



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Las políticas de combate a la pobreza y desigualdad en
el centro y Bajío de México: Evaluación de su desempeño
y retos a enfrentar (2006-2023)**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

Plácido Xavier Martínez Valdez

MATRICULA: 2193057020

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

Dr. Iván Cortés Torres

ASESOR

Mtro. Miguel González Madrid

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 6 de noviembre de 2023



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) **Plácido Xavier Martínez Valdez** matrícula(s) **2193057020** con el título de **“Las políticas de combate a la pobreza y desigualdad en el centro y Bajío de México: Evaluación de su desempeño y retos a enfrentar (2006-2023)”** se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. Iván Cortés Torres

L e c t o r

Mtro. Miguel González Madrid

Fecha: **6 de noviembre de 2023** Trim: **23-P** No. Registro de Tesina: **MVPX/2022-O**

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Índice

Introducción	4
Capítulo I. Panorama general de la pobreza y la desigualdad económica: una revisión teórica –conceptual	8
1.1 La discusión teórica acerca de la pobreza y la desigualdad económica	13
1.1.1 Visión clásica de la pobreza y la desigualdad económica	14
1.1.2 Nuevos enfoques sobre la pobreza y la desigualdad económica.....	18
1.1.3 Otras discusiones sobre la pobreza y la desigualdad.....	29
1.2 Consideraciones finales sobre el debate teórico de la pobreza y desigualdad.....	34
Capítulo II. La pobreza y la desigualdad en México: una revisión del modelo neoliberal	36
2.1 Análisis socioeconómico de la pobreza y desigualdad en México: un abordaje bajo el contexto neoliberal.....	41
2.1.1 La pobreza y desigualdad en los albores y consolidación del neoliberalismo en México (1982-2000)	44
2.1.2 La pobreza y desigualdad en el neoliberalismo del Siglo XXI.....	52
2.2 La pobreza y desigualdad durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: ¿Continuidad o cambio?.....	61
Capítulo III. El combate de la pobreza y la desigualdad en el centro y Bajío de México: El caso de Santiago de Querétaro	72
3.1 Santiago de Querétaro: Ubicación e integración en la dinámica socioeconómica de la Megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México.....	73
3.2 La dinámica de la pobreza y la desigualdad en la ciudad de Santiago de Querétaro.....	76
3.3 La política social municipal	86
3.4 La política social municipal frente a la política social federal: ¿Complementación o confrontación?	89
Conclusiones	93
Bibliografía	98

Introducción

La pobreza y la desigualdad, en tanto fenómenos sociales, han mantenido históricamente una relevancia en cuanto a su abordaje teórico-metodológico (desde distintos espacios académicos y sociales), así como en la construcción de posibles salidas (emanadas desde la focalización de políticas públicas), como ejes centrales de intervención, bajo escenarios cada vez más complejos y difíciles en su resolución y/o ejecución. En este sentido, dentro del escenario político, se cuenta con un mayor escrutinio del cómo es que estos fenómenos se enfrentan y si realmente las estrategias utilizadas para su reducción son eficientes, por lo que la evaluación de estas se vuelve uno de los puntos clave para determinar el correcto funcionamiento y los resultados esperados.

A raíz de la evaluación de las estrategias de combate a la pobreza y la desigualdad, se discuten diversos componentes que las definen, bajo la articulación de procesos de evaluación exhaustivos, que definen tanto la intervención de los diversos actores, como las metodologías utilizadas para su implementación, lo que implica necesariamente una revisión conceptual de dichos fenómenos, así como de las fortalezas y debilidades en su implementación y/o ejecución. La revisión trae consigo el cuestionamiento hacia organismos internacionales, gobiernos e incluso el modelo económico imperante, que inherentemente influye en las dinámicas y comportamientos de la pobreza y la desigualdad en un momento histórico determinado.

La articulación entre la dinámica de pobreza y la desigualdad con el modelo económico, así como factores de índole político y metodológico (tanto en la medición como en la formulación de estrategias) ha generado un mayor cuestionamiento desde diversos espacios de la sociedad civil, contraponiendo en muchas ocasiones las visiones dominantes ejecutados desde los organismos internacionales y los gobiernos. En el caso de México, estos fenómenos han tomado importante relevancia en la agenda nacional, colocándose como uno de los principales problemas a resolver por parte de las administraciones contemporáneas. Los cuestionamientos hechos en cuanto a una estrategia eficiente de combate para ambos fenómenos sociales, son cada vez más frecuentes y de mayor profundidad, retomando por

tanto, la relación que existe entre estos fenómenos y el funcionamiento del modelo económico imperante, a saber el neoliberal.

Si bien este debate ha tenido mayor relevancia en los últimos años, la situación política e histórica del país particularmente desde el periodo pos-revolucionario y el ulterior ascenso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como sistema político hegemónico restringían -en muchos de los casos-, su abordaje dentro las esferas públicas en consonancia con una clara libertad de expresión y discusión. A partir de la declinación hegemónica del PRI, las condiciones para una discusión –más abierta e integral- sobre la política social de las posteriores administraciones, han girado hacia un abordaje metodológico, cuestionando el papel que ha jugado el modelo económico y las recomendaciones de los diversos organismos internacionales. Por su parte, fenómenos como la crisis económico-financiera de 2007 y la crisis provocada por la pandemia de Covid-19 han fomentado la necesidad de seguir profundizando las características y abordajes de dichos fenómenos posicionando el cuestionamiento de; ¿Cuáles son los principales elementos que definen que las personas en situación de pobreza aumenten?; ¿Por qué las personas con altos ingresos no sufren las mismas consecuencias que el resto de la población?

Conforme lo anterior, México es un caso ejemplar donde la pobreza y la desigualdad se vuelven de especial interés, ya que estos encuentran una alta relación con la dinámica política y económica, por lo que los cuestionamientos de su combate -a través de la política social y económica-, han sido de índole relevantes para la agenda pública del país, cambiando en muchos de los casos su planteamiento, aunque en esencia continúe sin modificaciones. Se cuestiona si ha sido eficiente o un mero asistencialismo y clientelismo, lo cual se refleja en el estudio de la política social de las administraciones contemporáneas.

A pesar de la alternancia política, los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) no parecieron mostrar un cambio en cuanto a la dinámica política y económica que se tuvo durante el siglo XX y, por ende, en la política social, lo cual abonaría a un retorno del PRI a la presidencia de la república, con Enrique Peña Nieto (2012-2018), sexenio durante el cual no se mostraron grandes diferencias en estos temas e incluso se buscó consolidar estas dinámicas en el país. Dado el continuismo que se presentó durante las tres primeras administraciones del siglo XXI, se buscó un cambio “radical” en

cuanto al modelo político y económico, por lo que las propuestas de Andrés Manuel López Obrador de cambiarlo fueron convincentes para gran parte de la población mexicana, siendo electo presidente en 2018.

Si bien, en cuanto a la política social, se han dado ciertos cambios con respecto a administraciones anteriores al centrarse su atención con grupos vulnerables, universalizando la entrega de apoyos, mediante la implementación de nueve programas prioritarios, destacando el caso de: “Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, el “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” y el “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. Bajo este contexto, se he generado una crítica relativa sobre la eficacia de dicha política para aliviar la pobreza y la desigualdad, siendo cuestionado por la desaparición de programas como lo fueron; Oportunidades-Próspera y Seguro Popular.

El cuestionamiento sobre el combate a la pobreza y la desigualdad se ha centrado en la metodología y planteamiento de la política social que se encarga de esta; parte de ella se ha focalizado en el entorno rural, como ámbito histórico de mayor exacerbación, dejado de lado –en buena medida-, la presencia de estos fenómenos en entornos urbanos, donde incluso se tiene la creencia de su inexistencia en ciudades -por ejemplo-, con un alto dinamismo económico, tal como las zonas urbanas- industriales del norte y centro del país. El estudio de la pobreza y la desigualdad urbana se han dejado mayormente de lado, lo que ha ocasionado que en gran parte de la política social no se le tome en consideración, a pesar de ser un claro reflejo de las dinámicas económicas y sociales presentadas en la dinámica política y económica.

Bajo este contexto, y en relación con lo que se ha comentado, el presente trabajo de investigación se estructura en tres capítulos. El primero, aborda una revisión teórica-conceptual profunda de la pobreza y la desigualdad, retomando el debate entre la visión clásica de estos fenómenos y las nuevas visiones sobre su conceptualización, tomando un enfoque multidisciplinario. El segundo, articula una perspectiva histórica como marco metodológico para su abordaje y análisis, revisando con una mayor profundidad la dinámica de la pobreza y desigualdad en México durante los inicios y consolidación del modelo neoliberal (1982 a la actualidad), analizando la influencia que ha tenido en la

implementación de la política social de las diversas administraciones, enfatizando el análisis de los gobiernos de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Por último, el tercer capítulo, se propone analizar la pobreza y la desigualdad en una zona urbana, mediante un estudio de caso, el cual corresponde a la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, donde se aborda la dinámica local de estos fenómenos, haciendo una comparación de la política social municipal con la política social federal desde las administraciones iniciadas desde el año 2006 hasta la actualidad.

Capítulo I. Panorama general de la pobreza y la desigualdad económica: una revisión teórica –conceptual

Tanto la pobreza como la desigualdad económica han sido dos de las problemáticas más discutidas a lo largo de las últimas décadas, haciendo frecuente su discusión, así como sus posibles soluciones. Por tal motivo la discusión, ha traído consigo distintas maneras de abordar la concepción de estos fenómenos, dando lugar a corrientes que buscan incidir en los procesos de resolución de estos problemas, utilizando principalmente argumentos políticos y socioeconómicos.

La forma en el cómo se comprenden estos conceptos es fundamental para entender las decisiones emprendidas por distintos actores sociales, que, influidos por ciertas visiones, toman cursos de acción que tienen distintos efectos a quienes van dirigidos.

De acuerdo con datos de la Organización de Naciones Unidas (2022), 783 millones de personas viven bajo el umbral de pobreza internacional equivalente a 1.90 dólares al día, concentrándose en su mayoría en las regiones de Asia Meridional y de la África Subsahariana. A su vez, las diferencias entre los países de altos ingresos y los países de bajos ingresos son notorias, pues se presentan variaciones importantes en cuanto a los porcentajes de población que viven en pobreza, como se puede observar en las tablas 1.1 y 1.2 (Banco Mundial, 2022)

Tabla 1.1. Porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza (US\$1.90) - Países de ingreso alto

País	Porcentaje (%)
Alemania	0,0
Canadá	0,2
Estados Unidos	1,0
Noruega	0,2
Reino Unido	0,3

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Tabla 1.2. Porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza (US\$1.90) - Países de bajo ingreso

País	Porcentaje (%)
Burundi	65,1
Malawi	70,1
Mozambique	64,6
República Democrática del Congo	69,7
Sudán del Sur	67,3

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Si nos remitimos a Latinoamérica, la situación es diferente a los casos presentados anteriormente, pues si bien, el porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza es sumamente inferior a algunos países de bajos ingresos, sigue presentando diferencias sustanciales con los países de altos ingresos. Ver tabla 1.3.

Tabla 1.3. Porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza (US\$1.90) – Latinoamérica

País	Porcentaje (%)
Argentina	1,1
Brasil	1,9
Chile	0,7
Colombia	10,8
México	3,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Las causas de esta situación son diversas y, por ende, es necesario entender a la pobreza cómo un fenómeno multicausal, donde tanto las cuestiones productivas como las cuestiones políticas e internacionales inciden de distinta manera en la forma como las personas viven en dicha situación.

A su vez, las distintas coyunturas internacionales han exacerbado el fenómeno de la pobreza, pues especialmente, las crisis económicas, han contribuido a su incremento.

Tras la pandemia del COVID – 19 y la crisis económica que trajo consigo (tomando en cuenta diversos fenómenos políticos, como la guerra en Ucrania), se ha pronosticado que más de 260 millones de personas podrían verse sumidas en pobreza extrema (OXFAM, 2022). La situación actual -en cuanto al combate a la pobreza- se ha tornado más complicada, debido a un conjunto de variables no previstas tanto por las organismos internacionales como los Estados nacionales; aunado a las condiciones que se suscitan en cada país y en la maneras de su comprensión y/o resolución.

La pobreza a menudo se encuentra relacionada con la desigualdad económica, pues es habitual encontrar en zonas con altos niveles de pobreza, una distribución irregular de la riqueza, donde el acaparamiento de los recursos -por unas cuantas minorías-, exacerba las dificultades de la población para salir de su problemática.

La desigualdad económica es un fenómeno que también se encuentra altamente relacionado con la dinámica del modo de producción capitalista y las distintas corrientes del pensamiento económico emanados de este, por lo que la forma en que se expresa se encuentra ligada a la forma de la producción, distribución y apropiación del excedente económico, altamente concentrado en los diversos segmentos de las clases dominantes.¹

La situación mundial de la desigualdad económica es desalentadora, ya que, de acuerdo con la OXFAM (2022), desde 1995 el 1% más rico de la población ha acaparado 20 veces más riqueza que el 50% más pobre de la humanidad. Asimismo, bajo la actual coyuntura postpandemia el 10% de la población más rica posee el 76% de la riqueza generada en el mundo (Foro Económico Mundial, 2022). La desigualdad se ha convertido en uno de los principales obstáculos para la erradicación de la pobreza, pues la acumulación de capital va a parar hacia las clases de mayores ingresos, suscitándose fenómenos como la aparición de “milmillonarios”², los cuales son un signo de una distribución de la riqueza inequitativa; de acuerdo con el informe sobre desigualdad de OXFAM (2023, p. 17) “De cada 100 dólares de la riqueza generada en los últimos diez años, 54,40 dólares han ido a parar a manos del 1

¹ Marx creía que la clase determina la posición de uno en la distribución de la renta. La clase es, pues, anterior a la distribución de la renta. Lo que importa es la abolición de las clases (Milanovic, 2022).

² Para 2016, Michael Roberts mencionaba que había 32.9 millonarios a nivel mundial, es decir, personas con más de un millón de dólares en propiedades o ahorros. A su vez, solo hay 140, 000 personas con más de 50 millones de dólares en riqueza y solamente 2000 milmillonarios. (Roberts, 2016)

% más rico de la población, mientras que el 50 % más pobre tan solo ha percibido 0,70 dólares”, lo cual refleja una situación en la cual se favorece a los dueños de los medios de producción en vez de quienes se encargan de la producción de riqueza; a su vez, el fenómeno se ha exacerbado conforme las distintas coyunturas económicas y/o políticas que se han presentado en los últimos años (siendo estas coyunturas fenómenos que se relacionan entre sí, debido a las acciones de agentes políticos y/o económicos que influyen en las decisiones de estos), teniendo esto en cuenta, en la coyuntura postpandemia es donde este fenómeno ha tenido mayor notoriedad, lo cual se ve reflejado en cifras como las que proporciona OXFAM (2023, p.17), la cual menciona que “Desde 2020, por cada dólar de nueva riqueza que pudiera obtener cualquier persona perteneciente al 90 % más pobre, un multimillonario se embolsa 1,7 millones de dólares”; esto a su vez refleja que las distintas medidas dirigidas a mitigar las consecuencias de crisis económicas y políticas terminan por beneficiar en su mayoría a los ostentadores de las grandes fortunas.

Por su parte, el deterioro de la política fiscal ha ayudado a acrecentar las desigualdades entre los más ricos y los más pobres, pues la reducción del cobro de impuestos sobre la renta ha provocado que la fortuna de los grandes empresarios aumente de mayor manera, esto a su vez con la justificación de que si se les cobra menores impuestos a los grandes empresarios, estos incentivarán la inversión en los distintos países, teniendo como efecto un aumento de la población empleada en los procesos de producción, siguiendo así la lógica neoliberal del “goteo” de la riqueza³. Esta tendencia ha hecho que los más ricos lo sean cada vez más, pues los gobiernos de los distintos países del mundo se ven orillados a recaudar ingresos por medio de impuestos sobre el consumo, los cuales terminan afectando a la población de más bajos ingresos y reducen de manera significativa el poder adquisitivo de estas, OXFAM (2023, p.27) comenta que: “Estos impuestos recaen de manera desproporcionada sobre las personas con menos rentas, que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo”. Por su parte, esta tributación, como se mencionó anteriormente, es dada por la mayoría de la ciudadanía:

³ El “goteo” que propone el modelo neoliberal se centra en un modelo que menciona que la riqueza producida por los grandes empresarios caerá en forma de “copa” hacia las clases productivas, por lo que incentivar la inversión de estos traerá beneficios para estos últimos (Roberts, 2022)

[...]En la actualidad, la tributación que recae sobre el conjunto de la ciudadanía ya sea a través de los impuestos sobre la renta personal, los salarios o el consumo, suponen más del 80 % de la recaudación fiscal total, mientras que los impuestos sobre las rentas empresariales y sobre la riqueza suponen alrededor del 14 % y del 4 %, respectivamente, del total recaudado. (OXFAM, 2023, p.27)

La desigualdad económica se acentúa en las distintas regiones del mundo teniendo diferencias notables tanto en su capacidad productiva y nivel riqueza; como en la aplicación de las políticas públicas emanadas para su combate. En el ámbito mundial se expresa, con marcadas diferencias en cuanto a los llamados países centrales (desarrollados) versus los países periféricos (subdesarrollados)⁴, ya que las grandes fortunas suelen estar concentradas en los segmentos de la población de los centros, suscitado en buena medida por la apropiación del excedente económico generado desde las periferias; ejemplo de ello son las diferencias en el PIB per cápita entre regiones, las cuales muestran con claridad a estas mismas, cómo se observa en la tabla 1.4.

Tabla 1.4. PIB per cápita Mundial 2022 (por regiones)	
Región	(US\$ a precios actuales)
África subsahariana	1815.237
América Central	6752.962
América del Norte	56992.887
Caribe	5929.454
Este de Asia	16940.63
Europa	33529.269
Norte de África	4327.351
Sudamérica	8696.546
Sudeste asiático	5377.649
Sur de Asia	2385.452

Fuente: Elaboración propia, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2022).

⁴ Rodríguez hace una distinción entre el centro y la periferia, en la cual, el centro se conforma por aquellos lugares donde penetran primero las técnicas capitalistas de producción, mientras que la periferia permanece rezagada tecnológica y organizativamente; Rodríguez añade que el progreso técnico en la periferia solo penetra donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo que tienen como destino al centro económico. (Rodríguez, 2001, p.105)

Con ello, la desigualdad económica termina afectando de gran manera el desarrollo de la población, influyendo en las dinámicas de pobreza y en una menor igualdad de oportunidades; lo que es aprovechada por los sectores más favorecidos de la población perpetuando el poco o nulo desarrollo individual de los sectores más desfavorecidos.

El objetivo de este capítulo es profundizar sobre la discusión teórica que se ha llevado a cabo en torno a la pobreza y a la desigualdad económica, partiendo desde las visiones clásicas (dominantes en los ámbitos académicos, políticos e internacionales), hasta los nuevos enfoques o paradigmas teóricos que van más allá de la percepción del ingreso como principal variable de estudio sobre estos fenómenos.

1.1 La discusión teórica acerca de la pobreza y la desigualdad económica

La forma de comprensión de los conceptos de pobreza y de desigualdad económica han repercutido en los mecanismos para su resolución o por lo menos, a mitigar sus efectos. La discusión teórica ha ido evolucionando con el pasar de los años, tomando nuevas consideraciones en cuanto a la forma en que se deben estudiar estos fenómenos y su influencia en la formación de políticas públicas.

A su vez, es importante comprender que estos fenómenos sociales tienen en su estudio distintos factores tanto políticos como socioeconómicos, por lo que no se comprenden sin el actuar de los agentes implicados en estos campos. Con ello, la actuación de estos agentes se ha visto influenciado por una visión “clásica” de la pobreza y de la desigualdad, la cual ha sido aceptada en su mayoría -academia, Estados-nación y organismos internacionales-, dando paso a distorsiones y anacronismos en cuanto a su estudio y comprensión.

La crítica a esta visión hace hincapié en que es una idea sesgada y que combate aspectos muy básicos de la pobreza. Damián (2018, p.43-45) comenta que:

[...] en general, el ejercicio de la medición de la pobreza ha tendido a minimizar el fenómeno estableciendo umbrales de satisfacción muy bajos que no reconocen los derechos sociales y económicos para que todos los seres humanos puedan llevar una vida digna”, es decir, deja de lado a una visión multifactorial, que solo se enfoca en aspectos muy básicos de la satisfacción de las necesidades humanas. “En el ámbito

global, han predominado los enfoques minimalistas, que reducen la pobreza a sus manifestaciones más crudas, generalmente el hambre.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la forma como se define y ejecuta el umbral de pobreza, ya que, de acuerdo a ello, variarán las distintas concepciones de pobreza; Boltvinik y Hernández (2001, p.31) mencionan que: “Podemos deducir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir”. Dependiendo de estas comparaciones y el contexto en el cual se da esta visión, podemos darnos una idea del porque se han seguido ciertas metodologías en el combate al fenómeno de la pobreza.

1.1.1 Visión clásica de la pobreza y la desigualdad económica

Tanto la pobreza como la desigualdad económica han sido concebidas con especial énfasis hacia el ingreso, siendo este factor, el determinante en la visión clásica conceptual. Esta visión ha sido adoptada en su mayoría por los principales organismos internacionales y los diferentes países, siendo estos últimos quienes se apegan a la norma internacional, actuando conforme a lo establecido.

Esta visión, ha sido adoptada en su mayoría por el mundo occidental, prevaleciendo –hasta las últimas décadas-, la posición de aumentar el ingreso de las personas, bajo los modelos que priorizan el crecimiento económico y una distribución de la riqueza de “arriba hacia abajo”; esto se encuentra respaldado por diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial. Así se menciona que:

Las mediciones del Banco (Mundial) están dirigidas a identificar solo a los pobres extremos, ya que bajo la ideología neoliberal solo son estos quienes no pueden participar en “igualdad” de condiciones en el mercado laboral. El Estado debe por tanto intervenir únicamente para mejorar el “capital” social de las personas más pobres (Damián, 2018, p.45).

Esta forma de ver a estas problemáticas es acorde con una visión capitalista mercantil que deja de lado a otros factores, sobre todo los políticos y sociales. La pobreza ha sido estudiada con un enfoque referido al bajo nivel de ingresos de las personas, ante lo cual, no

serían capaces de satisfacer sus necesidades más básicas. De acuerdo con la organización World Without Poverty (2022): “pobres serían las personas cuyo nivel de renta o consumo per cápita de su familia u hogar esté por debajo del mínimo esencial para suplir las necesidades humanas básicas. Ese mínimo suele denominarse la «línea de pobreza»”. Esta definición va acorde con el poder adquisitivo de las personas, por lo que, dependiendo de la región en la cual se estudie, se define a una persona pobre por no tener un ingreso adecuado, provocando que las acciones dirigidas al combate a la pobreza se centren exclusivamente en aumentar los ingresos, mediante apoyos sociales como son los subsidios o las becas.

Esta concepción de la pobreza basada en los ingresos y utilizada como eje rector para su combate sufre de cierto sesgo ya que: 1) ha surgido desde las élites del mundo occidental y 2) se ha tratado de acoplar esta visión a los demás países del mundo, lo cual no implica necesariamente que las políticas a seguir funcionen correctamente.

A su vez, este concepto, ha tenido diversos antecedentes, los cuales se han basado mayoritariamente en las necesidades físicas de las personas,⁵ tales como la ropa, el techo y la vivienda. El concepto “occidental” de pobreza ha considerado que un ingreso aceptable tiene que cubrir estas necesidades básicas, dejando entrever que, si una persona cubre estas necesidades “físicas”, será capaz de ser productivo y podrá aportar su fuerza de trabajo al mercado y, por ende, a la expansión de la industria y el comercio. Lo anterior, ha generado que las élites dominantes busquen minimizar el concepto, con un enfoque erróneo de este fenómeno (Townsend, 2003).

El origen del concepto basado en las necesidades “físicas” tiene su base en el Reino Unido, siendo posteriormente exportado a distintas naciones, bajo el marco de la “subsistencia” como principal medida de la pobreza. Así, la idea de la “subsistencia” es la que se establece con la “línea de pobreza”. Townsend (2003, p.446) comenta que: “Se consideraba que una familia era pobre si su ingreso menos la renta caía por debajo de la línea de pobreza”.

⁵ Seebohm Rowntree (citado por Sen 1992, p. 311) definió a las familias en situación de "pobreza primaria" como aquellas "cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física".

En cuanto a la desigualdad económica, esta ha entrado en un debate más reciente, donde la visión meramente monetaria de la pobreza minimizaba las diferencias de ingresos entre las diferentes clases sociales. La desigualdad económica parte de una expansión nunca antes vista del capitalismo (globalización-neoliberal) y de sus condiciones estructurales, exacerbadas en las últimas décadas, por lo que no encontramos definiciones que se adecúen como tal, a una visión clásica, Milanovic (2006, p.35) menciona que: “La desigualdad global es un tema de debate relativamente reciente. Los primeros cálculos sobre la desigualdad entre los ciudadanos del mundo se realizaron a comienzos de la década de los ochenta”. Debido a lo reciente de sus estudios, esta ha sido más bien relacionada con la pobreza e incluso se ha llegado a tratar a ambos conceptos como uno mismo.⁶ A su vez, este estudio reciente de la desigualdad se da debido a que en las épocas anteriores el fenómeno de la desigualdad no se presentaba tan evidentemente, pues el mundo era más equitativo, por ejemplo, “A comienzos del siglo XIX, la desigualdad mundial y la de los Estados Unidos no eran muy diferentes en valores de Gini. En comparación la desigualdad actual, el mundo de entonces era mucho más equitativo” (Milanovic, 2017, p. 145); la situación anterior, además de la falta de datos y estadísticas no hicieron posibles los cálculos de la desigualdad hasta finales del siglo XX, como se mencionó anteriormente⁷.

Sin embargo, esta es también reconocida por los distintos organismos, tanto internacionales como los pertenecientes a los Estados, por lo que es posible tener una visión “institucional”. Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ([ACNUR], 2018): “La desigualdad económica es la diferencia que existe en la distribución de bienes, ingresos y rentas en el seno de un grupo, una sociedad, un país o entre países”.

A través de organismos como ACNUR se ha ido implementando una visión “institucional” de la desigualdad económica que han adoptado los Estados en la elaboración de políticas

⁶ Este enfoque deja de lado a la “línea de pobreza” y propone que la pobreza se elimine mediante la reducción de las brechas en la distribución de la riqueza; sin embargo, este enfoque no distingue a la pobreza y a la desigualdad económica como dos conceptos distintos (Sen, 1992, p. 313).

⁷ Las investigaciones sobre el tema se han estimulado por dos acontecimientos relacionados: la globalización, que llamó nuestra atención al problema de las grandes diferencias de ingresos entre personas que viven en diferentes países, y por primera vez en la historia, la disponibilidad de datos de encuestas de hogares en la mayor parte del mundo. (Milanovic, 2017, p.145)

públicas, en específico a la política social, que busca aminorar esta problemática mediante una redistribución del ingreso de las personas.

