



Revista de Ciencias Sociales (Cr)

ISSN: 0482-5276

revista.cs@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Gallardo Gómez, L. Rigoberto; Martínez Mendizábal, David  
MÉXICO, LA PERSISTENTE CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE MALESTAR  
Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. I-II, núm. 135-136, 2012, pp. 215-225  
Universidad de Costa Rica  
San José, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15324015016>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## *MÉXICO, LA PERSISTENTE CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE MALESTAR*

## *MEXICO, THE CONTINUOUS CONSTRUCTION OF AN ILL-BEING REGIME*

L. Rigoberto Gallardo Gómez<sup>\*</sup>  
David Martínez Mendizábal<sup>\*\*</sup>

### RESUMEN

A causa de una decisión sostenida durante décadas por parte de las élites, en México quedó atrás el proyecto y el esfuerzo colectivo de construir un auténtico régimen de bienestar y por el contrario, aparejada a las modernas políticas sociales vigentes —de impecable carácter compensatorio y focalizado—, la dinámica histórica dominante hoy día en las dimensiones económica, política, social y ambiental hace avanzar persistentemente al país por la senda de la construcción de un estado de malestar para la mayoría de la población.

**PALABRAS CLAVE:** MÉXICO \* RÉGIMEN DE BIENESTAR \* ESTADO DE MALESTAR \* MODELO NEOLIBERAL \* POLÍTICA SOCIAL \* POLÍTICA SOCIAL COMPENSATORIA Y FOCALIZADA

### ABSTRACT

As a consequence of a decision of the countries elites, which they have sustained for decades, the construction of an authentic Mexican regime of well-being, based on the collective effort of its people, has not been realized. Instead, this historical dynamic, which in its contemporary form continues to dominate the country's economic, political, social and environmental arenas, is being compounded by the compensatory and targeted social policies of the state. It is leading the country down a path of constructing a regime of ill-being for the majority of its population.

**KEYWORDS:** MEXICO \* REGIME OF WELL-BEING \* REGIME OF ILL-BEING \* NEOLIBERAL MODEL \* SOCIAL POLICY \* COMPENSATORY AND FOCALIZED POLICY

---

\* Departamento de Educación y Valores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara, México.  
rgallardo@iteso.mx

---

\*\* Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana León, México.  
david.martinez@leon.uia.mx

## RÉSUMÉ

Le positionnement que les élites nationales ont adopté depuis des décennies a fait qu'au Mexique les projets et l'effort collectif pour construire un véritable régime de bien-être ont été laissés de côté. Loin de poursuivre la mise en œuvre d'un tel régime, la dynamique historique qui domine aujourd'hui dans les domaines économique, politique, sociale et environnemental de ce pays est en harmonie avec les politiques sociales actuelles, compensatoires et ciblées. Cela entraîne le pays dans le chemin de la construction d'un Etat de mal-être qui touche la plupart de la population.

**MOTS CLÉ :** MEXIQUE \* RÉGIME DE BIEN-ÊTRE \* ÉTAT DE MAL-ÊTRE \* MODÈLE NÉOLIBÉRAL \* POLITIQUE SOCIALE \* POLITIQUE SOCIALE COMPENSATOIRE ET CIBLÉE

## INTRODUCCIÓN

Lo que se afirma y argumenta en este artículo es que en el caso de la sociedad mexicana, a causa de una decisión sostenida durante décadas por parte de las élites, ha quedado atrás el proyecto y el esfuerzo de construir un auténtico régimen de bienestar y que por el contrario, la dinámica histórica dominante hoy día en lo económico, lo político, lo social y lo ambiental, a pesar de las modernas políticas sociales vigentes, de claro carácter compensatorio y focalizado, avanza persistente e inexorablemente en la senda de la construcción de un estado de malestar para la mayoría de la población.

