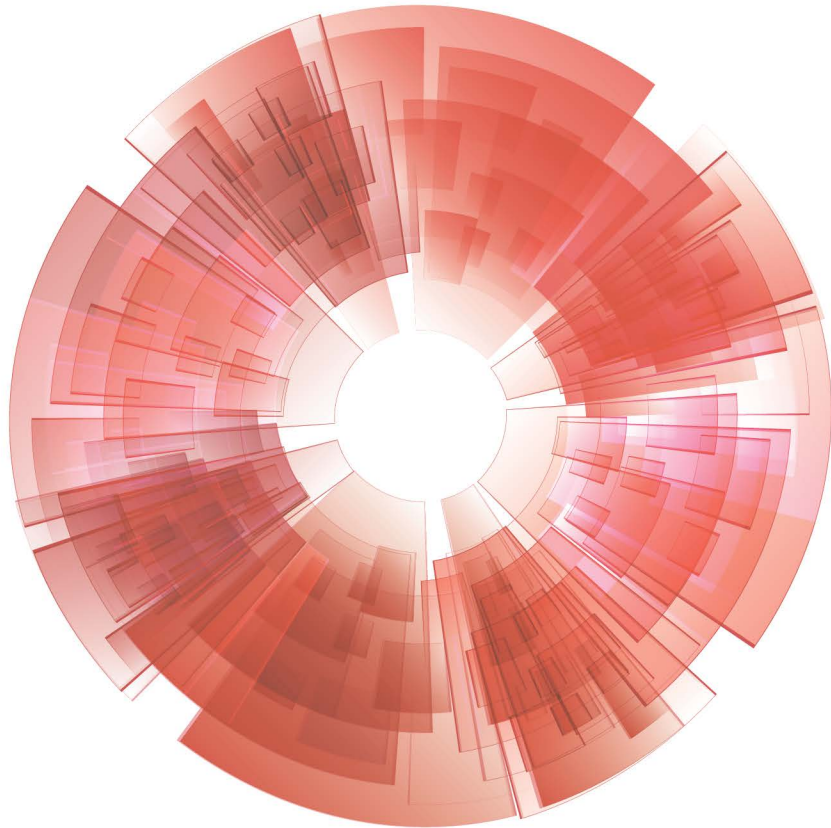


# Informe del Desarrollo en México



## Los derroteros del desarrollo



# Los derroteros del desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo  
Rolando Cordera Campos  
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México  
2023

Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

# Los derroteros del desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

# Los derroteros del desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo  
Rolando Cordera Campos  
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México  
2023

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Patricia Dolores Dávila Aranda

SECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo

SECRETARIO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SEGURIDAD UNIVERSITARIA

Hugo Concha Cantú

ABOGADO GENERAL

Guadalupe Valencia García

COORDINADORA DE HUMANIDADES

Enrique Provencio Durazo

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Vanessa Jannett Granados Casas

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO  
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Provencio Durazo, Enrique, autor. | Cordera Campos, Rolando, autor.  
Los derroteros del desarrollo / Enrique Provencio Durazo, Rolando Cordera Campos  
(coordinadores).  
Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2023. | Colección:  
Colección informe del desarrollo en México.  
LIBRUNAM 2209907 (libro electrónico)  
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN de la obra: 978-607-30-7833-7  
Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. | México -- Política económica -- Siglo XXI. |  
Globalización. | Democracia. | Distribución del ingreso -- México. | México -- Política social.  
LCC HC135 (libro electrónico)

Primera edición: 17 de junio de 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,  
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN de la obra: 978-607-30-7833-7

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central  
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,  
04510  
<http://pued.unam.mx/>

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular  
de los derechos patrimoniales.  
Hecho en México.