La metodología utilizada para la medición de la desigualdad económica, por lo tanto, se ha basado en la visión clásica de los organismos internacionales, sustentada en la contabilidad nacional y en las encuestas de hogares (Milanovic, 2006). Estas estimaciones, tienen por lo tanto un sesgo y un margen de error que no pueden ser controlados en su totalidad, puesto que la información recabada se basa en dichas estadísticas, e incluso en algunos casos se desconoce por la opacidad de los países donde no se reporta la distribución de ingresos.

Sin embargo, a pesar de que la visión clásica, y, por lo tanto, la de los organismos internacionales han sufrido cambios constantes en su concepción, su base sigue siendo la misma, pues responde a intereses hegemónicos. La crítica a esta va a que presenta a la globalización como un fenómeno inevitable:

Las fuerzas y poderes hegemónicos presentan la actual globalización como un fenómeno irresistible, irreversible y, lo que es peor, sin posible alternativa, como si se tratara de una verdad revelada e indiscutible. Por ello, pretenden justificar en nombre de tal globalización políticas económicas denominadas de "austeridad" o de "ajuste estructural" en los países del tercer mundo, las cuales contribuyen a perpetuar un sistema de dominación económica y política mediante un intercambio económico y comercial enormemente desequilibrado, desigual e injusto. Son los denominados "programas de ajuste estructural" promovidos por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), e impulsados por los Estados de los países más ricos e industrializados y las empresas transnacionales.

Dichos programas de ajuste estructural, rebautizados con el nombre de "estrategias de lucha contra la pobreza", confían en que el mero crecimiento económico aportará por sí solo el desarrollo. Dicho crecimiento económico, si se da tal y como lo proponen las instituciones financieras internacionales mencionadas, beneficia sobre todo a las capas más privilegiadas de la sociedad y aumenta aún más la dependencia de los países del tercer mundo, lo cual se refleja, por ejemplo, en el aumento continuo de la deuda externa de estos países. (Rodríguez, 2008, p.251)

Tal crítica nos da a entender que estos continuos cambios solo se dan de manera superficial y no combaten de manera profunda las causas de la pobreza, pues tales políticas de combate a la pobreza se apegan a los lineamientos del modelo neoliberal, priorizando la producción a bajo costo para los países desarrollados. La idea de que solamente el crecimiento económico ayudará a reducir la pobreza no atiende otras causas más allá del ingreso, pues, por ejemplo, bajo esta concepción, no se pensaría en las poblaciones que son incapaces de incorporarse a la producción de mercancías, al no contar con las habilidades básicas para desempeñar un oficio o simplemente por vivir lejos de los centros de trabajo.

La visión clásica de la pobreza y la desigualdad ha sufrido de distintas críticas y refutaciones, por lo que incluso, los mismos organismos internacionales que las han conceptualizado (FMI o Banco Mundial) han tenido que aceptar estas críticas e implementarlas, por lo que se ha tratado de dejar atrás esta visión en torno a un nuevo debate sobre la conceptualización de la pobreza y la desigualdad económica.

1.1.2 Nuevos enfoques sobre la pobreza y la desigualdad económica

En los últimos años el debate sobre la conceptualización de la pobreza y la desigualdad económica ha ido en incremento, pues se considera a la visión clásica de la pobreza – y en cierta medida a la referida a la desigualdad económica– como insuficiente para la comprensión completa de estos fenómenos, con un bajo impacto en su resolución, centrándose en medidas relacionadas con el ingreso y no en los demás factores que se discuten y proponen como elementos de estudio de estos fenómenos.

En ese sentido, la crítica que se ha dado a la visión de las instituciones de la pobreza y la desigualdad económica es justamente que no ha tomado en cuenta diversos factores que influyen en la aparición de estos fenómenos, centrándose solamente en medidas dirigidas al ingreso; por lo tanto, estas soluciones institucionales resuelven parcialmente las problemáticas, en tanto que no consideran otros aspectos que puedan estar afectando el desarrollo de la población en su totalidad:

¿Por qué no empezar entonces directamente en el eje del nivel de vida? Esto es, en efecto, lo que hacen casi todos los estudiosos de la pobreza como se hace manifiesto en la medición de la pobreza por ingresos, que implícitamente recorta

todas las dimensiones de la vida que no estén relacionadas con los ingresos (Boltvinik, 2003, p.13).

Asimismo, se ha dejado de lado esta visión en cierta parte, por la separación de la pobreza y la desigualdad económica como conceptos, ya que históricamente se ha tratado solamente a la pobreza como un problema a resolver, pues la desigualdad económica no había sido tratada como tal, hasta la aparición de las grandes fortunas y las brechas de riqueza existentes entre los distintos sectores de la población.

Estos enfoques han ido apareciendo por el mismo desgaste de las concepciones clásicas y por las distintas coyunturas de las últimas décadas, pues fenómenos, como las distintas crisis económicas y las transiciones entre modelos políticos y económicos han dejado entrever el fallo de esta visión a través de las políticas públicas y el aumento de dichos fenómenos sociales. Es importante destacar que estos enfoques aparecen -en mayor medida-, por la introducción de la política social como principal herramienta de los gobiernos nacionales para su combate, superando una concepción meramente económica orientada hacia el crecimiento económico y la expansión del capital.

La conceptualización de la pobreza sufrió nuevamente cambios durante el periodo de implantación del “Estado de Bienestar”; ésta empezó a tomar en cuenta a más porcentaje de la población, redirigiendo la importancia del ingreso en otras carencias (vivienda, educación, seguridad social, etc.).

El agotamiento del “Estado de Bienestar” y la implantación del neoliberalismo fueron fundamentales para que se diera una nueva conceptualización de la pobreza y de la desigualdad económica, pues ahora se reducía el papel del Estado -en cuanto a la política social-, en favor de reducir los déficits existentes sobre todo en cuanto a los ingresos y egresos de los estados, los cuales se encontraban en situaciones financieras complicadas e incluso insostenibles; además estos déficits en las cuentas de los estados les acarrearán a su vez problemas de índole social, los cuales reclamaban una mejora en sus condiciones de vida afectadas por los distintos recortes al gasto público y a las políticas de desarrollo social que incluso movilizaron posteriormente movimientos políticos (tales como los movimientos de democratización en Latinoamérica en la década de 1980) que buscaban un cambio en el status quo. Ante esto y las distintas crisis económicas que se presentaron, se

generó un aumento del porcentaje de población en pobreza acompañado de una reducción de las prestaciones y beneficios de la población económicamente activa, prestando mayor atención al desarrollo de políticas sociales que garantizaran las condiciones mínimas de desarrollo de los individuos.

Tras el declive del “Estado de Bienestar”, se da una re conceptualización de la pobreza, haciéndose patente la desigualdad económica, con lo cual se empieza a estudiar a la pobreza como un fenómeno multifactorial, apareciendo en la década de los setenta del siglo pasado, un nuevo enfoque sustentando en las “necesidades básicas”, donde se incluyen dos elementos fundamentales:

Primero, abarcan los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia: alimentación, techo y vestido adecuados, así como cierto mobiliario y equipo doméstico. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales (Townsend, 2003, p 447).

Este enfoque toma en cuenta más factores, además del ingreso como incidentes en el desarrollo de una persona, es decir, si se tienen carencias en un determinado número de estos factores, se puede considerar a la persona en situación de pobreza. Así, el papel de la población económicamente activa y del Estado como proveedor de servicios públicos, se hacen primordiales para la formación de la política social de desarrollo poblacional, en tanto, provisión de servicios públicos. Con ello, empieza a ser utilizado por las distintas instituciones, tanto nacionales como internacionales, pues como se ha comentado, da mayor participación al Estado y sobre todo da especial interés al papel que desempeña la política social en las distintas naciones; sin embargo, este mismo enfoque ha sido conveniente para el discurso político de los organismos internacionales, pues para estos organismos, es la oportunidad de exponer a la pobreza como un fenómeno multifactorial que se ajusta a la crítica que se le hacía a la visión clásica, con lo cual, se presentaban como abiertos al cambio y preocupados por un correcto combate a la pobreza; empero, en la práctica, los organismos internacionales siguen adoptando una visión centrada principalmente en el

ingreso, el cual se vuelve el instrumento fundamental para cumplir las “necesidades básicas” que se plantean en este enfoque.

Sin embargo, a este enfoque se le acusa de continuar con la visión clásica, al seguir de cierto modo con el concepto de “subsistencia”, ya que estos factores influyentes en el correcto desarrollo de los individuos siguen siendo necesidades físicas, dejando de lado otros elementos que afectan a las personas o poblaciones que han sido sistemáticamente afectadas⁸ (por diversas razones) más allá de su mera subsistencia, requiriendo por ende, mayores medidas que solo un aumento sustancial de sus condiciones materiales.

Por otro lado, el enfoque de la desigualdad proponía una reducción de la pobreza mediante la reducción de la llamada “brecha de desigualdad” (Sen, 1992); misma que se expresa a través del índice de Gini⁹ bajo una escala de 0 a 100 (donde 0 representa la máxima igualdad y 100 la máxima desigualdad) dentro de un determinado país o territorio (Montero, 2014). Sin embargo, una de las principales problemáticas que presenta el índice de Gini, es que realmente no refleja las condiciones en las que vive la población estudiada, pues se puede presentar el caso de que valores más cercanos a 0 (los cuales son cercanos a la igualdad bajo esta lógica) representen una población que es igualitariamente pobre y no necesariamente cuente con altos ingresos; ejemplo de ello es la comparación entre países de bajos ingresos y países de altos ingresos, que presentan en algunos casos cocientes cercanos entre sí (cómo se observa en las tablas 1.5 y 1.6).

⁸ Las nuevas expectativas sociales asumidas por los ciudadanos de los países pobres en los períodos de desarrollo deben identificarse y evaluarse. Por ejemplo, esta formulación no toma en cuenta la pobreza y la privación en extremo desproporcionada que sufren las minorías étnicas, las mujeres, los ancianos, los niños y los discapacitados de esos países (Townsend, 2003).

⁹ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Banco Mundial (2022).

Tabla 1.5. Índice de Gini - Países de ingreso alto 2010-2020

País	Índice de Gini
Alemania	31,7
Canadá	33,3
Estados Unidos	41,5
Noruega	27,7
Reino Unido	35,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Tabla 1.6. Índice de Gini - Países de ingreso bajo 2010 – 2020

País	Índice de Gini
Burundi	38,6
Malawi	38,5
Mozambique	54,0
República Democrática del Congo	42,1
Sudán del Sur	44,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Este enfoque, a pesar de incluir al concepto de desigualdad económica, no ha sido realmente tomado en cuenta al no separar los conceptos de pobreza y desigualdad, a la par, de que sigue concentrándose en el ingreso como principal variable determinante de la pobreza. El uso del índice de Gini es útil en casos en los que sí existan marcadas diferencias entre la población de altos ingresos y la población con bajos ingresos, como sucede en el caso latinoamericano, en el cual se presentan coeficientes intermedios, que van más acordes a las condiciones en las cuales realmente vive la población de esos territorios, además de presentar mayor concordancia con otros datos como el PIB per cápita; cómo se muestra para las cinco mayores economías de Latinoamérica en las tablas 1.7 y 1.8.

Tabla 1.7. Índice de Gini (Latinoamérica 2020)	
País	Índice de Gini
Argentina	42,3
Brasil	48,9
Chile	44,9
Colombia	54,2
México	45,4

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022)

Tabla 1.8 PIB per cápita - Latinoamérica 2021	
País	(US\$ a precios actuales)
Argentina	10.636,1
Brasil	7.507,2
Chile	16.265,1
Colombia	6.104,1
México	10.045,7

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022)

A pesar de ciertas limitantes y de críticas a otros enfoques, la discusión teórica se intensificó ya que desde el surgimiento del llamado enfoque de las “necesidades básicas”, se ha reconocido que la pobreza es un fenómeno multifactorial, reconociendo a la desigualdad económica como un concepto separado de la pobreza, aunque bastante relacionado.

En el transcurso de la formación de nuevos enfoques sobre la pobreza y la desigualdad económica, es de destacar la aportación de Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, quien desarrolla en mayor profundidad a la pobreza cómo fenómeno multifactorial (cómo se citó en Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2001) al mencionar que: “Ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores”. Sen, sigue tomando en cuenta al ingreso y a las necesidades básicas, como parte fundamental del entendimiento de

la pobreza; empero, comienza a estudiar factores que van más allá de lo “físico”, agregando las circunstancias sociales y materiales en las cuales se desarrollan los individuos.

Así, Sen, hace un análisis más sistemático de la pobreza y posteriormente de la desigualdad económica al incluir al entorno social de los individuos y la manera en la cual estos “gastan” su ingreso, sumado al cumplimiento de las necesidades básicas y a la provisión de servicios públicos por parte del Estado. El aporte de Sen toma en cuenta lo “intangible”, al ir desde la división del trabajo hasta el uso del concepto de “vergüenza social”¹⁰. Esto de cierta manera, condiciona la igualdad de oportunidades y el crecimiento de las personas, pues este “estigma social” limita el que una persona pueda salir de la pobreza, al ser descrita como alguien “que no es capaz de tener mejores herramientas para crecer”, por lo que se termina condicionando su situación a las circunstancias materiales en las cuales el individuo se desarrolla.

Sen, a su vez, desarrolla el concepto de la desigualdad económica a través de su teoría de las capacidades, la cual define mediante los funcionamientos (entendidos como un logro o algo deseable, cómo estar bien alimentado) y las capacidades. Sen (cómo se citó en Urquijo, 2014) define a una capacidad como: “un conjunto de vectores de funcionamientos o una suma de vectores de estos funcionamientos, que reflejan la libertad de la persona para alcanzar aquello que valora”; a su vez:

La capacidad proporciona un punto de vista desde el que valorar las condiciones sociales, políticas y económicas que viven las personas al interior de la sociedad. Estas condiciones son importantes porque pueden llevar al desarrollo o al deterioro de los funcionamientos y las capacidades de la persona. La ausencia o el deterioro de la capacidad individual es una muestra fehaciente de desigualdad, ausencia de bienestar y una precaria calidad de vida que se puede vivir en la sociedad (Urquijo, 2014, p.72).

La teoría de las capacidades de Sen da paso a un estudio como tal de la desigualdad económica, pues la visión clásica no reconocía a la desigualdad e incluso algunos puntos de vista la consideran necesaria para el desarrollo del capitalismo. La teoría de Sen relaciona a

¹⁰ Sen define a la vergüenza social como: “La manera en que un individuo debe presentarse y es aceptado en la sociedad —el vestido, la apariencia— limita y condiciona sus opciones económicas” (BID, 2001)

la pobreza con la desigualdad económica, al no poderse cumplir estos “funcionamientos”, lo cual demuestra que no se cuenta con igualdad de oportunidades para poder cumplirlos, siendo determinantes las condiciones materiales en las que se nace para ello.

Además de Sen, Branko Milanovic realiza estudios sobre la desigualdad económica, quien hace una revisión histórica de la misma. “Según Milanovic, es posible advertir ciclos de aumento y descenso de la desigualdad a lo largo de extensos períodos históricos” (Poy, 2021, p.256). Los principales aportes de Milanovic se enfocan en la desigualdad global de ingresos, percibiendo diferencias de rentas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo; el mismo Milanovic (2006, p.52) menciona que: “Las grandes diferencias de renta en el mundo se deben principalmente, como hemos visto, a las grandes diferencias entre las rentas medias de los países”. La manera en la cual Milanovic ilustra la distribución global del ingreso, es mediante su “curva del elefante”, la cual muestra las fluctuaciones de ingresos de distintos países de acuerdo a los sectores de la población que los conforman (Barría, 2021).

A su vez, Milanovic, encuentra que la desigualdad mundial se desarrolló de una manera muy distinta a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, encontrando coincidencias con la globalización y el declive de los últimos regímenes socialistas, con lo que se han integrado al resto del mundo, además de que se desarrolla de mayor manera la relación centro – periferia entre los distintos países¹¹; esta relación centro periferia termina por beneficiar a las clases medias de las economías emergentes, sobre todo las de la región Asia – Pacífico (aunque si se comparan con las clases medias de los países desarrollados, estas siguen siendo pobres); “el porcentaje de ganancias siempre es mayor entre las clases medias de las economías emergentes y el 1% más rico mundial” (Milanovic, 2017 , p. 35). Lo que expone Milanovic con esto nos da a entender una nueva dinámica sobre la desigualdad mundial, pues no solamente expone que esta se da meramente por la explotación de la fuerza laboral por parte de las clases hegemónicas, sino que esta también se ha dado por la condición de producir al menor costo posible aún en lugares distantes, por lo que lo mencionado por Milanovic nos explica el cómo la desigualdad mundial se

¹¹ Milanovic nos menciona sobre esta relación centro – periferia que la revolución de las comunicaciones permitió que las empresas pudieran instalar fábricas en países distantes en los que podían tener la ventaja de una mano de obra barata (Milanovic, 2017, p.25)

perpetúa por la estructura centro – periferia que trae consigo la globalización, con lo que ya no solamente son las personas las que se encuentran con estas brechas, sino incluso países.

Milanovic se hace un crítico de la visión ortodoxa de la pobreza, pues deja de lado a la desigualdad. Esta crítica se basa principalmente en la poca preocupación entre la distancia entre rentas, ya que; “las personas pobres están más desesperadas por mejorar sus condiciones materiales que por ascender en la escala de la distribución de la renta” (Milanovic, 2006, p.51).

El enfoque de la “privación relativa” es referido conforme a las necesidades que cada sociedad impone, por lo que, Townsend (2003) menciona que estas cambian conforme al tiempo, es decir, que las necesidades de hace 30 años no son las mismas a las de la actualidad; por lo tanto, la pobreza se estudia por medio de la satisfacción de un “estilo de vida” cambiante. Así se deja de lado al ingreso como factor principal de pobreza y pone atención en los cambios de la sociedad y las instituciones. Townsend (2003, p.449) menciona que: “La pobreza debe situarse a través del tiempo en relación con la estructura social e institucional y no sólo derrotarse por un ingreso disponible bajo en términos relativos”. Este enfoque estudia a su vez los aspectos psicológicos de la privación de bienes y se centra en el papel del individuo ante la estructura. Conforme a este enfoque se dice que es complementario a los estudios sobre la pobreza, pues si bien hay necesidades que van cambiando y existen ciertas dificultades para que un individuo las satisfaga, estas no son absolutas como en otros casos.¹²

Conforme al enfoque de “privación relativa”, la desigualdad económica se presenta en la medida en que las minorías con mayor poder adquisitivo son las que tienen mayores facilidades para adquirir las “nuevas necesidades” e incluso son quienes primeramente las van imponiendo al resto de la sociedad. La necesidad se va volviendo “relativa” justamente por esta imposición y a través de distintos mecanismos estas minorías deciden que es lo que será necesario para el desarrollo de la sociedad.

¹² Vale la pena señalar que tal enfoque - incluyendo todas sus variantes- no puede ser, en realidad, la única base del concepto de pobreza. Una hambruna, por ejemplo, se considerará de inmediato como un caso de pobreza aguda, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad (Sen,1992, p.313).

La discusión sobre la conceptualización de la pobreza y la desigualdad económica terminó por permear en las instituciones y organismos internacionales; trayendo consigo un fenómeno aparte de la pobreza, lo cual hace que sea un problema que sea atendido por las instituciones y sea incluido en la política social.

Es a través de la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM) que se busca combatir la pobreza y promover el desarrollo económico y social, los cuales reconocen a la desigualdad como un problema que afecta a la población y al crecimiento económico de las naciones, por lo que se hace necesario su combate, la ODM así “representa un pacto entre los principales protagonistas económicos del mundo” (Robles, 2006, p. 95). A su vez, la aparición de este acuerdo trae consigo que se retome la teoría de las capacidades de Amartya Sen y a su vez, se tome en cuenta nuevos enfoques de estudio de la pobreza. La ODM a su vez toma en cuenta a más factores para estudiar la pobreza, pues busca el aumento del empleo productivo y reducir el hambre para el año 2015 [Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) , 2023]; sin embargo, la concepción de la pobreza bajo estas nuevas políticas seguía incluyendo al ingreso como determinante de la pobreza, al establecerse como objetivo principal la reducción de la población que vivía con menos de un dólar por día, siendo este el umbral establecido para la pobreza extrema y que indicaba que una persona no podía desarrollarse correctamente.

El enfoque de riesgos y el enfoque de derechos aparecen como nuevos enfoques que se complementan entre sí y reconocen a la desigualdad como un problema con cierta relación con la pobreza. D’Amico (2015, p. 247) menciona que: “El manejo del riesgo social le atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza y recurre a la terminología propia del aseguramiento”, con este enfoque se prioriza a la intervención pública, la cual debe reducir los riesgos de los individuos, los cuales serían los causantes de la pobreza. En cuanto al enfoque de derechos, esta toma en cuenta a los “riesgos” anteriormente mencionados al tratar de que se reduzcan al mínimo y considera a estos como “individuos con derechos”, se menciona entonces que:

El enfoque de derechos tendería a la reducción al mínimo de los riesgos, al asumir que las políticas sociales deberán cambiar un papel complementador del crecimiento económico para la consolidación de umbrales mínimos de acceso a bienes y

servicios. O de otra manera, ocupar un rol propositivo de la mano de un proceso de consolidación democrática que busca trascender la categoría de ciudadanos consumidores hacia la de ciudadanos de derechos, con la preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico, y disminuir la elevada desigualdad prevaleciente (D'Amico, 2015, p. 247).

El “enfoque de derechos” es el que se empieza a utilizar como un nuevo concepto por parte de la mayoría de las instituciones y organismos internacionales, pues reconoce a la desigualdad económica y el acceso a los derechos básicos de cada persona. Se reconoce la intervención de los estados como necesaria para combatir a estos fenómenos y se plantea las inequidades producidas por el modelo capitalista en las últimas décadas, así como el aumento de esta tras la implementación del modelo neoliberal y de la globalización que siguió a esta.

El debate sobre estos conceptos sigue vigente hoy en día, pues surgen nuevas coyunturas y necesidades que implican un reajuste de estos conforme a la nueva realidad, la cual se encuentra en constante cambio. Es importante remarcar que siempre se hace necesaria la crítica a la visión imperante sobre la intervención, tanto de organismos como de los estados sobre estos fenómenos ya que puede no adaptarse del todo a los constantes cambios de la realidad debido a distintos factores que son externos al entendimiento de la pobreza y a la realidad de los mismos países; incluso, a pesar del entendimiento de estos fenómenos como “multifactoriales” se sigue utilizando una visión mayormente basada en el ingreso como factor primordial. WWP (2022) comenta que; “con el fin de trazar estrategias de combate a la pobreza, muchos gobiernos y organismos internacionales adoptan una medición de la pobreza basada en los ingresos o en el poder adquisitivo de las personas”; también es importante el mencionar que en muchas ocasiones se sigue adoptando esta visión debido a factores como el desconocimiento de las condiciones de pobreza y de desigualdad en la zona por parte de los tomadores de decisiones, así como desconocimiento del estudio de la pobreza y la desigualdad económica como fenómenos multifactoriales. Incluso por fenómenos como el clientelismo y la corrupción.

Es de destacar que la discusión teórica de la pobreza ha definido como necesarios dos principios: 1) el ver a la pobreza como un fenómeno necesariamente multifactorial,

separándolo del concepto de desigualdad económica y 2) el entendimiento de estos dos principios se ha presentado en la mayoría de los enfoques y nos da a entender a estos fenómenos como estructurales, que por lo tanto, hacen necesaria la intervención del Estado para resolverlos, la cual debe velar por el beneficio de la sociedad; a su vez que debe equilibrarse con el dinamismo económico del Estado con la participación de todos los sectores de la población.

1.1.3 Otras discusiones sobre la pobreza y la desigualdad

La discusión sobre la pobreza y la desigualdad se ha centrado mayormente en un enfoque economicista, y que, como se ha mencionado anteriormente, le ha dado una mayor relevancia al ingreso como factor preponderante para medir la pobreza y la desigualdad. La discusión se ha tratado de llevar a un terreno que involucre a más disciplinas, pues se ve a estos fenómenos como multifactoriales e incluso se ha puesto sobre la mesa discusiones tales como motivos raciales, de género, entre otros, que serían factores que inciden en la pobreza y la desigualdad y, por lo tanto, es necesaria la comprensión de estos fenómenos desde otras disciplinas y puntos de vista. Por su parte, la misma transdisciplinariedad que se ha discutido en torno a la pobreza y a la desigualdad abre un nuevo espacio de debate que complementa las propuestas anteriormente surgidas y que ahonda en la crítica a la visión clásica de estos fenómenos

A su vez, se ha propuesto que las mismas políticas públicas que se dirigen a la reducción de la pobreza y la desigualdad tengan un enfoque transdisciplinario, el cual requiere de la colaboración de varias disciplinas, tales como la economía, la ciencia política o la sociología, para la resolución de estos problemas, pues la pobreza y la desigualdad tocan temas que sobrepasan lo económico y afectan de otras maneras a las poblaciones afectadas por esto, teniendo implicaciones políticas, sociales e incluso culturales. La visión de otras disciplinas, por lo tanto, ha hecho necesario el replanteamiento de la política social que, a pesar de ciertas modificaciones que se le realizaron a raíz de la crítica de épocas pasadas, sigue sin resolver el problema de fondo, por lo que una mayor comprensión desde una visión transdisciplinaria ayuda a reducir este problema, al estudiar todos los campos en los cuales estos fenómenos se desarrollan.

Uno de los principales aportes a la discusión sobre la pobreza es el que realiza Manfred Max-Neef, el cual se aleja de la visión clásica meramente basada en el ingreso, proponiendo el enfoque de “Necesidades y satisfactores”, el cual destaca la importancia de la transdisciplinariedad para entender mejor este fenómeno, yendo más allá de los ámbitos político, económico y social al incluir en la discusión a la filosofía y a la psicología.

Max-Neef hace una crítica primeramente al concepto de “necesidad”, explicándonos que este ha sido erróneamente planteado, mencionando incluso que:

Se ha creído, tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas, que están constantemente cambiando, que varían de una cultura a otra y que son diferentes en cada período histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual. (Max-Neef et al., 2010, p.16)

Para Max-Neef, cómo se citó anteriormente, las necesidades no varían de acuerdo al periodo histórico, debido a que las necesidades seguirán siendo las mismas a través del tiempo, sino lo que cambia es el “satisfactor”¹³ de las necesidades, por lo que, para Max-Neef, esta concepción de que las necesidades cambian es un error conceptual y metodológico.