El orden de exposición que se seguirá en este artículo es el siguiente: en un primer apartado se definen de manera muy breve y clara las nociones de régimen de bienestar y estado de malestar, que guían la reflexión del artículo. En un segundo apartado, se toca el período histórico en que vigió el llamado “régimen de bienestar mexicano”, del que se destacan sus rasgos centrales. En la tercera parte, por un lado, se delinear los rasgos principales de las sucesivas políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos actuantes durante la vigencia del llamado “modelo neoliberal” y por el otro, se sintetizan las sucesivas evaluaciones oficiales que de las mismas ha venido haciendo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). La cuarta parte es una reflexión conclusiva que se nutre de información y análisis de carácter más amplio sobre otras dinámicas económicas, sociopolíticas y ambientales realmente existentes en el país (mismas que intervienen de manera recursiva o mutuamente constituyente

con las políticas sociales), pero que pese a su relevancia, por insuficiencia de espacio, no han podido explicitarse en este texto. Es en este último apartado, en el que se sustenta la afirmación de que —más allá del exitoso impacto que desde el poder pudiera decirse tienen las políticas sociales que hoy día están en curso— el caso mexicano es uno en el que resulta muy claro que las élites se han empeñado en acumular cada vez más recursos y poder, y en construir, como reverso trágico de la dinámica anteriormente descrita, un estado de malestar para la mayoría de la población.

## I. BIENESTAR-MALESTAR: NOCIONES BÁSICAS

Apercibidos de que acerca de la noción “estado” o “régimen de bienestar” existen diversas tradiciones de pensamiento y modos de concebirlo, entre las que sobresalen: a) la que entiende que la sociedad y/o el Estado, en tanto depositarios y administradores del progreso generado por la colectividad, tienen la obligación de apoyar a sus ciudadanos a vivir (derechohabientes); b) la que entiende que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar el bienestar de sus ciudadanos a través de, precisamente, sistemas o redes de seguridad y c) la que entiende al bienestar como una combinación de servicios sociales que tanto autoridades, como instituciones, particulares y grupos independientes ofrecen a los miembros de la comunidad. Para el caso de este artículo, se va a entender que el “bienestar” es “producto de la interacción compleja e histórica entre modelos de crecimiento, estrategias políticas y capacidades de actores sociales locales o globales, políticas

sociales concretas y estrategias familiares, que son orientadas por paradigmas de bienestar y cristalizan en arreglos institucionales específicos, denominados regímenes de bienestar” (Barba, 2007: 181).

Asimismo, siguiendo con la lógica argumentativa propuesta por Barba, por el contrario, se entenderá que el “malestar” es producto de la situación de apropiación privada de recursos, trabajo y excedentes; de la simulación democrática, exclusión social, despojo, racismo, destrucción, burla de la legalidad, opresión, destrucción o sobreexplotación medioambiental, irrespeto cultural, etc. que padece la mayoría de los integrantes de una población específica y que esto tiene su origen en aquellos modelos, sistemas, estrategias, políticas, mecanismos y decisiones que sistemáticamente imponen los valores y los intereses particulares —individuales o de pequeño grupo— a los intereses de la colectividad o sociales.

## II. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEXICANO DURANTE EL MODELO DENOMINADO “SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES”, 1940-1980

Lo que se ha caracterizado como Estado de Bienestar en su modalidad mexicana, propio de la época de la posguerra, se basó en un arreglo institucional que tendía hacia la búsqueda de universalidad en la oferta educativa, con el compromiso estatal de que la educación fuese un bien que llegara a todos; que el acceso a la salud fuese garantizado para todos por instituciones estatales diseñadas para ese efecto y que los servicios públicos de carácter urbano (agua, electricidad, drenaje, pavimentación y transporte) se consideraran como derechos sociales.

Sin embargo, más allá de las intenciones, las prestaciones sociales que se obtenían por la vía contractual, lo mismo que el acceso a las políticas sociales de tendencia universal, nunca llegaron satisfactoriamente a la gran cantidad de población no asalariada que comenzó a poblar de manera irregular las grandes ciudades. Mediante subsidios a la leche, a la tortilla y a otros alimentos, se verificó el esfuerzo gubernamental por intentar abatir los crecientes niveles de pobreza y marginación.

Aunque el modelo seguido puso énfasis en el disfrute y promoción universal del bienestar social, en realidad profundizó las desigualdades, pues benefició más a la población asalariada, mejor ubicada para lograr acceder al producto del crecimiento económico. Además de su mejor ubicación en la esfera de la actividad económica, estos mismos individuos y familias aprovecharon mejor que los sectores de menores recursos las políticas del bienestar, teóricamente dirigidas a estos últimos.

Sin embargo, como no se lograba resolver el problema de la pobreza, se fueron diseñando nuevas medidas y políticas, que paulatinamente evolucionaron a lo que más tarde se estableció con el nombre de políticas sociales focalizadas.

