

Clase social. La clase social, como lo vimos en el punto pasado, está relacionada con la posición económica. *“La idea de “clase social” identifica la posición socioeconómica con el estatus socioeconómico.”⁷⁸* Es este aspecto, los roles

⁷³ *Ibíd*, p 294.

⁷⁴ *Ibíd*.

⁷⁵ *Ibíd*, p 295.

⁷⁶ *Ibíd*, 296.

⁷⁷ *Ibíd*.

⁷⁸ *Ibid*, p 297.

sociales y las ocupaciones son determinantes en la clase, y por consecuencia, en la medida de la pobreza.⁷⁹

Dependencia. La pobreza es identificada, en ocasiones, no como una baja condición de ingresos o recursos, sino como una situación de dependencia en la cual, algunos individuos requieren asistencia por parte de otras personas o instituciones gubernamentales o civiles. La pobreza ha sido descrita “*la exclusión estructural de ciudadanos de toda participación social, junto con una situación de dependencia en relación al Estado*”⁸⁰

Carencias de seguridad básica. La pobreza se entiende aquí como la ausencia de uno o más elementos que serían una base para que ciertas familias e individuos asumieran riesgos, con la finalidad de disfrutar los derechos fundamentales. En este contexto, se puede considerar a la pobreza como crónica cuando “*la carencia de seguridad básica afecta simultáneamente varios aspectos de la vida de la población, cuando es prolongada y cuando compromete seriamente sus oportunidades para recuperar sus derechos y para reasumir sus responsabilidades en un futuro venidero.*”⁸¹ Con esta perspectiva, alguien que no se encuentra en una situación de necesidad podría ser considerada como pobre, siempre y cuando, su seguridad se vea afectada, e impida a dicho individuo satisfacer algunos derechos. Un individuo que gana la lotería, por citar un ejemplo, puede estar en estados constantes de inseguridad cuando ve que su riqueza va decreciendo a medida en que sus inversiones no van rindiendo frutos. Podemos entrever aquí que la pobreza viene por la inseguridad, lo que, a su vez, vendría determinado por un desconocimiento de los mercados y de la economía en general. En ello, podemos ver la pobreza como una situación multidimensional, en la cual, una dimensión de la pobreza absorbe a las otras, arrastrándolas a la misma condición.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibíd.

Ausencia de titularidades. La pobreza aquí, es considerada como una ausencia de titularidad, entendida como falta de derechos. La pobreza es resultado, no de la inexistencia de bienes o servicios, sino de la falta de titularidades.⁸²

Exclusión. La exclusión social se considera como pobreza, en cuanto se amplíe su significado, no sólo a niveles de ingreso, sino que vaya más allá, abarcando cuestiones de salud, acceso a los servicios, a la educación, a la vivienda, a la deuda, etc. Por esto, los elementos de la exclusión social incluyen:

- El resurgimiento de los que viven sin vivienda.
- La crisis urbana.
- Tensiones étnicas.
- Aumento del desempleo a largo plazo.
- Altos niveles de persistencia de pobreza.

En este enfoque se hace hincapié en la naturaleza multidimensional de los problemas, lo cual se ve también en el concepto de pobreza. *“La pobreza puede ser vista como un conjunto de relaciones sociales en las cuales las personas están excluidas de participar de una vida social normal.”*⁸³

La pobreza como juicio moral (privación inaceptable). Se considera en esta perspectiva, a las personas pobres, como aquellas que viven en condiciones socialmente inaceptables, ya que, según esto, la pobreza trae consigo un juicio moral de algo que debería de hacerse al respecto. *“la pobreza no es miseria, sino una miseria inaceptable.”*⁸⁴

Pobreza desde la perspectiva del CONEVAL.

⁸² *Ibíd*, p 298.

⁸³ *Ibid*, 298-299.

⁸⁴ *Ibid*, p 299.

Dimensiones de la pobreza.

De acuerdo con el CONEVAL, en México, tradicionalmente se ha concebido a la pobreza desde una óptica unidimensional. Esto quiere decir que se ha considerado el ingreso como *“una aproximación del bienestar económico de la población.”*⁸⁵ Por ejemplo, la cantidad de ingresos mensuales puede ser suficiente para que un individuo sea encasillado dentro o fuera del umbral de la pobreza extrema o simplemente pobreza.

No obstante, el CONEVAL, entiende que la pobreza, *“en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.”*⁸⁶

Este mismo organismo define la pobreza como *“una serie de carencias definidas en múltiples dominios”*.⁸⁷ O como *“las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo.”*⁸⁸

Lo anterior sugiere que existen más elementos, además del ingreso, que hacen que una persona sea considerada como pobre. *“Los ordenamientos de la LGDS permiten identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el de bienestar y el de derechos.”*⁸⁹ El primero tiene que ver con las necesidades básicas insatisfechas, mientras que el segundo tiene que ver con la existencia de derechos fundamentales, interdependientes, insustituibles e inalienables. Desde esta última óptica, *“la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos.”*⁹⁰

Existe un tercer enfoque, llamado territorial. Este enfoque considera que la pobreza es un fenómeno que se vive a nivel local, en un marco social específico y con ciertas influencias de otros individuos. Este último enfoque incorporaba los indicadores de la cohesión social y al acceso a carretera pavimentada, a las áreas del bienestar y de los derechos.⁹¹

⁸⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL, 2019, p 22.

⁸⁶ *Ibíd*, p 22.

⁸⁷ *Ibíd*, p 23.

⁸⁸ *Ibid*, p 24.

⁸⁹ *Ibid*.

⁹⁰ *Ibid*.

⁹¹ *Ibid*, p 26-27.

De acuerdo con el CONEVAL, un enfoque en el cual concluyan el enfoque de bienestar y el de los derechos, enmarcados en un contexto territorial, tiene cuatro fortalezas:

En primer lugar, coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos. En segundo, supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el Estado de derecho. En tercero, toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales. Finalmente, permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y de rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de pobreza.⁹²

Por ello, el enfoque de la pobreza que el CONEVAL utiliza en una confluencia de las tres ópticas, esto quiere decir que se utilizarán indicadores de bienestar social y del área de derechos, a la vez que se considera que estos fenómenos se mueven en un contexto territorial, el cual *“se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.”⁹³*

Dentro del área de bienestar, el indicador es una cantidad de ingresos económicos, mientras que en lo que se refiere al área de derechos, se utilizarán los indicadores que vienen enmarcados en el artículo 36 de la LGDS. Lo anterior sugiere que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presente carencias en, al menos siete indicadores. El artículo 36 nos habla de nueve indicadores, sin embargo, el CONEVAL sólo utiliza los siete primeros,

⁹² Ibid, p 28.

⁹³ Ibid, p 32.

relacionados al área de bienestar y de derechos, mientras que los dos últimos tienen que ver con el aspecto territorial:⁹⁴

La LGDS enumera los siguientes indicadores de pobreza:

- I. Ingreso corriente, pero cápita.
- II. Rezago educativo promedio en el hogar.
- III. Acceso a los servicios de salud.
- IV. Acceso a la seguridad social.
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa.
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa.
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- VIII. Grado de cohesión social.
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

A continuación, describirnos brevemente los indicadores relacionados con la pobreza basada en la óptica de bienestar, posteriormente los del área de derechos y, finalmente se analizarán los dos últimos indicadores, relacionados a la dimensión territorial.

Dimensión del bienestar.

Ingreso corriente per cápita.

Para determinar la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo (línea de pobreza y línea de pobreza extrema por ingresos, respectivamente), el CONEVAL adoptó los siguientes criterios específicos:

- Emplear el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano.
- Determinar las líneas a partir de los patrones observados de gasto y consumo.
- Utilizar la ENIGH como fuente de datos para la construcción de las líneas.
- Construir el ingreso a nivel del hogar y definir si es inferior al valor de las líneas de pobreza por ingresos y de pobreza extrema por ingresos, y

⁹⁴ *Ibíd*, p 33.

asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen.

- Considerar como referencia las metodologías en uso en el ámbito internacional.⁹⁵

Dimensión de derechos.

Rezago educativo.

Se considera con rezago educativo a la población que cumpla con alguno de los siguientes criterios:

- Tiene de tres a veintiún años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior).
- Tiene dieciséis años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa).
- Tiene dieciséis años o más, nació a entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).⁹⁶

Acceso a los servicios de salud.

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando:

- No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.⁹⁷

Acceso a la seguridad social.

Una persona se considera con pobreza por carencia de seguridad social:

- En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la LSS

⁹⁵ CONEVAL, O cita, p 45

⁹⁶ Ibíd, p 49-50.

⁹⁷ Ibíd, p 50-51.

(o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).

- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).
- La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.⁹⁸

Calidad y espacios de la vivienda.

Se considera como factor de pobreza por carencia en la calidad y espacios de la vivienda, cuando la persona despiden en una vivienda que presente al menos una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

⁹⁸ *Ibíd*, p 53-54.

Acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Se considera como persona en condición de pobreza por carencia de servicios, a las personas que residen en una vivienda que presente al menos una de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.⁹⁹

Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Una persona en situación de pobreza, por carencia de acceso a la alimentación de calidad y nutritiva, cuando:

- Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos.

Dimensión territorial.

Enseguida, pasaremos al área territorial, dentro de la cual tendremos dos indicadores: cohesión social y acceso a carretera pavimentada.

Cohesión social.

El grado de cohesión social se mide de acuerdo a la comunidad específica de la población estudiada. A nivel estatal y municipal se consideran cuatro indicadores:

- La desigualdad económica (coeficiente de Gini).
- La razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable.
- La polarización social.

⁹⁹ Ibíd, p 56-57.

- Las redes sociales¹⁰⁰ (éste solo se medirá a nivel estatal).¹⁰¹

Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

El grado de accesibilidad a carretera pavimentada se elaboró con los siguientes elementos:

- Red de carreteras: es importante considerar la distribución de la red vial, así como su calidad. Dado que las condiciones de la infraestructura vial no son homogéneas en todo el territorio nacional, la proximidad de una localidad a una carretera pavimentada no implica directamente un grado de accesibilidad eficiente para su población; muchos tramos de la Red Nacional de Caminos son de poca longitud, a mitad de la sierra y sin una continuidad que facilite la conexión a carreteras de mayor calidad.
- Pendiente del terreno: para identificar la accesibilidad se debe también considerar la dificultad de movimiento hacia las carreteras, considerando que el territorio es tridimensional. La mejor manera de analizar esta complejidad del terreno es mediante las pendientes de terreno, expresadas en grados.
- Características ambientales, como uso de suelo, vegetación y cuerpos de agua: bajo ciertas condiciones naturales éstas se convierten en barreras para la accesibilidad vehicular o a pie a la carretera pavimentada.
- Identificación de la localidad: se tomará su coordenada geográfica de origen para estimar la accesibilidad a las carreteras pavimentadas (destino), y el número de habitantes.
- Disponibilidad de transporte público: es importante la existencia de este tipo de transporte que facilita el traslado de la población.
- Tiempo de desplazamiento a los centros de servicio (salud, educación, abasto, etcétera), los cuales están ubicados en localidades de 15 mil o más habitantes. Dicho periodo es un rasgo importante de la accesibilidad,

¹⁰⁰ Las redes sociales son pequeños sistemas dinámicos, autodenominados redes sociales, que funcionan como nuevos aparatos reguladores de los conflictos, tensiones y acuerdos entre individuos y grupos minoritarios.

¹⁰¹ *Ibíd*, p 61.

en tanto que dichas localidades están conectadas por la Red Nacional de Caminos.¹⁰²

Capítulo 2.

Neoliberalismo.

En este capítulo trataré de seguir el camino del movimiento neoliberal, pasando por el coloquio Lipoma y ~~pasando~~ por los acuerdos Breton Woods, hasta llegar al Consenso de Washington. Comenzaré por plantear lo que quiere decir el

¹⁰² *Ibíd*, p 62.

neoliberalismo, dejando a un lado su significado etimológico, para ir más bien a lo que es en esencia.

Etimología del neoliberalismo.

Tratando de seguir la misma línea de Jesús Silva-Erzo Márquez, en “Las esferas de la democracia,”¹⁰³ trataré de explicar por qué no basta la definición etimológica de una palabra, al momento de entender un concepto.

Al estudiar un tema, por lo general, primero tenemos que comprender el origen etimológico del nombre del mismo. Lo anterior nos lleva a una simplificación necesaria para un acercamiento a la idea que estaremos trabajando. Sin embargo, eso es sólo un comienzo. Si nos quedamos únicamente con el significado etimológico que le damos al concepto, caemos en un simplismo que en ocasiones no refleja el sentido real de lo que estamos tratando de entender.

El párrafo anterior parece ser muy obvio e incluso innecesario. Sin embargo, en el debate académico, hay quienes argumentan sobre cierto tema, partiendo del sentido personal que le atribuyen al concepto, recurriendo a una interpretación subjetiva (ignorando el contexto que engendró el concepto) del significado etimológico.

Partiendo de lo anterior, solo diré que el neoliberalismo es un concepto que está muy alejado de su etimología: nuevo liberalismo.