Con este sistema de “necesidades y satisfactores”, nos apartamos de una visión meramente monetaria y economicista, pues la clasificación de Max-Neef incluye a diversas categorías que incluso quedan fuera de las discusiones sobre la concepción de la pobreza, ahondando en categorías propias de la psicología o la política por citar algunas disciplinas presentes en este enfoque, siendo las necesidades a cumplir las siguientes: Subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; estas, a su vez, se encuentran relacionadas con las categorías de ser, tener, hacer y estar, siendo estas categorías en las cuales los satisfactores actúan para poder cumplir una o más necesidades.

Dado lo mencionado en párrafos anteriores, es por esta razón que para Max-Neef, las necesidades no cambian constantemente, sino que lo que cambia son los satisfactores de

¹³ Para Manfred Max-Neef, una necesidad debe ser cubierta por uno o dos más satisfactores, siendo los satisfactores el medio que cumplirá esto; por ejemplo, la alimentación y el abrigo son considerados satisfactores de la subsistencia y no una necesidad como tal. (Max-Neef et al., 2010, p.17)

estas necesidades, y por ello, se necesitará de uno o más satisfactores, dependiendo de que tan satisfecho se encuentre el individuo al usar estos satisfactores, es decir, una necesidad tal como la subsistencia puede ser satisfecha con un solo satisfactor como la alimentación en un individuo o requerirá de más satisfactores como el abrigo o el trabajo en otros individuos. A su vez, para Max-Neef, no solamente el individuo elige los satisfactores que cumplirán sus necesidades, sino que también se encuentra determinado en gran manera por el sistema político, económico y social, el cual elegirá los satisfactores de cada cultura; para Max-Neef, el que estos sistemas sean determinantes para escoger los satisfactores de cada sociedad, explica por qué los satisfactores cambian constantemente, pues menciona: “Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio cultural es —entre otras cosas— consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes” (Max-Neef et al., 2010, p.17).

Mediante esta clasificación, Max-Neef hace una crítica a la visión clásica de la pobreza, la cual, como otros teóricos han discutido, se ha basado solamente en el ingreso, teniendo una noción economicista, por lo que Max-Neef, a través de su modelo de “necesidades y satisfactores” busca una nueva conceptualización de la pobreza, hablando no solamente de pobreza, sino de “pobrezas”; Max-Neef relaciona estas “pobrezas” con la insatisfacción de las necesidades que propone, pues un individuo al no poder cubrir esta necesidad (o sentirse insatisfecho con la forma en que el satisfactor cumplió esa necesidad, cubriéndola parcialmente) presenta una carencia conforme a esa necesidad, presentando una “pobreza” al no estar satisfecho, por lo que no al cubrirse completamente varias necesidades, para Max-Neef, el individuo presenta diversas “pobrezas”.

Como se ha visto, la visión de Max-Neef concuerda con las críticas que se le han hecho a la visión clásica, proponiendo a su vez un enfoque multifactorial para entender la pobreza. La diferencia del modelo de Max-Neef con los enfoques que también critican a la visión clásica de la pobreza es el de ir más allá de “necesidades fisiológicas”, al incluir necesidades psicológicas (afecto o entendimiento) o políticas (tal como la participación), siendo estas fundamentales para el correcto desarrollo de los individuos; a su vez, las “pobrezas” de las cuales habla Max-Neef se pueden comprender desde un punto de vista en

que la insatisfacción de una necesidad, llevará a que otras necesidades estén insatisfechas, pues para Max-Neef estas se encuentran interrelacionadas; por ejemplo, un individuo no puede satisfacer la necesidad de subsistencia, debido a que no puede tener una correcta alimentación, lo cual a su vez, podría desencadenar en desórdenes mentales tales como la depresión, afectando de esta manera a la necesidad de afecto; debido a esta interrelación, es que se habla de que un individuo puede tener varias “pobrezas”, incluso sin ser necesariamente desde un punto de vista estrictamente economicista.

En cuanto a la desigualdad, esta se ha tratado de discutir igualmente fuera de un enfoque meramente economicista y también relacionándola con otras disciplinas que ayuden a entender mejor su estudio, por lo que incluso se distinguen diversos tipos de desigualdad, ayudando a expandir este estudio y saliendo de los primeros enfoques meramente economicistas. Se distingue que la desigualdad en la distribución de los ingresos puede ser causante de las diferentes desigualdades, tales como la desigualdad en el acceso a la educación; aun así, a pesar de tener una mayor relevancia, otras desigualdades (tal como la desigualdad política, al no tener el mismo acceso a puestos de poder) influyen en la aparición de estas.

La desigualdad ha entrado igualmente en un debate de cómo debe conceptualizarse, pues debido a lo reciente de sus estudios y a su estudio que anteriormente se le relacionaba directamente con la pobreza, se ha concentrado en un enfoque meramente monetario, por lo que también aparece en discusión el conceptualizar a la desigualdad como un fenómeno multifactorial, pues se habla de actitudes, por ejemplo a ciertos grupos, que acrecientan la desigualdad, como menciona OXFAM (2016, p.8): “Las actitudes profundamente enraizadas sobre el trato desigual de mujeres, minorías étnicas o castas bajas, así como de las personas más pobres pueden normalizar la situación, lo que provoca aún una mayor desigualdad”; por su parte, como se mencionó anteriormente, la existencia de una desigualdad, puede acrecentar otras desigualdades.

En cuanto a la desigualdad, se distinguen tres principales tipos de desigualdad, los cuales se encuentran interrelacionadas en una especie de ciclo (pudiendo una de estas desigualdades provocar otras desigualdades), conforme a lo expuesto por OXFAM (2016, p.11), siendo

estas económicas, políticas y sociales, describiéndose de manera más concisa a continuación:

- La desigualdad económica es aquella que se encuentra exclusivamente relacionada con la distribución de los ingresos y la riqueza.
- La desigualdad social se refiere a las diferencias entre los grupos sociales, tal como el acceso a la educación o seguridad social, cubriendo de esta manera un espectro más amplio de categorías.
- La desigualdad política se relaciona con la concentración de poder político en unos cuantos.

Otra clasificación de desigualdad nos habla acerca de la existencia de dos tipos de desigualdad: la desigualdad vertical y la desigualdad horizontal. Estas desigualdades se entienden conforme a los grupos que se estudian.

Las desigualdades económicas, sociales y políticas se clasifican como desigualdades verticales, pues se menciona:

Las desigualdades económicas, sociales y políticas podrían describirse como desigualdades verticales, lo que significa que las diferencias se basan en “conceptos verticales” como los ingresos o la riqueza. Utilizamos la palabra “vertical” porque significa que las desigualdades se basan en la división entre los de arriba y los de abajo. (OXFAM, 2016, p.11)

Por otro lado, OXFAM (2016, p.11) menciona que: “Entre los diferentes grupos existen desigualdades horizontales que se basan en aspectos identitarios”, siendo estas más relacionadas a cuestiones culturales (tal como la religión), raciales y/o étnicas y de género. Estas desigualdades, como se ha visto, se dan por un tratamiento diferente entre grupos, resaltando las diferencias entre estos, por lo que no se les dan las mismas oportunidades ni se reparten equitativamente los ingresos debido a estas diferencias, por lo que se puede llegar a hablar de la existencia de la discriminación de los grupos afectados.

Por su parte, se distingue también una “Desigualdad de oportunidades”, la cual OXFAM (2016, p.12) menciona que esta “sería como afectan los diferentes tipos de desigualdad al acceso a las oportunidades de una persona durante su vida”. Esta desigualdad se puede

explicar mediante la existencia de las desigualdades económicas, políticas y sociales, pues como se mencionó anteriormente, estas desigualdades se encuentran interrelacionadas y una puede provocar otra; dada esta explicación, podríamos mencionar que una desigualdad de tipo económica o de tipo política (aunque por la misma explicación de los tipos de desigualdad, no se puede descartar a las desigualdades sociales) pueden provocar una desigualdad de oportunidades, por ejemplo, una desigualdad en la distribución de ingresos puede afectar directamente en el acceso a la educación, provocando así una desigualdad de oportunidades. A su vez, no se puede descartar la clasificación de desigualdades verticales y horizontales para explicar a la desigualdad de oportunidades; esta desigualdad se podría dar de manera vertical como se mencionó anteriormente, al ser las desigualdades económicas, políticas y sociales desigualdades verticales; sin embargo, la desigualdad de oportunidades se puede dar también de manera “horizontal”, debido a la discriminación (sistemática o no) de diferentes grupos, por lo que estos pueden carecer de oportunidades dependiendo de sus circunstancias.

1.2 Consideraciones finales sobre el debate teórico de la pobreza y desigualdad

Conforme a este debate, se ha recalcado la importancia de conceptualizar ambos fenómenos más allá de una visión meramente economicista y, por lo tanto, centrada en el ingreso como factor fundamental de ambas, por lo que se considera a ambos fenómenos como multifactoriales, es decir, diversas causas los explican.

A su vez, es de destacar que, debido a su misma naturaleza multifactorial, se necesita de la intervención de diversas disciplinas, especialmente las ciencias sociales, para su estudio y combate, pues ambos fenómenos van más allá de un entorno meramente monetario y se presentan de diversa manera y grado en la vida de los individuos, afectando su desarrollo de diversas maneras.

La discusión teórica de la pobreza y la desigualdad hace una crítica sobre la conceptualización de estos fenómenos por parte de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial), y que, por lo tanto, es aplicada por diversos países en sus políticas públicas de combate a estos, pudiendo presentar deficiencias al tomar solamente un enfoque monetario.

Las políticas públicas de combate a la pobreza y desigualdad, asimismo, se ven condicionadas por la misma estructura “centro – periferia” en la cual se encuentran inmersos los distintos países del mundo, respondiendo estos al papel que desempeñan en esta estructura, siendo en una gran cantidad de países, una visión que corresponde a la “periferia”, en la cual, casos como el mexicano, se encuentran inmersos, como se profundizará en el siguiente capítulo.

Capítulo II. La pobreza y la desigualdad en México: una revisión del modelo neoliberal

Las políticas públicas de combate a la pobreza y a la desigualdad se han enfocado, como se ha analizado en el capítulo I, en el ingreso como su factor determinante, dejando de lado a otros factores que inciden en la aparición de estos fenómenos sociales. Este enfoque se ha seguido en gran medida al interior de los países periféricos por las recomendaciones de los distintos organismos internacionales que han respondido a los intereses de los países centrales, al seguir una base y visión meramente economicista sin estudiar en profundidad dichos fenómenos como rasgos históricos-estructurales, que definen al subdesarrollo.

En la actual dinámica global, el enfoque economicista ha seguido primordialmente los principios del modelo neoliberal surgido a principios de la década de los ochenta, por lo cual, se ha visto condicionado a una reducción de las capacidades del Estado, y, por lo tanto, a las acciones que van dirigidas a su combate. Así, las políticas públicas que se dirigen al combate de la pobreza y desigualdad quedaron apegados a la lógica neoliberal en tanto: “una corriente económica y política asociada al capitalismo. Sostiene que la economía se debe regir por el libre comercio, estar desregulada y privatizada, es decir, con menor intervención de las políticas del Estado” (Etecé, 2023). Tomando esto en cuenta, la reducción del papel del estado en cuanto al combate de la pobreza y la desigualdad se ha caracterizado por la visión neoliberal que prioriza una lógica totalizante del mercado, donde los sectores sociales son tratados como agentes económicos racionales y competitivos que busquen permanentemente la maximización de sus beneficios. Con ello, la pobreza y la desigualdad tenderá a disminuir por la propia autorregulación del mercado.

El neoliberalismo, por lo tanto, se ha posicionado como el principal modelo económico – político a seguir por los países, reflejando en el posicionamiento del Estado en cuanto a su papel, especialmente, en la economía. Sin embargo, a pesar de que en este modelo predomina una visión mayormente economicista, es de destacar que el neoliberalismo influye en otros campos y se vale de un fuerte componente político para poder sostenerse y llevar a cabo sus postulados. El neoliberalismo nos hace comprender la influencia que este

puede tener en otros campos y disciplinas, así como sus implicaciones pragmáticas en el objeto de estudio de diversas disciplinas. “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” (Escalante, 2015, p.18).

La multidisciplinariedad del neoliberalismo nos da una idea de las implicaciones que este tiene más allá del enfoque económico, definiendo el comportamiento de la administración pública frente a diversos procesos sociales. El papel del gobierno o administración pública, (el cual se vuelve ejecutor de las facultades que le han sido conferidas al Estado), es primordial para garantizar el funcionamiento del neoliberalismo ya que como menciona Escalante (2015, p. 21): “El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado”. Sin embargo, esta multidisciplinariedad se ha expresado más en los efectos de las políticas públicas del gobierno que en su elaboración, por lo que sigue predominando un enfoque economicista, el cual se vale de un fuerte componente político para impulsar su agenda (a través del Estado), sin descartar a otros agentes políticos tales como partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, entre otros.

El neoliberalismo, al tener mayoritariamente componentes económicos y políticos, ha estado ligado a distintas coyunturas que han favorecido su implantación, con la premisa de que el libre mercado es la mejor manera de organizar a la economía y al Estado. Adoptando diversos postulados de autores tanto de la economía política clásica (Adam Smith, David Ricardo), como del liberalismo clásico (John Locke, Montesquieu), ha surgido como contraposición a las ideologías colectivistas y de aquellas que implican mayores regulaciones sobre el mercado.

La Depresión de 1929 representó una “gran falla” para el liberalismo clásico, pues este se vio incapaz de resolver esta a través de los mecanismos del libre mercado, es decir, el mercado no se estaba rescatando a sí mismo. Con la evidente falla que había presentado el liberalismo clásico en la gestión de la crisis, se empezó a cuestionar al liberalismo político, sirviendo como ejemplo los sistemas parlamentarios, pues como comenta Escalante (2015,

p. 27): “en los años treinta los sistemas parlamentarios están en general de capa caída, ofrecen la imagen de algo anticuado, ineficiente, anquilosado”, incluso los derechos individuales sufrieron de cuestionamientos frente a doctrinas colectivistas, pues se menciona que:

Los derechos individuales resultan también sospechosos, como producto de un individualismo insolidario, burgués, decimonónico, que queda muy deslucido frente al entusiasmo que inspiran las manifestaciones de masas, la idea nacional o las fantasías sobre la raza, el destino histórico de los pueblos -o del proletariado. Escalante (2015, p.27).

Por consiguiente, el neoliberalismo es una contraposición a la dinámica económica y política del Estado de Bienestar implementado en la posguerra (1945-1970), tras el fracaso del llamado “liberalismo clásico”, cuyos mecanismos llevaron al estallido de la Gran Depresión de los años treinta Sin embargo, después de la Depresión de 1929, predominó en la mayoría de los países el modelo de Estado de Bienestar, el cual se mantuvo hasta la década de 1970, momento en el cual, el neoliberalismo surge como una opción viable para los países para su implementación, debido a un proceso paulatino de endeudamiento de los países y al sometimiento de la esfera productiva al capital monopolista-financiero que desembocó en el agotamiento del Estado de Bienestar.

Como se mencionó anteriormente, el neoliberalismo surge como una contraposición a la dinámica del Estado de Bienestar, que bien necesitó que este entrara en crisis para poder ser implementado como tal; durante el periodo de la posguerra se presentó un aumento de la producción de mercancías, debido al aumento de innovaciones que permitieron el crecimiento de las industrias, lo cual desembocó en un mayor crecimiento económico en varios países del mundo y dio un papel más preponderante al Estado en la economía; a su vez, se consolidó la hegemonía estadounidense en el mundo, a través de la dolarización de la economía mundial. Sin embargo, se suscita una crisis a finales de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta, la cual llevaría a una reconfiguración de la economía mundial; esta crisis se suscita por una caída en la tasa de ganancia¹⁴ en las

¹⁴ La tasa de ganancia mide la rentabilidad del capital total invertido. Indica cómo éste último se valoriza y expresa así el grado de realización de la finalidad capitalista. (Roelandts, 2011)

principales economías mundiales, la aparición de otros países como potencias que desafiaban a la hegemonía estadounidense y que debilitaban el sistema de dolarización impuesto en los tratados de Bretton Woods¹⁵; por su parte, esta crisis se agudizaría con el estallido de distintos conflictos en el Medio Oriente, que traerían consigo un aumento en las materias primas (principalmente petróleo) que requerían las industrias, se menciona por lo tanto que:

Se enmarcaría con ello, el fin de la larga onda de expansión capitalista de la posguerra, cuyas evidencias más palpables se acentuaron en la debilidad de la inversión, el crecimiento, el desempleo, la inflación, la ralentización del progreso técnico, la lentitud de la progresión de los salarios y la disminución de la rentabilidad del capital (Cortés, 2021, p.55).

Esta crisis significó el agotamiento del Estado de Bienestar en la mayoría de los países y trajo consigo el ascenso del capital monopolista-financiero como el capital predominante en la dinámica capitalista global. El ascenso de este capital significó la sumisión de la producción de mercancías a este capital, dando un mayor peso a los mercados financieros y a las ganancias que se obtienen de estos por medio de la especulación, por lo cual se comenta que:

Las formas de gestión de las grandes corporaciones, así como de los grupos económicos se modifican sujetando su funcionamiento a las necesidades de rentabilidad de corto plazo. Las firmas se “financiarizan”, ya que ahora lo que importa es el valor accionario de la corporación y su constante aumento mediante la participación activa de sus tesorerías en los mercados financieros (Cortés, 2021, p.60).

¹⁵ Los acuerdos de Bretton Woods hacen referencia a las decisiones tomadas en la convención que en julio de 1944 reunió a 44 países con el fin de establecer un nuevo modelo económico mundial de posguerra donde se fijarían las reglas de las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados. Entre sus principales logros se encuentra la adopción del dólar como moneda de referencia global, basada en el patrón oro; la creación del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que posteriormente se convertiría en la Organización Mundial del Comercio (OMC). (Jiménez, 2016)

Por su parte, el capital monopolista-financiero busca mediante esta “financiarización” de la economía, el aumento de la tasa de ganancia por medio del aumento de la plusvalía¹⁶, trayendo consigo la desvalorización de la fuerza de trabajo, la cual sería la medida más eficaz para obtener esta plusvalía. Con tal de obtener una mayor plusvalía, y, por lo tanto, el aumentar su tasa de ganancia, este capital impulsó un proceso de globalización de la producción, aprovechando los bajos salarios de países periféricos y obteniendo una mayor plusvalía al comercializar las mercancías terminadas en mercados de mayor poder adquisitivo.

El capital monopolista-financiero trata, por lo tanto, de ajustar a la dinámica económica y política a sus intereses, por lo que el papel del neoliberalismo retoma relevancia, al ser convenientes sus principios a los intereses de este capital. A partir de la decadencia del Estado de Bienestar, el neoliberalismo empieza a ser la ideología predominante en los países, mayormente occidentales, por lo que su adopción empieza a ser más evidente a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980; esta implementación sigue en su mayoría los principios establecidos por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, los cuales fueron influenciados por intelectuales neoliberales como Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises o Milton Friedman pertenecientes o influidos por la Escuela Austriaca de Economía¹⁷.

En el caso de Latinoamérica, la crisis de la deuda externa en la década de 1980 promovió que los organismos internacionales prestaran dinero a los países de esta región para pagar su deuda, a cambio de seguir recomendaciones que eran claramente de corte neoliberal, asumiéndose como una región o “campo de prueba”. El caso mexicano se puede enmarcar dentro de estos parámetros, pues presentaba una situación económica similar a los países de la región, deslizándose hacia su tránsito e implementación.

¹⁶ La plusvalía, también conocida como plusvalor, apareció definido por Marx en su obra ‘El Capital’ y es básicamente, el valor no pagado del trabajo del obrero que crea un plusproducto del cual se hace propietario el empresario. Originando así la esencia de la explotación o acumulación capitalista. (Montes de Oca, 2015)

¹⁷ La Escuela Austriaca tiene sus orígenes desde finales del siglo XIX, sin embargo, toma mayor notoriedad a partir de la década de 1930 y es de las principales impulsoras del neoliberalismo. “La escuela austriaca es una escuela de pensamiento económico basada principalmente en el individualismo metodológico y en el subjetivismo. Sus recomendaciones de política económica suelen ser anti-intervencionistas y suelen promover el liberalismo económico” (Husillos, 2020).

2.1 Análisis socioeconómico de la pobreza y desigualdad en México: un abordaje bajo el contexto neoliberal

El neoliberalismo en México ha tenido ciertas similitudes con el resto de los países de América Latina al sufrir –como lo mencionamos en el apartado anterior- una fuerte crisis económica a inicios de la década de los ochenta, que significó un factor trascendente para que el neoliberalismo (en tanto modelo político-económico) se insertara en el contexto mexicano, bajo un conjunto de mecanismos y condiciones.

A partir del ascenso del capitalismo en México, identificado bajo la llamada República Restaurada (1867-1876) y el Porfiriato (1876-1911), la estructura económica y social quedó atada a los designios impuestos por los centros capitalistas, bajo mecanismos de dominio, subordinación y dependencia que condicionan no solo su forma de integración en la economía global, sino también el régimen de acumulación de capital implementado¹⁸, los marcos del sistema político y la configuración del Estado. Bajo este carácter de acuerdo con Guillén (2021), en México se pueden distinguir tres regímenes de acumulación: El régimen de acumulación primario-exportador (RAPE, 1876-1930), el régimen de acumulación sustitutivo de importaciones (RASI, 1934-1982) y el régimen de acumulación dominado por las finanzas (RADF, 1982 a la actualidad).

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la irrupción del neoliberalismo y del RADF ha presentado una nueva dinámica económica y política en México, la cual Cairó y Cortés (2022, p. 804) mencionan : “Se caracteriza por la implementación de un conjunto de políticas económicas —desregularización, apertura de las cuentas de capital, disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, entre otras”; esta nueva dinámica buscaba una proyección hacia el exterior de la economía mexicana (que se consolida con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, en el año de 1994). Este régimen de acumulación buscaba que México fuera un país exportador hacia Estados Unidos mayormente, fenómeno que fue visto en la instalación de maquilas en la zona

¹⁸ El régimen de acumulación es la modalidad histórica de la acumulación de capital. Cada régimen de acumulación involucra: i) un sector o actividad que actúa como eje del proceso de acumulación de capital; ii) una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo, lo que determina, en gran medida, la configuración de su sistema productivo, y iii) las modalidades específicas de su estructura social y del bloque en el poder (alianza de clases y segmentos de clases) que domina y ejerce el poder político. (Guillén, 2021, p.10)

fronteriza. México inicia su inmersión en el capitalismo global a través de la reestructuración de su economía, pasando a tener una menor regulación sobre esta y buscando atraer la inversión extranjera, mediante condiciones como salarios relativamente más bajos que en los países del centro para lograr captar esta inversión. Este proceso de inmersión en el cual se encontraba el país se da a través de la adopción de medidas de reajuste económico acordadas con el Consenso de Washington¹⁹ y que responden a los intereses del capital monopolista-financiero; esto es principalmente notorio en la apertura comercial del país y el aumento de las exportaciones e inversión extranjera, pues formaba parte del proceso del aumento de la tasa de ganancia mediante el aumento de la plusvalía (la cual se daba con la precarización de los salarios) y de la obtención de materias primas a un menor costo de producción, lo cual se acentuaba dada la crisis que sufrió el país a inicios de la década y a su condición como país periférico.

A pesar de la consolidación de esta nueva dinámica y del éxito de la apertura comercial (tal como el aumento de exportaciones del 15% del PIB en 1994 al 35% del PIB en 2019), no se tuvieron grandes avances en el desarrollo de la economía mexicana, ya que el sector exportador ha dependido en gran medida de la importación de insumos del exterior que para el año 2018 representaron 78.3% de los insumos totales utilizados (INEGI, 2018). Por su parte, este éxito de las exportaciones se ha visto reflejado solamente en los sectores de más alta especialización y uso de tecnología, por lo que sectores como el agroalimentario, fueron altamente relegados. A su vez, la dinámica neoliberal trajo consigo una alta dependencia de la economía mexicana hacia la economía de Estados Unidos, lo cual se puede notar a través del porcentaje de exportaciones a ese país, siendo del 80% en el año 2019 (Cairó y Cortés, 2022, p. 805); De esta manera, la forma de inserción de México en los circuitos globales limita la creación de encadenamientos productivos internos, en tanto que una parte importante de los eslabones de las cadenas productivas nacionales se encuentra dominada por las empresas transnacionales, lo cual obstaculiza los mecanismos

¹⁹ El Consenso no consistió meramente en un decálogo de política económica impulsado desde Washington, con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni reflejaba únicamente una convergencia de ideas neoliberales, sino que expresaba, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital monopolista-financiero globalizado del centro hegemónico estadounidense y las élites internas de América Latina. (Guillén, 2021, p.23)

para la formación de procesos industriales capaces de generar una base de acumulación endógena en torno a un sistema productivo nacional.

Así tanto las deficiencias en el sector exportador mencionadas anteriormente, el manejo de la política social, así como otros factores, han tenido grandes implicaciones sobre las dinámicas de pobreza y desigualdad en el país. Bajo este carácter ambos fenómenos se desarrollan de una manera muy diferente bajo el neoliberalismo, pues incluso anterior a esta, se desarrollaba un debate muy distinto sobre el cómo concebirlas, por lo que no es de extrañar que puedan existir variaciones en cómo se medían estos fenómenos y en la manera en la cual se diseñaban políticas públicas que afrontaran este problema, concentrándose mayormente en el ingreso como variable fundamental. Teniendo esto en cuenta, las mediciones que se realizaban anteriormente carecen de una visión multifactorial de estos fenómenos, por lo que las estadísticas que se usaron se concentran en su mayoría en una “línea de pobreza”; tal es el caso mexicano, que incluso tras la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se le siguió dando prioridad a la “línea de patrimonio” sobre otras “líneas” que medían otros factores de incidencia de la pobreza.

A su vez, en el contexto mexicano, estas estadísticas pueden ser afectadas por la opacidad existente en sexenios anteriores y por la aparición de intereses ajenos a la presentación fidedigna de la información. Con ello, se pueden presentar cifras contrastantes entre lo presentado por las administraciones de aquel periodo, con lo presentado por organismos internacionales, ya que el acceso a la información y la transparencia de los datos se encontraba en un estado muy diferente al actual, generando que incluso pudiera ser por los mismos gobiernos, tratando de dar una mejor imagen de su administración. Dadas estas condiciones, se presentaban estadísticas que no eran acordes a mediciones hechas por expertos en el tema, pues se buscaba una disminución de la pobreza y la desigualdad a través de su método de cálculo que de políticas públicas que realmente incidieran en el combate a estos fenómenos, por lo que los programas sociales de las administraciones del periodo neoliberal solo dieron paliativos en cuanto a esto, sin dar solución al problema de raíz.

Teniendo esto en cuenta, se pueden presentar variaciones en la información recabada. Sin embargo, esto aun nos permite el reconocer una tendencia sobre la evolución de estos fenómenos en el país, observando las variaciones que se tuvieron tras la irrupción del neoliberalismo y del RADF.