En la historia reciente de América Latina, y de México en particular, podemos encontrar dos prácticas políticas extremas: el universalismo limitado, fragmentado o estratificado, y, recientemente, la focalización que podríamos llamar desalineada y excluyente. En medio de estas prácticas, encontramos diversas mezclas o híbridos, o procesos de transición de la una hacia la otra. México es un caso particular de transición (Barba y Valencia, 2000: 18).

Este modelo que algunos llaman universalista limitado —porque sólo llegó a cubrir parcialmente a la población de los riesgos sociales—, se va mezclando con acciones que corresponden a la nueva etapa de economía abierta o en transición, sin que necesariamente sean etapas sucesivas una de otra, o que el fenómeno implique que el modelo universalista haya cedido su lugar al modelo de focalización.

## III. LA POLÍTICA SOCIAL Y LA DESIGUALDAD DURANTE LA VIGENCIA DEL MODELO “NEOLIBERAL”, 1982-2010

### 3.1. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMPENSATORIAS Y FOCALIZADAS

Como se ha dicho, los modelos que han estado con base en la política social en México,

se pueden dividir en dos: 1) el “modelo de la posguerra”, de tipo corporativo, que tenía pretensiones de atención universal a la población y presentó signos de agotamiento a fines de los años setenta y principios de los ochenta y 2) el “modelo dual” de atención a los riegos sociales, que ha operado en México a partir de los años ochenta. El modelo vigente es un “híbrido” entre el “componente corporativo” (los incluidos en las instituciones sociales, los trabajadores del sector formal) y “el componente residual” (los excluidos de estas instituciones, dejados a merced de la asistencia social o de las acciones familiares o individuales) (Valencia, 2000).

El emblemático Programa Solidaridad operado a partir del gobierno de Salinas de Gortari (1988-2004), representa el inicio y consolidación de una política social dual que, por un lado, integra estrategias compensatorias y focalizadas en el llamado combate a la pobreza y por el otro, abre paso a la creciente mercantilización del bienestar social. Esta política social ha adoptado distintos nombres en los sucesivos gobiernos y planes de desarrollo, pero esencialmente contiene el mismo paradigma compensatorio y focalizador que ha caracterizado a los programas Solidaridad, Progresá, Oportunidades, Contigo y Vivir Mejor, dado que todos ellos provienen de la misma matriz de pensamiento de política social.

a) En lo referente a la salud, las instituciones creadas en este campo durante la vigencia del primer modelo de política social cubren aproximadamente a la mitad de la población. Dos instituciones son los pilares en este campo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a las y los empleados del sector privado y sus familias, y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Complementan a estos pilares otras pequeñas instituciones corporativas, por ejemplo, las que dan servicio a los militares y a los marinos, o a los trabajadores petroleros. Desde los años noventa, los dos pilares han enfrentado graves problemas de disponibilidad, de atención a los

derechohabientes, de financiamiento y de calidad en el servicio. Fueron complementados con diversos programas gubernamentales de atención masiva a la salud —muchas veces a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, luego reconvertida a Secretaría de Salud— de muy baja calidad e insuficiente cobertura.

A inicios de la primera década del siglo XXI se creó el llamado “Seguro Popular” para atender a la población abierta, aquella que no cuenta con servicio de ISSSTE, IMSS u otros servicios de salud. Mediante el pago de una cuota módica, las personas de bajos recursos pueden inscribirse en él, independientemente de su estatus laboral. De acuerdo con su propia información, en octubre de 2010, este Seguro Popular cubría al 39% de la población de México<sup>1</sup>. Debe decirse que este Programa se ha asentado y ha utilizando la infraestructura y los procedimientos de la Secretaría de Salud. Ofrece un paquete básico de atención de enfermedades, particularmente para la niñez y las mujeres; poco a poco se han ido incorporando otros servicios. Sin embargo, este sub-sistema de salud, también reporta problemas de disponibilidad, de calidad de la atención y de carencia de medicamentos. Además, la infraestructura instalada —integrada básicamente por los antiguos Centros de Salud y por los grandes hospitales de especialidades de las ciudades—, no ha sido capaz de enfrentar con suficiencia el problema de la segregación espacial.

b) En lo referente a educación, a pesar de ser un asunto al que durante décadas se le han dedicado enormes cantidades de recursos, México también enfrenta retos mayúsculos. La OCDE reconoce cierta mejora educativa en México (2010: 4 y 5), pero el diagnóstico que hace en 2010, resume el estado de la situación:

1 En: <[http://www.seguropopular.salud.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=142&catid=5&Itemid=46](http://www.seguropopular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=142&catid=5&Itemid=46)>

1° Una alta proporción de jóvenes no finalizan la educación media superior; además, el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 del PISA (el promedio de la OCDE en 2006, fue de 19,26%).