Causas económicas y sociales del movimiento neoliberal.

Los años treinta del siglo XX suele ser identificado con la Gran Depresión. En estos años, se origina el movimiento llamado neoliberal. Ya venía gestándose desde antes, pero “*se concretó como reacción ante las consecuencias de la crisis de 1929, la Gran Depresión y lo que se dio en llamar el New Deal, como reacción ante el crecimiento simultáneo del fascismo y el comunismo.*”¹⁰⁴ El propósito fundamental era el darle validez, mediante una reforma, a los elementos liberales, que no se encontraban muy bien librados después de una serie de acontecimientos históricos que mencionaremos en las siguientes líneas. Las

¹⁰³ Silva-Herzog, Jesús. “Las esferas de la democracia.” Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 9, IFE, México, primera edición, marzo de 1996.

¹⁰⁴ Escalante Gonzalbo, Ernesto. “Historia mínima del neoliberalismo.” El Colegio de México. Madrid. 2016. p. 15.

historias de la decadencia de las ideologías liberales se pueden enumerar, a manera de breve resumen, como se verá a continuación:

Finales del siglo XIX.

En Europa, en el último tercio del siglo XIX, los factores que influenciaron el debilitamiento del liberalismo, como instrumento del capital, fueron:

- Las condiciones miserables de la clase obrera.
- La presión de movimientos socialistas, de los sindicatos.
- Resultaba insostenible el *laissez-faire*.
- Derivado de las críticas socialistas de los derechos civiles, se llegaba a la idea de que la libertad no tenía sentido si no se acompañaba de un conjunto de condiciones materiales, como la salud, la educación y un ingreso mínimo.¹⁰⁵

Principios del siglo XX.

La Primera Guerra Mundial tuvo dos consecuencias para debilitar al liberalismo:

- Los Estados implicados en la Guerra, tuvieron que intervenir en la economía, ello, con la finalidad de coordinar eficientemente la producción, distribución y la venta de toda clase de bienes. Se tuvo que regular el trabajo como nunca antes: se requirió de una enorme intervención estatal.
- A los hombres que participaron en el gran evento bélico (y a la población en general), no se les podría tener de la manera en que se les tenía anterior a la guerra, ya que habían hecho un enorme esfuerzo por su nación. Ello requería de un gasto público que se traduciría en el bienestar social.¹⁰⁶

Crisis del 1929.

La crisis del 1929 provocó una crisis ideológica y política en el pensamiento liberal. Ello se debió al:

- Desempleo masivo en Europa y Estados Unidos.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p 16.

- Algo muy importante es que ya no se trataba de que sobreviviera el liberalismo económico, más o menos puro, sino la economía de mercado.
- Por medio del gasto público, en todos los países industrializados se intentó reactivar el aparato productivo. Se enfrentó, con el pensamiento económico de John Maynard Keynes, algunas de las consecuencias más graves de la depresión, principalmente el desempleo. Eso fue lo que llevaría el nombre del New Deal en Estados Unidos, bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt.¹⁰⁷ Como ejemplo, tendríamos la construcción de obras de infraestructura (puentes, plantas hidroeléctricas, hospitales, escuelas etc.). También implicó reformas al sistema financiero y bancario con el objetivo de evitar la especulación y fraudes financieros. Una tercera característica del New Deal fue el control de los precios y el inventario, por medio de impuestos a la existencia de mercancías, con la finalidad de evitar la inflación. Se incentivó la agricultura por medio de préstamos y subvenciones, e iba encaminado a generar puestos de trabajo en el ámbito rural; evitando la migración de campesinos a la ciudad. Se crearon medidas dirigidas al sector social, como el seguro de desempleo, seguro para los ancianos; ello con la finalidad de reducir el impacto social de la crisis. Se redujo la jornada laboral, con la finalidad de atraer más trabajadores a las industrias.

Como resultado de los acontecimientos anteriores, el libre mercado se vio afectado constantemente, y con ello, el liberalismo clásico, como modelo económico y político que sustenta a la acumulación capitalista. El neoliberalismo “*es en buena medida una crítica al liberalismo clásico,*”¹⁰⁸ que tiene como objetivo presentar precisamente un modelo económico nuevo, el cual tendría que evitar las dificultades que la experiencia habría mostrado que puede sufrir la economía basada exclusivamente en los principios económicos liberales.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p 12.

Fracturas sociales, rebelión de la sociedad y neoliberalismo.

En esencia, las causas genéricas del movimiento neoliberal son, aunque pueden parecer extrañas, las fracturas sociales. A partir de estas, la sociedad se revela y obtiene, en cierto momento histórico: aumento a los salarios, horas máximas de empleabilidad, vacaciones, seguridad social, etc. Todo ello frena la expansión del capital y, ante ello, es como surge el movimiento ideológico y político para replantear la acumulación capitalista:

“una mercancía es algo que se produce para venderse en el mercado: se puede acumular, gradar, cambiar. Obviamente, ni el trabajo ni la tierra son mercancías en ese sentido. Ni la vida humana ni la naturaleza pueden ser objeto de comercio sin restricciones, por motivos morales y por motivos prácticos. Y por eso las sociedades humanas se resisten a su completa mercantilización, y piden que el poder público modere los efectos de la demanda cambiante de mano de obra, por ejemplo, y que cuide del empleo de la tierra, y los recursos naturales. Es sólo lo más simple. En general, a todo avance en el proceso de mercantilización de la vida social responde un movimiento defensivo, que resiste al desarraigo de la economía.”¹⁰⁹

Con lo anterior se intenta apuntalar la idea de que la lógica de la empresa y del hombre es la ganancia. Mientras uno intente maximizar las propias, habrá una reacción por parte del otro para recobrar lo que pierde, o para obtener aquello que ve factible.

En ese sentido es como de un lado obtenemos las concesiones del Estado para mejorar, mediante el instrumento de la norma, la vida de los trabajadores, mientras que, ante ello, obtenemos también una reacción por parte del capitalista para renegociar, de igual forma con el Estado, las condiciones que vislumbran como necesarias para seguir acumulando capital. En primer lugar, obtenemos, por ejemplo, la política social, mientras que, por el otro, el neoliberalismo manifestado en programas de ajustes estructurales.

¹⁰⁹ *Ibíd*, p 231.

Origen del movimiento neoliberal.

El Coloquio Lippmann.

En ese contexto, en el año de 1938, a finales del mes de agosto, se reunió en París una conferencia internacional, que tenía por objeto la presentación de libro “The Good Society”, del periodista francés Walter Lippmann. Sin embargo, el motivo de fondo era el de establecer una nueva agenda para el liberalismo.¹¹⁰

De hecho, “el libro de Lippmann comienza con el sombrío cuadro de un mundo ganado por el estatismo, el imperialismo, el proteccionismo y el colectivismo; trátase del colectivismo explícito del totalitarismo o del colectivismo gradual de la sociedad democrática gangrenada por los grupos de interés, una evolución que habría exacerbado el New Deal. El liberalismo, acusado de haber degenerado en una simple doctrina del *laissez-faire*, aparece como una causa de la crisis moderna.”¹¹¹

A la reunión asistieron 84 personalidades: “*Entre los asistentes, los franceses Jacques Rueff, Louis Boudin, Raymond Aron, Ernest Mercier; los alemanes Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow; también Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, austriacos, el español José Castillejos, los estadounidenses Bruce Hopper y Walter Lippmann.*”¹¹²

Lo que éstos pensadores debieron plantear en dicha conferencia, conocida posteriormente como el Coloquio Lippmann, fue la manera en que se podía defender al mercado, de entender al mecanismo de precios como única forma de organizar la economía de manera eficiente. También se trataba de defender al Estado de Derecho: “*leyes estables, principios generales, inalterables, y un sistema representativo.*”¹¹³ De igual manera se podría concebir en esta ideología cierto nivel de seguridad social por medio del financiamiento público.¹¹⁴

En ese mismo año fue cuando se bautizó con el nombre de neoliberalismo a ese movimiento. Algunos nombres que se habían propuesto fueron los siguientes:

¹¹⁰ *Ibíd*, p 17.

¹¹¹ Guillén Romo, Héctor. “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”. *economía unam* vol. 15, núm. 43, enero-abril, 2018. p. 9.

¹¹² Escalante, Ernesto, *Op cita*, p 17.

¹¹³ *Ibíd*.

¹¹⁴ *Ibíd*.

- Liberalismo de izquierda.
- Individualismo.
- Liberalismo positivo.

Se optó por neo, y no nuevo, ya que existía una corriente con ese nombre, el cual le correspondía a Hobhouse y Hill Green.¹¹⁵

“El Coloquio Lippmann concluyó con la declaración de la creación de un Centro internacional de estudios para la renovación del liberalismo cuya sede se instalaría en París, centro que sería concebido como una sociedad intelectual internacional con sesiones regulares en diferentes países.”¹¹⁶

Sociedad Mont Pélerin.

Friedreich Hayek, junto con Wilhelm Röpke, en abril del el año 1947, fundó la sociedad Mont Pélerin, Esta asociación *“debe su nombre al lugar que la vio nacer: el Mont-Pèlerin, en las orillas del lago de Ginebra cerca de Vevey, Suiza”*.¹¹⁷

Esta sociedad, en realidad surge como una prolongación de la iniciativa del Coloquio de Lippmann, del año 1938, la cual vio frustradas sus intenciones de continuar debido a la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁸

La SMP, inicia con el objetivo de reunir a los oponentes intelectuales del socialismo y, además de que compartían su oposición a la tendencia de la intervención del Estado en la economía y la sociedad. Hayek es considerado como el fundador del movimiento neoliberal, sin embargo, *“el marco general del neoliberalismo surgió en la década de 1930 antes de que Hayek tomara la dirección del movimiento, en 1947 en Vevey, Suiza.”¹¹⁹*

De hecho, es en el coloquio de Lippmann, en dónde ya estaba presente Hayek (en su condición, estaba muy lejos de ser el líder intelectual), fue solo un miembro más. Pese a que ya contaba con un gran prestigio científico, además de ser anti socialista, permanecía a la sombra de su maestro Mises.¹²⁰ Sus

¹¹⁵ Ibíd.

¹¹⁶Guillén, Héctor, Op cita, p 23.

¹¹⁷ Ibíd.

¹¹⁸ Ibíd.

¹¹⁹ Ibíd, p 7.

¹²⁰ Ibíd, p 20.

intervenciones no aparecían en los documentos u actas, cosa que tuvo que ver con factores lingüísticos. Hayek y Mises eran opacados por personajes como Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke y Walter Lippmann.¹²¹

Algunas características de la sociedad Mont Pélerin.

Citaremos algunas características generales de lo que significó la sociedad Mont Pélerin en distintos ámbitos:

‘La Sociedad Mont-Pèlerin nunca ha publicado tratados o se ha vinculado a ningún partido político, ni ha tratado de influir en la opinión pública o los responsables políticos directamente, sino que ha operado en la primera etapa de la producción intelectual, promoviendo la discusión académica y los contactos entre sus miembros. La tarea de convertir las teorías en documentos de trabajo y propuestas de reforma ha sido responsabilidad de un buen número de think-tanks defensores del libre mercado en varios países, muchos de cuyos líderes y economistas han sido miembros de la Sociedad. El think-tanks de libre mercado más antiguo de Estados Unidos es la Fundación para la Educación Económica, fundada en 1946, que, estuvo representada en la primera reunión de la Sociedad’. Los think-tanks son organizaciones que se presentan naturalmente como foros de reflexión pero que deben ser aprehendidos como vectores privilegiados del activismo político de algunos intelectuales que pretenden influenciar el campo económico y político. Se trata de una red poderosa de agrupaciones de intelectuales que en cada país preparan a la opinión pública (pero sobre todo a las elites sociales) a las transformaciones económicas y sociales (las denominadas reformas) que juzgan necesarias. En materia de think-tanks Hayek será un pionero habiendo creado en Londres en 1955 el Instituto of Economic Affairs.

¹²¹ Ibid.

*Aunque el programa de actividades pretendía federar, las divergencias en el seno de la Sociedad comenzaron con la cuestión del nombre: “Hayek propuso el nombre de ‘Sociedad Acton-Tocqueville como homenaje a los liberales decimonónicos lord Acton y Alexis de Tocqueville. Algunos participantes en la conferencia propusieron otros nombres (Adam Smith, Edmund Burke), mientras que Friedman era de la opinión de que el nombre de la sociedad debía hacer referencia a sus principios y no a personas concretas. Tras una discusión que no condujo a ninguna parte, el economista alemán Karl Brandt, profesor en la Universidad de Stanford después de huir la Alemania nazi en la década de 1930, propuso el nombre neutro desde el punto de vista geográfico”.*¹²²

Una característica del primer coloquio de la Sociedad Mont Pélerin, en 1947, respecto al Coloquio Lippmann, fue la entrada con fuerza de la Escuela de Chicago, ello, debido a los vínculos de Hayek con el director de esa institución académica.

Neoliberalismo.