2.1.1 La pobreza y desigualdad en los albores y consolidación del neoliberalismo en México (1982-2000)

Como se mencionó anteriormente, México se ha encontrado inmerso en el capitalismo global, bajo la lógica de un país “periférico”, por lo que el desarrollo en general del capitalismo mexicano ha respondido a los intereses de los países del “centro”, configurando los regímenes de acumulación acordes con estos intereses. Bajo este contexto, los inicios del neoliberalismo en México coinciden con cambios en la dinámica económica y política mundial, pues a lo largo del mundo se impulsó la agenda neoliberal tras el aumento de los gastos y deudas de los países a finales de la década de los setenta y principios de la década de los ochenta.

Teniendo en cuenta este proceso, se considera que el contexto internacional tuvo una fuerte influencia en los inicios del neoliberalismo, presentando particularidades como en el resto de los países latinoamericanos.

La situación de la economía mexicana se agravó tras la alta dependencia a las exportaciones de petróleo durante el gobierno de José López Portillo (1976 – 1982), que, al sufrir una baja de los precios internacionales, provocó un alto déficit en las cuentas del gobierno, lo que conllevó a mayores niveles de deuda presentándose la crisis de la deuda externa, lo cual terminó afectando en su mayoría a los sectores favorecidos durante el RASI; esto se explica en gran parte por la nueva dinámica económica global, pues se presenta una política de apertura comercial en el mundo como se comentó anteriormente, por lo que además de que estos sectores dependían en gran medida de los recursos del Estado, Guillén (2013, p.39) menciona: “(...) se terminó por comprender que la protección, cuyos principales beneficiarios fueron los industriales y los sindicatos, plagó la industria nacional de problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad”, lo cual dejaba en evidencia que la industria nacional se encontraba en situación frágil, en su mayoría por la dependencia antes mencionada y por la utilización de un gran número de bienes

intermedios y de capital importados en la elaboración de mercancías que no permitieron el desarrollo de estos bienes por parte de la industria nacional, por lo que esta se vio en clara desventaja con otros mercados.

La pobreza y la desigualdad, por lo tanto, se enfrentaban de una manera muy distinta a la irrupción del neoliberalismo y del RADF. Durante el Régimen de Acumulación de Sustitución de Importaciones se tuvo el auge del Estado de Bienestar, durante el cual se le daba mayor prioridad al Estado como ente preponderante en la economía, y, por lo tanto, en la redistribución de los recursos generados por este mismo. Durante el RASI, se impulsó de cierta manera a la protección social y se destinó buena parte de los recursos generados por el Estado en ramos que implicaban a la política de desarrollo social, aunque con variaciones dependiendo de la época; ejemplo de ello es el gasto social que se hizo durante la duración del RASI, siendo del 10% aproximadamente en 1959 y siendo del 20 a 30% en el periodo de 1960 a 1981 (Cabrera, 2011, p.45).

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) es considerado como el gobierno que inicia la implementación del modelo neoliberal en México siguiendo las recomendaciones del FMI para manejar la crisis económica, las cuales impulsaban una serie de requerimientos, bajo el llamado programa de ajuste ortodoxo:

El objetivo del programa era controlar la inflación y los desequilibrios externo y presupuestal e incluyó, entre otras medidas, la reducción drástica del gasto público; la contracción del crédito interno; la elevación de las tasas de interés, el incremento de los impuestos al consumo (IVA), el ajuste de los precios y tarifas del sector público para alinearlos con los precios internacionales; y la contención salarial mediante la fijación de topes salariales para ajustar los incrementos de los salarios a la inflación pasada. (Guillén, 2021, p.22).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se empezó con la privatización de las industrias en manos del Estado, las cuales representaban un ámbito de ineficiencia ante las dinámicas del libre mercado, por lo que se consideraba necesaria su venta a privados. A su vez, durante este sexenio, México se suscribió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), lo cual confirmaba su inserción en la dinámica de los circuitos globales.

Este fue un periodo de variaciones en cuanto a los fines que se proponía, por lo cual sufrió de altibajos, principalmente en el crecimiento económico, tal como se menciona:“ (...) durante 1984 se registró una recuperación del producto, el cual creció a una tasa del 3.6%, para luego descender y registrar nuevamente crecimiento negativo en el año 1986” (INEGI 1993, p.65).

A su vez, este sexenio se caracterizó por ser una administración que buscaba el reajuste de las cuentas públicas y el reordenamiento económico, por lo que la política social fue afectada por esta austeridad, pues en el periodo de 1982 a 1989 se redujo el gasto social a un 20% (Cabrera, 2011, p.45), por lo que no se vieron grandes avances en cuanto a la protección social y a la creación o reforma de instituciones que coadyuvaran en esta tarea.

Las variaciones macroeconómicas presentes durante este sexenio hicieron que no se tuvieran suficientes cambios en cuanto a la pobreza, pues se menciona:

La evidencia señala que en México entre 1984 y 1989, se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11.0 millones de personas en esta situación en 1984 a 14.9 millones para 1989. Así, el incremento anual de este grupo poblacional, entre 1984 y 1989, fue de 6.3% anual. (INEGI, 1993, p.68)

Los estadísticas mencionadas anteriormente fueron recabadas mediante la ENIGH²⁰, la cual contaba con limitaciones como el tamaño de la muestra (se realizó en ese periodo en muestras de alrededor de 10,000 hogares), el enfocarse en su mayoría en el ingreso como variable fundamental y el solamente considerar a la pobreza extrema, se puede notar que las medidas de Miguel de la Madrid no surtieron un efecto inmediato, pues la reducción de los niveles de pobreza se haría notorio hasta la década de los noventa, por lo que este sexenio no representó un avance en el combate a la pobreza y a la desigualdad y fue más un sexenio de recuperación económica, en el cual incluso aumentó la pobreza.

²⁰ Los datos sobre la pobreza mayormente (el estudio de la desigualdad se comenzaba con la globalización neoliberal), podían presentar discordancias, ya que se no se contaba con suficiente información a la mano y con medios suficientes para medirla, siendo la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), implementada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el primer instrumento que fue utilizado para medir en cierta parte a la pobreza, siendo esto en el año 1984 y que pudo mostrar una imagen más clara de la pobreza en México, aunque con ciertas limitaciones como lo fue el tamaño de la muestra principalmente.

Tal como se ha visto, la pobreza no se redujo sustancialmente durante el sexenio de Miguel de la Madrid; no fue hasta sino finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en que se dio una reducción de la pobreza, mostrándose así cierta recuperación en cuanto a la crisis de 1982 y sus efectos posteriores. Parte de este comportamiento se entiende por la recuperación económica que se estaba dando a principios de los noventa, en donde, por ejemplo, el PIB creció a un 5.2%, la inflación se redujo de un 101.9% a un 15.9%, lo cual significó una reducción de la pobreza extrema en un 14.3%, todo esto de acuerdo a datos de la CEPAL (1999, pp. 42-43).

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se consolidó el modelo neoliberal, pues la entrada de mayor capital extranjero fue más evidente al ser más favorable a los intereses de los inversionistas extranjeros. Salinas renegocia la deuda externa y da un mayor impulso a los principios neoliberales, valiéndose de reformas que priorizaban la apertura comercial de México.

Con ello, se da seguimiento al programa de reajuste de Miguel de la Madrid, poniendo especial énfasis en la privatización de empresas públicas (siendo mucho mayor que en el sexenio anterior) en diversos sectores, exceptuando al petrolero y de electricidad, los cuales se consideraban estratégicos; caso contrario fue la banca, la cual pasó a manos de privados, Guillén (2021, p.24) menciona:

[...] en el caso de la banca comercial, entonces estatizada, se efectuó una reforma constitucional para eliminarla del universo de los sectores estratégicos y se adjudicó mediante subasta a inversionistas nacionales, principalmente a quienes habían operado la llamada banca paralela (casas de bolsa, arrendadoras, entre otros) durante el Gobierno de De la Madrid.

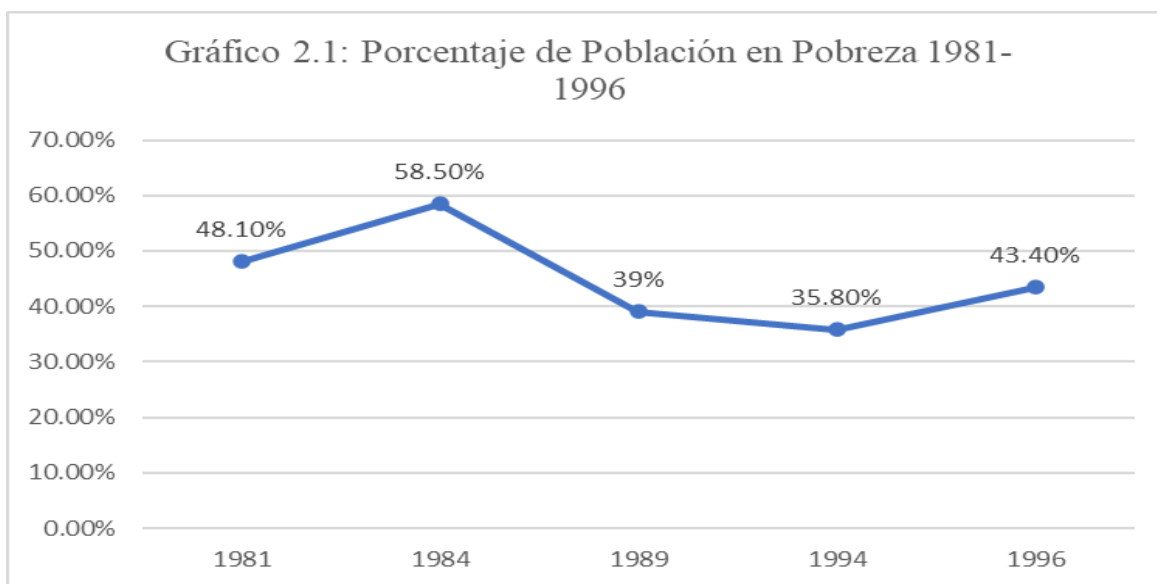
La privatización de la banca es una de las principales medidas a destacar, pues significó la consolidación del capital monopolista-financiero y mediante esta, diversos empresarios obtuvieron más poder económico y político. Sin embargo, pese a que la iniciativa de privatización buscaba que la venta de los activos de estas empresas fuera priorizada a inversionistas nacionales, una gran parte de estos bancos fueron a parar a manos de capital extranjero (como se verá posteriormente), por lo que este proceso fue parte de la tendencia mundial del capital monopolista-financiero de someter a la producción de mercancías, con

tal de impulsar mayores ganancias a través de los mercados financieros. Dado lo anterior, podemos considerar que este proceso de privatización de la banca da consolidación al Régimen de Acumulación Dominado por las Finanzas.

Con la consolidación del RADF, el gobierno de Salinas buscó una mayor apertura comercial, con lo cual, se da la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, lo cual da paso a una mayor influencia de los inversionistas y empresarios de Estados Unidos y en menor grado de Canadá, al aprovechar las condiciones de México como país periférico (bajos salarios).

A pesar de la notable reducción del Estado durante su administración, la crisis de legitimidad que sufrió tras las elecciones de 1988 provocaron que destinara más recursos al gasto social en un intento de recuperar legitimidad entre la población. De acuerdo con Cabrera (2011, p.45) el gasto social a partir de la década de los noventa comienza a ascender desde el 21% (el cual termina alcanzando en 2010 el 44%); parte de la política social de Salinas se ve reflejada en el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se vuelve en fundamental para el combate de la pobreza, a pesar de su visión clientelar, Gordon (1993, p.351) menciona: “El Pronasol fue concebido para atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social como salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, electricidad, etcétera), y acceso al empleo”. Con esto PRONASOL se volvió el estandarte de la política social de Salinas, pues este se hacía más notorio en las comunidades al implicar la participación de los habitantes de estas a diferencia del gasto programable dado a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal. Si bien, hubo un aumento del gasto social a partir de la implementación de PRONASOL, es de destacar que las erogaciones realizadas en este programa eran compartidas, pues cierta parte del presupuesto designado para los proyectos de este programa provenía de fondos municipales y de fondos recaudados por las mismas comunidades. La política social del gobierno de Carlos Salinas estaba fuertemente influenciada por el neoliberalismo, al hacer énfasis en la cooperación de los individuos en la realización de los proyectos y el gasto compartido entre los distintos actores de este programa.

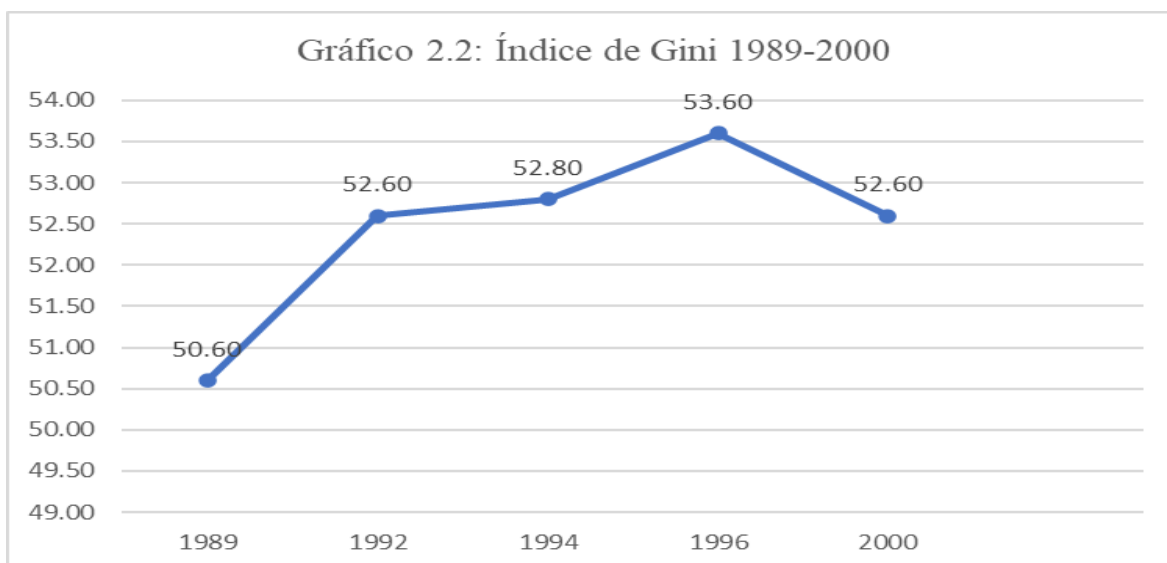
A pesar de este carácter la dinámica de la pobreza siguió con una dinámica de semi estancamiento con lo que la CEPAL (1999, p.50) menciona que: “En el ámbito nacional, el porcentaje de hogares pobres pasó de 34 a 39% entre 1984 y 1989, para posteriormente descender al 35.8% y mantenerse en ese nivel en 1992 y 1994”. Esto se explica por cierta estabilidad que se alcanzó durante este sexenio y al control de las finanzas públicas. Sin embargo, la crisis económica de 1994 fue responsable de que los niveles de pobreza aumentaran nuevamente, la CEPAL (1999, p.50) comenta que: “En el ámbito nacional, la población pobre pasó de 40.3 a 49 millones entre 1994 y 1996, lo cual representó un aumento de casi nueve millones de personas en tan solo dos años”. Estas cifras nos demuestran que a pesar de tener avances en cuanto al combate a la pobreza y lograr cierta recuperación en la economía, las crisis económicas sucedidas a finales de siglo fueron determinantes en el aumento de la pobreza, tal como se muestra en el gráfico 2.1 a continuación.



Fuente: Elaboración propia con datos de Damián (2001) y CEPAL (1999).

En cuanto a la medición de la desigualdad, se empiezan a tener datos a partir de la década de los noventa, mediante el Índice de Gini. Con ello, durante esta década, México presentó un Índice de Gini que rondaba los 50 puntos, en una escala del 0 al 100, de acuerdo con datos del Banco Mundial (2022). El Índice de Gini no presenta demasiadas variaciones, aunque se pueden rescatar algunas variaciones, tal como sucede de 1994 a 1996, donde el

índice pasa de 52.8 a 53.6, para después pasar a 52.6 en el año 2000, tal como se muestra en el gráfico 2.2.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022).

Derivado de este análisis, se puede inferir un aumento en la desigualdad que coincide con la crisis económica de 1994, pues se da un aumento de 0.8 en este índice, lo cual también coincide con el aumento de la pobreza en los dos años subsecuentes.

La coyuntura de la crisis económica, como se vio anteriormente, tuvo efectos negativos sobre la población, aumentando el número de personas en pobreza, sin embargo, al alcanzar su número máximo en 1996, esta empieza a reducirse nuevamente, debido a la recuperación económica.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) significó una continuación del modelo neoliberal, siendo lo más destacable su manejo de la crisis económica de 1994 o “Efecto Tequila, mediante el rescate de la banca con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); a su vez, este fue ayudado por Estados Unidos para evitar un mayor efecto negativo en la región. Zedillo siguió las políticas neoliberales de sus antecesores, a pesar de tener un mayor distanciamiento del círculo priísta. Este gobierno es uno de transición política en cuanto al fin del sistema de partido hegemónico que había impuesto el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero que sigue enmarcado dentro del modelo neoliberal

y, por lo tanto, de los intereses del capital privado, sobre todo del capital monopolista – financiero.

Zedillo no había definido como tal una política social, pues la situación no había permitido el poder formularla, por lo que encontramos su instrumento de combate a la pobreza y desigualdad hasta el año 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual reemplazaba al PRONASOL de Carlos Salinas, presentando cierto continuismo con este, aunque teniendo un enfoque más asistencialista y dirigido principalmente a la población en pobreza extrema, principalmente de las zonas rurales, se menciona entonces que:

El resultado fue un programa dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema, que buscaba incidir de forma simultánea en tres de los factores que se identificaron como obstáculos para que las familias en condición de pobreza pudieran superar su situación y evitar su herencia entre generaciones: deficiencias nutricionales (bajo peso al nacer y desnutrición), problemas de salud (mortalidad materna e infantil, bajo desarrollo cognitivo, enfermedades prevenibles, embarazo temprano) y 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). (Yaschine, 2019, p.36).

PROGRESA, a su vez, se convirtió en el antecedente directo de programas de combate a la pobreza y la desigualdad en sexenios posteriores, marcando cierta pauta en este campo, pues su enfoque resultó eficiente de cierta manera para la reducción de la pobreza y la desigualdad, además de que tenía bastante utilidad para las administraciones que implementaron estos esquemas. Dada la recuperación económica tras la crisis de 1994 y el impacto que tuvo PROGRESA, se dio nuevamente una reducción de la población en pobreza, pasando de un aproximado de 43.4 millones de personas en pobreza en 1996 a 31.2 millones en el año 2000 de acuerdo a datos de CONEVAL (2009) ; en cuanto a la reducción de la desigualdad, se dio una reducción en el Índice de Gini de un punto, pasando de 53.6 a 52.6 de acuerdo a datos del Banco Mundial (2022).

2.1.2 La pobreza y desigualdad en el neoliberalismo del Siglo XXI

A partir del año 2000 se presentó en México, una alternancia política, que puso fin al sistema de partido hegemónico priista, ganando las elecciones presidenciales Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), representando un “cambio” en cuanto a la política económica y social. Sin embargo, a pesar del cambio político, se siguió con una política económica continuista por parte de este gobierno.

Vicente Fox prosiguió la implantación y consolidación del modelo neoliberal, teniendo una visión enfocada mayormente en los indicadores macroeconómicos, dando como prioridad el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio, a pesar de un discurso que parecía priorizar el crecimiento económico.

Como se ha visto a lo largo del capítulo, la política social se ha visto condicionada por el modelo neoliberal, por lo que esta política ha tenido un enfoque más “asistencialista”, el cual se da mediante la entrega de apoyos directos y que será la pauta en los gobiernos posteriores. Este enfoque se vio fuertemente consolidado a inicios del siglo XXI, pues las distintas distorsiones económicas que sufrió el país a finales del siglo XX no permitían esta situación, por lo que este enfoque de política social se pudo iniciar con el antecedente de PROGRESA del gobierno de Ernesto Zedillo y continuar con otras denominaciones (Oportunidades, Prospera) en las sexenios posteriores, pero conservando una dinámica parecida.

El gobierno de Vicente Fox continuó con la política social que se venía implementando desde los inicios del neoliberalismo en México, siguiendo la línea en cuanto a la medición de la pobreza y la desigualdad. Este gobierno no fue de cambios significativos en cuanto al combate de la pobreza y la desigualdad.

A partir de este gobierno, Oportunidades se vuelve el estandarte de la política social, no solo de este sexenio, sino también en el sexenio de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto (cambiando su nombre a Prospera); si bien, la irrupción de Oportunidades no significó que se destinaran más recursos a otros ramos de desarrollo social como educación y salud, este se volvió la cara visible de la política social, siguiendo un modelo parecido al

establecido desde PRONASOL, por lo que el combate a la pobreza y desigualdad se ha llevado a cabo a partir de esta herramienta (esto sin dejar de lado a otros factores que inciden en la reducción de estos fenómenos).

El gobierno de Fox se caracterizó por mantener variables macroeconómicas estables y sobre todo finanzas públicas saludables, por lo que en materia de la política social se encargó de reducir la pobreza y la desigualdad mediante el crecimiento económico, bajo la lógica de que, a mayor producción de bienes y servicios, los empleos aumentarían y la población tendría mayor poder adquisitivo. En cuanto a Oportunidades, este surgió a partir de una reforma constitucional a PROGRESA, ampliando su cobertura y campo de acción, tal como mencionan Mir y Veraza (2019, p.249) “Oportunidades se caracterizó por tener una expansión muy importante, al dar cobertura a cinco millones de familias, además de ampliar algunos de los apoyos originales e incluir otros adicionales a los previstos en el diseño inicial de Progresas”. Así para el año 2006- de acuerdo con CONEVAL (2009)-, la población en pobreza de capacidades se redujo a 21.7 millones, representando una reducción de casi 10 millones de personas con lo reportado al inicio de sexenio, siendo esta de 31.2 millones; a su vez, el cambio más notable fue en cuanto a la desigualdad, reduciéndose de 52.6 en el año 2000 a 48.9 en el año 2006 representando una reducción de 3.8 puntos, de acuerdo con datos del Banco Mundial. Esto se puede explicar en medida de la estabilidad económica de la época, mostrando cierto crecimiento económico, yendo, por ejemplo, de un crecimiento anual de 1.4% en 2003 a un 4.5% en 2006, aunque presentando una caída del 3.9% alcanzado en 2004 al 2.3% en 2005 (Banco Mundial, 2022).

Sin embargo, a pesar del continuismo que representó Fox, se tuvieron cambios importantes en cuanto a la medición de la pobreza y la desigualdad, con la creación en 2004 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mediante la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, en la cual se comenzaría a medir a la pobreza, y posteriormente la desigualdad como fenómenos multifactoriales, esto desde un marco institucional.

Durante 2006, tomó posesión como presidente de la república, Felipe Calderón, el cual representaba un continuismo con la política económica de Vicente Fox, y aunque el modelo neoliberal sufre ciertas reconfiguraciones. Estas se dieron de una manera particular en el

caso, siendo algunos de estos el difícil ambiente político al cual se enfrentó la administración de Calderón, empezando por la crisis de legitimidad que se desató tras las elecciones presidenciales de 2006, en las cuales cierto sector político no reconocía su victoria, además de que al tener un congreso dividido y que no era completamente afín a sus políticas, hicieron que se truncaran varios intentos de reforma al sistema económico en los arcos de consolidación del modelo neoliberal. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no todas estas fueron trascendentes, debido a cierta oposición política y social, la cual hizo que se negociaran solamente algunas de estas reformas, consiguiendo que solo ciertos sectores siguieran la política neoliberal, dejando como prioridad a los llamados sectores estratégicos, es decir, la industria petrolera y eléctrica, ante esto, Gutiérrez, (2014, p.34) comenta que:

Aunque el gobierno de Vicente Fox (2001–2006) no logró poner en práctica ninguna nueva reforma, el de Calderón consolidó cinco en el terreno económico, no todas trascendentales: la fiscal (2007), la del sistema público de pensiones (2007), la energética (2008), la de competencia (2010) y la laboral (2012).

A pesar del ambiente político adverso, esto no representó un riesgo para el modelo neoliberal, a diferencia de lo que fue la crisis económica-financiera de 2007-2008, la cual trajo afectaciones a todos los sectores de la población ocasionando una caída del PIB del 1.1 % que se presentaba en 2008 a un -5.3% en el año 2009 (Banco Mundial, 2022); a su vez, la tasa de desempleo creció de un 3.5% en agosto de 2007 (fecha en la cual se determina que inicia la crisis económica) a un 5.7% en junio de 2009 (INEGI, 2023); la inflación anual pasó de un 4.03% en agosto de 2007 a un 6.2% en febrero de 2009 (Banco de México, 2023). La crisis económica representó una desestabilización de la dinámica económica, tanto nacional como global, pues evidenciaba el fallo de la política económica neoliberal sobre la regulación del mercado, especialmente en el sector financiero.