2° La jornada escolar es corta; el tiempo de enseñanza efectiva es insuficiente; en muchas escuelas la enseñanza y el liderazgo son de baja calidad; el apoyo institucional con el que se cuenta es débil.

3° Los desafíos estructurales: las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre estas. Esto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso para encarar de mejor manera los problemas: falta de capacidad; distribución poco clara de responsabilidades a través del sistema descentralizado; ausencia de condiciones estructurales y procesos que faciliten que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas.

Por todo lo anterior, se entiende que recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) le haya propuesto a México tomar un conjunto de medidas en este campo: “la mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México, especialmente en años recientes, debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad” (OCDE, 2010: 4).

- c) El programa denominado Oportunidades ha sido el eje conductor de la política social focalizada durante más de una década.

Oportunidades, este emblemático programa de combate a la pobreza, pretende la eliminación de las restricciones en alimentación, salud y educación que impiden o dificultan a las personas la acumulación de activos y el acceso a

oportunidades, para utilizarlos productivamente como una forma de terminar con la pobreza intergeneracional.

Este es un programa de transferencias condicionadas y cubre alrededor de 5 209 359 familias. Tiene tres componentes básicos:

*Salud y alimentación:* se entrega un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, a niños y niñas de 4 meses a 2 años, a niños y niñas desnutridos de 2 a 5 años. Se complementa con \$395 al mes (+/- 30,3 dólares mensuales) y hasta con tres apoyos de \$100 por concepto del “Apoyo Infantil Vivir Mejor”. El apoyo está condicionado a que las mujeres embarazadas asistan a charlas mensuales sobre salud y acudan a todas sus citas médicas.

*Educación:* se otorgan “becas educativas” desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato; el monto de la beca se puede incrementar conforme el becario avance escolarmente: desde \$145 en tercero de primaria hasta \$925 en tercero de preparatoria; a partir de secundaria las becas son más altas para las niñas.

Desde el 2007, se brinda apoyo de \$305 al mes a los adultos mayores inscritos en el Programa “Setenta y Más” y más recientemente, se les da un llamado “apoyo energético” de \$120 al mes.

Existen límites para el apoyo que puede recibir una sola familia: no más de \$1515 para quienes tienen niños y niñas en primaria y secundaria, y no más de \$2240 para quienes, además, tienen hijos becarios en preparatoria.

Uno de los académicos más conocedores de tema, J. Boltvinik (2004), ha llamado la atención sobre diversos puntos característicos del Programa Oportunidades que deberían ser revisados, como los siguientes: 1) Se trastocó el objetivo inicial del programa —pues originalmente fue establecido en términos de romper con la pobreza intergeneracional, no con



la pobreza actual; 2) introdujo dos nuevas desigualdades: entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; y con respecto a las familias grandes; 3) fragmentó a las comunidades y no contribuyó a su cohesión social y 4) otorgó montos de dinero poco relevantes en términos de combate a la pobreza. Pero probablemente la crítica central al programa radica en señalar que uno de los supuestos del paradigma que está a la base de Oportunidades es completamente equívoco: no se analiza adecuadamente el comportamiento real del mercado ni, particularmente, la oferta real de oportunidades que la estructura del mercado puede ofrecer para que las “competencias” y “capacidades” desarrolladas por los becarios de la política social puedan ser ejercidas.

El programa supone que la estructura de oportunidades de ocupación y empleo para las y los pobres que han sido becarios de Oportunidades estará ahí, esperándoles con los brazos abiertos, solo porque ya han logrado elevar su nivel de alimentación, salud y educación. Es evidente que no existe coherencia alguna entre el tipo de riesgos sociales que tiene el país (escasez de trabajo y condiciones laborales indignas) y esta política social.

- d) En relación al importante tema de las pensiones, un dato relevante de las dinámicas dominantes en la política social es que el esquema existente de pensiones se modificó a partir de 1977; este fue privatizado y adquirió la modalidad de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Abundan los estudios que documentan esta nueva problemática que ahora enfrentan quienes trabajaron toda una vida confiando en que tendrían una vejez tranquila y digna.