El neoliberalismo se puede dividir en dos áreas: por un lado es un programa intelectual, el cual se caracteriza por *“un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, a los que no es difícil identificar.”*¹²³

Por el otro lado el neoliberalismo implica un programa político, esto quiere decir que también consta de un conjunto de leyes, de instituciones influenciadas por dicha ideología, al igual que de criterios de política económica, fiscal; cuyo objetivo es muy ubicable y dramático: frenar el colectivismo en aspectos concretos; como sería un ejemplo, el ataque al sindicalismo.

En este sentido podemos ver claramente en las ideas anteriores que el Estado ha de jugar un papel importante para la economía neoliberal, ya que, sin este, es imposible el éxito de dicha doctrina. El Estado debe de manifestar *“un*

¹²² *Ibíd*, pp 23-24.

¹²³ Escalante, Ernesto. *Op cita*, p 11.

*intervencionismo liberal”, un “liberalismo constructor”, un dirigismo de Estado que convendría distinguir del colectivismo y del planismo. El intervencionismo liberal tiene por finalidad restablecer sin cesar las condiciones de la libre competencia amenazada por lógicas sociales que tienden a detenerla”.*¹²⁴

De ese programa político han surgido estrategias o proyectos para casi cualquier ámbito: *“hay una idea neoliberal de la economía, que es acaso lo más conocido, pero hay también una idea neoliberal de la educación, de la atención médica y la administración pública, del desarrollo tecnológico, una idea del derecho y de la política.”*¹²⁵

Los autores neoliberales convergen y difieren en diversos elementos, sin embargo, *“en lo más elemental, los identifica el propósito de restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo veinte.”*¹²⁶

Entre sus propuestas podemos ver una línea básica que puede resumirse en los siguientes principios:

- El mercado no es un hecho natural.¹²⁷ Por ello, algo muy importante es que el Estado tiene que generar las condiciones óptimas para la existencia y el buen funcionamiento del mercado, es decir que, a diferencia de la concepción laxa del neoliberalismo, este último busca darle una orientación distinta al Estado, y no reducirlo.¹²⁸ Ante todo se tiene que fortalecer, pues tiene que proteger al mercado.¹²⁹
- Desconfianza de la democracia para mantener la libertad individual, que las encuentran, en cambio, en el mercado, el cual lo ubican como sinónimo de libertad.¹³⁰ La libertad política -que en el pensamiento liberal antecedió a las libertades económicas- había traído por consecuencia los derechos sociales que golpeaban al mercado, esto quiere decir que la

¹²⁴ Guillén, Héctor. Op cita, p 13.

¹²⁵ Escalante, Ernesto. Op cita, p 11.

¹²⁶ *Ibíd.*

¹²⁷ *Ibíd.*, p12.

¹²⁸ *Ibíd.*, p 12.

¹²⁹ Esta explicación, junto con la historia del neoliberalismo se puede confrontar en este video, ubicado en YouTube, en el siguiente link: <https://youtu.be/UYJlj2d3bdY>

¹³⁰ Escalante, Ernesto. Op cita, p 13.

sociedad se defendía de éste y, entonces, habría que subordinar las libertades económicas sobre las políticas.¹³¹

- La superioridad técnica, moral y lógica de lo privado sobre lo público. Se suponía que lo privado siempre es más eficiente y que lo público, tiende a la corrupción, a la ventaja sobre los intereses individuales.¹³²

Implicación de las ideas neoliberales.

La traducción operativa del neoliberalismo, o su posible concreción era:

- Privatización de activos públicos: empresas, tierras, servicios; liberalización del comercio internacional.
- Liberalización del mercado financiero y del movimiento global de capitales.
- Introducción de mecanismos de mercado o criterios empresariales para hacer más eficientes los servicios públicos.
- Un impulso sistemático hacia la reducción de impuestos y la reducción del gasto público, del déficit, de la inflación.¹³³

Acuerdos Breton Woods.

Los programas de ajuste estructural (PAE) son los encargados de elaborar políticas económicas para combatir los problemas heredados de una recesión. Como todas las economías experimentan ciclos de crecimiento, estancamiento o crisis; tarde que temprano tienen que recurrir a los PAE.¹³⁴

Las economías latinoamericanas, por estar íntimamente ligadas al curso de la economía mundial, han de adoptar conjuntamente con otros países involucrados, para superar tales fases de estancamiento, los PAE.

“Uno de los primeros programas de ajuste estructural adoptado por algunos países de la región [latinoamericana] fueron los Acuerdos Breton Woods... entre el 1 y el 22 de julio de 1944, después de la Segunda Guerra Mundial.”¹³⁵

¹³¹ <https://youtu.be/UYJlj2d3bdY>

¹³² Escalante, Ernesto. Op cita, p 13.

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ Martínez Rangel, Rubí, Soto Reyes Garmendia, Ernesto. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura. 2012. p. 36

¹³⁵ *Ibíd.*

En este contexto, la economía requería de un nuevo orden internacional, cuyo objetivo habría de ser el de mejorar la situación de las economías dañadas por el conflicto bélico, principalmente, la reconstrucción de Europa, lo cual implicaba problemas monetarios y financieros; y cuya principal amenaza era la falta de liquidez. Ello requería de políticas económicas para el desarrollo, priorizando en las políticas de estabilización.¹³⁶

Al Breton Woods asistieron 44 países.¹³⁷ Los trabajos se distribuyeron en tres comisiones: la primera fue encabezada por Harry White, de Estados Unidos. En esta se estudió y propuso el Fondo Monetario Internacional (FMI). De la segunda comisión emanó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). Dicha comisión fue encabezada por John Maynard Keynes, del Reino Unido. Finalmente, la tercera comisión estudio otros instrumentos de cooperación internacional. La encabezó el Secretario de Hacienda de México: Eduardo Suárez.¹³⁸

44 países participantes y tres comisiones en el Breton Woods. *“Sin embargo, dos estrategias predominaban en ese momento, la británica y la estadounidense, siendo esta última la de mayor influencia entre los países asistentes.”*¹³⁹ La estrategia norteamericana se impuso. El dólar ~~el dólar~~ se estableció como patrón de cambio, ya que el territorio norteamericano y su aparato productivo no estaban tan dañados. Además, Estados Unidos era el principal acreedor de los países que perdieron la guerra y, como certeza para su estabilidad, poseía la bomba atómica.¹⁴⁰

Organismos Breton Woods.

En los acuerdos Breton Woods se planteó la creación de dos organismos que serían los encargados de elaborar las propuestas de políticas económicas para impulsar el crecimiento económico y resolver los problemas surgidos en una recesión: el Fondo Monetario internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).¹⁴¹

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ Tello, Carlos. “Estado y desarrollo en México 1920 2006”. UNAM. México. 2007. p. 284.

¹³⁹ Martínez Rangel, Rubí, *Op cita*, p 36.

¹⁴⁰ Martínez Rangel, Rubí. *Op cita*, p 37.

¹⁴¹ *Ibíd.*

FMI: *“organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas que desempeña tres clases de funciones interrelacionadas: establece las normas del sistema monetario internacional, presta atención financiera en determinados casos a los países miembros, y actúa como órgano consultivo con los Gobiernos.”*¹⁴²

BM: tiene el propósito de ayudar, mediante préstamos, a la reconstrucción y al fomento (desarrollo) de los territorios de los países miembros. Por un lado, impulsa la reconstrucción de los países afectados y, por el otro, ayudar para que los países subdesarrollados, alcancen el desarrollo, mediante la asistencia y el financiamiento económico para proyectos de desarrollo.¹⁴³

La sede de ambos organismos se estableció en Washington, y *“las políticas económicas promovidas por Breton Woods se instauraron con éxito a finales de la década de 1940 y principios de 1950.”*¹⁴⁴

Desarrollo, estabilidad financiera internacional y Liberalización del comercio. Estás eran las premisas de las que partieron el Breton Woods.

Sustitución de importaciones.

El modelo de Sustitución de Importaciones fue una política económica promovida desde la CEPAL, dirigida para los países de América Latina y el Caribe.¹⁴⁵ *“Tuvo su origen en las restricciones a la llegada de manufacturas externas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, vacío que tuvo que llenarse con productos fabricados en el ámbito regional.”*¹⁴⁶ Este modelo se puede dividir en dos periodos: el primero que va de 1950 a 1964, y el segundo, de 1965 a 1982.

En el primero se implementaron políticas económicas de desarrollo y se buscó crear un mercado común latinoamericano:

“Era necesario que el Estado adoptara medidas tendientes a estimular la inversión y orientar las actividades productivas. Instrumentos centrales para esos fines eran la inversión pública;

¹⁴² *Ibíd*, p 38.

¹⁴³ *Ibíd*, p 37.

¹⁴⁴ *Ibíd*, p 38.

¹⁴⁵ *Ibíd*, p 39.

¹⁴⁶ CEPAL, *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, p. 31.

el sistema impositivo, que incluía aranceles a la importación; la política cambiaria; el control de los precios, y diversas medidas de regulación. Estas herramientas debían formar parte de un programa coherente, encaminado a incrementar los factores de producción y la productividad en todas las áreas, particularmente en las de exportación y en la industria manufacturera que producía para el mercado interno. Con ello se perseguía un doble fin: aumentar la capacidad de importar –en particular bienes de capital– y acelerar la generación de empleo.”¹⁴⁷

El segundo periodo del modelo de Sustitución de Importaciones, que va del año 1965, a 1982:

“Políticas altamente proteccionistas y el hecho de que las técnicas utilizadas habían sido concebidas, en general, para mercados más grandes que los de la región. Al favorecer la constitución de estructuras monopólicas u oligopólicas, ello había impedido, a su vez, actividades competitivas en el plano internacional, pues como se decía en la CEPAL, una industria que necesitaba un elevado margen de protección para subsistir no podía competir en el extranjero”¹⁴⁸

Crisis de la deuda.

Para la década de los ochentas, la región latinoamericana entraría en un desequilibrio macroeconómico,¹⁴⁹ que se caracterizaría por una apreciación del dólar norteamericano, una contracción de los mercados para las exportaciones no tradicionales, y un colapso de las exportaciones de materias primas.¹⁵⁰ Estas condiciones habían sido la causa del crecimiento económico de los años

¹⁴⁷ Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, p 33

¹⁴⁸ Ramón Tamames, “Estructura económica internacional.” Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 129-130.

¹⁴⁹ El texto citado de Martínez y Soto puede dar un panorama más amplio del contexto de la crisis

¹⁵⁰ Martínez Rangel, Rubí, Soto Reyes Garmendia. Op cita, p 41.

anteriores, pero se convirtieron en los obstáculos para que la economía siguiera creciendo.¹⁵¹

A lo anterior, al hecho de que la economía de México entrara en recesión, se le puede considerar como uno de los detonantes de la crisis de la deuda. Cuando México se quedó sin reservas, en 1982, no podía obtener más préstamos; razón por la cual declaró la moratoria de su deuda.

El segundo factor para dicha crisis, fue que el dólar estadounidense se apreció, como resultado de la crisis petrolera de inicios de la década.¹⁵² La inflación que provocó la crisis del petróleo llevó a Estados Unidos a adoptar políticas altamente restrictivas¹⁵³ *“Las autoridades de Estados Unidos consideran que para evitar la inflación, hay que restringir el incremento de la masa monetaria en circulación y aumentar el precio del dinero (del dólar) mediante la subida de tipos de interés”*.¹⁵⁴

El modelo económico de la mayoría de los países de América Latina había fracasado hacia finales de 1980. La sustitución de importaciones, propuesta por la CEPAL, como modelo de crecimiento económico, junto con el rechazo hacia el capital extranjero, que tenía su justificación en la teoría de la dependencia, se tradujeron en una inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa.

El escenario se podía entender como *“altos déficit público, mercados financieros reprimidos, mercados cambiarios artificialmente controlados, mercados de bienes cerrados a la competencia mundial, restricciones a la inversión extranjera, empresas estatales ineficientes, rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos. La relación entre este modelo de gestión económica y la recesión generalizada, la alta inflación y los problemas de la balanza de pagos, no eran ya motivo de debate. Era evidente para toda mente sensata.”*¹⁵⁵

El Consenso de Washington.

Para combatir esta situación, de debía encontrar un modelo económico estable, abierto y liberalizado. En 1989 se concretó el Consenso de Washington, que

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p 43

incluía una serie de medidas que se cristalizarían en un programa de ajuste estructural. Las reformas debían basarse en una lógica de mercado, “*caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica*”.¹⁵⁶

La apertura económica. Tenía la finalidad de facilitar el comercio internacional entre los países que se encontraban en vías de desarrollo y los desarrollados, mediante una serie de medidas que tendrían por objetivo impulsar el crecimiento económico en la región.¹⁵⁷

La disciplina macroeconómica. Buscaba la estabilidad macroeconómica mediante el control de las finanzas públicas de Estado, cuya finalidad sería obtener efectos positivos en lo económico político y social.¹⁵⁸

John Williamson, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de Economía, presentó, en esta institución (en noviembre de 1989, en la conferencia que se conocería como *¿Latín American Adjustment: How Much Has Happened?*), un resumen sobre lo que a su parecer eran las principales reformas que en Washington se requerían para volver a establecer el crecimiento económico en América Latina.