## **Créditos y reconocimientos**

### **Coordinadores**

Enrique Provencio Durazo  
Rolando Cordera Campos

### **Autores**

Carlo Panico  
Cristina Hernández Engrandes  
Curtis Huffman Espinosa  
Delfino Vargas Chanes  
Enrique Provencio Durazo  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Héctor Ernesto Nájera Catalán  
Iliana Yaschine Arroyo  
Luis Daniel Torres González  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Mónica Laura Vázquez Maggio  
Rolando Cordera Campos  
Santiago Capraro Rodríguez  
Saúl Arellano Almanza  
Servando Valdés Cruz

### **Asistente general**

Eva García Rivera

### **Diseño, edición y formación**

Nayatzin Garrido Franco

### **Becarios**

Alexander Sanabria Aranda  
Carlos Pecina Gorbea  
Edgar Pérez Torres  
Eduardo Gaitán Escalante  
Liliana López Galán  
Natalie Monserratt Zárate Roy  
Roberto Wilfrido Pérez Basurto  
Stick Johanan Díaz Cervantes  
Uriel Villaseñor Saucedo  
Yoli Anaís Ineira Martínez



## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| <i>Enrique Provencio y Rolando Cordera</i><br>Presentación .....   | 10  |
| <i>Rolando Cordera</i><br>Notas en torno a la globalización y el desarrollo .....  | 14  |
| <i>Fernando Cortés</i><br>Desigualdad, crecimiento económico y poder en América Latina: un diálogo imaginario .....                                      | 21  |
| <i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i><br>Democracia y desarrollo .....  | 40  |
| <i>Saúl Arellano</i><br>Elementos para caracterizar un nuevo estilo de desarrollo .....  | 50  |
| <i>Laura Vázquez</i><br>Una revisión de los antecedentes al debate actual del desarrollo .....   | 72  |
| <i>Curtis Huffman, Héctor Nájera e Iliana Yaschine</i><br>El reto de medir bienestar .....   | 81  |
| <i>Delfino Vargas</i><br>El bienestar subjetivo y la cohesión social: algunas dimensiones del desarrollo .....   | 93  |
| <i>Santiago Capraro, Carlo Panico y Luis Daniel Torres González</i><br>La reorganización de la política económica en la difícil situación presente ..... | 111 |

## CONTEXTO ACTUAL

|  |     |
|--|-----|
| <i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i><br>Desigualdad en la distribución del ingreso: México 2016 a 2020 ..... | 136 |
| <i>Iliana Yaschine</i><br>Política Social en México en el siglo XXI. Cambios, continuidades y retos .....        | 148 |

## Presentación

*Enrique Provencio  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

*Rolando Cordera  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

La sexta entrega de la colección “Informe del Desarrollo en México” del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) busca recuperar y poner en el centro de la discusión el concepto «Desarrollo» en tanto proyecto e idea fuerza que ayude a reconocer y transformar la realidad de nuestro país en pleno siglo XXI.

Ubicar este concepto como la categoría analítica central implica repensar su significado y potencial para procurar el bienestar y la garantía de los derechos humanos, y valorar su capacidad ordenadora para construir teorías y métodos de análisis que ayuden a entender las relaciones existentes entre el ámbito social, económico, ambiental, cultural y político, y su manifestación en fenómenos de pobreza, desigualdad, equidad, sustentabilidad y democracia.

Pensar desde el Desarrollo quiere decir pensar desde los actores públicos, privados y sociales y ponderar sus capacidades y fragilidades estructurales o coyunturales, tal como lo han evidenciado las grandes irrupciones ambientales, sanitarias, culturales y políticas que caracterizan la historia mundial reciente. En este escenario surgen cada vez más interrogantes: ¿es posible hablar del desarrollo como proyecto e idea fuerza?, ¿desde qué ambientes y escalas debemos pensarlo?, ¿qué hacer con la desigualdad?, ¿cuál debe de ser el papel de los estados nacionales y el de los organismos y agencias nacionales frente a la pérdida de bienestar y falta de crecimiento?

Los autores que contribuyeron a la integración de esta sexta entrega de la colección “Informe del Desarrollo en México” ofrecen respuestas a estas interrogantes, destacando la importancia de pensar los problemas nacionales desde lo creativo, lo subjetivo, lo receptivo y desde enfoques innovadores. Las respuestas, como podrá ver el lector, no pueden ser de corte lineal, tradicional, reactiva ni hermética.