En el gobierno actual de Felipe Calderón, la estrategia de política social conocida como Vivir Mejor, contempla acciones tales como: dotación de servicios, programas de apoyo a la

nutrición, instrumentos financieros que permitan el ahorro de la población de menores recursos, obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas, mercados financieros para los sectores más desprotegidos e incluso, formas alternas para otorgar financiamiento, como los créditos comunitarios. Pero no cuenta con los recursos suficientes para disminuir los riesgos sociales existentes, ni siquiera para lograr mejoras significativas en el combate a la pobreza.

### 3.2. LAS SUCEVAS EVALUACIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL)

Los avances y deterioros en materia de desarrollo social han sido monitoreados con diversas metodologías por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), instancia legalmente establecida para medir la pobreza en el país. El CONEVAL sustituyó al Comité Técnico de Medición de la Pobreza, el cual funcionaba como un órgano coadjutor del gobierno federal en materia de cálculo de la pobreza en México.

En principio, para realizar la medición de la pobreza, CONEVAL diseñó una metodología que ligaba a esta con el ingreso (“pobreza de ingresos”); posteriormente, para ser congruente con el mandato de la Ley de Desarrollo Social de 2004, la institución diseñó una metodología para realizar el cálculo “multidimensional de la pobreza”.

Además, el CONEVAL creó un indicador llamado “Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza” para conocer cada trimestre la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y de cada una de las 32 entidades federativas. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) lo que permite una medición en períodos cortos.

#### a) La pobreza de ingresos

La medición realizada por el CONEVAL mediante el cálculo de líneas de “pobreza por ingresos”, se compone de tres niveles de pobreza:

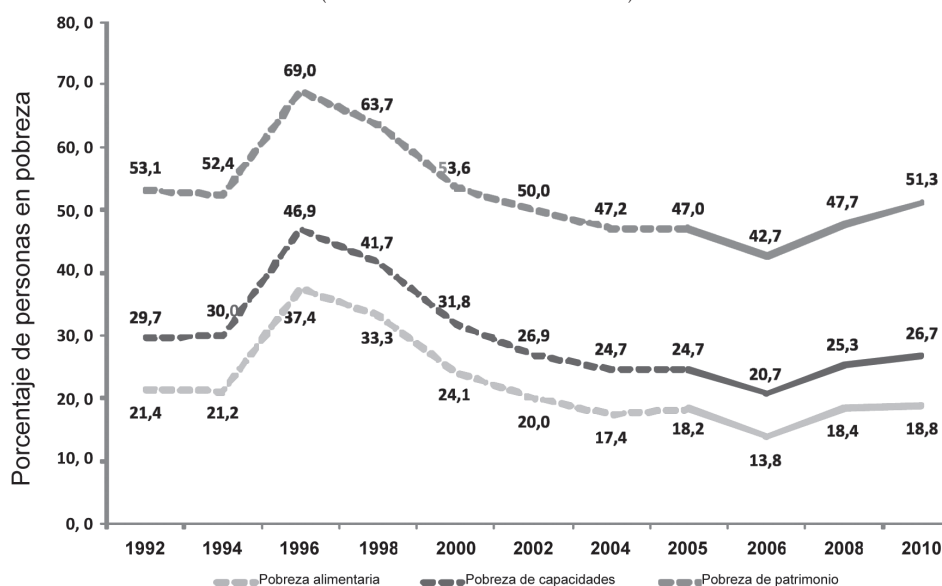
- a.1. La “pobreza alimentaria” es entendida como incapacidad del hogar

- para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible.
- a.2. La “pobreza de capacidades” es entendida como insuficiencia del ingreso disponible en el hogar para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación.
- a.3. La “pobreza de patrimonio” es entendida como insuficiencia del ingreso disponible en el hogar para, además de las dos anteriores,

realizar los gastos relacionados con vestido, vivienda y transporte.

La siguiente gráfica muestra la trayectoria en términos porcentuales del combate a la pobreza en los tres niveles referidos, desde 1992, año en que se registra la primera medición de la pobreza por ingresos, hasta el año 2010. Aunque esta metodología dejó de ser la oficial, su análisis es útil pues sirve para analizar los resultados en un período suficientemente largo para evaluar la dimensión estructural de la pobreza.

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESO NACIONAL 1992 A 2010  
(PORCENTAJE DE PERSONAS)



*Nota:* las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

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

En el periodo que comprende desde 1992 a 2010, se pueden observar los magros resultados de las estrategias de desarrollo implantadas: 1) La “pobreza alimentaria” se redujo porcentualmente de 21,4% a 18,8%, pero en números absolutos aumentó en 2 625 189 personas<sup>2</sup> y 2) La “pobreza de patrimonio” dis-

minuyó de 53,1% a 51,3%, pero en cuanto al número de personas se pasó de 46 138 837 en 1992 a 57 707 660 en el 2010. Esto significa que hoy hay 11 568 823 personas más en situación de pobreza comparado con 1992.