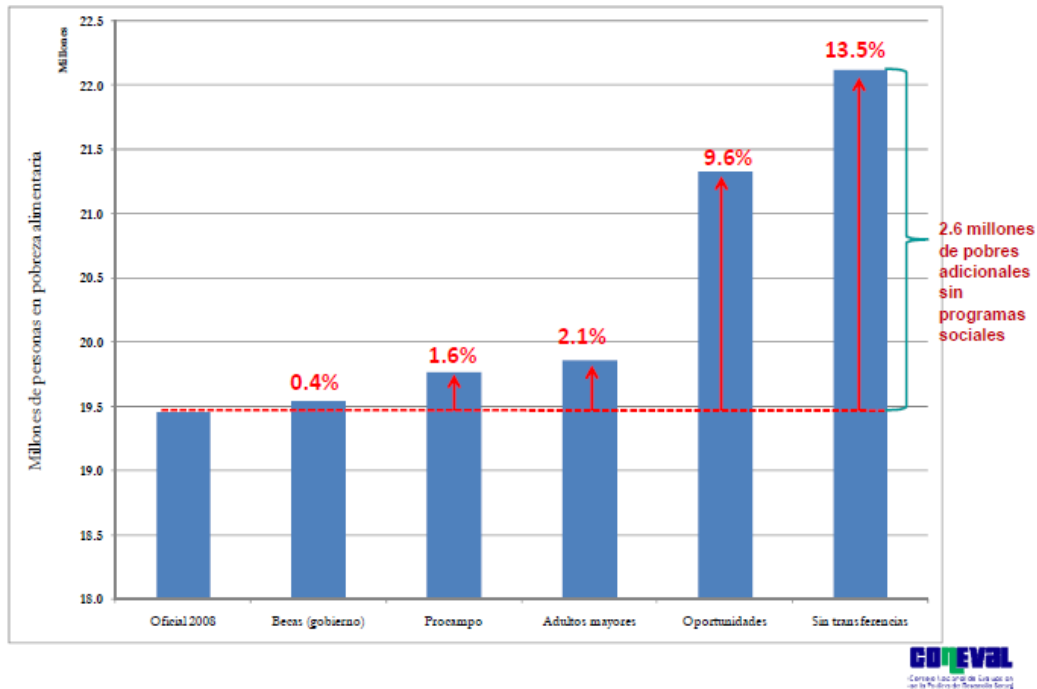
El gobierno de Calderón siguió con la tendencia del control de la inflación, aunque buscaba priorizar el crecimiento económico como principal motor de desarrollo, lo que trajo consigo que se lograra relativa estabilidad en algunos indicadores macroeconómicos siendo destacadas la baja inflación, un importante flujo de acumulación de reservas internacionales y el control de la deuda externa. El impulso de esta estabilidad macroeconómica se debió en

parte a una política fiscal y monetaria restrictiva que contrarrestaban el crecimiento económico del país. Por su parte, aunado a las políticas contra cíclicas de esta administración, se perdió cierto dinamismo en la industria nacional (lo cual se acentuó con la crisis económica de 2008), pues la especialización de las exportaciones que venía sucediendo desde la década de los noventa, hizo más evidente el retraso de diversos sectores que presentaron bajas tasas de crecimiento, tal como el sector de las manufacturas que presentaba un crecimiento promedio de -0.4% al año 2006 (Huerta, 2007, p.22); a su vez, a pesar de la privatización de diversas industrias antes pertenecientes al Estado, la dependencia de la economía nacional a los llamados “sectores estratégicos” (principalmente del sector de la industria petrolera), ponía en una situación de alta fragilidad, que dependía de las exportaciones de petróleo y de la entrada de divisas que estas suponían (junto con la entrada de remesas). Finalmente, teniendo en consideración lo mencionado anteriormente, la subordinación de la economía mexicana a la economía estadounidense hacía que las diferentes afectaciones que sufriera esta última, afectaran de mayor manera al país, por lo que el éxito en algunos rubros fue relativo, debido a esta fragilidad a la cual se presentaba el país.

Asimismo, el gobierno de Felipe Calderón, se caracterizó por ser un gobierno “convulso” en cuanto al ámbito socioeconómico, pues distintas coyunturas afectaron negativamente el desarrollo del país, siendo representativo de esto el crecimiento promedio del sexenio, Ortega y Somuano (2015, p.6) mencionan: “según el informe de la Cuenta Pública 2012, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el promedio del PIB en dicho sexenio fue de 1.9%, lejos del 3.2 pronosticado”. Dicho indicador reflejó un retroceso en cuanto al desarrollo social y mostró fallas en cuanto al modelo neoliberal. Ese limitado crecimiento se reflejó en precarias oportunidades de empleo formal y agravó la informalidad, lo que implicó bajos ingresos, reducida productividad y carencia de seguridad social y servicios de salud (Ortega y Somuano, 2015, p.6).

En cuanto a la política social, esta fue resultado de una reorientación del gasto público, pues parte del gasto que se dirigía hacia los llamados “sectores estratégicos” de la economía mexicana, se destinó hacia el gasto social, al mismo tiempo que se avanzaba en el proceso de privatización de estos sectores. Dadas las condiciones anteriores, el gobierno de Felipe

Calderón continuó con la operación del programa Oportunidades como estandarte de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ampliando las líneas de conducción en atención a la población, como el “Seguro Popular” y el “Procampo”, lo cual tuvo efectos sobre la población a atender, tal como se muestra CONEVAL (2009, p.14) en el gráfico siguiente (2.3):



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH de 2006

A pesar del aumento en la cobertura de los programas sociales durante este sexenio, se presentaron problemas en su implementación, ya que:

(...) Estos programas destacan entre una lista de 273 programas sociales que son administrados por 16 secretarías de Estado y organismos públicos diferentes, tan solo la SEP administra 84 programas sociales, lo que da cuenta de la dispersión, falta de coordinación, duplicidad de funciones, y tomando en cuenta los resultados presentados, la ineficacia de la política social del país. (Cabrera, 2011, p.47).

Esta ineficacia de la política social, da cuenta de un enfoque que presta más atención a los procesos y no a los resultados, lo cual se ve desde el diseño de los programas hasta su implementación, pues desde el surgimiento de PROGRESA se persigue un enfoque más “clientelar”, al centrarse en la entrega de apoyos directos en la población en situación de

pobreza extrema, lo cual requirió de una reforma en la metodología de elaboración de los programas sociales y presupuestarios enfocados más en los resultados, por lo que se adoptó el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML)²¹ como eje de la elaboración de programas públicos.

A pesar de la reestructura de políticas y programas y de la tendencia positiva de la economía, la crisis inmobiliaria de 2008 significó un retroceso en cuanto al combate a la pobreza y la desigualdad, generando nuevamente un aumento de la población en pobreza, pasando de 21.7 millones en 2006 a 26.8 millones en 2008 en pobreza de capacidades por ingreso, de acuerdo a datos del CONEVAL (2009); en cuanto al Índice de Gini, este aumentó 1 punto, de 48.9 a 49,9, de acuerdo con datos del Banco Mundial (2022). La crisis de 2008 reflejó cierta vulnerabilidad de la economía mexicana y a su vez, que se necesitaba de una mayor protección social, pues el aumento de la población en pobreza, aunado a la precariedad laboral en la que se encontraba inmersa gran parte de la población, trajo cambios en la dinámica de la pobreza y la desigualdad.

Así la política social siguió apostando por la combinación de programas sociales antes expuestos, dando ciertos resultados. De acuerdo a Mir y Veraza (2019, p. 249) “Hacia finales de 2012, el padrón de beneficiarios de Oportunidades era superior a los 5.8 millones de familias”, aunque esto se explica mayormente por la inclusión de la población urbana en el programa, lo cual aumentó el padrón de beneficiarios. En cuanto al combate de la pobreza, se da espacio a una nueva medición, ya que como se observa en las cifras presentadas anteriormente, se da una medición por medio del ingreso como variable fundamental sustentada en su mayoría por la ENIGH del INEGI, por lo que se encuentran variaciones en cuanto a la medición de la misma. A partir de 2008, esta medición se hace de una manera multifactorial, la cual permite notar en mayor medida los efectos de la crisis económica en la población y el reajustar los datos; de acuerdo a esto, en 2008 44.4% de la población se encontraba en situación de pobreza, pasando a 46.1 % en 2010 y finalmente a 45.5%, de acuerdo con estimaciones de CONEVAL (2018). Esta nueva medición abarcó más factores al considerar el acceso a servicios de salud, educación, protección social, entre

²¹ La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005, p.13)

otros, lo cual aumentó las estimaciones a comparación de años anteriores. Teniendo esto en cuenta, nuevamente una crisis económica influía en la dinámica de la pobreza y la desigualdad, al aumentar el porcentaje de población afectada. La política social, a pesar de tener un relativo éxito, no resultaba suficiente en cuanto a los objetivos que perseguía.

En las elecciones presidenciales de 2012 resultó ganador Enrique Peña Nieto, lo cual significaba el regreso del PRI a la Administración Pública Federal. Este sexenio (2012-2018) significó una continuación del modelo neoliberal y buscó profundizar esta dinámica, sobre todo, al buscar consolidar las reformas estructurales que se intentaron implementar durante el sexenio de Felipe Calderón, lo cual finalmente lograría mediante la promoción de acuerdos políticos.

El gobierno de Peña Nieto buscaba legitimar la imagen de su partido político, y al mismo tiempo liberalizar la economía:

En suma, tanto por la forma de acceso al poder, como por la conformación de equipos de trabajo y las primeras estrategias implantadas, parece haber una influencia significativa de la continuidad y la profundización de las políticas de liberalización económica, junto con una política social intensa y prácticas de reagrupación de poder como base del escenario a corto y mediano plazos. (Román, 2013, p.47).

Esta liberalización de la economía y la consolidación, por lo tanto, del modelo neoliberal, pasaría por la aprobación de las reformas estructurales, lo cual, como se observó durante el sexenio de Calderón, requería de la aprobación del Congreso de la Unión para poder llevarse a cabo, por lo que se buscó durante esta administración, una coalición de las distintas fuerzas políticas del país, en el llamado “Pacto por México”²². Este acuerdo agrupaba a los tres principales partidos políticos del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), del cual emanaba el presidente, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El lograrlo, significaba principalmente para

²² El Pacto por México es un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. El Pacto por México tiene tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2023)

el PRI y para el gobierno de Peña Nieto el poder aprobar las reformas estructurales sin tantas complicaciones, lo cual ayudaría a dar una nueva imagen al partido y, por lo tanto, a las élites pertenecientes a este.

Peña Nieto siguió con la ampliación del RADF, dando prioridad a la apertura comercial con Estados Unidos, incluyéndose entre ello, la renegociación del TLCAN, el cual terminaría convirtiéndose en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (T-MEC) para el año 2020. A pesar de que se prometió el reforzamiento del mercado interno, se le siguió dando prioridad a las exportaciones, las cuales al igual que en sexenios anteriores, se concentraron en sectores especializados (automotriz, electrónica), por lo que el crecimiento siguió siendo desigual; a su vez, la estrategia para la atracción de inversión extranjera continuó concentrándose en salarios bajos, con la lógica de que de estos la atraerían, a pesar de seguir contando con limitantes como falta de capacitación de la mano de obra y el desaprovechamiento del mercado laboral de jóvenes (15-29 años) y la oferta laboral cada vez más reducida de las manufacturas (uno de las principales industrias de exportación), lo cual repercutía en el bajo crecimiento económico del periodo y sobre todo reforzaba la precariedad de los trabajadores, al ser el ingreso uno de los principales determinantes de la pobreza en el país.

En cuanto a las reformas estructurales propuestas durante este sexenio, destacan la reforma energética, hacendaria y de seguridad social, laboral, de telecomunicaciones y competencia económica, así como la educativa; estas buscaban dinamizar la economía mexicana y “prometían” la creación de más y mejores empleos a partir de las condiciones dadas tras la promulgación de estas. Sin embargo, a pesar de estas, la situación económica del país no cambió demasiado, lo cual incluso se puede ver en el crecimiento del PIB, el cual fue menor al 3% (Bizberg, 2020, p. 639).

Parte de que de estas reformas no funcionaran correctamente fue por su diseño e implementación, pues no atacaban de raíz los problemas que buscaban combatir, sino que más bien reforzaban al modelo neoliberal, al buscar la privatización de recursos del Estado y de la individualización de la prestación de bienes y servicios, como lo fue en la participación mediante la figura de “concesiones” en la industria petrolera por parte de privados que proponía la reforma energética, el aumento de la base gravable que buscaba la

reforma hacendaria y de seguridad social [al aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y crear nuevos impuestos tales como el Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS)], y sobre todo el continuar con la política de salarios bajos, regulando la figura del “Outsourcing”²³ y contrayendo los fondos de pensiones.

La política social, al igual que en los sexenios anteriores, fue continuista, aunque con ciertas modificaciones; Oportunidades ahora se denominaría “Prospera” buscando una serie de modificaciones, tal como se menciona a continuación:

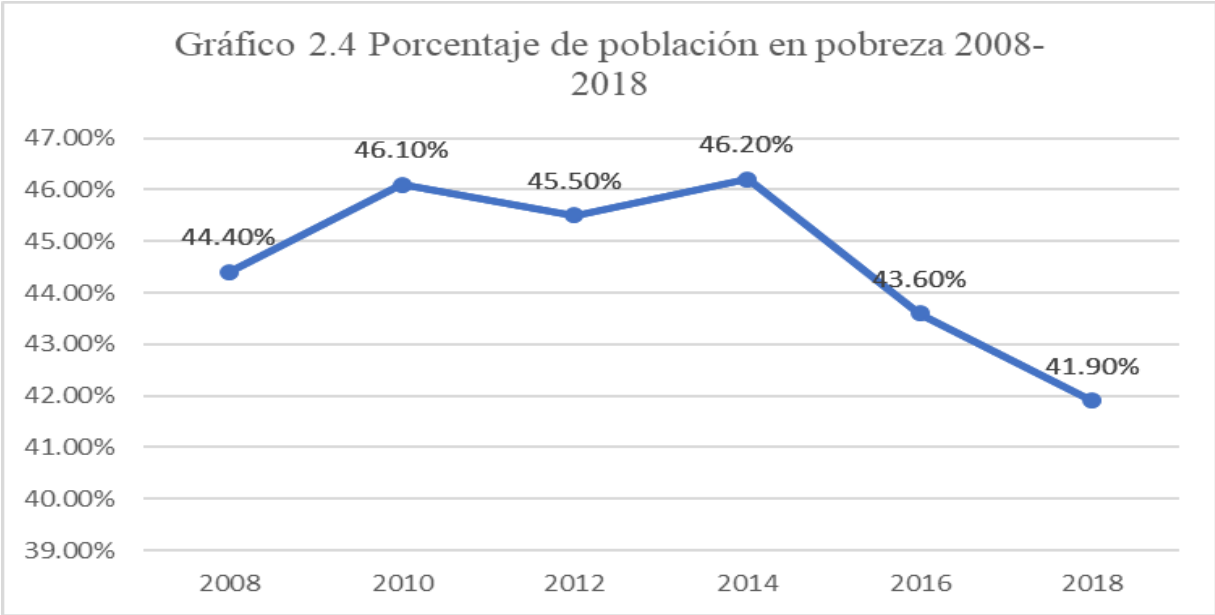
En la práctica, asociada a la transición a Prospera, se dio una ampliación de los alcances del programa que implicó cambios en su modelo de intervención y la búsqueda por incidir de forma directa en la pobreza presente. Si bien se planteó continuar y fortalecer los componentes originales, también se agregó como ámbito de acción del programa el articular y coordinar la oferta de programas y acciones de política social más allá de las áreas de educación, salud y alimentación. (Yaschine, 2019, p.41).

Prospera fue acompañado de otros programas complementarios, los cuales fueron principalmente la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión, aunado a esto, se siguió con la implementación del Seguro Popular heredado de la administración calderonista.

En cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el gobierno de Enrique Peña Nieto sufrió de distintas variaciones en cuanto al número de población en pobreza, pasando de 45.5% de la población en pobreza en 2012 a 46.2% en 2014, para pasar a 43.6% en 2016 y finalmente a 41.9% en 2018 de acuerdo a datos de CONEVAL (2018); en cuanto a la desigualdad, el Índice de Gini presentó una reducción, pasando de un 48.7, tanto en 2012 como en 2014 a un 46.7 a final de sexenio, de acuerdo con el Banco Mundial (2022). Sin embargo, la reducción en el Índice de Gini de dos puntos, no significaba necesariamente que la disminución de la brecha entre las personas de altos y bajos ingresos, sino que incluso se deba a que hay más población en las mismas condiciones de precariedad. Lo anterior se reflejaba con las variaciones en cuanto al porcentaje de la población en pobreza,

²³ Outsourcing es la subcontratación de terceros para hacerse cargo de ciertas actividades complementarias a la actividad principal. (SumUp, 2023).

la cual tuvo altibajos y que haciendo un promedio de todo el sexenio, nos arroja un 44.3% de población en situación de pobreza, lo cual muestra una reducción de 1.2% en comparación con el inicio de sexenio, mostrando una variación de menor tamaño que si comparamos el inicio y final de sexenio, el cual nos da una variación de 3.6%; a su vez, estos porcentajes, si bien han presentado una reducción de la pobreza desde la crisis económica de 2008, han seguido números cercanos a aquellos años, tal como se muestra en el gráfico 2.4



Fuentes: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2018)

2.2 La pobreza y desigualdad durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: ¿Continuidad o cambio?

A pesar de la aprobación de las reformas estructurales y de la búsqueda de relegitimación por parte del PRI, los escándalos de corrupción, aunados a un bajo desempeño económico, una constante pobreza y desigualdad y alta inseguridad, trajeron consigo que la imagen de este partido se deteriorara y se buscara por lo tanto un cambio de alternativa política. Bajo estas condiciones, se da la entrada al poder de Andrés Manuel López Obrador (2018 a la actualidad), mejor conocido como AMLO, el cual propone un discurso diferente a lo visto con las administraciones pasadas.

El panorama que se presentaba en 2018 invitaba hacia una reconfiguración del modelo político y económico que se seguía en México, pues era evidente el descontento social con el régimen neoliberal y la ineficacia de este para resolver las principales demandas sociales, sobre todo en cuanto a los temas de pobreza, desigualdad, seguridad y corrupción.

López Obrador propuso durante las elecciones presidenciales de 2018 un cambio al paradigma neoliberal, apoyándose en la “lucha a la corrupción” y en el “combate a la pobreza y la desigualdad”, dando a entender un rompimiento con la política de los gobiernos anteriores, que puede ser visualizada como una “contrarrevolución” neoliberal. Esta “contrarrevolución” proponía la recuperación del gasto público como palanca del bienestar, al reorientarlo hacia una política social que priorizaba a los grupos vulnerados (personas en situación de pobreza, grupos indígenas, grupos afroamericanos, entre otros) en vez de una que favoreciera a las élites.

El gobierno de López Obrador pretende separar al “poder político” del “poder económico”, asumiendo así un discurso que busca cambiar las viejas prácticas del modelo neoliberal. Se destaca, asimismo, cierta separación de algunos sectores empresariales de la política obradorista, al no coincidir con esta visión tras la cancelación de proyectos emblema de administraciones pasadas como el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar de que este discurso se presentaba como disruptivo, otros círculos empresariales se acercaron a este gobierno, por lo que no se dejó de lado la cooperación con el sector empresarial, dando un mensaje confuso sobre la verdadera posición del gobierno de AMLO.

Si bien, el gobierno de AMLO presenta cierta alejamiento con los sexenios anteriores en cuanto a algunas políticas principalmente económicas, este sigue considerando ciertos aspectos que se daban en estas administraciones anteriores, siendo principalmente el impulso al crecimiento económico como principal indicador macroeconómico a seguir, aunque este ha tenido rendimientos demasiado bajos en comparación con otros años e incluso ha decrecido, tal como sucedió en 2019, al presentarse un decrecimiento del 0.1% (Guillén, 2021, p. 52).

La política económica seguida en dicha administración, se ha enfocado en la reducción del gasto público (mediante la llamada “austeridad republicana”), el combate a la corrupción y

el rescate del sector energético,(el cual ha sido considerado estratégico y de vital importancia para el desarrollo económico del país); a su vez, como se mencionó anteriormente, se sigue considerando al crecimiento económico como uno de los principales indicadores macroeconómicos a seguir, tal como se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo [PND, 2019 (cómo se citó en Guillén, 2021, p.54)]: “retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación”.

A su vez, el bajo rendimiento económico, la aversión a la inversión por la inestabilidad política que representaba el discurso obradorista y los efectos de la pandemia por Covid-19 impulsaron a que este gobierno buscara reactivar el sector exportador mexicano, del cual se había vuelto altamente dependiente. Como lo menciona Guillén (2021, p.52): “El Gobierno mexicano intenta reactivar la economía mediante el impulso del sector exportador (minería, automotores, agroindustrias, entre otros), que fue el polo más dinámico, y tal vez el único, de la economía durante el período neoliberal “.

En cuanto a la política social, tal como se ha comentado anteriormente, se presentó un discurso disruptivo y, por lo tanto, una metodología distinta en cuanto a la concepción e implementación de esta, la cual buscaba una mayor atención de la población en situación de pobreza y de los grupos vulnerados. Esta política comenzó a ser instrumentada desde la reorganización de la Administración Pública Federal, siendo el cambio más notorio el reemplazo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) por la Secretaría de Bienestar mediante el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, donde esta se convertiría en el principal brazo ejecutor de la política social obradorista; esta política se basó en la implementación de nueve programas sociales prioritarios: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, 4) Jóvenes Construyendo el Futuro, 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro, 6) Sembrando Vida, 7) Programa Nacional de

Reconstrucción, 8) Desarrollo Urbano y Vivienda y 9) Tandas para el Bienestar; estos programas significaban la desaparición del Progreso – Oportunidades – Prospera, haciendo una reevaluación de la política social y modificaban en gran parte la forma en que se atendía a la población objetivo de estos programas.

La reformulación de la política social parte primeramente de una visión política, al no continuar con lo hecho por administraciones pasadas; sin embargo, esta reformulación también responde en cuanto a la cobertura que tenían verdaderamente los programas sociales de estas administraciones, pues se buscaba la “universalización” de los programas sociales con enfoque en los grupos vulnerados en vez del enfoque en unos cuantos grupos; ejemplo de las deficiencias en cuanto a la cobertura de la política social de los sexenios anteriores es la reducción de la población indígena en situación de pobreza, “La reducción de la pobreza de la población indígena entre 2008 y 2018 fue de solo 1,1 punto porcentual: pasó de 76% a 74,9%” (CONEVAL, como se citó en Barba, 2021, p.107). Por su parte, la política social del gobierno de López Obrador, al buscar romper con la visión neoliberal, tiene un mayor acercamiento ideológico con el “Estado de Bienestar” (el cual incluso es visible en el nombramiento de los programas sociales prioritarios), a través de acciones como la ampliación de la cobertura de los programas sociales y una búsqueda del aumento de la protección social, tal como se ve en los Programas de Pensión para el Bienestar y en el planteamiento del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que reemplazaría tanto al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Seguro Popular como principales garantes de los servicios de salud en México; a su vez, se plantea un combate a la pobreza que toma en cuenta en mayor medida a la multifactorialidad de este fenómeno, acercándose a planteamientos como el de Amartya Sen. Barba (2021, p.109) menciona: “AMLO señaló explícitamente en una entrevista que le realizó el CONEVAL, durante su campaña como candidato a la presidencia de México, que su política de desarrollo social sería potenciadora de capacidades de las personas como constructoras de su propio progreso”.

Se ha visto que el gobierno de López Obrador ha seguido con la política neoliberal acompañada de cierto enfoque que da prioridad al desarrollo social, pero que se refleja en su mayoría en la “austeridad republicana”, lo cual tuvo amplia notoriedad durante la pandemia de Covid-19:

La política que AMLO presentó para enfrentar los efectos de la pandemia ya era el centro de su actuación desde el inicio del sexenio. Por un lado, austeridad “republicana” en el marco de una disciplina fiscal sin impuestos a los más ricos; por el otro, algunos programas sociales (ninguno específico para la pandemia) y megaproyectos como el Tren Maya. (Centeno, 2021, p. 165)

Si bien han aumentado los apoyos sociales y como se ha mencionado, se ha dado cierto alejamiento del discurso neoliberal, medidas como las observadas así como la inserción de México en la economía global en condición de “país periférico”, han hecho que no se dé un alejamiento de la política neoliberal y del RADF, por lo que a pesar de lo disruptivo de su discurso, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha presentado una continuación del modelo neoliberal que se ha venido implementando desde la década de 1980.

Por su parte, la administración de López Obrador inicia un nuevo proceso en cuanto al combate de la pobreza y la desigualdad, la cual propone un mayor acercamiento hacia la gente en esta situación. El gobierno de López Obrador se encontró con el 41.9% de la población en pobreza, equivalente a 52.4 millones de personas. Sin embargo, tal como se comentó al inicio, esta administración buscó una reestructura en cuanto a sus políticas, incluida la política social.

La administración Obradorista, en cuanto a política social no fue continuista, pues suprimió los principales programas sociales de las administraciones anteriores, como se mencionó anteriormente. Se concentró en la entrega de apoyos directos, destacando el apoyo a adultos mayores y las “Becas del Bienestar”, mientras que se realizaba una reestructura en las instituciones que otorgaban protección social, tal como sucedió con la desaparición del Seguro Popular y su sustitución paulatina con el INSABI, que finalmente terminó desapareciendo, dejando sus funciones al IMSS.

El balance de la política social obradorista tuvo diferentes repercusiones: por un lado se aumentaba la población atendida por distintos programas sociales con la “universalización”, lo cual se refleja con cifras como el “porcentaje de población extrema por ingresos”, al ser del 12.1% en 2023 (CONEVAL, 2023); por otro lado, con la desaparición de Prospera y los programas sociales que lo complementaban se dejaba de lado la multifactorialidad que había alcanzado, pues los programas se concentran

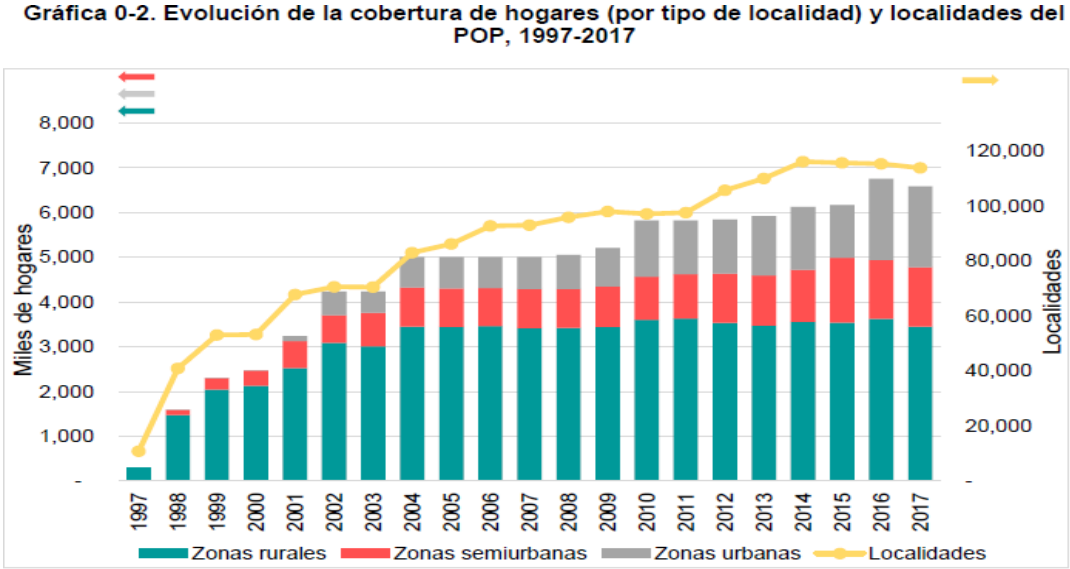
mayormente en educación y atención en adultos mayores, lo cual contrastaba con su concepción. Rodríguez (2020, p.84) menciona que: “Se trata de una perspectiva de derechos que pretende el acceso universal y que la población deje de ser considerada como beneficiaria y comience a ser derechohabiente. También tiene una estrategia de priorización hacia grupos marginados”.