La crisis sanitaria mundial provocada por la COVID-19 hizo evidente las debilidades y condiciones de fragilidad en las que descansa el modelo de un mundo globalizado. El impacto fue de tal magnitud que provocó la pérdida de millones de vidas humanas, el desmantelamiento de economías locales y la ruptura de cadenas globales y locales de producción con altos costos en la calidad de vida de la población mundial.

Ante tal situación, la tarea y responsabilidad de los estudiosos de los temas del Desarrollo es pensar, entender y ayudar a resolver los reclamos sociales y las exigencias de transformación económica y cultural que hagan posible la construcción de nuevos modos de vida para garantizar tanto el bienestar como la propia sobrevivencia.

Este volumen tiene como objetivo central brindar elementos para pensar sobre el concepto de Desarrollo y abrir un debate que promueva la capacidad crítica y propositiva de los distintos grupos de estudio sobre la pertinencia y las modalidades del Desarrollo en la actualidad, así mismo tiene como pregunta central ¿qué entendemos hoy por Desarrollo?, y propone la

construcción de acuerdos sociales y políticos que sirvan de coordenadas para ordenar esta discusión necesaria.

El volumen abre con la reflexión de Rolando Cordera que pone sobre la mesa la tarea pendiente de construir un nuevo pacto civilizatorio en un mundo interdependiente. Cordera asume que el momento de emergencia sanitaria que implicó la pandemia de la covid-19 debe aprovecharse para reivindicar el valor del Desarrollo y su contemporaneidad.

En este sentido, para recuperar la economía y adentrarse en la gesta del desarrollo se requiere de compromisos históricos con la equidad y la igualdad. Advierte, Cordera, que el desarrollo es crecimiento ponderado y calificado por metas de mejoramiento colectivo y redistribución social, que no pueden concebirse sin cambios significativos en las formas de producir y distribuir.

El autor propone reescribir la "Agenda del Desarrollo" para alcanzar una globalización con rostro humano, que tenga como base el desarrollo industrial capaz de sustentar estrategias de reactivación económica, y cuyos pilares sean: los empleos formales y de calidad; la creación de nuevas industrias que fomenten redes de producción sustentadas en los procesos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica; el cuidado y respeto al medio ambiente, y nuevos y versátiles mecanismos multilaterales de promoción y fomento, y la construcción de esquemas de fiscalidad para que los Estados nacionales recuperen su papel protagónico en la gestión de "lo público".

Con el propósito de revisar las dos grandes corrientes teóricas que han tratado sistemáticamente los vínculos entre desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico en América Latina, Fernando Cortés realiza un diálogo imaginario entre la desigualdad, el crecimiento y el poder en la región, al tiempo que destaca sus diferencias y coincidencias, especialmente al momento de ser traducidas en propuestas de políticas económicas y sociales.

Fernando Cortés hace notar que la inequidad en la repartición del ingreso es la esencia de las múltiples desigualdades sociales. La desigual distribución del ingreso tiene repercusiones políticas, sociales y culturales de importancia, y juega un papel central en las condiciones de vida de la población, el crecimiento económico y en el funcionamiento de la sociedad.

Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández plantean que la construcción de un nuevo curso de Desarrollo requiere de más democracia; misma que solo puede lograrse mediante la articulación de un acuerdo social y político nacional de gran calado. El gran reto, advierten los autores, para lograr un acuerdo social y político es asumir el compromiso de construir una democracia en aumento, que sea el punto de partida para replantear la idea del desarrollo en el país.

Los autores reflexionan acerca de las posibilidades que México tiene para alcanzar este gran acuerdo social y político, y exponen dos posibles cursos a seguir para su construcción. Señalan la posibilidad de una estructura de poder donde la toma de decisiones ocurre en un modelo presidencialista, frente a la alternativa de construir un diálogo y un esfuerzo social mayor que permitiría avanzar a la Nación en un proceso de debate público, abierto, respetuoso, tolerante e incluyente, basado en el reconocimiento de las voces, legitimidad y diversidad de los actores políticos y sociales que están dispuestos a debatir y conciliar ideas que, a la fecha, parecen completamente enfrentadas.