La reducción del 2,2% de la pobreza en México, en el período que va de 1992 al 2010, no es un dato alentador, pues implicaría que a ese ritmo, tomaría varios siglos erradicar totalmente la pobreza.

<sup>2</sup> CONEVAL, 2011. “Pobreza por ingresos”. *Anexo Estadístico*. En: <www.coneval.gob.mx>.



## b) La pobreza multidimensional

En diciembre de 2009, el CONEVAL presentó lo que desde ese día sería el método oficial para la medición multidimensional de la pobreza en el país. La nueva medición integra otros ejes de análisis, además del referido al ingreso. Según CONEVAL, la nueva medición multidimensional “incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial” (CONEVAL, 2009b: 2). Los ejes considerados son<sup>3</sup>:

- ✧ Bienestar Económico
  1. Ingreso corriente *per cápita*
- ✧ Derechos sociales, vinculados a carencias sociales
  2. Rezago educativo
  3. Acceso a los servicios de salud
  4. Acceso a la seguridad social
  5. Calidad y espacios de la vivienda
  6. Servicios básicos en la vivienda
  7. Acceso a la alimentación
- ✧ Contexto territorial

Los primeros resultados sobre esta nueva medición, arrojó la siguiente información en diciembre 2009 (CONEVAL 2009b: 7; cuadro II.1):

- 47,2 millones de personas (44,5% de la población nacional) presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.
- 11,2 millones de personas (10,5% de la población) experimentaban “pobreza multidimensional extrema”. Abarca a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin.

3 El enfoque es diferente en relación con el Enfoque del NBI, donde tanto el ingreso corriente como los indicadores de CONEVAL considerados en los derechos sociales son identificables como fuentes del bienestar.

- Desde la óptica de los derechos sociales, 77,2% de la población presentó al menos una carencia social y 30,7% registró al menos tres carencias sociales (CONEVAL, 2009b: 2). Esto significa que casi ocho de cada diez mexicanos y mexicanas no tienen cubiertos los derechos sociales plenos.

La segunda medición con la metodología de la pobreza, publicada en julio de 2011, arrojó los siguientes resultados<sup>4</sup>:

- Entre 2008 y 2010, la población en pobreza pasó de 44,5% a 46,2%, lo que representa un incremento de 48,8 a 52,0 millones de personas.
- En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 10,6% a 10,4%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema, este se mantuvo en 11,7 millones.
- En el mismo periodo, el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas.
- Asimismo, se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación.
- Entre 2008 y 2010, se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, y rezago educativo.

Aunque se puede afirmar que —dentro de sus limitaciones— han ido mejorando los diseños metodológicos del CONEVAL, también es cierto que se han cuestionado los umbrales que ha establecido este, los cuales al ser muy bajos, dan lugar a que las privaciones y la pobreza se encuentren subestimadas. Ejemplo emblemático de esta crítica es que en CONEVAL hayan decidido establecer la primaria como nivel satisfactorio en educación para la población de 26 años de edad o más, cuando según la “Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de la Pobreza” (2007), levantada por el propio CONEVAL, solo 1,3% de

4 CONEVAL, 2011. Comunicado de Prensa nro. 007.

la población de 18 años y más consideró como suficiente este nivel educativo para vivir bien<sup>5</sup>.

### 3.3. LA PERSISTENTE DESIGUALDAD

México se encuentra en la región más desigual del mundo y es uno de los países más inequitativos de Latinoamérica (López y Lustig, 2010).

Si se considera el IDH como medida aproximada del desarrollo, México se ubica en el lugar 53, mientras que en términos de desigualdad, se ubica en el lugar 113 (IDH, 2009).

Lo que significa que —dado su nivel de desarrollo y su inequidad en la distribución del ingreso— México se encuentra muy lejos de lograr la generación de riqueza y las condiciones educativas y de salud indispensables para el desarrollo humano.