A pesar de ciertos avances en cuanto al combate de la pobreza y la desigualdad y del efecto de la “universalización” de los programas sociales, la reducción de estos fenómenos durante esta administración no ha sido significativa e incluso se dio un aumento temporal de estos a raíz de la pandemia de Covid-19 (los cuales se redujeron una vez terminada la pandemia). Como se ha estudiado a lo largo de este capítulo, parte de la política social de las diferentes administraciones (incluida la obradorista), se ha basado en el crecimiento económico, por lo que las variaciones de las tasas de crecimiento inciden en el total de la población en pobreza, (tabla 2.1).

Año	Crecimiento anual del PIB (%)	Porcentaje de población en pobreza (%)	Índice de Gini
1982	0	48.1	
1983	-4.4		
1984	3.5	58.5	
1994	4.9	35.8	52.8
1995	-6.3		
1996	6.8	43.4	53.6
2008	1.1	44.4	49.9
2009	-5.3		
2010	5.1	46.1	47.2
2018	2.2	41.9	46.7
2020	-8	43.9	45.4

Fuentes: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial (2022), CEPAL (1999), CONEVAL (2018), CONEVAL (2020) y Damián (2001).

Como se ha visto, estas variaciones en el crecimiento económico, propiciadas en su mayoría por crisis económicas tuvieron fuerte influencia en el aumento de la pobreza y la desigualdad. La política social de las diferentes administraciones a la fecha ha resultado insuficiente para afrontar estas distorsiones, a pesar de los avances en la cobertura de los programas que integran esta, tal como muestra Yaschine, en el caso de PROGRESA a Prospera (2019, p.42) en el siguiente gráfico (2.5):



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018) y Prospera (2018k).

Como se ha visto, estas variaciones en el crecimiento económico han influido en gran manera en las dinámicas de pobreza y desigualdad y durante el gobierno de López Obrador esta no ha sido la excepción. El combate a estos fenómenos durante esta administración se ha hecho mediante los nueve programas prioritarios mencionados en el capítulo e incluso el refuerzo de estos durante la pandemia de Covid-19 fue la principal herramienta para la mitigación de los efectos sobre la población; como es de esperarse, el gasto público orientado a estos programas aumentó, ejemplo de ello es el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el cual Soto (2023) menciona: “Entre 2019 y 2023, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores creció su presupuesto 2.7 veces, en términos reales, al pasar de un gasto de 123,092.2 millones de pesos a 339,341.3 millones de pesos”. El aumento en el presupuesto de estos programas concuerda

con la visión obradorista de dar mayor atención a los grupos vulnerados y con la “universalización” de estos apoyos.

A raíz de la publicación de la ENIGH 2022, se nos ha podido dar una imagen más clara sobre el combate a la pobreza y desigualdad del gobierno obradorista, obteniendo una interpretación más clara por parte del CONEVAL. De acuerdo con esta recopilación, se han obtenido resultados con claroscuros, generando una reducción de la pobreza en 5.1 millones de personas, pasando de 51.9 millones de personas en situación de pobreza a 46.8 millones (CONEVAL, 2023), con un aumento de la pobreza extrema de 400,000 personas, pasando del 7% al 7.1% de 8.7 millones a 9.1 millones (CONEVAL, 2023). Esta reducción de la pobreza se puede entender por la recuperación económica que se da después de la crisis por la pandemia de Covid-19 y por un relativo éxito de la política social.

A pesar de la reducción del porcentaje de población en pobreza, se han presentado problemas en cuanto a la cobertura de los programas prioritarios, pues sectores de la población que han sido históricamente favorecidos han obtenido acceso a estos apoyos, por lo que el aumento en la cobertura de estos programas se puede explicar por la entrada de estos sectores en la población atendida, dada la “universalización” de estos, tal como sucede con el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que acorde con el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2021 emitido por la ASF (2023, p. 53), se reporta que “De las 2,662,130 solicitudes de incorporación al programa, en 2021 el 88.9% (2,367,276 solicitudes) fueron aprobadas, el 11.1% (294,851 solicitudes) denegadas, y no se acreditó el estatus de las restantes 3”, lo cual denota esta ampliación de la población objetivo de este programa social. Por su parte, otra de las críticas hacia la cobertura de estos programas se enfoca en la manera en que se entregan estos apoyos siendo a través de transferencias directas. La revista México, ¿cómo vamos? (2023) menciona que: “En 2022, el decil I (menores ingresos) se encuentra con menor cobertura de transferencias gubernamentales respecto a 2018”.

En cuanto al impacto de los programas prioritarios se han tenido resultados igualmente con claroscuros, siendo esta la parte más visible de la política social de la administración de López Obrador. Tomando en cuenta acciones más allá de los programas prioritarios, podemos ver que, a pesar del éxito en ciertos rubros, aún hay campos por atender, tomando

en cuenta la multifactorialidad de los fenómenos de pobreza y desigualdad. La inversión de este gobierno en programas sociales ha aumentado un 30% en los cinco años que lleva, sin embargo, situaciones como la relativa pérdida de multifactorialidad de los programas sociales, especialmente en los programas prioritarios, ha dejado en desatención otros rubros tales como la nutrición de las personas en situación de pobreza, la protección social, los servicios de salud, entre otros; en cuanto a la protección social y servicios de salud se ha tenido una situación delicada, relacionada con la desaparición del Seguro Popular y de la transformación del IMSS en INSABI, la cual no terminó por darse, presentando deficiencias en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas que garantizaran completamente este derecho, siendo causas principales la cobertura y población objetivo de estas, el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2020 de la ASF señala:

Respecto de la cobertura, el INSABI no generó la información sobre los establecimientos de salud a los que les fueron otorgados los recursos del programa para que fortalecieran su operación en 2020, ni registró información relacionada con las personas en condiciones de alta o muy alta marginación y sin seguridad social que fueron atendidas en dichos establecimientos de salud, debido a que no definió el mecanismo para que las entidades federativas llevaran a cabo el registro de personas atendidas en cada una de sus unidades hospitalarias. (ASF, 2022, p.55)

A su vez, el rompimiento de la política social neoliberal se hace más notorio en este caso, pues en cuanto al tema de distribución de recursos de la misma institución no sigue los patrones establecidos por el Prospera-Oportunidades, tal como se menciona en el informe de la ASF:

En 2020 el INSABI en la Vertiente 2 (Fortalecimiento del acceso efectivo y la continuidad en la prestación de servicios de salud a la población sin seguridad social en condiciones de alta o muy alta marginación”) ejerció 5,035.8 mdp, de los cuales el 27.6% (1,440.0 mdp) se destinó como subsidio para el IMSS-Bienestar, y el 72.4% (3,595.1 mdp) a subsidios a entidades federativas, sin acreditar que la distribución se realizara con base en el número de familias beneficiadas por el extinto programa PROSPERA, o a partir de una cápita por familia incorporada a dicho programa. (ASF, 2022, p.55)

En cuanto al tema de desigualdad se ha tenido mayor éxito que en el tema de pobreza, pues en términos generales, el coeficiente de Gini pasó de 0.464 en 2016 a 0.413 en 2022 (INEGI, 2022) siendo esto en términos de ingreso; esta reducción en el coeficiente de Gini se da por un aumento en el ingreso de los hogares, teniendo un promedio trimestral de 67 311 pesos en 2022 y un promedio trimestral de 57 370 pesos en 2020, año de la anterior ENIGH; si bien, se tiene cierto éxito en cuanto al aumento del ingreso de los hogares, esta información debe tomar con cierto recelo debido al aumento dado por la recuperación económica de la crisis por Covid-19 y de la subestimación de los ingresos de las familias pertenecientes a los deciles de mayor ingreso, lo cual sucede por la elección de la muestra.

El gobierno de López Obrador presenta cierto alejamiento en cuanto a lo visto en la política económica de sus antecesores, tal como el no seguir con las privatizaciones del sector público y el “echar para atrás” algunas de las reformas estructurales de Peña Nieto (Reforma energética y reforma educativa principalmente), este gobierno ha seguido con la política neoliberal y se ha enfrascado en este modelo, siendo esto de notoriedad en la llamada “austeridad republicana”, al reducir el gasto del estado, lo cual coincide con los principios neoliberales de reducción del estado y sobre todo en seguir la pauta de establecer el crecimiento económico como principal impulsor de esta política económica; a su vez, se han retomado políticas como la dependencia de la industria nacional al sector exportador, lo cual se acentuó con la crisis por Covid-19, al no poder establecer un mercado interno que pueda sustentarse por sí mismo. La política económica ha seguido con la tendencia de mantener al país como un país “periférico” en la dinámica de la economía mundial y no pareciera dar señales de continuar por un camino diferente.

Por su parte, la política social sí ha representado un cambio en cuanto a las administraciones anteriores, observándose con mayor claridad en la desaparición del Prospera-Oportunidades y replanteando esta política en dos pilares: la universalidad de los programas sociales y la atención de los grupos vulnerados. Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, el éxito de esta política ha tenido claroscuros, siendo exitosa relativamente al reducir la pobreza y la desigualdad en términos de ingresos, pero teniendo deficiencias en cuanto a la cobertura, la pérdida de cierta multifactorialidad, la definición de la población objetivo (propio de la universalización de los programas sociales) y sobre

todo teniendo estas deficiencias en la protección social y el acceso a servicios de salud. Si bien, el cambio del Prospera-Oportunidades por los nueve programas prioritarios de esta administración tuvo sus beneficios mayormente en cuanto al aumento de la cobertura de estos programas, se dejan de lado ciertos rubros que atendía este programa social, debido al enfoque de cada programa prioritario en un solo rubro (Población adulta mayor, educación).

La política social ha representado un cambio relativo en cuanto a lo propuesto por administraciones pasadas, pues si bien se ha cambiado el enfoque de esta y se ha aumentado la cobertura de estos programas, muchos de estos programas se siguen concentrando en el ingreso como principal variable a tratar y lo cual se ve reflejado en la entrega de apoyos directos a la población objetivo. Si se quiere seguir con éxito en la reducción de la pobreza y desigualdad, se debe seguir una política social que siga con la ampliación de la cobertura, pero que a su vez cubra más rubros que se consideran dentro de los factores que pueden causar pobreza y desigualdad, además de una política económica que incentive una industria menos dependiente del sector exportador y que propicie una mejor redistribución de los recursos.

Capítulo III. El combate de la pobreza y la desigualdad en el centro y Bajío de México: El caso de Santiago de Querétaro

Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, la pobreza y la desigualdad –en tanto fenómenos articulados-, han seguido un conjunto de dinámicas específicas condicionadas por factores económicos, políticos, sociales y espaciales, que moldean su configuración y el contexto de su desarrollo. Estas dinámicas se encuentran sujetas a coyunturas específicas que condicionan sus niveles de exacerbación o disminución. La influencia del contexto geográfico y su integración en distintas regiones económicas en los países se constituye como un elemento fundamental en su configuración, acorde a las relaciones de poder existentes.

En el caso de México (tal como se ha estudiado con anterioridad), la economía se encuentra inmersa en una elevada integración con los mercados internacionales, respondiendo al principio de “apertura comercial”, donde las exportaciones –particularmente manufactureras-, se articulan como el eje central de la acumulación en tanto rasgo central del modelo neoliberal. Sin embargo, como se ha demostrado, dicha integración económica y comercial no se ha convertido en un motor de arrastre que irradie al conjunto de los sectores productivos locales, bajo una base endógena e desarrollo. La evidencia ha demostrado que más que fortalecer una homogeneidad entre los sectores y regiones económicas del país se han exacerbado los rasgos históricos del subdesarrollo consistentes en la extraversion económica y productiva, la heterogeneidad estructural –en tanto que solo un segmento de productores son los que se pueden insertar a los circuitos globales-, y la dependencia externa.

Esta integración heterogénea (que solo se ha descentralizado parcialmente debido a la integración económica de la región norte con Estados Unidos) de la economía mexicana también encuentra cierta explicación en cuanto a la centralización política del país, que históricamente ha sido el centro político, económico, social y cultural del país²⁴.

²⁴ La oferta de la capital como sede del poder político, administrativo y religioso de orden nacional; la oferta de la representación política de otros países y organizaciones internacionales; la oferta de los principales

El papel de la Ciudad de México y su expansión económica -como el centro de la vida pública- ha terminado por generar un fenómeno de integración económica y en menor medida social con las ciudades cercanas a esta. Esta modalidad de integración se le comenzó a denominar con el nombre de; “Megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México”, siendo una aglomeración de zonas metropolitanas que tenían centro de articulación a la Ciudad de México:

La Megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México nació en 1996 bajo el nombre de Corona Regional del Centro del País. El término fue acuñado dentro del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para referirse a la zona urbana del centro de México. Originalmente, la Megalópolis la integraban sólo la Ciudad de México y el Estado de México, pero debido al crecimiento de ciudades del Valle de Toluca, se amplió a Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Morelos e Hidalgo. (Milenio, 2019).

Tal como se comentó en el párrafo anterior, se da una mayor integración de las ciudades del centro de México con la Ciudad de México, generando de manera referenciada una especie de relación “centro-periferia”, donde inicialmente las ciudades antes mencionadas funcionaban como “ciudades residenciales” de quienes laboraban en la Ciudad de México. Sin embargo, la cada vez mayor concentración de población en la Ciudad de México y los problemas que trajo consigo en su infraestructura, provocaron que sectores económicos se empezaran a concentrar (descentralización) en las ciudades integrantes de dicha Megalópolis.

3.1 Santiago de Querétaro: Ubicación e integración en la dinámica socioeconómica de la Megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México

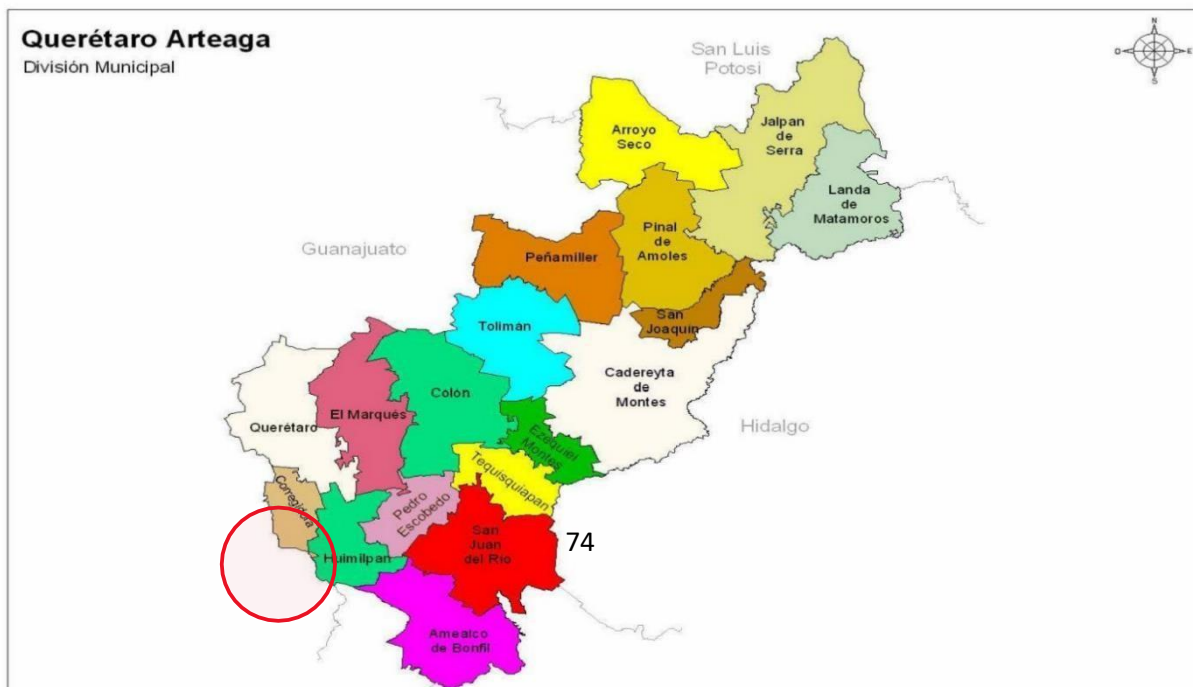
corporativos de las mayores empresas nacionales y de las principales transnacionales que operan en América Latina; la oferta de las unidades centrales de las principales universidades públicas nacionales y privadas, y la oferta de los principales comercios, centros de cultura y recreación del país, entre otros, sumadas a las demandas de satisfactores en las ciudades circundantes, han generado flujos cotidianos crecientes entre la ciudad central y las ciudades de Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca y Toluca, como también de un vasto número de pequeñas localidades en su entorno, hasta presentar en la actualidad movimientos pendulares de grandes volúmenes de viajeros. (Eibenschutz y Gonzáles, 2010, p.229)

Dadas las condiciones antes mencionadas, una de las regiones en las cuales se empieza a concentrar una mayor actividad económica es en la región del “Bajío”, conformada por los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Querétaro. Los estados que conforman esta región presentan una relativa cercanía con el centro del país, siendo solamente el estado de Querétaro considerado parte del centro del país.

La integración socioeconómica del estado de Querétaro se explica en cierta medida por los problemas de sobrepoblación y de falta de infraestructura para atender las demandas de esta, así como de las empresas que buscaban establecerse en la Ciudad de México. La descentralización productiva, se refleja mayormente en la integración económica de las zonas metropolitanas de Querétaro (capital) y el municipio de San Juan del Río.

A su vez, la Zona Metropolitana de Querétaro (conformada por los municipios de Santiago de Querétaro, Huimilpan, Corregidora y El Marqués) es la zona de mayor importancia del estado, al ser el centro político, económico y social. En este sentido, por su dinámica e importancia económica a nivel estatal, destaca el municipio de Santiago de Querétaro, en tanto capital del estado y ciudad más importante. Su configuración económica, social y geográfica, nos permite identificar un panorama más completo en su integración con la región centro del país y la Megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La ciudad de Santiago de Querétaro se encuentra localizada al oeste del estado homónimo; colinda con el estado de Guanajuato y los municipios Corregidora, El Marqués y Huimilpan que conforman la Zona Metropolitana de Querétaro mencionada anteriormente, lo cual se puede apreciar en el siguiente mapa:



La localización geográfica de la capital la ubica como un punto estratégico entre la zona centro del país y la región del “Bajío”, al tener colindancia con el estado de Guanajuato y cercanía con el Estado de México. Aunado a esto, la orografía presente en la ciudad ha sido un punto importante que ha favorecido su desarrollo, al ser una ciudad que presenta pocas elevaciones, contando con una superficie más plana que el resto del estado, ya que la mayoría se encuentran atravesados por la Sierra Gorda, dificultando su comunicación. El rasgo de la orografía presente ha permitido una mayor conectividad y ha hecho posible la construcción de infraestructura (principalmente carreteras y vías férreas) que ha mantenido conectada a la ciudad con el resto del estado y con otras regiones del país, destacando la autopista México-Querétaro como la principal vialidad, la cual permite una mejor conectividad con el Centro del país.

En cuanto a la población, el municipio de Querétaro es el más poblado del estado, al presentar -de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del INEGI (2020)-, una población de 1,049,777 habitantes, seguido por San Juan del Río con 297,804 habitantes. Esta diferencia de población se entiende por la importancia de la ciudad dentro del estado y por la actividad económica que representa, siendo un polo de atracción para un número mayor de población.

La ciudad de Santiago de Querétaro se ha establecido como una ciudad eminentemente industrial, que en años recientes visto crecer considerablemente dicho sector, favorecido en gran medida por las ventajas competitivas de comunicación, disponibilidad laboral, infraestructura y conectividad particularmente con la Ciudad de México. A su vez, la industria establecida en la ciudad se ha concentrado principalmente a la exportación manufacturera, siendo los principales productos: 1) Partes y Accesorios de Vehículos Automotores; 2) Refrigeradores, Congeladores y otros Equipos de Refrigeración o Congelación y 3) Máquinas para Lavar [Secretaría de Economía (SE), 2023], siendo los principales destinos comerciales los mercados de Estados Unidos, Canadá y Colombia.

El municipio se ha caracterizado por ser un receptor de Inversión Extranjera Directa (IED). De acuerdo a datos de la SE (2023), la IED en junio de 2023 ascendió a 500 millones de dólares, presentando un acumulado de 20,411 millones de dólares desde enero de 1999. Por su parte, en cuanto al origen de la IED, se señala lo siguiente:

Desde enero a junio de 2023, los principales países de origen de la IED en Querétaro fueron Estados Unidos (US\$181M), Alemania (US\$85.5M) y España (US\$58.5M).

Entre enero de 1999 y junio de 2023, los países que más han aportado a la IED son Estados Unidos (US\$6,234M), España (US\$3,549M) y Canadá (US\$2,479M). (SE, 2023).

En cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA), para el año 2020 registró un monto del 66.8% (INEGI), expresando una ciudad con una alta dinámica económica, acorde con el proceso de industrialización en el cual se encuentra.

3.2 La dinámica de la pobreza y la desigualdad en la ciudad de Santiago de Querétaro

Como se ha comentado con anterioridad, México se ha encontrado inmerso en una dinámica de pobreza y desigualdad que va acorde con el crecimiento y desarrollo económico. Teniendo esto en cuenta, hemos observado un crecimiento y desarrollo económico diferenciado entre las regiones que conforman al país, lo cual ocasiona que haya diferencias en cuanto a las dinámicas de pobreza y desigualdad entre las distintas regiones del país. Considerando el desarrollo económico heterogéneo de las regiones que conforman al país, el estado de Querétaro puede ser considerado con un alto dinamismo en comparativa con otras regiones del país, como lo es el sureste.

Como se ha comentado, el estado de Querétaro cuenta con ventajas competitivas que han incentivado una paulatina industrialización, impulsado un mayor crecimiento económico, y, por ende, un mayor grado de desarrollo tanto en la expansión productiva, como en los canales de comercialización.

La Zona Metropolitana de Querétaro y, en especial, la ciudad de Querétaro, se ha convertido en el centro de esta dinámica económica, dada la concentración industrial, tanto

nacional, como extranjera, dejando al resto de los municipios del estado como una “periferia”; aunado a esto, a que la mayoría de municipios del estado son de vocación rural y con una población mucho menor a la que presenta la capital, por lo que una industrialización tal como se ve en la capital, se torna difícil, sumado a otros factores, tales como la orografía y el difícil acceso y conectividad que presentan.

Por otro lado, la capital, Santiago de Querétaro, presenta un alto dinamismo económico, al ser una ciudad que se encuentra inmersa en un proceso de industrialización y de atracción de inversión extranjera, lo cual responde a los intereses de rentabilidad por parte del capital transnacional. Santiago de Querétaro se ha vuelto un polo de atracción para el capital monopolista-financiero al ser una ciudad que se ha integrado a la Zona Metropolitana del Valle de México con alto dinamismo, siendo esta integración excluyente con el resto del estado.

La evolución de pobreza y desigualdad en la ciudad de Querétaro encuentra similitudes con distintas ciudades del país que igualmente tienen una vocación industrial, en este sentido, ha presentado diversos cambios en los años recientes, al ser una ciudad que ha iniciado su proceso de industrialización bajo el periodo neoliberal y que ejemplifica de gran manera la inserción heterogénea de México en el mercado global, siendo una de las ciudades beneficiadas en este proceso, que ha experimentado cambios en el desarrollo económico de estas, incluso siendo más notorio que en otras ciudades del Bajío o del Centro del país. Aunado a lo anterior, otro fenómeno que modifica la dinámica social de la pobreza y la desigualdad es la migración de población proveniente de estados cercanos (tales como Guanajuato, Michoacán, Estado de México, Hidalgo e incluso de la Ciudad de México) atraídos por la oferta laboral y condiciones de vida.

El crecimiento económico que ha tenido en los años recientes la ciudad de Querétaro ha influido en los niveles de pobreza en los años recientes, aunque al igual que el resto del país, se ha visto influenciada por las variaciones económicas a nivel nacional. De acuerdo a datos del CONEVAL (2010), la población en porcentaje de pobreza en el municipio de Santiago de Querétaro era de 29.5%, y un 3.3 % de población en pobreza extrema; si bien son datos que reflejan un bajo nivel de pobreza entre la población de la ciudad, esta no es la más baja en todo el estado, correspondiendo este lugar al municipio de Corregidora,

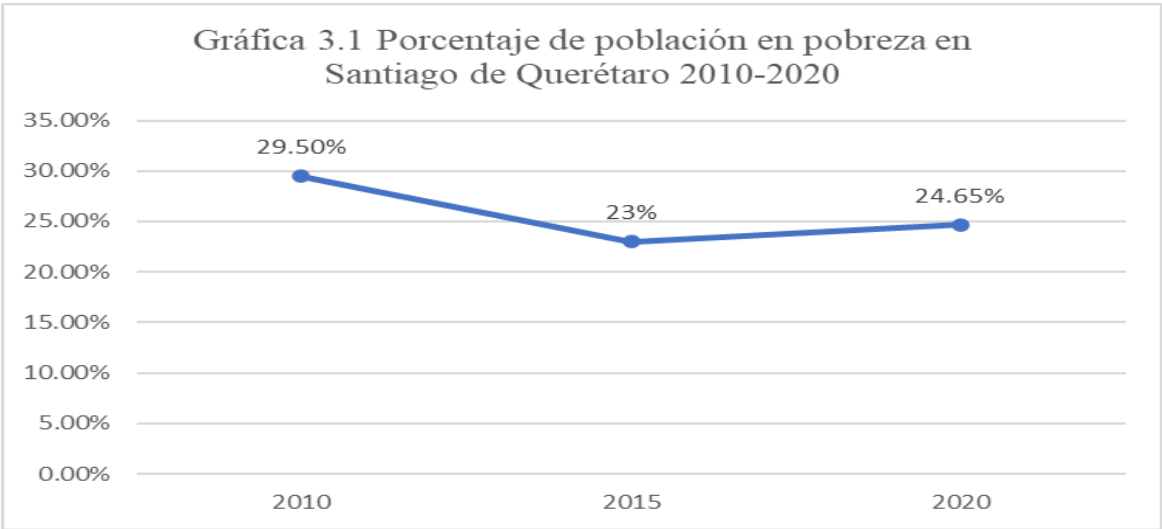
perteneciente a la misma Zona Metropolitana de Querétaro, el cual cuenta con 18.7% de su población en situación de pobreza y un 0.9% en situación de pobreza extrema. Estos indican que la población de la ciudad sufrió más las variaciones por la crisis económico-financiera de 2007-2008, al ser una ciudad dependiente de las exportaciones, principalmente hacia los Estados Unidos.

Si bien, los resultados en cuanto al porcentaje de población pobreza y población en pobreza extrema son bajos, sobre todo si lo comparamos con los municipios pertenecientes a la Sierra Gorda (Siendo Pinal de Amoles el municipio con más población en situación de pobreza, con un 84.6% de población en pobreza y un 34.9% en pobreza extrema al año 2010), estos cambian con una medición basada completamente en el ingreso. De acuerdo a CONEVAL (2010), el 35.7% de la población cuenta con un ingreso inferior a la línea de bienestar y un 8.4% un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, lo cual da a notar las variaciones en cuanto a la metodología utilizada por el CONEVAL, al utilizar el Censo de Población y Vivienda 2010 y la ENIGH 2010 como fuentes para las estimaciones hechas. Por tanto, pueden presentar variaciones y tener un cierto margen de error.