Para Saúl Arellano es esencial pensar y debatir sobre un estilo de desarrollo deseable para toda sociedad, centrado en la garantía de los derechos humanos y la protección de la dignidad humana. Arellano introduce los elementos que podrían considerarse como esenciales para tal propósito: la construcción o la articulación de una teoría de justicia que avance hacia la recuperación de pretensiones de validez epistemológica; la recuperación del debate teórico que responda a los dilemas éticos contemporáneos en torno a cómo generar sociedades de bienestar sustentadas

en procesos de distribución que apunten hacia la garantía del derecho universal a la igualdad.

A su vez destaca que es deseable avanzar hacia la “moralización del mercado”, pensando desde una nueva ética del consumo, articulada y promovida con un enfoque de responsabilidad ecológica y de distribución equitativa y solidaria, a partir de una fiscalidad progresiva y más justa que permita igualar para crecer y crecer para igualar. En este sentido, el autor afirma que se debería tener como supuesto la existencia del Estado a partir de su capacidad de decidir de manera justa desde las estructuras jurídicas que regulan la vida pública, poniendo siempre por delante la defensa y garantía más amplia de los derechos humanos.

Laura Vázquez nos ofrece una revisión de los antecedentes del debate del Desarrollo, que junto con el fenómeno de cambio climático y los procesos de gobernanza internacional son los temas de mayor preocupación del siglo xxi. La autora hace una selección de ideas y textos relativos al debate actual del Desarrollo, tomando como base las referencias a los autores clásicos en la materia, con el propósito de brindar un recordatorio de las explicaciones y respuestas que dieron estos autores a las preguntas centrales de la “Teoría del Desarrollo”, mismas que siguen vigentes al día de hoy.

Frente a la intención discursiva del Gobierno de México de procurar el bienestar de la población y asumirlo como objetivo principal de su política pública, Curtis Huffman, Héctor Nájera e Iliana Yaschine ofrecen una revisión de las distintas aproximaciones conceptuales al bienestar, así como una propuesta metodológica que pudiera contribuir a avanzar en la resolución de los desafíos que supone su medición. Los autores proponen que «el bienestar es una noción que depende de los sujetos» (contextualmente situados); reconocen que existen limitaciones epistémicas para que los individuos evalúen su propia situación, y apuntan que deben evitarse situaciones paternalistas en la medición del concepto de bienestar.

En su contribución, Delfino Vargas subraya la necesidad de revisar lo que se entiende por Desarrollo y propone una visión amplia que supere visiones instrumentales y economicistas. Advierte que aunque la medida tradicional asociada al crecimiento de las naciones ha sido el Producto Interno Bruto (PIB), el debate actual hace notar las limitaciones de ese indicador para medir el crecimiento económico y valorar el desarrollo humano.

En este contexto propone un índice que contemple las dimensiones de cohesión social y bienestar subjetivo para alcanzar evaluaciones desde un enfoque multidimensional del Desarrollo y que deberían ser esenciales para los fines de la política pública; destaca que el bienestar subjetivo y la cohesión social son esenciales para garantizar el desarrollo con equidad.

Santiago Capraro, Carlo Panico y Luis Daniel Torres González presentan un capítulo sobre la redefinición de la idea de Desarrollo en el presente siglo; destacan una nueva configuración de los países en el comercio internacional y la redefinición de las cadenas de valor.

Los autores se enfocan en la tarea de pensar cómo es que México debe diseñar la organización y conducción de la política económica para fortalecer la estructura productiva y renovar su capacidad de inserción en el contexto internacional, a partir de la búsqueda de la unidad nacional, la construcción de acuerdos en la vida económica, política e institucional y una mejor intervención del Estado en los asuntos de carácter público.

Finalmente se presenta la sección “Contexto actual” integrada por dos contribuciones: la elaboración de Fernando Cortés y Servando Valdés sobre la desigualdad en la distribución del ingreso en México de 2016 a 2020, y la aportación de Iliana Yaschine acerca de la política social en México en el siglo XXI, sus cambios, continuidades y retos.