Además, participaron otros destacados economistas, incluyendo algunos representantes de los organismos internacionales. Todos llegaron a un consenso sobre los diez instrumentos de política económica que Williamson presentó en su trabajo, como objetivos prioritarios que los estados latinoamericanos deberían de tener para retomar el crecimiento económico, y salir del atolladero en que se encontraban. Este fue el origen del llamado Consenso de Washington. John Williamson lo nombró así.¹⁵⁹

Tanto en Bretton Woods, como en el Consenso de Washington surgieron dos programas de ajuste estructural, para remediar los efectos de la crisis de la deuda.

Antecedentes del CW.

El Consenso de Washington fue diseñado para la región latinoamericana, sin embargo, con el tiempo, se fue haciendo aplicable para cualquier región del resto

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ *Ibíd.*

del mundo. Además, parte de los puntos o reformas que incluía dicho programa, ya se había aplicado con anterioridad, sólo que en países industrializados, y siendo ellos, miembros de la OCDE.¹⁶⁰

Fundamento del CW.

El programa de ajuste estructural que emanó del Consenso de Washington tenía como base la teoría neoclásica y el modelo ideológico y político del neoliberalismo. En él, el sector privado y Estado, en su función regulatoria, son los protagonistas en las actividades económicas. Su conjunción debería de traer consigo la estabilidad económica que debería presentarse después de la crisis de la deuda.¹⁶¹

Los organismos internacionales, junto con el sector privado serían el fuste de dónde emanarían los recursos económicos para impulsar crecimiento económico en el nuevo modelo. Por ello, las reformas en política económica tendrían dos funciones: por un lado, cubrir las exigencias de los Estados latinoamericanos, pero, además, darles certeza a las inversiones privadas capitalistas.¹⁶²

Los diez puntos del Consenso de Washington.

Los diez puntos, o la agenda del Consenso de Washington tenían las siguientes características o reformas en política económica:

1. Disciplina fiscal: en la conferencia prevalecía la opinión de que los déficit fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas, por ello las exportaciones habían experimentado una contracción en la década de 1980, debido principalmente a los altos déficit presupuestarios derivados de la política proteccionista.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² Martínez Rangel, Rubí, *Op cita*, p 43.

2. Reordenación de las prioridades del gasto público: tal reordenación se llevaría a cabo a partir del recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros perjudicados, debido a que la asignación de esos recursos se consideraba un despilfarro, la eliminación paulatina de las subvenciones permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
3. Reforma fiscal: según las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía emprenderse para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. De esta manera, tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.
4. Liberalización financiera: en la conferencia prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno es que los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado. El objetivo de esto es evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios. El otro principio es que los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales y, según algunos, para incrementar el ahorro. Por otro lado, Williamson opinaba que los tipos de interés deberían ser positivos, pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la amenaza de una explosión de la deuda pública.
5. Tipo de cambio competitivo: se consideraba como un prerrequisito para el crecimiento basado en las exportaciones. Un tipo de cambio competitivo brindaría seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación. Según el Consenso de Washington, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era necesaria para la recuperación de América Latina.
6. Liberalización del comercio: era el complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. El Consenso de Washington considera que el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería

reemplazarse sin tardanza por aranceles. Asimismo, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.

7. Liberalización de la inversión extranjera directa: un complemento más de la política orientada al exterior. Se contemplaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones. Por otro lado, existen dos opiniones que se contraponen: la primera se manifiesta a favor de la inversión extranjera por medio de los denominados *swaps*, los cuales funcionan como una especie de “trueque”, es decir, la inversión extranjera invierte en obligaciones del Estado, de esta manera se evita recurrir al financiamiento externo, por lo tanto, no se incrementa la deuda externa. Mientras que la segunda opinión considera que los “trueques” aumentan el déficit fiscal, pues provocan un fuerte aumento en la deuda pública interna.
8. Privatizaciones: lo que se pretendía con esta reforma era aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; una vez iniciado este proceso se liberarían una gran cantidad de recursos que a su vez se destinarían a áreas de carácter social. Esta reforma se convirtió en una política fuertemente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como una medida para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.
9. Desregulación: los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Reagan y Carter, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contienen una serie de regulaciones que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación está vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada

de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.

10. Derechos de propiedad: con esta política el CW pretendía crear derechos de propiedad bien asegurados, pues constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.¹⁶³

Capítulo 3.

Implantación de medidas neoliberales en México.

Al menos, en México, el modelo neoliberal tubo dos momentos. El primero se ubica en el sexenio Miguel de la Madrid. El segundo, con la puesta en práctica del Consenso de Washington, ya en la década del noventa. Aunque el neoliberalismo comenzó en Chile, de la época de Augusto Pinochet, y de las dictaduras militares del Cono sur.¹⁶⁴ Cómo se vio anteriormente, con la crisis de la deuda de México, que comenzó en 1982, el modelo se generalizó a toda América Latina.¹⁶⁵ A partir de 1983, se inició el camino hacia el modelo neoliberal. “*Un modelo de economía abierta, orientado hacia fuera, caracterizado por la conversión de la exportación de manufacturas en el eje del patrón de acumulación.*”¹⁶⁶

El camino hacia el nuevo modelo siguió dos caminos, en diferentes partes de Latinoamérica. En un lado se encuentran los países de Sudamérica en los cuales se marcó una reprivatización de la economía; mientras que otros países de América central, dentro de los cuales está México, se convirtieron en

¹⁶³ *Ibíd*, p 43

¹⁶⁴ Guillén, Arturo. “*México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington.*” ... p 58. *Ibíd*.

¹⁶⁵ *Ibíd*.

¹⁶⁶ *Ibíd*.

plataformas de exportación hacia los Estados Unidos, por medio de maquiladoras.

De 1983 a 1987 la política de ajuste fue ineficaz para controlar los desequilibrios de la economía de México. La inflación se disparó a 150%. El empleo y la producción no alcanzaron los niveles anteriores a la crisis. El PIB real se contrajo 0.03% en términos reales, mientras que el PIB per cápita decreció 1.9%.¹⁶⁷

México se adhirió a las políticas del Consenso de Washington en el transcurso de la década de los noventa,¹⁶⁸ El consenso de Washington no fue solo una cuestión de política económica, también era “*un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina.*”¹⁶⁹

El Consenso de Washington significó una estrategia doble:¹⁷⁰

- Una continuidad de las políticas constructoristas al estilo del FMI.
- Una crítica y ruptura respecto de las políticas antinflacionarias monetaristas.¹⁷¹

En general, se trató de detener la inflación inercial, ahí como de insertar a México y los demás países de América Latina en el mercado internacional del capital.¹⁷²

En México, la estrategia se aplicó en tres momentos sucesivos¹⁷³:

1. El Pacto (1987). Fue un programa de estabilización diseñado por el equipo de Carlos Salinas de Gortari, cuando era secretario de Programación y Presupuesto. Consistía en la concertación de precios y salarios, pero principalmente el del tipo de cambio, con la finalidad de reducir la inflación.
2. Renegociación de la deuda externa. Fue prácticamente lo prometido que hizo Carlos Salinas de Gortari, cuando llegó a la presidencia, en 1989. Con base en el Plan Brady, se renegó la deuda externa, por lo cual se

¹⁶⁷ *Ibíd*, p 60.

¹⁶⁸ *Ibíd*, p 57.

¹⁶⁹ *Ibíd*.

¹⁷⁰ *Ibíd*.

¹⁷¹ *Ibíd*.

¹⁷² *Ibíd*.

¹⁷³ *Ibíd*, p 61.

redujo ésta y además se aligeró el pago de intereses. Implicó la apertura de cuenta de capitales, el control de la inflación y el ahorro externo.

3. La tercera fase tiene como característica principal la firma del TLCAN. Éste fue el broche de oro que consolidó este modelo económico, y entro en vigor en 1994. *“Se trató de un acuerdo entre gobiernos y grupos empresariales oligopólicos que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y zonas de operación e influencia, así como para maximizar sus beneficios”*.¹⁷⁴

Consecuencias de la implementación del Consenso de Washington en México.

El crecimiento económico en el modelo neoliberal.

Pese a lo que se esperaba del modelo neoliberal, el crecimiento económico no se ha visto paralelo a esta vertiente de la teoría neoclásica. La teoría del derrame prometía que una vez que las cúpulas más altas de la economía incrementarían sus ganancias, estas últimas iban a descender gradualmente hasta las clases más bajas de la sociedad. En este apartado veremos cómo la concentración de la riqueza no se ha dado en un contexto del crecimiento económico anhelado. Además, el poco crecimiento experimentado en nuestro país, no ha coexistido con una distribución de la riqueza, por vía del mercado, incluso tampoco por vía de la redistribución mediante una política fiscal. A continuación, analizaremos algunas consecuencias de la implementación del modelo neoliberal en nuestro país.

En la siguiente tabla podemos ver la tasa promedio de crecimiento económico de 1934 a 2012.

Tabla 2. Tasa media del crecimiento real del PIB.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

Fuente: Tabla extraída de Arturo Guillén¹⁷⁵

Presidente	Sexenio	Tasa
Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940	4,52
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	6,15
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	5,78
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	6,42
Adolfo López Mateos	1958-1964	6,73
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	6,75
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	6,13
José López Portillo	1976-1982	6,51
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	0,18
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	3,91
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	3,39
Vicente Fox Quesada	2000-2006	2,32
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	1,47

Se puede ver que a partir de 1982 el crecimiento económico, que en promedio era de 6.5% anual antes de ese año, decreció significativamente. Esto, debido a la crisis de la deuda. Las estrategias para salir de ella, antes de la puesta en marcha del Consenso de Washington no provocaron una mejoría. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se incrementó la tasa media de crecimiento del PIB, sin embargo, en los dos sexenios siguientes hubo nuevamente una disminución del PIB real.

Con todo y el TLCAN en acción, el crecimiento económico de las décadas siguientes a las medidas neoliberales, no ha alcanzado una tasa media de crecimiento similar a la que existió en el periodo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p 64.

Crecimiento desigual.

Desigualdad de los ingresos.

La política monetaria y cambiaria, forman parte del componente duro del modelo neoliberal. El nivel de ambas es determinante para el crecimiento interno de las economías.¹⁷⁶ El tipo de cambio nominal es el factor que determina el nivel de los precios, y con ello el de los salarios reales, de lo cual deriva la tasa de ganancia de las empresas. Lo anterior es lo que se conoce como la distribución del ingreso.¹⁷⁷

Por una parte, *“Cuando la moneda se sobrevalúa, el crecimiento económico se desacelera, y a la inversa, cuando la sobrevaluación se reduce o la moneda se subvalúa, se estimula el crecimiento.”*¹⁷⁸

En otras palabras, cuando el peso se devalúa frente al dólar, los precios de las mercancías nacionales se hacen más competitivos en el extranjero, pues para el portador de la divisa le alcanza para más productos que tengan su valor en pesos mexicanos. Sin embargo, las importaciones naturalmente se encarecen. Una economía puramente exportadora experimentaría un exceso de demanda de las mercancías producidas en su territorio, pero, en algún momento de sus procesos productivos necesitará de insumos, bienes de capital o cualquier otra cosa para su producción que provenga del extranjero, la cual se tiene que pagar en dólares. Para seguir compitiendo, se tienen que reducir los costos de producción. De alguna parte de la función de producción debe de reducirse y es ahí donde entra la contracción de los salarios.

Lo anterior significa dos cosas: por un lado, mientras aumente la producción de aquellas mercancías dirigidas al mercado externo, aumenta la ganancia de la empresa. Por otro lado, los salarios de los trabajadores, al tener que ser competitivos, se reducen. Lo anterior trae como consecuencia el crecimiento de la desigualdad de rentas.