La desigualdad en México, problema de su historia económico-social reciente, se ha convertido en un problema persistente. Aunque el indicador de desigualdad de Gini muestre un comportamiento “constante” en el período, han existido cambios en la distribución que expresan ganancias o pérdidas de los deciles de ingreso. Si bien, el índice de Gini como indicador de desigualdad, casi no varió en la etapa de alto crecimiento económico en México (1950-1968), si lo hicieron los extremos de la distribución y los deciles bajos y medios, y hubo pérdidas irre recuperables en el tiempo para los primeros siete deciles.

En 1994, año de inicio del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN-NAFTA), comenzó un proceso opuesto al que marcó al período 1984-1994: una caída en la desigualdad, donde todos los deciles de la distribución ganaron a costa de la pérdida que sufrió el decil más rico.

Sin embargo, 2002 marca una situación de desaceleración de dicha disminución paulatina de la desigualdad. Es aquí, donde las brechas entre el decil más rico y el decil más pobre —si bien, se siguen cerrando— lo están haciendo al 50% anual de lo que lo hicieron entre 1994 y 2002.

5 El mismo razonamiento se aplica a otros indicadores como el nivel secundario para la población de 16 a 25 años.

Para concluir este apartado, se puede decir que los paradigmas de desarrollo social han tenido su propia lógica y se han ido transformando en el tiempo, pues han ido incorporando gradualmente algunos objetivos relacionados con la cobertura universal de la salud y con la estructuración de redes de protección social. Si bien, estas lógicas han permitido aumentar la esperanza de vida y el grado de escolaridad, también han traído aparejadas la persistencia de las desigualdades y la incapacidad estructural del país para generar empleos suficientes en cantidad y calidad. Por ello, el modelo antes dominante de seguridad social con el paso del tiempo se ha tenido que ir complementando con programas sociales compensatorios e hiperfocalizados.

Si se trae a colación el concepto clásico de régimen de bienestar, resulta que la articulación entre el Estado, mercado y sociedad tuvo en México variaciones a lo largo del período considerado, lo que dio lugar a la disminución de algunas pobreza específicas (educación, salud, alimentación, vivienda y servicios), a pesar que esto se dio a una velocidad intermitente, también dio lugar a que las transferencias económicas directas fueran ganando terreno como política social de Estado, con el fin de atenuar diversas crisis, sobre todo la de 1986, 1994 y 2009, que provocaron la incorporación de millones de personas a umbrales de pobreza nunca observados en la historia reciente del país.

### IV. CONCLUSIONES GENERALES

Si se entiende que la política social significa poner en marcha ciertos valores, visiones y aspiraciones de una sociedad, lo que se ha visto en México significa que a lo que realmente se le concede valor desde las élites, es al interés de los agentes privados con poder económico y político; y que el bienestar de la mayoría no tiene un valor para estas. Por ello, más que garantizarle derechos sociales a la mayoría, desde que se dio la reforma del Estado de bienestar incompleto al Estado neoliberal, al comienzo de los años 80, los gobiernos neoliberales —que carecen de política de empleo digno y de programas de protección al ingreso, pero que sí facilitan la privatización, incluso la de los

servicios dirigidos al bienestar y los sociales— paulatinamente, aplican políticas sociales compensatorias de baja calidad para los excluidos.

Hay que recordar que a finales de los años 70 y comienzos de los 80, se construyó un discurso antiestatista, individualista y promercado; se destruyó el tejido institucional; se usó al Estado para debilitar al Estado. Más tarde, en lugar de adjudicarle el papel de constructor y garante de los derechos sociales de la población, con los nuevos términos acuñados desde la ideología neoliberal y desde la derecha, se volvió a reconocer el papel del Estado, sí, pero solo se le reconoció como “regulador”, no como “garante de los derechos sociales universales” y se le asignó la tarea de modificarse para pasar a responsabilizarse de la “gerencia del riesgo social”. Es notorio que en esta fase se pasó de hablar de la “pobreza” a hablar de la “vulnerabilidad”, debiendo quedar claro que el Estado no sustituiría ni obstruiría al sector privado, al mercado.

Es debido a todo ello que ha crecido el número absoluto de personas en situación de pobreza. Los programas de política social compensatoria tipo Pronasol, Progres, Oportunidades, Contigo y Vivir Mejor mostraron y muestran reiteradamente su ineficiencia, su uso electoral y su favoritismo político; al mismo tiempo, las nuevas legislaciones han disminuido los fondos de pensiones, que ahora ya no son administrados por el Estado sino que han pasado a manos privadas a través de las AFORES.