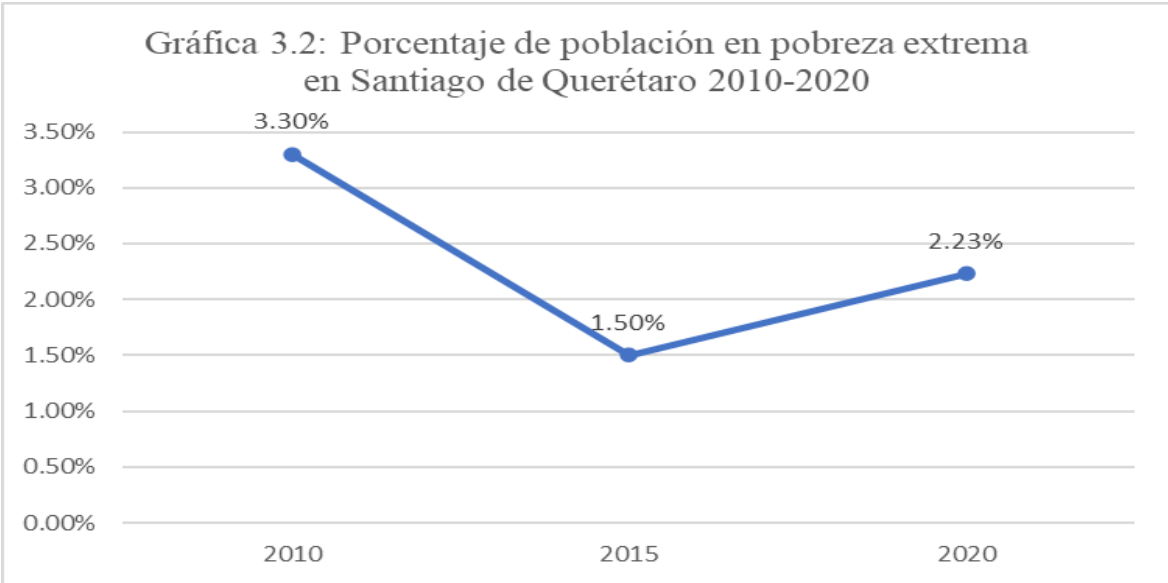
Para el año 2015, la población en situación de pobreza en Querétaro fue de 23% y de 1.5% en situación de pobreza extrema, presentando una reducción en cuanto a las mediciones de 2010; En cuanto a la medición hecha por el CONEVAL utilizando la línea de ingreso de bienestar como principal indicador, el municipio de Santiago de Querétaro también presenta una reducción de este porcentaje en cuanto a las cifras presentadas en 2010, ya que la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar en el municipio fue de 32.4% y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo pasó al 5.7%. Esta reducción en el porcentaje de población en pobreza se puede explicar por la recuperación económica registrada -tras la crisis económica de 2009- y por el aumento de la industrialización en la ciudad. Con ello, aunque sigue presentando niveles que son bajos en comparación el resto del país y especialmente con los municipios rurales del estado, presentan cierta distinción al ser una ciudad en constante crecimiento económico y con condiciones que favorecen un mayor dinamismo económico.

En cuanto al año 2020, el porcentaje de población en situación de pobreza fue de 24.65% y 2.23% de población en situación de pobreza extrema, esto de acuerdo a datos de

CONEVAL (2022), el cual tomó como fuente al Censo de Población y Vivienda 2020 y a la ENIGH 2020. En cuanto al indicador de línea de bienestar mínimo, se deja de utilizar este indicador por parte de CONEVAL, enfocándose en otras variables, lo cual refleja el cambio en cuanto a la metodología utilizada. Como se puede observar, se da un aumento de la pobreza en el municipio, en gran medida articulado a la crisis económica provocada por la pandemia de Covid-19, debido a su dependencia con la industria exportadora establecida en la ciudad, a pesar de presentar menores niveles a los vistos tras la crisis económica de 2009. Ver gráfica 3.1 y 3.2

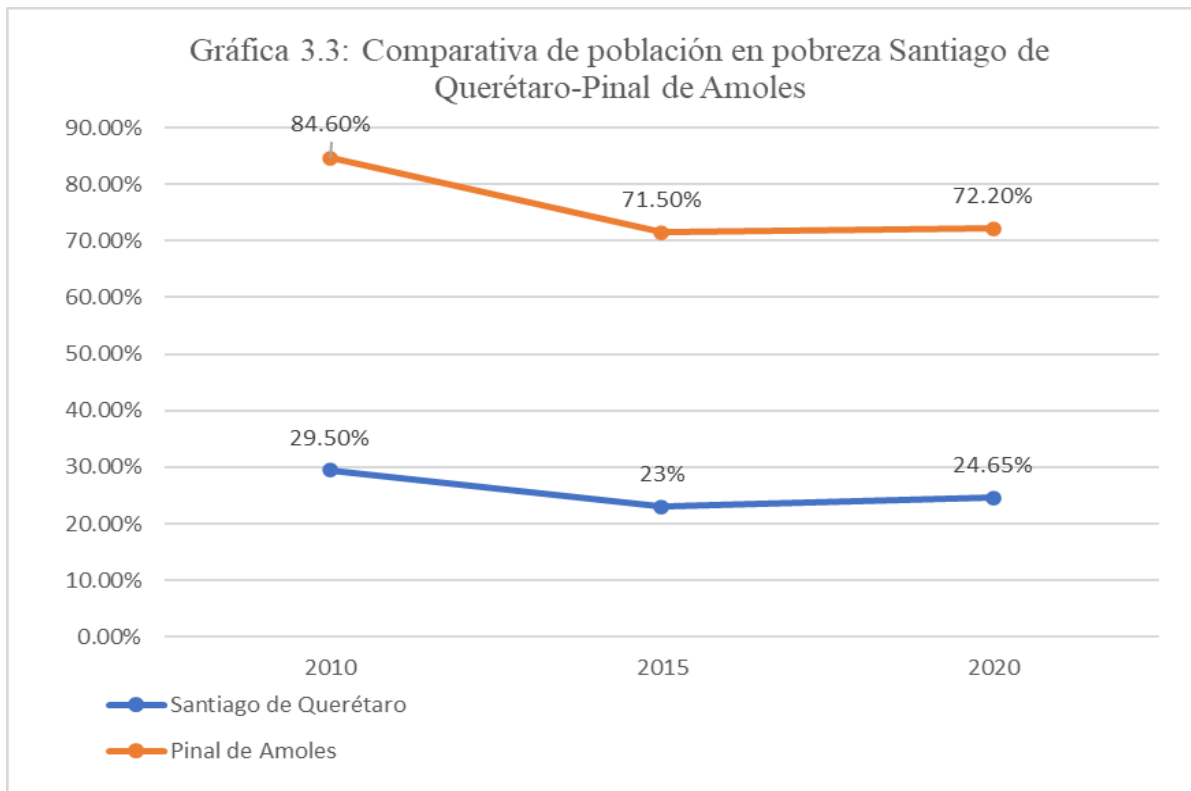


Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2022)

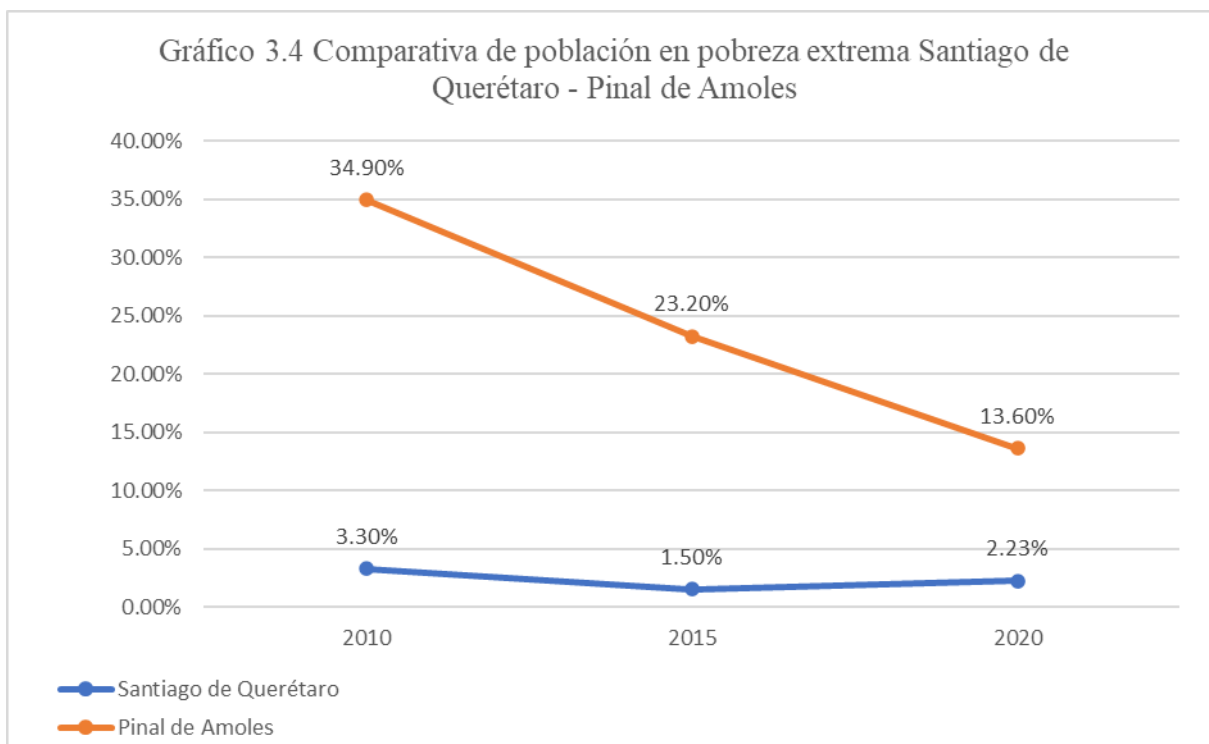


Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2022).

Por su parte, el municipio de Santiago de Querétaro sigue contando con uno de los más bajos niveles de pobreza, si se compara con el municipio que presenta mayor población en pobreza y pobreza extrema, el cual es el municipio de Pinal de Amoles, tal como se observa en las gráficas 3.3 y 3.4:



Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2022)



Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2022)

Como se puede observar, **ha habido una reducción de pobreza en el estado de Querétaro**, aunque esta reducción se ha enfocado más en las zonas urbanas del estado, las cuales, en su mayoría, pertenecen a la Zona Metropolitana. Parte de la reducción de la pobreza en las zonas urbanas, especialmente la capital se debe a diversos factores tales como la mayor oferta laboral, ingresos superiores a los de los municipios rurales, mayor cobertura de políticas y programas públicos de combate a la pobreza, entre otros. Por su parte, un elemento a tomar en consideración es el referente en cuanto a la metodología utilizada para contabilizar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, pues las cifras presentadas serán un indicador a seguir para la implementación de políticas y programas para su combate²⁵.

La ciudad de Santiago de Querétaro presenta una dinámica de la pobreza sujeta a las variaciones en el crecimiento económico del país, lo cual se puede observar en los

²⁵ (...) los municipios con un porcentaje elevado de pobreza suelen tener tamaños de población menores que el resto de la entidad. Mientras que los municipios con el mayor número de personas en situación de pobreza, suelen ser los municipios más poblados en la entidad. Este panorama, sugiere plantear estrategias diferenciadas para el combate a la pobreza. (CONEVAL, 2022, p.33)

porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema, al coincidir en cifras más elevadas tras las crisis económicas de 2009 y 2020.

Si bien, la dinámica de pobreza de Querétaro encuentra similitudes con otras ciudades mexicanas, se encuentran singularidades, dado su dinamismo económico y su integración en la Zona Metropolitana del Valle de México, destacando sobre todo el fenómeno de migración. La ciudad de Santiago de Querétaro, como se mencionó anteriormente, funciona como el “centro” del estado, tanto política como económicamente, lo cual implica que población de las “periferias” migre a la ciudad en búsqueda de mejores oportunidades; este fenómeno ha implicado un crecimiento poblacional que no había sido observado y que se incluye dentro del proceso de integración con la Zona Metropolitana del Valle de México. A su vez, este provoca el asentamiento de familias en lugares cada vez más lejanos de los centros de trabajo instalados en la ciudad, lo cual acrecienta el papel de colonias -que funcionan como periferias-, las cuales “nutren” de fuerza de trabajo a los ámbitos productivos.

De esta manera, la migración se vuelve un fenómeno relevante al estudiar la pobreza y desigualdad en el municipio de Querétaro, pues varias de las familias que se instalan en el municipio provienen de lugares con condiciones económicas adversas, por lo que la oportunidad de mejorar su calidad de vida se dificulta por la falta de oportunidades que presentan tras una precarización laboral. Dadas las condiciones presentadas, diversas familias que migran a la ciudad terminan por vivir en “asentamientos irregulares” que se encuentran a las afueras de la ciudad o en municipios colindantes. En 2018, de acuerdo a información de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro (Sedesoq), 200 localidades de la capital se encontraban en pobreza extrema (Flores, 2018). La gran mayoría de estos asentamientos son localidades que carecen de la mayoría servicios públicos (agua, electricidad, drenaje) y que el material con el cual son construidas las casas es de baja calidad, siendo en algunos casos de cartón, láminas, plástico entre otros materiales. Por su parte, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, muchas de las familias que viven en estos asentamientos provienen de lugares en los cuales se presentan altas cifras en cuanto a la población en situación de pobreza, siendo, por ejemplo, familias provenientes de municipios como Pinal de Amoles y Amealco de Bonfil. En cuanto a nivel

municipal, Ruiz (2018) menciona: “Epigmenio González es la delegación²⁶ municipal que más asentamientos irregulares tienen hoy en día, le siguen las delegaciones de Santa Rosa Jáuregui, Félix Osores Sotomayor y Felipe Carrillo Puerto”.

Por su parte, otro fenómeno que explica la proliferación de asentamientos irregulares y el asentamiento de familias en colonias y barrios cada vez más lejanos de los centros de trabajo es el encarecimiento de la vivienda, mismos que se pueden medir mediante un índice creado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), conforme a este índice, Estrella (2023) menciona: “El precio de la vivienda aumentó 13.5% durante el primer semestre del 2023, respecto al mismo tramo del 2022, de acuerdo con el índice de la Sociedad Hipotecaria Federal”, refiriéndose a cifras a nivel estatal, en cuanto al municipio de Querétaro, Estrella (2023) comenta: “Por municipio, la ciudad de Querétaro registró un aumento de 13.7%, de acuerdo con el índice de la SHF”, con lo cual, Querétaro presenta un aumento en el precio de la vivienda mayor al promedio estatal; en cuanto al precio promedio de la vivienda en el estado de Querétaro, se comenta lo siguiente:

En tanto, con un precio medio de dos millones 070,224 pesos, fue la tercera entidad con mayor precio promedio de la vivienda, sólo superado por la Ciudad de México, cuyo valor rondó en tres millones 716,235 pesos, y Nayarit con dos millones 227,283 pesos. (Estrella, 2023).

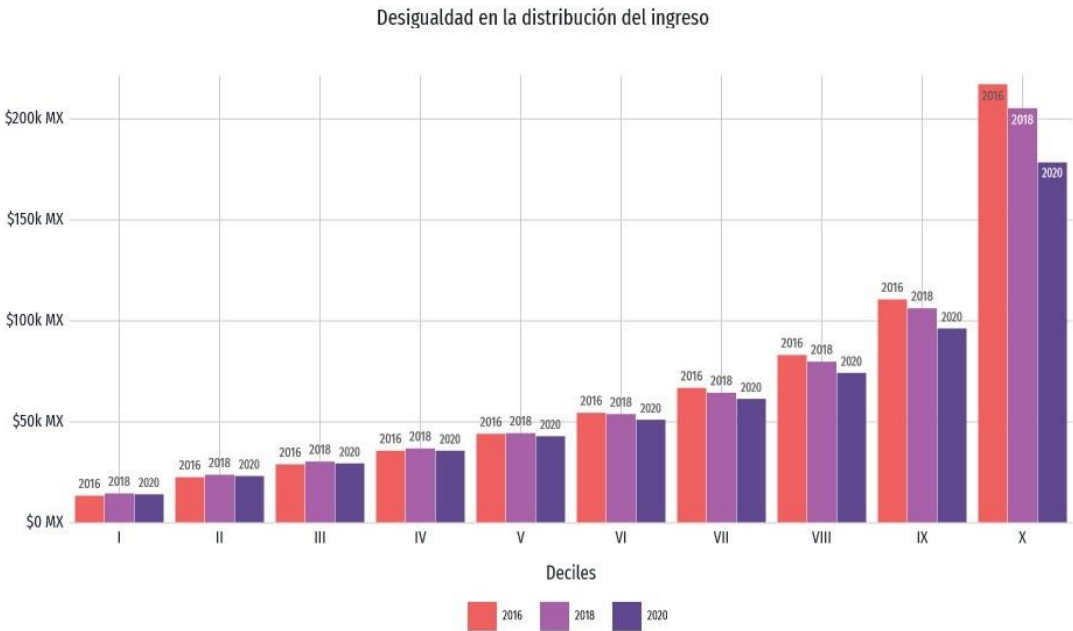
Esta situación, en cuanto al encarecimiento de la vivienda implica el traslado de familias migrantes a barrios y colonias que sean más asequibles, lo cual implica una mayor precarización de las condiciones de vida en las que se desarrollan estas familias, pues la renta y/o compra de viviendas y terrenos se hace más asequible en aquellas zonas en las que se tiene carencia de servicios básicos como agua, electricidad, drenaje, entre otros. A su vez, estas viviendas y terrenos presentan costos más bajos debido a la inseguridad que prolifera en diversas colonias y barrios.

En cuanto al tema de desigualdad, la ciudad de Santiago de Querétaro ha presentado una fuerte reducción en cuanto a la medición de este fenómeno medido a través del Índice de

²⁶ El municipio de Santiago de Querétaro divide su planeación territorial en delegaciones, las cuales incluyen un cierto número de colonias, para facilitar la atención de los asuntos municipales

Gini. De acuerdo a datos de CONEVAL (2010), el Índice de Gini del municipio correspondía a 0.461, mientras que para el año 2020, de acuerdo a datos de la SE (2023), el Índice de Gini correspondía a 0.38, siendo un coeficiente bajo, superado por municipios como El Marqués (0.372), Tolimán (0.368) y Ezequiel Montes (0.332).

En cuanto a los ingresos por deciles, la medición hecha por la SE toma en cuenta los datos recabados a nivel estatal, debido a que no hay representatividad a nivel municipal; sin embargo, al ser la capital el municipio más representativo del estado, estas mediciones nos pueden dar una imagen clara de la distribución del ingreso. Con ello, la distribución del ingreso muestra ligeras variaciones en los deciles del I al VI en el periodo de 2016 a 2020; por su parte, los deciles del VII al X presentan una reducción de su ingreso en el mismo



localhost:3300/es/profile/geo/queretaro

periodo de tiempo, tal como se muestra en el siguiente gráfico (3.5):

Fuente: SE (2023)

A pesar de la reducción en el ingreso de los deciles con mayores ingresos, notoria en la reducción del Índice de Gini, se sigue encontrando una brecha de ingresos considerable entre los deciles de menores ingresos con los de mayor ingreso, ya que de acuerdo a datos

de la SE, la diferencia de ingresos entre el decil I y el decil X es de 164,100 pesos al año 2020, siendo el ingreso promedio trimestral del decil I de 13, 900 pesos y el del decil X de 178,000 pesos; aun así, se ha dado una reducción en la brecha de distribución del ingreso, pues en 2016, la diferencia de ingresos entre los deciles I y X era de 203, 800 pesos, siendo el ingreso promedio trimestral del decil I de 13,200 pesos y del decil X de 217,000 pesos.

El municipio de Santiago de Querétaro ha presentado una reducción considerable de la pobreza y desigualdad, principalmente en la última década, lo cual se explica en gran medida por la recuperación económica tras las crisis económica de 2009 y 2020 respectivamente, lo cual indica que sigue en cierto modo una dinámica de estos fenómenos con similitudes de a nivel nacional. A su vez, es de destacar que parte de la reducción de estos fenómenos se suscita por una dinámica económica considerable, al ser un centro industrial importante de la zona centro y Bajío del país, lo cual genera un aumento de la oferta laboral, observable en el aumento de ingresos de los deciles de menores ingresos, aunque con cierta “fragilidad”, al ser una industria altamente dependiente de las exportaciones, principalmente de Estados Unidos.

Sumado a lo anterior, la dinámica de la pobreza y desigualdad en la ciudad de Querétaro se ve fuertemente influida por el fenómeno de la migración, la cual proviene de los municipios con más personas en situación de pobreza del estado, siendo principalmente de los municipios de Pinal de Amoles y Amealco de Bonfil, municipios de composición rural y de difícil acceso y comunicación. Este fenómeno de migración interno (Aunque también se encuentra a población que migra de estados cercanos), refleja una política estatal de combate a la pobreza y desigualdad concentrada en la capital del estado y, en menor medida, a los municipios urbanos del estado, lo cual orilla a la población proveniente de los municipios rurales (Principalmente aquellos pertenecientes a la Sierra Gorda) a migrar a la ciudad de Querétaro en búsqueda de mejores oportunidades. Las acciones del gobierno estatal han ayudado a reducir la pobreza y desigualdad en la mayoría de los municipios, sin embargo, es notorio que se le da mayor prioridad a la capital del estado, reflejando un abandono en los municipios rurales, donde aún se pueden observar porcentajes de población en pobreza mayores al promedio nacional.

3.3 La política social municipal

El municipio de Querétaro se ha caracterizado por la elección de presidentes municipales provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), los cuales incluso han terminado en el gobierno estatal, tal como el caso de Francisco Domínguez Servién, quien fue presidente municipal de Querétaro del año 2009 al año 2011 y posteriormente gobernador del 2015 al 2021. Al encontrar concordancia entre los gobiernos municipal y estatal, suele haber un entendimiento en cuanto a la política social a seguir, pues regularmente coinciden los puntos de vista, tanto del gobernador como del presidente municipal, lo cual hace que ciertos programas que tengan éxito a nivel municipal se trasladen al resto del estado.

Para entender la política social de la ciudad de Querétaro es pertinente entender la visión política y, los ideales del PAN en cuanto a su concepción sobre fenómenos como la pobreza y la desigualdad. Históricamente, este partido se ha declarado defensor del “libre mercado” y opositor del “asistencialismo”, por lo que su ideología se basa en crear las condiciones necesarias para que el primero prospere y este, a través de la creación de empleos, reduzca a la pobreza. Al analizar estos postulados, se puede observar que se encuentra cierta sintonía con el modelo neoliberal que se ha venido implementando en el país desde la década los ochenta, denotando que la política social sigue prerrogativas de este modelo.

El municipio ha presentado por lo tanto, una concordancia en cuanto a su política social con los gobiernos estatal y federal en la mayoría de ocasiones, por lo que en los primeros años del siglo XXI se encuentra una política social que va acorde a la política social federal, con lo cual es complicado encontrar registros de programas sociales concretos, los cuales se han distinguido más hacia las administraciones municipales recientes, enfocándose principalmente en la construcción de obras públicas y entrega de apoyos a las poblaciones vulnerables.

Parte del problema en estos primeros años se debe en parte a la antes mencionada concordancia con la política social estatal, la cual se encuentra orientada hacia los principios del modelo neoliberal, incluso al año 2011 no se contaba con una normativa que rigiera a la política social como sucedía a nivel federal, siendo únicamente la Ley de

Asistencia del Sistema Social la que regía el apartado de la población vulnerable más no la política social. Como se menciona en el “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011”.

En Querétaro no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que establezcan la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones en la materia, únicamente se distingue la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social (CONEVAL, 2012, p. 192).

Esto denota una política social que se encontraba supeditada a la política social federal, pues al no contar con una normativa y al seguir una ideología de “libre mercado” como el principal instrumento para el combate de la pobreza y desigualdad, siendo palpable en el diagnóstico hecho por CONEVAL en cuanto al tema de creación de programas sociales, tal como se menciona a continuación:

En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación. (2012, p.192).

A pesar de presentar concordancia con la política social federal, la inexistencia de una Ley General de Desarrollo Social estatal provocaba que no se siguiera una metodología estándar en cuanto al combate de la pobreza y desigualdad, dependiendo en gran medida de los programas sociales federales, especialmente de Oportunidades. El gobierno municipal así quedaba supeditado al seguir el patrón de la política social del estado, en concordancia con los lineamientos de la Ley de Asistencia del Sistema Social. Fue a partir del año 2013 que el estado de Querétaro emitió una Ley General de Desarrollo Social, la cual es un parteaguas en la política social a nivel estatal y municipal, al seguir los lineamientos federales, propiciando la creación de programas sociales específicos, reduciendo la dependencia de los programas federales e incluso provocando la creación de una Secretaría de Desarrollo Social en el estado.

Con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social estatal se comenzó a dar una implementación de una política social municipal que fuera más allá de la creación de obras públicas, promoviendo la creación de programas públicos orientados hacia poblaciones vulnerables. A su vez, es de destacar la promulgación en 2013 de la “Ley para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares”, que buscaba la eliminación de estos procesos -aunque con ciertos lineamientos a cumplir-, tales como el contar con al menos dos servicios públicos y no encontrarse en zona de riesgo, lo cual en cierta parte limita la regularización de estos asentamientos. A partir de 2016, se vuelve más evidente la creación de programas sociales por parte del gobierno estatal, lo cual, como se ha visto anteriormente, ha beneficiado en mayor medida a la capital por ser el principal núcleo de población del estado, y, por lo tanto, el principal foco de atención de la política social estatal. El efecto de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social es evidente en estos años, tal como se menciona en el “Informe de pobreza y evaluación 2020” correspondiente al estado de Querétaro, tal como se menciona a continuación:

En 2016, de acuerdo con el Inventario Estatal, Querétaro tuvo 29 intervenciones de desarrollo social. Ese año, la entidad contaba con al menos un programa o acción la dimensión de bienestar económico y siete de los ocho derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. No se identificó ninguna intervención orientada al derecho a la seguridad social. (CONEVAL, 2020, p.84).

En cuanto al municipio de Santiago de Querétaro, la Secretaría de Desarrollo Humano y Social se volvería el brazo ejecutor de la política social de la capital, tal como se menciona en el objetivo general de esta:

La Secretaría de Desarrollo Humano y Social tiene como objetivo promover el desarrollo humano integral, implementando políticas públicas encaminadas a la protección y apoyo especialmente de los grupos en situación de fragilidad; además de soportar los programas de índole social y el otorgamiento de incentivos económicos a las personas que se encuentran en las clases más vulnerables. (Municipio de Querétaro, 2023)

Esta secretaría sería la encargada de coordinar y dirigir los programas municipales que atienden a las poblaciones vulnerables, con lo cual se destaca la creación de programas

municipales que atienden principalmente los temas de educación, salud y mejoramiento barrial, esto a través de la atención de la población en las delegaciones en las que se divide la administración del municipio.