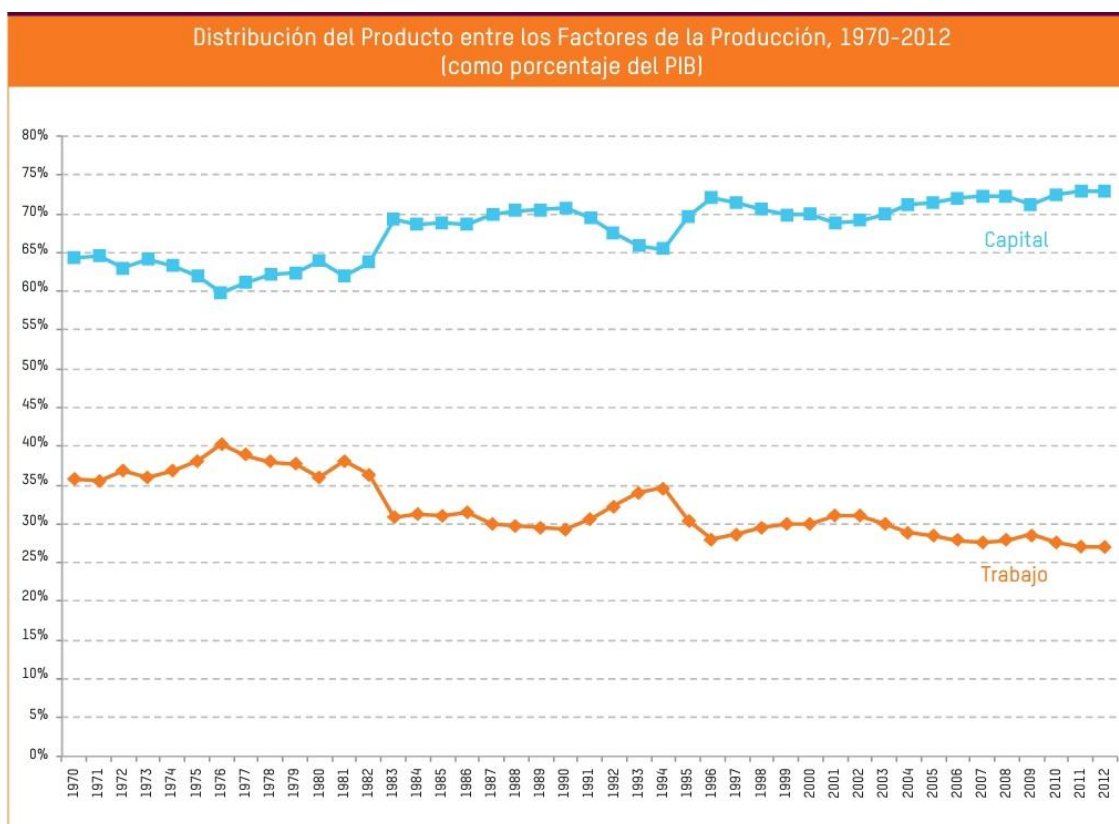
La siguiente gráfica muestra la distribución funcional del ingreso en México.

¹⁷⁶ Guillén, Arturo, Op cita, p 65.

¹⁷⁷ Ibíd, p 65-66.

¹⁷⁸ Ibíd, p 66.

Gráfica 2. Distribución del producto entre los factores de producción, México 1970-2012.



Fuente: gráfica extraída de Esquivel Hernández.¹⁷⁹

Concentración de la riqueza.

En crecimiento económico que experimentó la economía mexicana no ha sido incluyente. En el año de 1996, había 15 millonarios mexicanos con una riqueza aproximada a los 25,600 millones de dólares. para el año 2014, 16 mexicanos acumularon en total 142,900 millones de dólares. Lo anterior pudiera significar que entre los años 1996 y 2014, la riqueza de esos mexicanos paso de 1700 a 8900 millones de dólares, esto quiere decir que, en promedio, su fortuna paso a ser más del quíntuple en 20 años. Esto es demasiado, aunque se descuenta la inflación.¹⁸⁰

En este lapso de tiempo, el crecimiento ha sido del 26%, razón por la cual se deduce que la distribución de la renta se ha inclinado a favor de las elites del

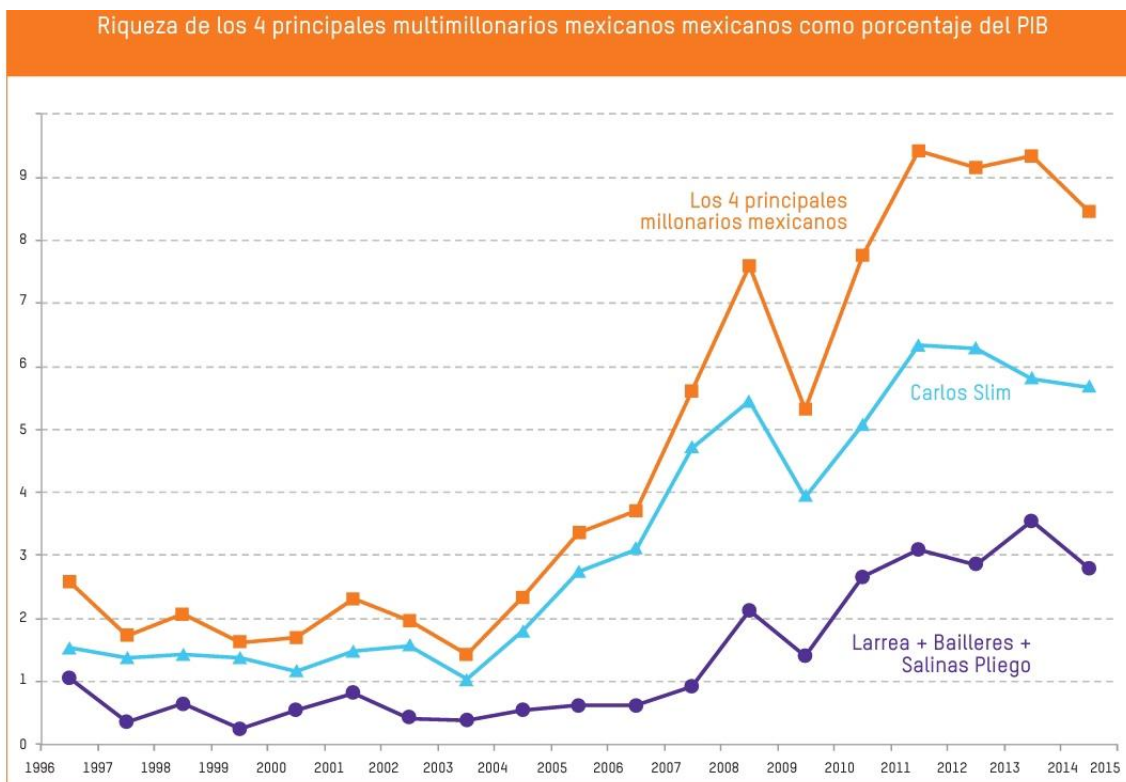
¹⁷⁹ Esquivel Hernández, Gerardo. "Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político." OXFAM. 2015, México, p 25.

¹⁸⁰ *Ibíd*, p 17-18.

capital en nuestro país. Esto es, que han ido absorbiendo mayor porcentaje del PIB nacional.

La siguiente gráfica muestra que porcentaje del PIB han ido absorbiendo los cuatro principales multimillonarios mexicanos en los últimos años, de 1996 a 2014.

Gráfica 3. Riqueza de los 4 principales multimillonarios mexicanos, como porcentaje del PIB



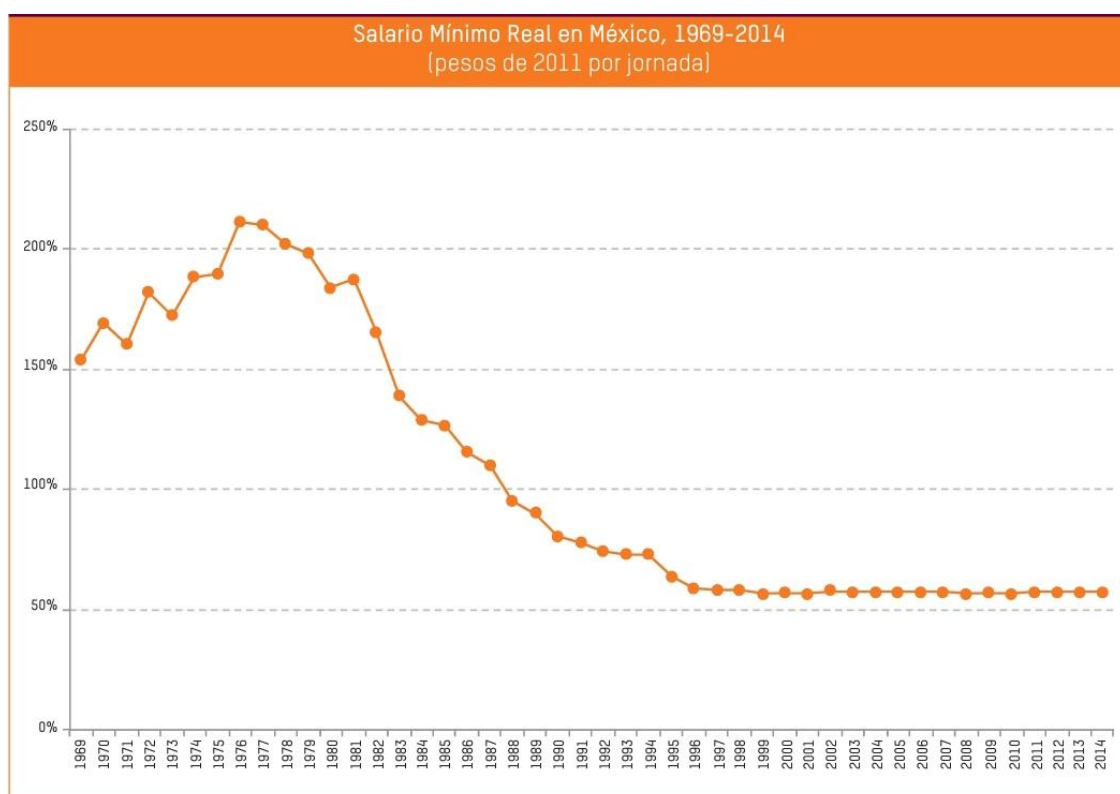
Fuente: gráfica extraída de Esquivel Hernández.¹⁸¹

A partir de estos datos podemos ver cómo se ha ido distribuyendo la riqueza entre los trabajadores y los empleadores, para los cuales la riqueza se convierte en capital. Por un lado, se observaría que, a partir de la década de los ochentas, se ha ido incrementando la parte del producto que va dirigido a la acumulación de capital, mientras que, al mismo tiempo, se ha ido reduciendo la repartición del producto entre el factor trabajo, o entre los trabajadores.

En esta gráfica que viene a continuación, observamos cómo ha ido evolucionando el salario mínimo real en México, de 1969 al año 2014.

¹⁸¹ *Ibíd*, p 18.

Gráfica 4. Salario mínimo real en México, 1969-2014.



Fuente: gráfica extraída de Esquivel Hernández.¹⁸²

Por medio de los datos anteriores, vemos cómo se ha contraído el salario mínimo real en México a partir de 1976. El salario mínimo es una estrategia para controlar la inflación de una economía.¹⁸³ Además ha traído otra constante desde la década de los setenta, hasta mediados de los noventa: el salario mínimo no se ha mantenido relacionado con el aumento general en los precios.¹⁸⁴ Esto quiere decir que conforme han transcurrido las últimas décadas, se ha ido reduciendo aquello que se podía adquirir en tiempos pasados con el salario mínimo. *“Para 2014, alcanza para poco más de la cuarta parte de lo que pudo abarcar en su punto más alto (1976).”*¹⁸⁵

Política fiscal regresiva.

La política fiscal mexicana tiene la característica de ser regresiva, esto quiere decir que no tiene la finalidad de reducir las brechas de desigualdad provocadas por una distribución desigual de la renta. En otras palabras, se graba más el

¹⁸² *Ibíd*, p 30.

¹⁸³ *Ibíd*, p 29.

¹⁸⁴ *Ibíd*.

¹⁸⁵ *Ibíd*.

consumo que la renta.¹⁸⁶ En México, el Estado obtiene, en promedio el 54% de sus ingresos por medio de impuestos a los bienes y servicios, lo que incluye el consumo e impuestos especiales. En los países de la OCDE, el promedio de impuestos por esta vía alcanza solo el 32.5%.¹⁸⁷ Esto quiere decir que se privilegia fiscalmente a las élites mediante una reducción de los impuestos a sus rentas o ganancias, mientras que se acentúan los impuestos que provienen de los consumidores. Lo anterior significa “ *que los hogares pobres pueden terminar pagando, en forma de impuestos, más que los hogares ricos, a pesar de las exenciones en algunos productos.*”¹⁸⁸

Quienes menos ganan se ven beneficiarios por el sistema tributario nacional, que los que menos tienen, que, como acabamos de ver sin los que en conjunto sostienen más al país.

A partir de este último apartado pudiéramos tener en demasiada reflexión, puede ser un modelo neoliberal ha traído consigo infinidad de consecuencias en el aspecto socioeconómico de los mexicanos, sin embargo, nos enfocaremos en algunas características que tienen que ver con el objetivo de nuestro trabajo. Podremos tener las siguientes observaciones a partir de lo visto anteriormente. En primer lugar, hemos visto como el PIB ha ido reduciéndose a lo largo de las últimas décadas; aunque con ciertos altibajos, no ha alcanzado los niveles de la ISI. En segundo lugar, vemos que la riqueza se ha ido concentrando en las élites económicas de nuestro país, o sea, han ido absorbiendo mayor porcentaje del PIB. En el año 2014, el 9% del PIB se concentraba en manos de 4 mexicanos, lo cual equivale a una tercera parte de los ingresos del 20% de la población más pobre.¹⁸⁹ Es tercer lugar, vemos cómo ha ido decreciendo la capacidad adquisitiva de una gran parte de la población mexicana, especialmente la más pobre.

¹⁸⁶ *Ibíd*, p 22.

¹⁸⁷ *Ibíd*.

¹⁸⁸ *Ibíd*.

¹⁸⁹ *Ibíd*, p 19.