Pese a que se usa como el programa emblemático de la política social del gobierno de Felipe Calderón, el Seguro Popular ha manifestado tener muchos problemas. Además de su descoordinación entre reglamentos, financiamiento y prestación de servicio con calidad, para el 80% de sus usuarios supone un pago, incertidumbre de poder recibir atención oportuna y medicamentos de calidad y excluye las enfermedades costosas.

A diferencia de lo que ha sucedido en otros países latinoamericanos, en México no se ha recuperado la noción de Estado como aquel que garantiza los derechos universales; no se ha reconstituido el Estado social; no se ha prohibi-

do la privatización de la salud, de la educación, del agua. Todo ello ha ido incentivando, robusteciendo o reproduciendo e incrementando los dinamismos sociales que han llevado a la desigualdad crónica que México padece.

Por otra parte, es muy importante señalar que en los últimos 5 años, desde el 2006 hasta octubre de 2011, entre otros usos que se le han dado, la “guerra contra el narcotráfico” ha sido insistente y eficientemente utilizada como cortina de humo para restar visibilidad, atención y respuesta contundente a los verdaderos, enormes, profundos y dramáticos problemas que en esta época envuelven al país: la privatización de México, sus recursos y proyectos estratégicos a manos de capitales extranjeros, de poderes fácticos nacionales y de oligarcas; la paulatina desaparición/anulación del Estado garante del interés nacional y popular y de los derechos universales de los ciudadanos; el abandono excluyente del campo, los campesinos y los indígenas; la precarización del empleo y del salario; la carestía de la vida y la exclusión social; la perversión de la política, el vaciamiento del sentido democrático de las instituciones y su re-colonización por parte de las élites para posibilitar su dominio económico y político; la criminalización y/o represión a los movimientos y organizaciones sociales, así como, a los defensores de los derechos humanos y ciudadanos; la incesante manipulación y domesticación de la población, a través de la desinformación y de la emisión de mensajes televisivos, radiales o electrónicos.

En este entorno en que los integrantes del grupo en el poder han estado pintando el grotesco paisaje que hoy día es México, la política social no ha tenido relevancia suficiente porque su carácter es remedial y focalizado; no es sino una línea muy delgada que se pierde en ese denso paisaje del despojo privatizador que persistentemente construye un estado de malestar para la mayoría.

#### BIBLIOGRAFÍA

AUSJAL. *Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades, los riesgos sociales y las políticas públicas, Caso México*. México: AUSJAL/KAS, 2011.

- Barba Solano, Carlos. "Régimen de bienestar y reforma social en México". *Serie Políticas Sociales* 92. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- Barba Solano, Carlos. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?, América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: UdeG, 2007.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. Gobierno de Tamaulipas. México: Siglo XXI Editores, 2004.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Las Américas y el mundo*. México: CIDE, 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. *Informe 2007*. México: CONEVAL, 2007.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. *Informe 2009*. México: CONEVAL, 2009.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. *Informe 2010*. México: CONEVAL, 2010.
- Esping-Andersen, Gosta. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, 1990.
- Filgueira, Fernando. "El nuevo modelo de políticas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*. Roberts, B. (ed.). El Salvador: FLACSO, 1998.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México: INEGI, 2010.
- Laurell, Asa C. *La reforma contra la salud y la seguridad social*. México: Fundación Friederich Ebert/Editorial Era, 1997.
- Laurell, Asa C. *Discurso pronunciado al recibir el Doctorado Honoris Causa en la UBA*. Octubre de 2009. Buenos Aires. Argentina, 2009.
- López Calva, L. Felipe. "Política pública, social y de Estado". *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*. Jusidman Raport, Clara (coord.). México: SEDESOL, 2008.
- López Calva, Luis Felipe y Lustig, Nora (eds.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: United Nations Development Programme-Brookings Institution Press, 2010.
- Martínez, David. *Desigualdad, pobreza y política social en México. Las grietas del modelo de desarrollo adoptado*. México: Universidad Iberoamericana León, 2010.
- Mesa Lago, Carmelo. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- Mesa Lago, Carmelo. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- OCDE. *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. México: OCDE, 2010.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. México: PNUD, 2009.
- Programa Oportunidades. *Reglas de Operación 2010*. México, 2010. En: <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/semestral>>
- Valencia, Enrique. *Los dilemas de la política social*. México: UdeG/ITESO/UIA, 2000.
- Valencia, Enrique. "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el este de Asia". *Espiral*. México: Universidad de Guadalajara, 2010.

Fecha de ingreso: 29/11/2011

Fecha de aprobación: 10/02/2012