Al día de hoy, los principales programas municipales que atienden estas problemáticas son: Acercándote, Comedores Contigo, Condominio Mejorado, Jornadas Contigo, Médico Contigo, Seguro de Vida y Asistencia Médica Gratuita, Transporte Universitario Gratuito, entre otros. Parte de estos programas replican modelos vistos en otras ciudades tales como el programa “Comedores Contigo”, el cual se asemeja a los comedores comunitarios que se pueden encontrar por ejemplo en la Ciudad de México; por su parte, el programa “Seguro de Vida y Asistencia Médica” replica en cierta medida al “Seguro Popular”, aunque focalizado a taxistas, tianguistas y locatarios de mercado, lo que deja ver la influencia de las administraciones federales panistas en la política social queretana, aunque con la atención de un grupo vulnerado en específico.

Si bien, se replica en cierta medida programas sociales implementados por administraciones de otras ciudades e incluso de un modelo federal, la existencia de diversos programas complementa en cierta medida la implementación de los programas sociales federales, lo cual se observará con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

3.4 La política social municipal frente a la política social federal: ¿Complementación o confrontación?

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, la política social en el municipio de Santiago de Querétaro ha sido apegada a la política social, tanto federal como estatal, por lo que no es hasta años recientes que se encuentra como una política social municipal propia.

La política social municipal de Querétaro retoma algunos ideales de las administraciones estatales y federales pertenecientes al PAN, lo cual se puede observar en programas como el “Seguro de Vida y Asistencia Médica”, que evoca ciertos aspectos del desaparecido “Seguro Popular”, aunque con una mayor focalización. Otro programa a destacar es el de “Condominio Mejorado”, el cual es un programa de mejoramiento barrial, en el cual la Secretaría de Desarrollo Humano y Social aporta algunos materiales tales como pintura,

mallas ciclónicas y contenedores de basura, por su parte, los participantes del programas aportan una cierta cantidad para el mejoramiento de su ambiente de residencia; ciertos elementos de este programas retoman principios del PRONASOL implementado en la administración salinista, al ser programas con aportaciones, tanto de los municipios como de los habitantes de los barrios y colonias, lo cual denota cierto “individualismo” en la concepción de estos programas.

Retomando los dos ejemplos anteriores, podemos observar la influencia de las administraciones ya antes mencionadas al ser programas con cierto “individualismo” y que van acordes con los principios neoliberales que pregona el partido, además de que estos buscan el no confrontarse con los programas sociales estatales y que incluso, pueden ser utilizados en un futuro por el gobierno estatal.

Sin embargo, la atención del gobierno municipal en estos programas sociales no significa que esta sea una política social completa, pues sigue sin resolver a profundidad los factores que causan los problemas de pobreza y desigualdad, siendo más bien un paliativo, prueba de ello es la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante la dinámica económica de la ciudad, por lo que la política social municipal se vuelve complementaria en una estrategia mayor de reducción de la pobreza y desigualdad.

A su vez, es necesario comprender que para poder establecer una política social municipal que enfrente los fenómenos antes mencionados a mayor profundidad, se necesita la convergencia de los tres niveles de gobierno, para que los programas sociales llevados a cabo por estos tengan un mayor impacto sobre la población a atender. Por otro lado, el conflicto con otros programas sociales, tanto estatales como federales, así como la comparación del presupuesto municipal con el presupuesto de los otros dos niveles de gobierno, reduce el campo de acción de la política social municipal.

A partir de la entrada de la administración obradorista se dio un replanteamiento de la política social a nivel federal, por lo que la política social de Querétaro dejó de seguir a la política social federal, lo cual impulsó una mayor creación de programas, tal como los que se mencionaron anteriormente. Actualmente, la administración de Luis Bernardo Nava Guerrero sigue una línea muy diferente a la de la administración de Andrés Manuel López Obrador, al implementar programas sociales que no consistan en la entrega de apoyos

directos, siendo solamente la excepción el programa “Tu Beca”, por lo que se puede encontrar de cierta manera un conflicto entre ambas políticas sociales, al provenir ambos mandatarios de partidos políticos diferentes [Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento Regeneración Nacional (Morena) respectivamente] y por lo tanto de ideologías y maneras de concebir a la política social diferentes.

Ambas visiones, entran en conflicto, por cuestiones partidistas e ideológicas, por lo que existe cierta dificultad para la convergencia los tres niveles de gobierno para una correcta implementación de los programas sociales. A pesar de que ambas visiones tienen sus ventajas y desventajas, fenómenos como el clientelismo y la utilización de estos programas sociales con fines políticos dificultan una implementación completamente exitosa de estos programas.

Tanto la política social obradorista, como la política social seguida por el presidente municipal Luis Nava presentan deficiencias en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el municipio de Querétaro; en el caso de López Obrador, los programas prioritarios de su administración han perdido cierta “multifactorialidad” al enfocarse en ramos como la educación y la atención de adultos mayores, lo cual deja de lado a factores tales como la nutrición, la protección social, entre otros; por su parte, la administración municipal deja de lado a cuestiones relacionadas con el encarecimiento de la vivienda así como cuestiones relacionadas con la provisión de servicios básicos, siendo esto parte de una política social más integral.

Si bien, se da cierta confrontación ideológica entre la política social federal y municipal, la complementación de ambas políticas es posible, teniendo en cuenta una mayor convergencia y cooperación con el gobierno estatal, al ser los programas de ambas administraciones muy diferentes entre sí, especialmente en cuanto a la manera en la cual se hace entrega de los apoyos a las poblaciones objetivo. Esta complementación de ambas políticas aun así no es suficiente para la atención de los fenómenos de pobreza y desigualdad; la importancia de una convergencia entre los tres niveles de gobierno es importante para la implementación de una política social más integral que no solamente se concentre en la entrega de apoyos a la población objetivo, sino que también se encargue de resolver problemáticas que precarizan las condiciones de vida de las personas, siendo de

especial atención en el caso de Santiago de Querétaro, el encarecimiento del precio de la vivienda y la mejora de la provisión de los servicios públicos. La definición de una política social que incluya la complementación de los tres niveles de gobiernos y sus políticas sociales puede ayudar a reducir más efectivamente los fenómenos de pobreza y desigualdad, y en caso de ser un éxito en la ciudad de Querétaro, esta puede ser replicada en otros lugares del país.

Conclusiones

La pobreza y la desigualdad han sido fenómenos que han encontrado una frecuente discusión en años recientes, ampliando el debate de una visión clásica, hacia una visión que toma un enfoque multidisciplinario e integral.

El análisis economicista -de la visión clásica-, ha enfocado al ingreso como la principal variable para su abordaje y estudio, dejando de lado a otros factores y circunstancias que afectan al desarrollo de los individuos, tal como; la carencia de los servicios básicos, los tiempos de traslado a los centros de trabajo e incluso la necesidad de entretenimiento y diversión. Este debate, por lo tanto, ha generado una mayor apertura para que se comience a dejar de lado la visión centrada meramente en el ingreso, y comience a tener una visión “multifactorial”, en la cual se consideran elementos necesarios para la supervivencia y desarrollo de las personas, tal como ha sido la “Teoría de las capacidades” de Amartya Sen; desde una mayor multidisciplinariedad, donde la economía, la ciencia política y la sociología principalmente, han contribuido en la conformación de una visión de la pobreza y desigualdad más completa.

La reformulación conceptual de la pobreza y la desigualdad han dado a pie también a nuevas metodologías en la estrategia de combate de estos fenómenos, manteniendo claras diferencias por parte de distintos organismos internacionales como Naciones Unidas o el Banco Mundial, a pesar de que estos fueron considerados como los principales impulsores de la visión clásica. Esta reformulación se da por la crítica a esta visión, pues las políticas públicas recomendadas por estos organismos se volvieron cada vez más insuficientes en la reducción de estos fenómenos con claras evidencias en aquellos países que las seguían, siendo un paliativo y no una solución real en cuanto a su reducción.

A pesar de esta reformulación y de la presencia de una mayor “multifactorialidad” en el planteamiento y metodología, la propuesta dominante ha seguido exacerbando su presencia en los ámbitos académicos y gubernamentales, sin resolver de fondo la problemática, ya que vuelve a colocar al ingreso como la variable que determina si una persona se encuentra en situación de pobreza, comparando el desarrollo de los sectores de la población con un

desarrollo de sus condiciones de vida más óptimo con aquellos que no presentaban estas condiciones. Parte de que este proceso es que las recomendaciones hechas por los organismos internacionales han basado su conceptualización y metodología en una visión acorde con el modelo económico imperante en buena parte de los países, es decir, con una visión neoliberal que plantea una distribución de la riqueza mediante el “goteo” de esta, es decir, la riqueza generada por los sectores empresariales se “gotearía” hasta los sectores populares -los cuales conforman la base de este “goteo”-, por lo que las políticas públicas a seguir pondrían al crecimiento económico como el elemento que ayudaría a que las personas salieran de una situación desfavorable en el marco de una lógica totalizante de mercado.

En el caso de México, ha sido más evidente que las políticas públicas para el combate de la pobreza y la desigualdad han seguido la visión de los organismos internacionales; acorde con la implementación del modelo económico neoliberal a principios de la década de los ochenta del siglo pasado (durante el gobierno de Miguel de la Madrid), bajo las llamadas políticas de ajuste estructural acordes al Consenso de Washington, tras la crisis de la deuda sucedida en 1982. La política económica, se alinea a los principios neoliberales, con lo cual se presenta una reducción del Estado, a través del gasto público, lo cual implica que la política social pasara de “Estado Benefactor”, a uno que busca la “individualización” del accesos a las condiciones de vida primordiales de la población, lo cual termina generando una reducción de la responsabilidad del Estado como ente que vela por los intereses de la población.

La política social tuvo una relación más cercana con la política económica al seguir la pauta de que el crecimiento económico se erige como la principal herramienta en el combate a la pobreza y desigualdad. Bajo este contexto, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid se promovería un enfoque “asistencialista” y “corporativista” de control político y social. A la llegada de Carlos Salinas a la presidencia, se comenzaría una política que centraría el combate de estos fenómenos en un programa “emblema” (continuado en las administraciones posteriores), siendo una política que no atacaba de fondo a la problemática, acercándose más al asistencialismo. Si bien, a través del PRONASOL se comenzaría con esta política, es durante el gobierno de Ernesto Zedillo que se consolida

este modelo, pues el diseño de PROGRESA se utilizaría en el planteamiento de los programas “emblema”, como lo fue Oportunidades en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, y PROSPERA durante la administración de Enrique Peña Nieto. Durante el arranque del siglo XXI, se continúa con una política social que es acorde con los principios neoliberales y que funciona como una solución temporal a estos programas.

A pesar de ello, es de rescatar la cada vez mayor multifactorialidad que estos programas fueron teniendo un mayor alcance y cobertura, fortaleciendo la discusión sobre la visión clásica de la pobreza y la desigualdad, adaptando su metodología hacia la multifactorialidad antes propuesta, resultando en la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la creación del CONEVAL. Con ello, es a partir de la administración calderonista donde se da este aumento de la multifactorialidad y cobertura de estos programas, que, a su vez, son acompañados por programas que los complementan, siendo el caso del “Seguro Popular” y de la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, sin ser completamente eficientes, y aún más reducidos debido a las variaciones económicas que ha atravesado el país en años recientes.

Las administraciones que van de Miguel de la Madrid a Enrique Peña Nieto han seguido una política económica que ha continuado con el modelo neoliberal, y, por ende, una política social acorde. Por su parte, Andrés Manuel López Obrador ha prometido una política económica y social que plantea una visión diferente en cuanto a lo implementado en los gobiernos anteriores, dando un especial interés en los grupos vulnerables. Sin embargo, ha presentado confusión en cuanto a ello, pues la política económica sigue teniendo al crecimiento económico como principal instrumento de combate a la pobreza y desigualdad, con lo cual se continúa con un modelo dependiente en gran medida de las exportaciones manufactureras y primarias. La política social queda sujeta a nueve programas prioritarios, concentrados en la entrega de apoyos directos; por su parte, la eliminación de Oportunidades-Prospere y del Seguro Popular ha reducido el enfoque multifactorial medianamente alcanzado, centrándose mayormente en grupos como adultos mayores y estudiantes, dejando de lado a factores como la nutrición y la protección social. La política social de López Obrador presenta por lo tanto cierto continuismo y cierto cambio a la vez. Asimismo, presenta aciertos como la universalización de la entrega de

apoyos y una mayor atención de los grupos vulnerables, pero sigue presentando ciertas deficiencias como la pérdida de multifactorialidad, especialmente en cuanto a lo referente al sector salud y de protección social.

A su vez, es de destacar que la política social seguida de las últimas administraciones ha centrado mayormente su atención en el entorno rural, siendo solo a finales de la administración calderonista que se aumenta la cobertura de Oportunidades al incluir a las zonas urbanas. Con ello, se deja de cierta manera de lado a la pobreza y desigualdad existente en las zonas urbanas, por lo que este tema no ha sido del todo analizado.

El dinamismo económico presente en ciudades industriales, tal como ha sido el caso de Santiago de Querétaro, Querétaro, conlleva incluso a una creencia de poca o nula existencia de estos fenómenos en el imaginario colectivo. Sin embargo, es de destacar la importancia de estos fenómenos en las zonas urbanas, ya que en estos lugares es donde se refleja una clara dinámica “centro-periferia” entre los polos de trabajo industriales y las colonias y/o barrios donde viven las personas que laboran en ellos, dando aparición incluso a “cinturones de miseria”.

La pobreza y desigualdad en zonas urbanas, como lo representa Querétaro, no ha sido solamente influenciada por las variaciones en el crecimiento económico y las deficiencias de la política social federal, sino por fenómenos como la migración y el encarecimiento de la vivienda determinantes en la aparición de asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades, donde estos cuentan con deficiencias en la provisión de servicios públicos, dando paso a una mayor falta de oportunidades y movilidad social.

Tal como se ha visto en el caso de la ciudad de Santiago de Querétaro, se presentan ciertas discordancias entre la política social del país, estados y municipios, dadas las diferencias políticas e ideológicas, por lo que algunos programas no atienden a ciertos segmentos de la población ante la falta de coordinación o duplicidad, tal como el caso del “Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez” del gobierno federal y el programa “Tu Beca” del gobierno municipal de Querétaro.

Si bien, se presenta discordancia y falta de coordinación entre la política social de los tres niveles de gobierno, se pueden presentar situaciones en las cuales estas se vuelvan

complementarias. El combate de la pobreza y desigualdad requiere de un enfoque en el cual se involucren actores, tanto de los tres niveles de gobierno como de la sociedad civil, que hagan una evaluación constante de la eficiencia de las políticas públicas encargadas del combate de estos fenómenos, como parte de un ejercicio de rendición de cuentas. Este enfoque, como se mencionó, requiere de que la política social de los tres niveles de gobierno sea complementaria y que cada una de ellas atienda el área de deficiencia de cada política integrante, dando paso a una eficiente coordinación para su ejecución.

La política social complementaria, por lo tanto, requiere de un escalonamiento en cuanto a las necesidades de la población objetivo, en el cual el gobierno federal se encargue de cuestiones más generales y donde los gobiernos locales se encarguen de cuestiones más específicas, pues conocen en mayor medida las necesidades de su población; tal ejercicio puede llevarse a cabo incluso con la homologación de las Leyes de Desarrollo Social que existen a nivel federal y a nivel estatal, pues estas son la metodología a seguir por las administraciones en cuanto al combate. Igualmente es posible la homologación de las bases y reglas de operación de programas sociales, ya que al realizar esto se evita la duplicación y se busca más bien la complementariedad con los programas de otras administraciones. Tal homologación puede presentar una similitud a lo ya realizado en los casos del Sistema Nacional de Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, por lo que se crearía un marco común que fomente la coordinación de los tres niveles de gobierno, pero que, al ser solamente una metodología a seguir, permite que cada administración local adapte esta metodología a las necesidades específicas de su población.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018, octubre). *Desigualdad económica: ¿qué es y por qué se produce?* ACNUR. https://eacnur.org/blog/desigualdad-economica-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/.
- Auditoría Superior de la Federación. (2022). Informe General Ejecutivo: Cuenta Pública 2020. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_2020_PROTEGIDO.pdf
- ASF. (2023). Informe General Ejecutivo: Cuenta Pública 2021. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf
- Banco de México. (2023). Portal de inflación. <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&idioma=sp>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001, 1 julio). *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*. Recuperado 7 de noviembre de 2022, de <https://www.iadb.org/es/noticias/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza>.
- Banco Mundial. (2022). Brecha de pobreza a \$1,90 por día (2011 PPA) (%). <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GAPS?view=chart>.
- Banco Mundial. (2022). Índice de Gini. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.
- Banco Mundial. (2022). PIB per cápita (US\$ a precios actuales). <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>.
- Barba, C. “El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos”, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 191 (LC/TS.2021/70; LC/MEX/TS.2021/12), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021
- Barría, C. (2021, 28 enero). *Cómo la curva del elefante te ayudará a entender qué ha pasado con la desigualdad en el mundo*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55699513>.
- Bizberg, I. (2020). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. Foro Internacional, 60(2), 629-682.

- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de Población*, 9(38), 9-25.
- Boltvinik, J., & Hernández, E. (2001). *Pobreza y Distribución del Ingreso en México* (3.ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Cabrera, C. J. (2011). Política y Seguridad Social en México. En *La Protección Social en México* (1.a ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cairó, G., & Cortés, I. (2022). 'Semiperiferia y cadenas de valor globales: el caso del sector agroalimentario mexicano. *El Trimestre Económico*, 89(355), 795-828.
- Centeno, R. (2021). López Obrador o la Izquierda que no es. *Foro Internacional*, 1, 163-207.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *La Evolución de la Pobreza Extrema y La Distribución del Ingreso en México 1989-1996*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Anexo estadístico de pobreza en México.
- CONEVAL. (2015). Anexo estadístico: Pobreza a Nivel Municipio 2015 Querétaro. En *Pobreza a Nivel Municipio 2015 Querétaro*.
- CONEVAL (2012) Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, México, D.F.
- CONEVAL. (2009). *Evolución de la pobreza en México*.
- CONEVAL (2020) Informe de pobreza y evaluación 2020. Querétaro. Ciudad de México
- CONEVAL (2022) . Informe de pobreza y evaluación 2022. Querétaro. Ciudad de México
- CONEVAL. (2010). Pobreza Municipal 2010. Entidades Federativas: Querétaro.
https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Queretaro/Paginas/pob_municipal.aspx
- Cortés Torres, I. (2021). *Capital Monopolista-Financiero, Agroindustria Transnacional y Cadenas Globales de Valor* [Tesis de Doctorado]. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

- D'Amico, V. (2015). De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales. *Latinoamérica*, 2(61), 237-263.
- Damián, A. (2001). La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural. México y Ciudad de México, 1982-1994. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 16(1), 19-51.
- Damián, A. (2018). Medir la Pobreza: Formas y Consecuencias. *Foro*, 2(4), 43-59.
- Eibenschutz, R., & González, L. (s. f.). Integración megalopolitana, un reto de gestión territorial. En). La Zona Metropolitana del Valle de México: Los retos de la Megalópolis (1.a ed., pp. 227-257). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Estrella, V. (2023, 22 octubre). Costo de la vivienda se eleva 13.5% en Querétaro. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Costo-de-la-vivienda-se-eleva-13.5-en-Queretaro-20231022-0006.html>
- Etécé. (2023). "Neoliberalismo". *Enciclopedia Humanidades*. <https://humanidades.com/neoliberalismo/#ixzz7yXJq0Kp7>
- Escalante, F. (2015). Historia Mínima del Neoliberalismo (1.a ed.). El Colegio de México.
- Flores, M. (2018). En la entidad hay 700 zonas de pobreza extrema: Sedesoq. En AM Querétaro. <https://amqueretaro.com/queretaro/2018/10/10/en-la-entidad-hay-700-zonas-de-pobreza-extrema-sedesoq/>
- Fondo Monetario Internacional. (2022). GDP per capita, current prices. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/AFQ>.
- Foro Económico Mundial, & Henry, P. (2022, 12 abril). *La desigualdad económica se ha agudizado durante la pandemia. Eso no significa que no se pueda corregir*. Foro Económico Mundial. Recuperado 10 de noviembre de 2022, de <https://es.weforum.org/agenda/2022/04/la-desigualdad-economica-se-ha-agudizado-durante-la-pandemia-eso-no-significa-que-no-se-pueda-corregir/>.
- Gordon, S. (1993). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2), 351-366.
- Guillén, A (2021) “El régimen de acumulación en México: caracterización, tendencias y propuestas para su transformación”, serie Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 190 (LC/TS.2021/42; LC/MEX/TS.2021/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gutiérrez, R. (2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economía UNAM*, 11(32), 32-58. [https://doi.org/10.1016/S1665-952X\(14\)70451-7](https://doi.org/10.1016/S1665-952X(14)70451-7).
- Husillos, M. (2022). Escuela austriaca. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/escuela-austriaca.html>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023b, agosto). Empleo y ocupación. https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/#informacion_general
- INEGI. (2023). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022.
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020
- INEGI. (1993). Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.
- INEGI (2018). Valor agregado de exportación de la manufactura global. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibval/>
- Jiménez, D. (2020, 1 marzo). Acuerdos de Bretton Woods. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/acuerdos-de-bretton-woods.html>.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., Hopenhayn, M., Herrera, F., Zemelman, H., Jatobá, J., & Weinstein, L. (2010). *Desarrollo a escala humana: Opciones para el futuro* (1.a ed.). Biblioteca CF+S.
- México, ¿Cómo vamos? (2023, 26 julio). ENIGH 2022, ¿cómo vamos con los ingresos y gastos de los hogares? <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/07/enigh-2022-como-vamos-con-los-ingresos-y-gastos-de-los-hogares/>
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial: Un nuevo enfoque para la era de la globalización* (1.a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Milanovic, B. (2006). La desigualdad mundial de la renta: qué es y por qué es importante. *Principios: estudios de economía política*, 5, 35-54.
- Milenio. (2019, 24 julio). *¿Qué estados conforman la Megalópolis de México?* Recuperado 15 de agosto de 2022, de <https://www.milenio.com/estados/megalopolis-que-es-y-que-estados-la-conforman>
- Mir Cervantes, C y Veraza López, A. (2019). Veinte años de operación del Progres-a-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.)

- (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL
- Montero, Y. (2014, 31 enero). *Índice de Gini*. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html>.
- Montes de Oca, J. (2015, 3 junio). Plusvalía (economía). Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/plusvalia-economia.html>
- Municipio de Querétaro. (2023). Misión y Visión. Secretaría de Desarrollo Humano y Social. <https://municipiodequeretaro.gob.mx/mision-y-vision-desarrollo-humano-y-social/>
- Naciones Unidas. (2020, 17 junio). *Pobreza*. Desarrollo Sostenible. Recuperado 10 de noviembre de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.
- Ortega, R. Y., & Somuano, M. F. (2015). Introducción: El Periodo Presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. En Foro Internacional (Número 219, pp. 5-15).
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (1.a ed.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OXFAM. (2016). Guía sobre Desigualdad de OXFAM. En OXFAM.
- OXFAM. (2023). La ley del más rico: Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad. En OXFAM.
- OXFAM. (2022, 12 abril). *Panorama desolador: más de 260 millones de personas adicionales caerán este año en la pobreza extrema*. OXFAM International. Recuperado 8 de noviembre de 2022, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/panorama-desolador-mas-de-260-millones-de-personas-adicionales-caeran-este-ano-en-la>.
- OXFAM. (2022). *Un virus mortal: cinco datos escandalosos sobre las desigualdades extremas*. OXFAM International. Recuperado 9 de noviembre de 2022, de <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>.
- Poy, L. (2020). Branko Milanovic y la desigualdad económica en perspectiva histórica: un diálogo posible con la historia del trabajo. *Revista Latinoamericana De Trabajo Y Trabajadores*, (1), 253–266. <https://doi.org/10.48038/revlatt.n1.11>

- Roberts, M. (2016, 29 noviembre). *El 1% de los adultos posee el 51% de la riqueza del mundo; el 10% el 89%; mientras que el 50% inferior sólo tiene el 1%*. Sin Permiso. Recuperado 11 de febrero de 2023, de <https://www.sinpermiso.info/textos/el-1-de-los-adultos-posee-el-51-de-la-riqueza-del-mundo-el-10-el-89-mientras-que-el-50-inferior-solo>.
- Roberts, M. (2022, 8 octubre). *La pseudoteoría económica del goteo*. Sin Permiso. Recuperado 11 de febrero de 2023, de <https://www.sinpermiso.info/textos/la-pseudoteoria-economica-del-goteo>.
- Robles, M. (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Humanismo y Trabajo Social, 5, 93-101.
- Rodríguez, O. (2001). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*.
- Rodríguez, J. (2008). Los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible. *Ánfora*, 15(25), 247-261.
- Roelandts, M. (2011, 3 octubre). Tasa de ganancia – Tasa de plusvalía – Composición orgánica del capital, Estados Unidos. Marxismo Crítico. <https://marxismocritico.com/2011/10/03/tasa-de-ganancia-%E2%80%93-tasa-de-plusvalia-%E2%80%93-composicion-organica-del-capital-estados-unidos-marcel-roelandts/>
- Román-Morales, I. (2013). " Las reformas estructurales de Peña Nieto". En *Análisis Plural*, segundo semestre de 2012. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 45-72.
- Ruíz, V. (2018, 3 noviembre). En el olvido y sin servicios más de 200 familias. *Diario de Querétaro*. <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/en-el-olvido-y-sin-servicios-mas-de-200-familias-2610050.html>
- Secretaría de Economía. (2023). Querétaro: economía, empleo, equidad, calidad de vida, educación, salud y seguridad pública. Data México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/queretaro>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2023). Aspectos principales. <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4), 310-322.
- Soto, D. (2023, 12 septiembre). Gasto en programas sociales creció 30% con AMLO, pero mantiene pobreza extrema. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/09/12/gasto-en-programas-sociales-crecio-30-con-amlo>

SumUp. (2023). Outsourcing - ¿Qué es el outsourcing? <https://www.sumup.com/es-es/facturas/glosario/outsourcing/>

Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53(5).

Urquijo, M. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, 46, 63-80.

World Without Poverty. (2022). *¿Qué es la pobreza?* Recuperado 10 de noviembre de 2022, de <https://wwp.org.br/es/que-es-la-pobreza/>.

Yaschine, Iliana (2019). Progresía-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresía-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.