Fernando Cortés y Servando Valdés ofrecen los resultados de su estudio sobre la evolución de la desigualdad en el ingreso de la segunda década del presente siglo. Con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016, 2018 y 2020 los autores comparan el desempeño económico, el crecimiento y la evidencia de una franca recesión económica en un breve periodo de tiempo; asimismo, y gracias al cambio en la metodología de la ENIGH de 2016, los autores realizan el análisis de la distribución del ingreso del 10% de los hogares con mayores ingresos del país.

En su contribución, Iliana Yaschine traza algunos elementos de análisis de la evolución de la política social en México en el siglo XXI. La autora propone una revisión de la política social contemporánea a partir de su clasificación en dos etapas: “la neoliberal” (1982-2018) y la “posneoliberal” (2018- a la fecha). En el capítulo se destacan los rasgos centrales de cada etapa e identifica elementos de continuidad y de cambio, con la finalidad de señalar algunos desafíos persistentes para la práctica de los derechos económicos y sociales en el país, así como evaluar la propuesta del Gobierno Federal hacia un sistema de bienestar universal.

El lector encontrará, en este volumen, los argumentos para reflexionar y debatir sobre la urgencia de apuntalar la idea fuerza del Desarrollo como categoría analítica vigente y necesaria; procurar los enfoques teóricos que superen una visión corta del crecimiento económico e incorporen nuevos elementos que pongan en el centro el enfoque humano, la estabilidad social, la vida política, la economía sustentable, y que mantenga como eje central la lógica de garantizar el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos.

En esta obra se incorpora un nuevo elemento: la seguridad humana entendida en un sentido amplio. Hoy más que nunca es necesario incorporar al debate sobre el Desarrollo los temas de seguridad, paz y bienestar. México y el mundo enfrentan tiempos complejos, diversos e inciertos que obligan a mirar de frente y de manera propositiva para

superar los errores, abusos o limitaciones que los procesos de crecimiento y globalización han generado, y que mucho han dejado de cumplir en los ámbitos del bienestar, la equidad, la sustentabilidad, la democracia y la libertad.



# Notas en torno a la globalización y el desarrollo

Rolando Cordera

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

*No existe un "único camino" hacia la prosperidad. [...] la infraestructura institucional central de la economía global debe construirse a escala nacional. [...] confiar en los Estados-nación para que proporcionen las funciones esenciales de gobierno de la economía mundial, no significa que debemos abandonar las normas internacionales [...]. Lo que necesitamos son normas de tráfico que ayuden a circular a diferentes velocidades a vehículos de diferentes formas y tamaños [...], esforzarnos por conseguir la máxima globalización que sea compatible con dejar espacio para la diversidad en la organización institucional nacional [...]* (Rodrik, 2018).

## A manera de entrada

La crisis sanitaria iniciada en 2020 provocó una conmoción global no solo por el severo daño a la salud de millones de personas y las muchas muertes, sino por haber dejado al descubierto las vulnerabilidades y fragilidades de los sistemas sanitarios derivadas de años de abandono y desatención de una gran «escasez» de ingresos públicos para contar con servicios públicos eficientes, suficientes y universales. Esto sin mencionar los efectos negativos sobre las economías.

Daños y fragilidades endémico estructurales, que mostraron "[...] lo equivocadas que han estado nuestras prioridades en las últimas cuatro décadas. Cuánto hemos trabajado para tener más globalización económica, y qué poco hemos invertido para asegurar los bienes necesarios" (Rodrik citado por Doncel, 2020).

Dichas prelações equivocadas abren la puerta, o deberían hacerlo, a plantearnos ciertas interrogantes: ¿está el mundo capitalista ante una auténtica mudanza «sistémica»? ¿Es que la "hiperglobalización" de fines del siglo XX

está transitando hacia una hipercrisis global? ¿Podemos pensar que la crisis que estamos viviendo podrá empujar al logro de grandes acuerdos como los alcanzados tras la segunda guerra mundial? O ¿se trata solamente de grandes movimientos de reorganización de la máquina de producción mundial?

¿Es posible, en medio de estos «vientos cruzados y confusos», hablar del desarrollo como proyecto e idea fuerza? ¿Qué contornos deberían perfilarlo? ¿Qué hacer con la desigualdad? ¿Cuál debe ser el papel de los Estados nacionales? ¿Cuál el de los organismos y agencias internacionales? Preguntas que no están sujetas, ni pueden estarlo, a respuestas lineales ni simples, menos de cara a la complicada situación de la economía mundial, la que, a decir de Kristalina Georgieva, directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), "es como un barco en aguas agitadas", transatlántico o barcaza que bien a bien no se sabe qué derroteros puede seguir o hacia donde será empujado.