Políticas sociales de combate a la pobreza.

Cómo se mencionó anteriormente, en la década de los ochentas, para ser preciso a mediados, en lo que fue el entramado de una crisis económica muy fuerte, México dio un giro a su modelo de desarrollo: un cambio en los roles del Estado y el mercado que habían prevalecido en décadas pasadas.¹⁹⁰

Lo anterior se manifestó en una reducción del Estado, por medio de la privatización empresas paraestatales, además del cambio en el anclaje del crecimiento económico; desde ese momento, se enfocó en el mercado exterior. Por ello, se liberalizaron las finanzas y el comercio.¹⁹¹ *“La élite gobernante inició una apuesta, que sigue vigente, a favor de que el conjunto de políticas asociadas al llamado Consenso de Washington lograra no solo la estabilidad macroeconómica, sino también un crecimiento de la economía y la ampliación de la demanda laboral, lo cual se traduciría en mejores niveles de bienestar para toda la población.”*¹⁹²

PRONASOL (1989- 1994).

Antecedentes.

El día en que Carlos Salinas de Gortari tomó posesión del ejecutivo federal, anunció la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa estaba orientado en dos direcciones: la primera se enfocaba en contrarrestar las consecuencias sociales y económicas del proceso de ajuste estructural que venía ejecutándose desde la gestión anterior. La segunda, tenía como finalidad aminorar las tensiones políticas que derivaron del proceso electoral reciente.¹⁹³

Como resultado de la débil legitimidad política, -ocasionada por las elecciones de 1988- las características operativas, y la naturaleza del programa

¹⁹⁰ CONEVAL. “El PROGRESA -OPORTUNIDADES-PROSPERA, a 20 años de su creación”. 2019, p 34

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Acosta Díaz, Félix. “De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México”. Barataria. Revista Castellano-manchega de ciencias sociales [en línea]. 2010, (11), p 235.

se diseñaron para edificar *“una amplia base social y política que le permitiera al gobierno construir esa legitimidad y restarle espacios al avance de la izquierda mexicana, representada por el Partido de la Revolución Democrática.”*¹⁹⁴

Administración centralizada.

Lo anterior tuvo consecuencias en el curso que, del proceso post-burocrático, iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid. De hecho, *“la toma de decisiones y la implementación de los proyectos financiados por el programa... era administrado con una lógica burocrática y centralizada al más puro estilo weberiano.”*¹⁹⁵ A nivel administrativo, pese a las reformas descentralizadoras de la década de los ochentas, *“los esfuerzos por consolidar el proceso de descentralización en el país mostraron cambios durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari... las vías de otorgamiento de los beneficios, donde los recursos eran ejercidos, con un fuerte control federal, pasando por encima de las autoridades estatales y municipales, otorgando un papel más importante a los delegados estatales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a cargo del programa .”*¹⁹⁶

Sin embargo, la gestión del programa se llevaba a cabo enormemente con la participación social comunitaria, la cual se organizaba en los llamados Comités de Solidaridad. Esto hacía que las diferentes comunidades rurales y urbanas plantearan la solución y gestión, de manera más directa, de los diferentes problemas a nivel de comunidad. Por tal razón, *“el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) tiene sus orígenes en las formas de trabajo que los mexicanos practican para hacer frente a sus problemas vitales.”*¹⁹⁷

Objetivos del PRONASOL.

El objetivo del programa era *“atender a un gran número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas -nutrición, salud, educación, vivienda, medio*

¹⁹⁴ *Ibíd.*

¹⁹⁵ *Ibíd.*, p 235-236.

¹⁹⁶ CONEVAL, *“Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017”*.

¹⁹⁷ Rojas Gutiérrez, Carlos. *“El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo.”* Comercio exterior, vol. 42, núm. 5. México, mayo de 1992, p 440.

ambiente, acceso de los servicios públicos y empleo productivo-.” ¹⁹⁸ El PRONASOL buscaba romper el círculo vicioso que la pobreza reproduce y acrecienta, la *“alimentación, salud y educación son fundamentales para el desarrollo armónico de las facultades humanas y los niños son prioridad incuestionable para la nación, porque en ellos se finca el futuro del país.”*¹⁹⁹

Población objetivo.

El programa tenía como población objetivo a *“los pueblos indígenas, los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, así como los pobres de las ciudades.”*²⁰⁰ Estos grupos formaban 40 millones de pobres en México²⁰¹, o lo que es lo mismo, dada una población de poco más de 82 millones de personas totales en el país; cerca de 48% de la población en México vivía en pobreza.

A manera de resumen, se presenta el siguiente cuadro, el cual expresa a los beneficiarios y las áreas del Pronasol, esto es, la relación de los objetivos y la población objetivo:

Tabla 3. Grupos sociales, áreas de acción y sus dimensiones en el Pronasol.

Programa Nacional de Solidaridad	1. Indígenas.	Bienestar social	Salud. Educación. Vivienda. Alimento y abasto. Urbanización.
	2. Campesinos y grupos serranos.	Producción	Minería. Agropecuaria. Agroindustrial. Microindustria.

¹⁹⁸ Ontiveros Ruiz, Guillermo. (2005) *“La política social en México 1988-1994: el Programa Nacional de Solidaridad.”* Edición del texto completo en www.eumed.net/libros/2005/gor/

¹⁹⁹ Rojas Gutiérrez, C. Op cita, p 441.

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-hernandez/cuando-pronasol-progresas-oportunidades-prospera-y-los-pobres-de-mexico>

			Piscícola.
	3. Habitantes urbanos.	Desarrollo regional	Programas regionales. Fondos municipales. Infraestructura carretera.

Fuente: tabla extraída de Ontiveros Guillermo.²⁰²

Cobertura.

Teniendo cuenta que el programa solidaridad, estaba formado por distintos programa y proyectos, tuvo distinta cobertura en los diferentes años de existencia. En esta tabla se ve la cobertura por año de los distintos programas y proyectos que se implementaron de 1989 al año 1994:

Tabla 4: cantidad de beneficiarios de los diferentes programas de Pronasol.

Programas	Beneficiados					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Escuela digna		3,849,031	3,668,288	4,484,432	2,931,635	2,420,101
Infraestructura educativa	729,781	590,787	618,649	500,000	504,131	563,009
Niños en solidaridad			212,840	573,217	742,649	1,169,932
Servicio social	73,710	115,067	169,943	88,633	180,000	193,981
Salud	720,000	930,000	400,000	1,088,994	400,000	400,000
IMSS-SOLIDARIDAD	1,530,000	1,880,000	780,000	171,006	600,000	1,080,040
Agua potable	2,000,000	2,999,972	2,999,984	3,000,440	2,499,990	2,295,000
Alcantarillado	1,000,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	3,000,000	3,120,500
Electrificación	1,600,000	2,500,000	2,300,000	2,000,000	3,115,847	3,945,200

Fuente: tabla extraída de Cordera Rolando.²⁰³

²⁰² Ontiveros, Guillermo. Op cit.

²⁰³ Cordera Campos, Rolando y Leonardo Iomelí. "El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural." UNAM. 1999. México, p 8.

Recursos

Los recursos que se gastaron por vertiente, esto es en el área de bienestar social, en la de apoyo a la producción y en la de desarrollo regional, en los diferentes años son los siguientes:

Tabla 5: Inversión federal ejercida por vertiente 1989-1994 (Miles de nuevos pesos).

Año	Apoyo a la producción		Bienestar social		Desarrollo regional		Otros	Total
1989	166.314		968.118		312.830			1.640.041
1990	879.657		1.869.154		472.323			3.277.409
1991	990.863		3.157.08		890.985			5.185.822
1992	1.556.316		4.208.47		1.189.069			6.992.099
1993	1.873.787		5.215.117		1.114.103			8.258.971
1994	1.647.933		6.311.130		1.217.756			9.233.189

Fuente: tabla extraída de Cordera Rolando.²⁰⁴

Tabla 6: Personas en pobreza antes y después del Pronasol.

PRONASOL 1989-1994	Antes del programa		Después del programa.	
	Cantidad (millones)	Porcentaje	Cantidad (millones)	Porcentaje
Pobreza	44.7	53.5	46.1	53.1
Pobreza extrema	19	22.7	18.57	21.4

Fuente: tabla extraída de Ordóñez Barba, Gerardo.²⁰⁵

Antes de entrar en detalle, aclaramos que la medición la pobreza que consideramos en esta tabla y las tres siguientes, se calcularon con base en las líneas de pobreza patrimonial y alimentaria que usó Coneval como medición oficial hasta 2008. A partir del año 2014 se usó la metodología multidimensional,

²⁰⁴ Ibid, p 12

²⁰⁵ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel y Silva Hernández, Aída Lilia. Progresos-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Pap. poblac* [online]. 2019, vol.25, n.99 [citado 2020-11-10], pp.77-111. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252019000100077

en lo que se refiere a la punta por ingresos, en la cual la comparación se afecta un poco, sin embargo, para nuestros fines, no parece implicar un desconcierto significativo. Por ello, para los años posteriores al 2014, se usará la medición multidimensional en el área de ingresos que usa el CONEVAL en la actualidad.

Dicho lo anterior, vemos con estos datos que, sin entrar más en detalles por el momento, la pobreza después de la implementación del PRONASOL, ha persistido. Quizás los números se deban a variables de carácter económico, como lo visto en el apartado anterior, sin embargo, esto tendría que entrar en la consideración de los equipos que diseñan los programas sociales.

PROGRESA (1997-2000).

Antecedentes.

En la mitad de la década de los noventas, México entró en una crisis importante, sumada a la de mediados de la década de los ochentas. La crisis que coexistió con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), también era de carácter político.²⁰⁶ Los retos de la gestión federal eran *"reestablecer el equilibrio macroeconómico, impulsar el crecimiento, mejorar el nivel de bienestar de la población que se había visto afectado por la crisis y recobrar la legitimidad política."* El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la política económica pasada, la cual incluyó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Este último era considerado una pieza clave para el desarrollo del país.²⁰⁷

Características

Progresas es:

"uno de los principales referentes en la región. Surgió en 1997 con el nombre de Progresas (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y atendía únicamente zonas rurales. En 2001 cambió al actual nombre y comenzó su expansión a zonas semi-urbanas y urbanas. Ese año se realizaron modificaciones a la forma de gestión y se añadieron prestaciones. Desde su inicio ha sido uno de los programas con la mayor cantidad de

²⁰⁶ CONEVAL. "El PROGRESA -OPORTUNIDADES-PROSPERA, a 20 años de su creación". 2019, p 35.

²⁰⁷ Ibid.

evaluaciones de impacto en distintos ámbitos. En los últimos años se han ido incorporando nuevas transferencias monetarias como el apoyo energético, el apoyo a adultos mayores y el apoyo alimentario Vivir mejor que tenía el objetivo de paliar la crisis provocada por el alza internacional de los precios de los alimentos. A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera en conjunto con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que agrupa los apoyos alimentarios.”²⁰⁸

Dentro del diseño del programa, los obstáculos que se distinguían para la superación de la pobreza, y la consecuente herencia, de ésta, a las generaciones posteriores, eran los siguientes:

1. Deficiencias nutricionales. Bajo peso al nacer y desnutrición.
2. Problemas de salud. Mortalidad materna e infantil, bajo desarrollo cognitivo, enfermedades prevenibles, embarazo temprano.
3. Limitada inversión en educación. Baja escolaridad, reprobación y deserción escolar temprana desde tercero de primaria, pero más pronunciada a partir de secundaria sobre todo en el caso de las niñas.²⁰⁹

Lo que incluía el diseño de la estrategia de política social, era la necesidad de actuar en dos ejes:

1. Mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales generales.
2. Proveer atención específica a la población con mayor desventaja económica y social.”²¹⁰

El segundo eje se conformaba por las políticas focalizadas, dirigidas a la población en pobreza. A su vez incluyó tres áreas:

²⁰⁸ https://dds.cepal.org/bdptc/archivos/22/MEX_PTC_OPR_v6.xlsx

²⁰⁹ CONEVAL. “El PROGRESA -OPORTUNIDADES-PROSPERA, p 36.

²¹⁰ Ibid. p 35.

1. Desarrollo de capital humano. Era un factor importante para impulsar la productividad de los pobres, mejorar la oferta laboral y contribuir al crecimiento económico.
2. Promoción de oportunidades de ingreso.
3. Desarrollo de capital físico.²¹¹

Objetivos.

A partir de lo anterior en programa se planteó dos objetivos:

1. Mejorar la situación de bienestar de las familias mediante el aumento de su capacidad de consumo.
2. Desarrollar el capital humano (educación, salud y alimentación) de sus integrantes, principalmente de los niños y jóvenes, como mecanismo para mejorar su situación de bienestar en el futuro.²¹²

Para cumplir con estos objetivos, el programa se propuso una manera de intervenir con las siguientes características:

- Entrega directa de transferencias monetarias a las familias para mejorar el consumo del hogar y como incentivo para el desarrollo de capital humano.
- Integralidad de acciones en materia de educación, salud y alimentación.
- Focalización de hogares en pobreza extrema mediante métodos estadísticos rigurosos.
- Corresponsabilidad de los hogares beneficiarios en el cumplimiento de requisitos asociados al desarrollo de capital humano.
- inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.
- Coordinación intersecretarial de las acciones de política.²¹³

En lo que se refiere a capital humano, se trabajó, como se mencionó anteriormente, en tres áreas:

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid, 36-37.