El mundo enfrenta tiempos complejos, diversos y dispersos que obligan a mirar de



frente y tratar de corregir los errores y abusos de una globalización que no cumplió sus promesas. Que invitan a atreverse a modificar de fondo esa argamasa ideológica, económica, financiera y política, resumida y contenida en el llamado "canon neoliberal" con sus mercados y capitales liberados, que desde 2008-2009 viene mostrando señales de «exceso» de libertades y, sin haber enmendado mayormente la plana, se topó con la crisis sanitaria iniciada en 2020, mostrando lentos reflejos, torpezas y fragilidades. Además de profundizar las cuotas de pobreza y ampliando las brechas sociales, difuminando el subempleo, así como el mal y precario empleo.

Fue de tal magnitud el golpe generado por la crisis sanitaria que, a pesar de todo el bagaje ideológico encima, las condiciones obligaron al regreso del Estado, permitiendo plantear una serie de reclamos y exigencias de transformaciones con propósitos de auténtica sobrevivencia. En este sentido es que convocatorias a un "Nuevo Trato", de los demócratas encabezados por el presidente Biden, el llamado Consenso de Cornwall hecho ni más ni menos que por el G7, o las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno a un "*Green New Deal*", son esfuerzos encaminados a la reconstrucción del orden internacional y la reactualización del papel del Estado.

Estamos enfrentados, dice el economista catalán Antón Costas, a un reto que es equilibrar bien las tres patas de la democracia y de la prosperidad [...], las relaciones libres en el ámbito de la economía; el papel del Estado como ente que ha de fijar el rumbo [...] y una sociedad civil que sea activa a la hora de promover la prosperidad y de controlar tanto la deriva del mercado como la deriva del Estado (Baiges, 2022).

### **Del Consenso (de Washington) al disenso (global)**

A pesar de las innegables transformaciones del orden global que nos heredó Bretton Woods, parece claro que el paquete de los cambios

globales operados, con diferente suerte, desde la década de 1980 requiere cirugías mayores. Esfuerzos amplios y concertados. Decisiones y acciones para (re)articular un mundo cubierto por las hostilidades y los litigios; las fintas y las desconfianzas; las disputas geopolíticas y energéticas; la guerra y las amenazas nucleares. Pérdida de paso y de rumbo, de hegemonías y discursos.

Hoy regresa con fuerza propia el clásico debate que pretendió «enterrarse» bajo la fuerza mediática (de política y de dinero) de aquella alianza transatlántica y estratégica, de esa revolución de los ricos, atinada descripción de Carlos Tello, alcanzada en la década de 1980 y coronada con su célebre Consenso de Washington, la que señalaba al Estado como el problema del capitalismo, «ignorando» que las relaciones entre economía y política, entre lo público y lo privado, entre los derechos económicos y los políticos, entre Estado y mercado, reclaman y han reclamado intensos debates y afinaciones permanentes, así como una búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales. Tarea principal de pensadores y dirigentes políticos quienes saben que ningún sistema económico puede regularse o transformarse sin considerar las relaciones políticas y sociales.

De hecho, ha sido en el Estado, y lo sigue siendo, donde se condensan las relaciones sociales mayores que sustentan la cohesión de las comunidades, la definición de las jerarquías, la división del trabajo y los mecanismos e instituciones que rigen la distribución de los frutos del crecimiento económico, junto con los usos del excedente social que subyace a los procesos de acumulación capitalista y transformación estructural que son propios de este modo de producción.