Educación. Entrega de becas educativas en efectivo a las familias por cada hijo que asistiera a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria, y apoyo para la adquisición de útiles escolares. Las becas se incrementaban conforme aumentaba el nivel escolar; eran más altas para las niñas a partir de secundaria y estaban condicionadas a la asistencia escolar. A fin de desincentivar la incorporación laboral temprana de los niños y promover su asistencia escolar, los montos se definieron tomando en consideración los ingresos laborales que percibían los niños a distintas edades.

Salud. Acceso a un paquete de salud preventiva, pláticas educativas para la salud y provisión de suplementos alimenticios para niños pequeños y mujeres embarazadas o en lactancia, con seguimiento a los casos que presentan desnutrición.

Alimentación. Entrega de transferencias monetarias a las familias, condicionadas a la asistencia a las consultas de salud y las sesiones educativas. Los montos de las transferencias estimadas constituían el 34% de los ingresos monetarios promedio de las familias en condición de pobreza extrema.”²¹⁴

Población objetivo.

Cobertura.

La cobertura del programa abarca a las siguientes personas, en los siguientes años.

Tabla 7: cobertura por año del programa Progresá.

1997	1998	1999	2000	2001
1,493,861	7,926,739	11,457,502	12,302,560	15,480,064

Fuente: ²¹⁵

²¹⁴ Ibid, p 37.

²¹⁵ <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Gasto.

El gasto correspondiente a los diferentes años de existencia del programa Progresá, es el siguiente (pesos):

Tabla 8: gasto de Progresá por año.

1997	1998	1999	2000	2001
367,323,80	3,398,690,40	6,898,865,20	9,587,469,00	12,296,601,10
0	0	0	0	0

216

Los apoyos de Progresá se distribuyeron de la siguiente manera (pesos):

Tabla 9: tipo de apoyo y cantidad en pesos (rango) por persona, por año del programa Progresá.

Tipo de apoyo	Rango de apoyo (pesos), dependiendo el año del programa			
	1997	1998	1999	2000
Apoyo Alimentario (rango de apoyo mensual en pesos)	90-... ...	105-...	125-...	135-...
Apoyo educación (rango de apoyo mensual en pesos)	60-460	70-525	80-625	90-685
Apoyo útiles escolares (rango de apoyo mensual en pesos)	120-150	135-170	165-205	180-225
Jóvenes con oportunidades (rango de apoyo mensual en pesos)				
Apoyo a adultos mayores (rango de apoyo mensual en pesos)				
Apoyo energético (rango de apoyo en pesos)				
Apoyo alimentario "Vivir mejor" (rango de apoyo en pesos)				

²¹⁶ Ibid.

Apoyo infantil “Vivir mejor” (rango de apoyo en pesos)				
---	--	--	--	--

Fuente: tabla extraída de Cepal.²¹⁷

Tabla 10: Personas en pobreza y pobreza extrema antes y después de Progresá.

Progresá 1997-2000	Antes del programa		Después del programa.	
	Cantidad (millones)	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pobreza	60.67	67.7	52.7	53.6
Pobreza extrema	31.68	33.3	23.72	24.1

Fuente: tabla extraída de Ordoñez Barba, Gerardo Manuel.²¹⁸

En este periodo de las políticas sociales de combate a la pobreza, vemos que se redujo el porcentaje de pobreza en 14.1%. lo cual representa casi 8 millones de personas que salieron de la pobreza. En cuanto a la pobreza extrema, se redujo en 9.2%, lo cual se ve en una reducción también de casi 8 millones de pobres extremos.

OPORTUNIDADES (2001-2014).

Características.

En el año 2002, se decidió renombrar al Progresá, por Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Entre las dos administraciones posteriores a la de Zedillo, además del cambio de nombre, se agregaron otras modificaciones:

1. Ampliación de su población objetivo al ámbito urbano. Ocurrió en 2002. Las familias urbanas en pobreza extrema, principalmente las que forman parte de las zonas metropolitanas, fueron incluidas en el programa. En 2007 se ajustó la metodología para identificar a los beneficiarios, de acuerdo con los nuevos criterios de medición multidimensional de la pobreza, del CONEVAL. Sin embargo, hasta el año 2011, este criterio se

²¹⁷ <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

²¹⁸ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. Op cit.

usó como principal indicador discriminante de la línea de bienestar mínimo (valor de la canasta alimentaria por persona al mes). Se incorporó el concepto de cobertura total para designar las localidades en donde todas las personas son elegibles para incorporarse al programa.

2. Inclusión de nuevos apoyos económicos para las familias beneficiarias.
3. Redefinición de su objetivo central. ²¹⁹

De 2001 a 2012, se fueron introduciendo nuevas ayudas monetarias, de la siguiente manera:

- *“2001: se amplían las becas educativas hasta el nivel medio superior...”*
- *2003: a fin de alentar la asistencia y continuidad escolar de la población juvenil, se agrega un cuarto componente denominado “Jóvenes con Oportunidades”, mediante el cual se propone dotar a los becarios de un estímulo económico al momento de finalizar la educación media superior; estos recursos (que en 2003 alcanzaban un máximo posible de tres mil pesos, alrededor de 300 dólares) podrían ser utilizados por los beneficiarios, complementariamente con apoyos de otros programas sociales, para continuar sus estudios en la educación superior, abrir un negocio, comprar una casa o mejorar la que ya tienen, afiliarse al Seguro Popular o al Seguro de Salud para la Familia del IMSS, o simplemente podrían mantenerlo como un ahorro. En este último caso el dinero les sería entregado hasta dos años después de haber concluido el bachillerato...”*
- *2006: se añade un quinto componente, llamado “para Adultos Mayores”, con el cual se ofrece un apoyo monetario mensual a las y los adultos de 70 años y más integrantes de las familias beneficiarias...”*

²¹⁹ *Ibíd.*

- 2008: se agrega el Componente Energético, mediante el cual se comienza a otorgar un subsidio mensual para amortiguar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible, velas, entre otros) ...
- 2009: se adiciona el “Apoyo Alimentario Vivir Mejor”, con el propósito explícito de compensar el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos...
- 2010: se añade el “Apoyo Infantil Vivir Mejor”, destinado a ofrecer a las familias con hijos de 0 a 9 años un apoyo económico por cada menor en este rango de edad...
- 2012: por último, se instituye el otorgamiento de becas para niños y niñas de primero y segundo de primaria que residan en localidades menores a 2,500 habitantes, así como para jóvenes inscritos en los programas de formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM)...²²⁰

Población objetivo:

Hogares en condición de pobreza alimentaria.²²¹

Cobertura.

La cobertura del programa OPORTUNIDADES abarca a las siguientes personas, en los siguientes años.

Tabla 11: cobertura por año del programa Oportunidades.

2001	2002	2003	2004	2005
15,480,064	21,063,731	21,063,731	24,839,305	24,839,305

²²⁰ Ibid.

²²¹ <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=32>

2006	2007	2008	2009	2010
24,839,305	24,839,305	25,083,754	25,589,588	28,260,367

2011	2012	2013	2014
27,560,685	26,902,022	27,820,713	29,375,664

Fuente: tabla extraída de Cepal.²²²

Recursos.

Los recursos utilizados para Oportunidades, en los distintos años son los siguientes:

Tabla 12: Recursos usados en el programa Oportunidades por año.

2001	2002	2003	2004	2005
12,296,601,100	17,003,832,500	22,331,285,021	25,651,903,620	29,964,173,960

2006	2007	2008	2009	2010
33,525,960,034	36,769,196,462	41,708,877,069	46,698,884,722	28,472,720,400

2011	2012	2013	2014

²²² Ibid.

59,119,200,000	33,777,400,000	36,117,680,000	
----------------	----------------	----------------	--

Fuente: tabla extraída de Cepal.²²³

Tabla 13: Personas en pobreza y pobreza extrema antes y después de Oportunidades.

Oportunidades 2001-2014	Antes del programa		Después del programa.	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pobreza	52.7	53.6	63.81	53.2
Pobreza extrema	20.13	20	24.63	20.6

Fuente: tabla extraída de Ordoñez Barba, Gerardo Manuel.²²⁴

En este programa vemos que el porcentaje de pobreza disminuyó en 0.5 %, mientras que el número de pobres aumentó. En cuanto a la pobreza extrema, se puede ver que aumentó el porcentaje en 0.6 % y el número de pobres extremos por ingresos aumentó en medio millón de personas. Esta variación en lados opuestos se puede explicar con el cambio en la metodología que se aplicó, como se dijo anteriormente, a partir del año 2008.

PROSPERA (2014-2019).

Descripción del programa.

“Este programa es el sucesor del programa Oportunidades y su objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades. El programa ofrece dos esquemas de apoyo: (i) el Esquema de Apoyos con

²²³ Ibid.

²²⁴ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. Op cit.

Corresponsabilidad, en el que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del programa debido a que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario; y (ii) el Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, en el que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo cual las familias solo pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación y de educación superior, sin estar sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del programa. El programa complementa sus acciones con otros programas sociales que ofrecen acceso a servicios básicos (Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Fomento a la Urbanización Rural), vivienda (Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural) y seguridad social (Estancias Infantiles, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Pensión para Adultos Mayores). Por último, el programa contempla el derecho de audiencia para las familias que se encuentren dadas de baja injustificada, para hacer valer el derecho de reincorporación.”²²⁵

Antecedentes del programa.

A partir del 2014, se emite el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.²²⁶ A partir del 2015, el programa amplía su estrategia de intervención:

- Ámbito del fomento a la inclusión productiva y laboral.
- Generación de ingreso, la inclusión financiera y el acceso efectivo a los derechos sociales.

²²⁵ <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>

²²⁶ Diario Oficial de la Federación. 05/09/2014.

“Las nuevas modalidades de intervención se organizaron en cuatro líneas de acción denominadas de inclusión productiva, laboral, financiera y social, que en conjunto integran el nuevo Componente de Vinculación.”²²⁷ El programa se perfiló a brindar la atención de otros programas existentes, a los integrantes de los hogares beneficiarios. Estos programas tenían relación con el “ fomento productivo y generación de ingreso...capacitación y empleo... educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos; o que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas.”²²⁸

Las adiciones al programa, en tanto ya contaba con tres componentes, fueron las siguientes:

“En 2016 se agregan dos nuevos esquemas de apoyos denominados Sin Corresponsabilidad y Sin Corresponsabilidad-Sin Hambre, destinados a familias que residen en localidades en las que no se cuenta con infraestructura educativa y de salud, y que por lo tanto no pueden cumplir con el esquema de corresponsabilidades establecido. En el primer caso las familias sólo podrán recibir los apoyos Alimentario, Alimentario Complementario e Infantil vigentes, es decir, un máximo de 595 pesos mensuales; en el segundo se agrega a estos apoyos el Alimentario Sin Hambre, que otorga un monto mensual de 88 pesos adicionales para que las familias puedan adquirir productos alimenticios de las tiendas DICONSA o leche LICONSA. Por último, en 2017 se incluyeron apoyos mensuales a estudiantes de educación superior miembros de familias beneficiarios del programa: una beca por 750 pesos y ayuda de transporte por 200 pesos (por 10 meses durante cada año).”²²⁹

²²⁷ ORDONEZ-BARBA, Op, Cit.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ <https://www.redalyc.org/jatsRepo/112/11260181004/html/index.html>

Cobertura.

Este programa abarcó las 32 entidades federativas de la República Mexicana; 2457 municipios y 11332 localidades. A lo largo de su existencia, el programa benefició a 12,392,851 hombres y 14,400,329 mujeres, dando un total de 26,793,180 personas.²³⁰

La cobertura del programa abarca a las siguientes personas, en los siguientes años.

Tabla 14: cobertura por año del programa Progresá.

2014	2015	2016	2017	2018
28,384,135	29,375,664	29,110,330	32,115,511	31,245,838

Fuente: tabla extraída de Cepal.²³¹

Tabla 15: tipo de apoyo y cantidad en pesos (rango) por persona, por año del programa Prospera.