No hay economía sin sociedad, pero tampoco hay economía política sin entender el poder, la estructura y el carácter social, así como los siempre difíciles y muchas veces opacos entramados de las relaciones entre los Estados y las naciones. Por ello es que el desmantelamiento del Estado de bienestar, materializado en el adelgazamiento de las



políticas y los servicios públicos y la concesión de numerosos privilegios a la propiedad privada, permitió el desarrollo de mercados, más que libres, desbocados. Es en este sentido que la actual crisis exige (re)encontrar mecanismos de modulación y entendimiento entre los Estados y los mercados de cara a una cuestión social agravada en extremo, sino con la *Espada de Damocles* sobre la sobrevivencia, hasta ahora conocida, por la especie humana.

Es la economía, como decía el presidente Clinton con palabras altisonantes. Desde luego que sí, pero hay que subrayar que es la redistribución de sus frutos, la generación de empleos, la extensión del derecho a los derechos universales y, todo, enmarcado por una política que reclamamos democrática. El tema es, pues, la economía política y con ella hay que repetir la reinención del Estado, la centralidad de la igualdad y el desarrollo como expedientes fundamentales que no admiten rodeos, mucho menos posposiciones. Porque lo que tenemos enfrente es la multiplicación de complejas tramas cruzadas por desigualdades y pobreza reproducidas, discursos xenófobos y manipuladores.

La reproducción de asimetrías y divergencias que el discurso autosuficiente del mercado libre había prometido superar creando las condiciones ideales para los flujos de capitales y de mercancías, buscando una contribución a la acumulación de capital físico como detonante del crecimiento y el desarrollo, concluirían la marcha de la historia.

Dichas condiciones se esparcían como verbo divino junto con la democracia representativa y la protección y la ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

## **El desarrollo como idea fuerza**

Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global [...] que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales [...]; se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar

la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo [...]. Ha subrayado ya por muchos años la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2010).

Tejer ideas en torno a la reorganización de la globalización obliga a tener presente entonces al desarrollo. Un proceso que, como lo exponía con claridad el economista carioca Celso Furtado, afianza la identidad cultural al sumar la energía social que hace posible dinamizar la creatividad.

En realidad, se trata de enfoques y políticas, visiones y ambiciones, que han buscado combinar el ejercicio de una racionalidad económica con la acción colectiva, la política y la acción de los Estados en torno a propósitos de reivindicación social. La idea de sustentar la acción del Estado en diálogos y concertaciones políticas con alcances culturales recuerda la fórmula acuñada por Joseph Stiglitz, en el sentido de concebir el desarrollo como resultado de una combinatoria entre cambio social y aprendizaje democrático.

Este cambio social, por cierto, no es alcanzado por decreto, sino como resultado natural de políticas y estrategias de largo alcance relacionadas con mutaciones en la estructura productiva y el empleo; es también derivado de aprendizajes democráticos asociados con un pluralismo político en la organización estatal. Dicho con sus palabras: "el desarrollo sí es posible pero no es inevitable. La equidad y el desarrollo sustentable y democrático son posibles si ideamos un mejor modelo de la economía y un mejor concepto de lo que entendemos por desarrollo" (Stiglitz, 2002, pág. 86).

Por otro lado, la noción de un *catching up* (alcance) como idea fuerza del desarrollo tendría que estar inscrita en un planteamiento mayor transformativo en lo económico-social, y constructivo y reformador en lo político-estatal. Si, por ejemplo, nuestro foco de atención en este empeño es el conjunto de naciones con economías emergentes, como son consideradas las de Japón, Corea, China, Taiwán, son pocas

las experiencias exitosas; pero si revisamos la historia de algunos países europeos de industrialización tardía y unificación nacional relativamente reciente, como Alemania e Italia, otra ha sido la historia.

Conviene decir que para apurar el *catching up* se propuso la fórmula histórica, actualizada geopolíticamente, del mercado mundial unificado. Donde una vez finiquitado el conflicto de la Guerra Fría se concretaría un círculo virtuoso, fruto de la competencia del mercado libre ampliado a escala mundial, todo se volvería cadenas de valor y los *have nots* tendrían acceso al avance tecnológico. Así, el mercado unificado y la expansión de las finanzas contribuirían a ampliar el acceso al financiamiento y a la acumulación de capital. La cual, por cierto, siempre es precaria e insuficiente en los propios términos transformacionales implícitos en la idea del desarrollo.