Tipo de apoyo	Apoyo, dependiendo el año del programa				
	2014	2015	2016	2017	2018
Apoyo Alimentario (rango de apoyo mensual en pesos)	335-...	335-...	335-...	335-...	335-...
Apoyo educación (rango de apoyo mensual en pesos)	175-1350	175-1350	175-1350	175-1350	175-1350
Apoyo útiles escolares (rango de apoyo mensual en pesos)	350-440	350-440	350-440	350-440	350-440
Jóvenes con oportunidades (rango de apoyo mensual en pesos)	489-4,890	489-4,890	489-4,890	489-4,890	489-4,890

²³⁰ extraído de:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S072.pdf

²³¹ <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Apoyo a adultos mayores (rango de apoyo mensual en pesos)	370-... ...	370-... ...	370-... ...	370-... ...	370-... ...
Apoyo energético (rango de apoyo en pesos)	140-... ...	140-... ...	140-... ...	140-... ...	140-... ...
Apoyo alimentario “Vivir mejor” (rango de apoyo en pesos)	120-360 360	120-360 360	120-360 360	120-360 360	120-360 360
Apoyo infantil “Vivir mejor” (rango de apoyo en pesos)	166.7-1240 1240	166.7-1240 1240	166.7-1240 1240	166.7-1240 1240	166.7-1240 1240

Fuente: tabla extraída de Cepal.²³²

Tabla 16: Personas en pobreza y pobreza extrema antes y después de Prospera

Prospera. 2014-2019 (2918) ²³³	Antes del programa		Después del programa.	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pobreza	63.81	52.23	61.05	48.82
Pobreza extrema	24.63	20.55	21.02	16.81

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.²³⁴

En esta tabla vemos que el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos se redujo en 3.41%. el número de personas que salieron de la pobreza fueron casi 15 millones. En lo que respecta las personas que se encontraban en situación de pobreza extrema por ingresos, 3.74% salieron de ella. 16.82 millones de personas salieron de la pobreza extrema por ingresos en este periodo.

²³² <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

²³³ Los datos de pobreza por ingresos con respecto al año 2019 no están disponibles en CONEVAL. Aunque hay estimaciones, siguen otra metodología que quizás, alteren más las estimaciones (que tomar en cuenta el año anterior al término del programa) y, con ello la valoración del programa analizado.

²³⁴ CONEVAL. “Evolución de la pobreza por la dimensión de ingresos en México 1992-2018. Extraído de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>

Conclusiones.

El modelo económico que adoptó México en las últimas décadas ha tenido como característica el incremento de la desigualdad de los ingresos. Por un lado, observamos que la participación del trabajo en el producto nacional ha ido decreciendo en los últimos años: de “39 por ciento en 1981 hasta ubicarse en 29 por ciento en 2013.”²³⁵ Por el otro lado vemos que los millonarios del país han ido obteniendo, en el mismo periodo, más parte de la productividad: como vimos anteriormente (gráfica 3), los cuatro mexicanos más ricos han ido acaparando cerca del 10% del PIB. La tasa de la población que se encuentra en pobreza, sigue siendo prácticamente la misma: 42.9%, lo que equivale a 52.2 millones de personas.²³⁶

Esta característica, la desigualdad de la renta y la pobreza, que viene pareada con el modelo neoliberal en nuestro país, puede tener diversas causas. Todas ellas disminuyen la parte del ingreso de la población con menores recursos que va destinada al ahorro. Esto último, el ahorro, es algo de vital importancia para salir de la pobreza. Independientemente de la conceptualización que se use, el patrimonio derivado del ahorro siempre está presente de alguna manera en esta.

Cómo vimos anteriormente, hay varias causas de la pobreza y la desigualdad. La política cambiaría es parte de la explicación. A partir de una política cambiaría que devalúe la moneda mexicana, como herramienta para hacer a los productos nacionales competitivos en el exterior, se deriva el aumento de los precios de las mercancías extranjeras, o nacionales que utilicen insumos, materias primas o bienes de capital provenientes del exterior. Esto implica que la población, destinará mayor parte de su renta al consumo de bienes y servicios de este tipo.

²³⁵ Blanco, José. “El silencio de los agraviados.” La Jornada, México, 27 de octubre, 2020. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/10/27/opinion/020a1pol>

²³⁶ Forbes: https://www-forbes-com-mx.cdn.ampproject.org/v/s/www.forbes.com.mx/52-4-millones-de-personas-en-mexico-son-pobres-coneval/amp/?amp_js_v=a6&_gsa=1&usqp=mq331AQFKAGwASA%3D#aoh=16052837238568&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&_tf=De%20%251%24s&share=https%3A%2F%2Fwww.forbes.com.mx%2F52-4-millones-de-personas-en-mexico-son-pobres-coneval%2F

La política monetaria tiene un efecto también sobre la renta de la población. Como requisito del modelo neoliberal, se debe restringir la demanda agregada para controlar la inflación, y ello se logra mediante un alza en la tasa de interés. A su vez, un aumento en la tasa de interés reduce los préstamos, la inversión y, con ello, se afecta al empleo.

Otra variable que explica la desigualdad, y que hemos mencionado antes en este trabajo, es una política fiscal regresiva. Esto significa que no paga más impuestos quien más tiene. Por un lado, las elites económicas terminan reduciendo significativamente sus contribuciones por medio de estrategias contables, aumentando así su renta. Por otro lado, las personas que viven en situación de pobreza destinan una mayor parte de sus recursos en el consumo de lo que requieren día con día. Lo anterior, y pese a lo que dice el artículo 31 constitucional, en cuanto a la proporcionalidad en las contribuciones, sugiere que en México se graba más al consumo que a la renta, o en otras palabras (proporcionalmente hablando), paga más, quien menos tiene.

Un salario mínimo también es determinante para perpetuar la pobreza y la desigualdad. A partir de su fijación, se afecta la mayor parte de los salarios de una economía. Entre más alto se fije el salario mínimo, más altos serán los salarios generales, y viceversa. Por ello vemos que ha sido una característica de este modelo, el mantener los salarios lo más bajo posibles, en algunos casos, solo el necesario para sobrevivir.

Con estas pocas variables podemos ver que, al menos en nuestro país, la pobreza parece ser una condición necesaria para el modelo económico que estamos analizando. Éste trae con sígo, como premisa de su existencia, la reducción de la demanda agregada. Algunos de los instrumentos para lograrlo son la política fiscal regresiva, una política monetaria restrictiva, un tipo de cambio que haga los productos nacionales competitivos en el exterior; un salario mínimo risible, y desde luego, un Estado capturado por las elites económicas y políticas que eviten un cambio en dichas variables.

En este contexto, el ahorro, para un gran número de mexicanos, es imposible. Con ello, se está obligado a trabajar hasta el momento de dar el último suspiro. Esto es así, incluso si se cumple con los requisitos materiales que el

Coneval estipula para no ser considerado como pobre, desde la perspectiva de ingresos o la multidimensional.

En lo que se refiere al crecimiento económico, parece ser que es imposible que coexista en una sociedad desigual. Hay al menos dos teorías opuestas que hablan de esto: por un lado se *“propone que la concentración del ingreso incrementa las posibilidades del crecimiento, debido a que los capitalistas tienen más propensión a ahorrar y con ello a invertir, que los asalariados, y así incrementar el crecimiento.”*²³⁷ Esta teoría parece no haber pasado la prueba de fuego de las últimas décadas. Por otro lado está la teoría que dice que *“el crecimiento necesita de una distribución igualitaria... Aseguraba que si hay una mejor distribución del ingreso de las capas con mayor participación en el ingreso hacia los sectores con menor participación, traerá consigo un mayor consumo, lo cual incentivará la demanda efectiva y con ello la producción y el empleo.”*²³⁸

Creo que ya se va viendo el problema de fondo. Con ello se puede explicar los pocos resultados de la política social. En palabras de José Blanco: “Los pobres dejarán de estar pobres, aun prevaleciendo una desigualdad morigerada, cuando todos tengan techo y vestido dignos, alimentación suficiente y correcta, educación hasta los grados máximos, salud igual a la de cualquier otro mexicano.”²³⁹ Si no cuentan con ello, la política social solo es un paliativo que se encarga de no disparar los números de pobreza. La mantiene a raya y en el momento de suspender el programa, la pobreza se acentúa más todavía.

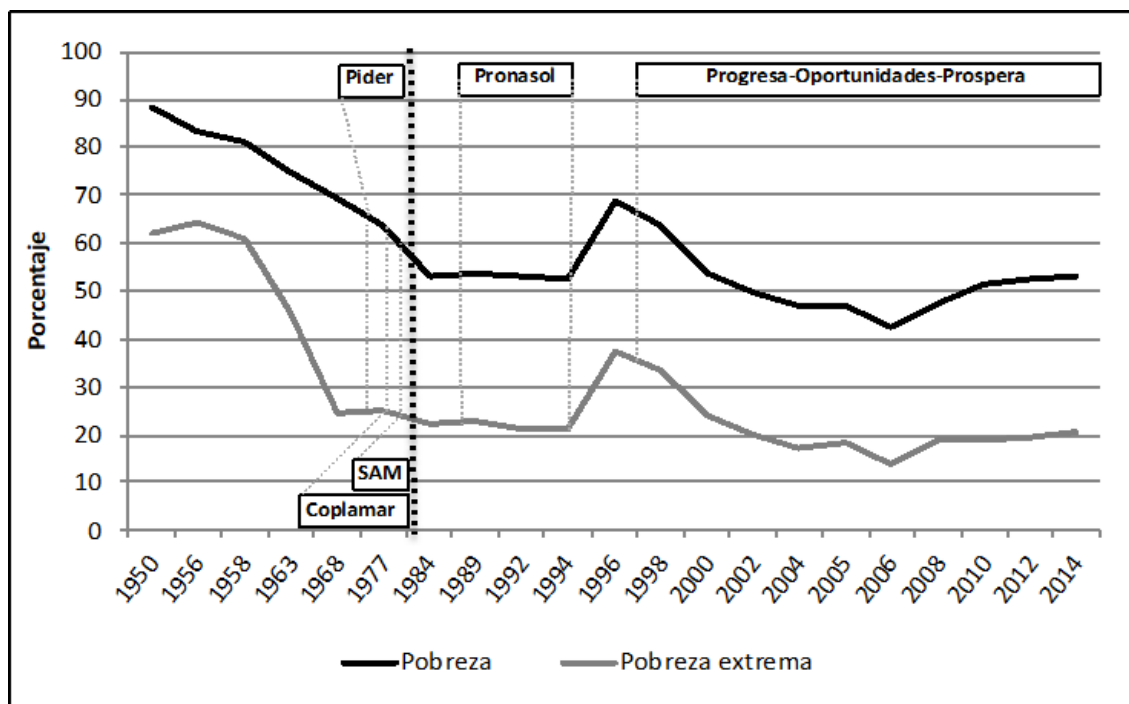
Para tener una idea visual la siguiente gráfica puede ser de gran ayuda, pues veremos que el porcentaje de personas en pobreza es prácticamente el mismo después de cuatro programas que se han encargado de combatirla. De 1994 al año 2007 en el cual hubo una pausa en los programas para combatir la pobreza, se presentó un incremento significativo en la cantidad de personas que se encontraban en situación de pobreza.

²³⁷ Aguilar Castro, Diana. Xóchitl González Gómez, et al. *“UN ESTUDIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO (1980-2013).”* UAEH, BOLETÍN CIENTÍFICO DE LAS CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS DEL ICEA, año 4, No. 7, Julio – diciembre 2015. Disponible en: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icea/n7/e8.html>

²³⁸ *Ibíd.*

²³⁹ Blanco, José. *Op cit.*

Grafica 5: Evolución de la pobreza y pobreza extrema por ingresos de 1950 a 2014.



Fuente: gráfica extraída de Ordóñez Barba Gerardo Manuel.²⁴⁰

La pobreza parece ser una situación que se ha de reducir primeramente con una distribución menos desigual de la productividad. Primero, de manera directa mediante salarios más elevados.

posteriormente, mediante una verdadera política fiscal progresiva, que grabe mayormente a la renta que al consumo. Con ello, eventualmente se tendrán mayores recursos para una redistribución del producto nacional vía política social.

Es cierto que hay casos exitosos de combate a la pobreza en este modelo económico. Puede ser que hayamos visto como se ha salido de la pobreza a un número reducido de personas. Ello a veces hace creer que el problema tiene una solución mediante el esfuerzo individual, vía exclusivamente del mercado. Sin embargo, haciendo un análisis más minucioso vemos que ya había un camino familiar en esa dirección. No se empezó de cero, de la pobreza extrema. Ya

²⁴⁰ Ordóñez Barba Gerardo Manuel, Op cit.

había una acumulación de varias generaciones atrás, manifestado en vivienda, en educación, salud, etc. Eso mismo (de manera genérica) puede ser lo que se requiera para salir de la pobreza. No se va a lograr, si no es con la redistribución del PIB entre la mayor parte de los mexicanos posible.

Ahora, en lo que respecta al rumbo del país actual, que es un tema que no se debe de dejar de lado, podemos ver que la actual gestión federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador parece seguir una estrategia de política económica y social encaminada a incrementar la demanda, de manera similar a la época keynesiana que se experimentó en México en los años del modelo de sustitución de Importaciones y del desarrollo estabilizador. Esta estrategia no parece ser un regreso, sino más bien, a manera sistémica, una forma de retomar algunas estrategias que en su momento sirvieron, pero que, sin embargo, dado que el modelo actual es distinto, solo pueden servir como paliativo para atenuar la situación económica, mientras se llegue a un nuevo modelo de acumulación capitalista. En este sentido, López Obrador no sería más que un producto del contexto mundial en el cual se requiere de políticas keynesianas para lograr el equilibrio macroeconómico.