Considerando la pandemia y sus secuelas sobre las economías del mundo, antes de la guerra y sus efectos, el mundo exhibía dos experiencias exitosas: Corea y China, tras la inscripción de Japón en el círculo de prosperidad y desarrollo al que lo llevaron sus políticas industriales y de inserción en el mercado mundial<sup>1</sup>.

Corea del Sur había pasado de la subordinación a Estados Unidos, a una industrialización acelerada dinámicamente vinculada con el comercio exterior y las exportaciones industriales; del alineamiento a un multilateralismo progresivo a la democracia y el desarrollo, con un peculiar Estado de bienestar. Por su parte, China lo hizo mediante una formación político social, llamada de *State Party Capitalism*, y una dinámica económica sostenida en la mutación productiva vinculada con el mercado mundial; cuyo ejemplo, por cierto, lleva a preguntar(nos) si no se trata de una forma de desarrollo alternativa al capitalismo democrático «realmente existente».

---

<sup>1</sup> Mediante exportaciones agresivas, cada vez más diversificadas, de aprovechamiento intensivo de materias primas de importación y de innovaciones tecnológicas y de conocimientos.

## Entre entuertos y entornos

Desde la perspectiva de un nuevo orden mundial, conformado por estados nacionales y orientado hacia formas de cooperación renovadas, lugar central debe tener el impulso de miradas y acciones comprometidas con los derechos humanos, compromiso que debe traducirse en políticas que atiendan esos y otros reclamos sociales. Así, el derecho al desarrollo se erige como pilar insustituible de una recuperación portadora de potencialidades transformativas.

Las respuestas no son sencillas, el entorno internacional resulta poco propicio para que los países retomen un camino hacia un mayor crecimiento sostenido. La guerra presiona a la escasez entorpeciendo los procesos productivos globales; la inflación se dispara en el mundo entero, alcanzando a los alimentos, los energéticos y sus derivados. El retorno de las políticas de contención del gasto y austeridad se dejan ver con estas acciones.

En palabras de Nouriel Roubini, profesor de economía de la Universidad de Nueva York: “[...] [la guerra] infligirá un golpe contundente a la confianza global en un momento en que la frágil recuperación ya estaba ingresando en un período de incertidumbre y de crecientes presiones inflacionarias” (2022). Y de acuerdo con la más reciente edición del informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (2022) (UNCTAD, por sus siglas en inglés), tras considerar que este año el crecimiento mundial será de 2.5% y para 2023 será menor, 2.2%, sus consideraciones son crudamente amargas al advertir que debido a las alzas de las tasas de interés y el endurecimiento de la política fiscal que han aplicado las economías industrializadas, sumada a la cascada de crisis derivadas de la pandemia y la guerra en Ucrania, la economía mundial ha pasado de la desaceleración al retroceso, dejando un espacio prácticamente nulo para aterrizajes suaves.

“El mundo se encamina hacia una recesión global y un estancamiento prolongado a menos que cambiemos rápidamente el curso actual

de política monetaria y fiscal restrictiva en las economías avanzadas”, señala la UNCTAD (2022); y el FMI no se queda atrás:

[...] medidas inmediatas son indispensables, pero no bastarán para revitalizar la economía mundial y desarrollar la resiliencia en tiempos de mayor fragilidad [...]; se requieren reformas transformadoras [...], es vital reforzar la cooperación internacional. Debemos redoblar esfuerzos para hacer frente a la grave inseguridad alimentaria [...]. Asimismo, debemos reforzar la cooperación para hacer frente a la amenaza existencial a la humanidad: el cambio climático [...] (Georgieva, 2022).

“Para abrirnos camino en este período de fragilidad histórica, debemos hilar un nuevo tejido económico y social, más fuerte y resiliente a las tensiones que enfrenta el mundo hoy en día”, aseguró Kristalina Georgieva en la Universidad de Georgetown en Washington (2022).

Sin duda, el desafío es estar lo mejor pertrechados, aceitando los canales de diálogo y cooperación para hacer frente a la emergencia. Con acciones de organismos y agencias de las Naciones Unidas, del FMI y el Banco Mundial (BM) a la UNCTAD o la CEPAL, ahora acompañados por los Estados y los gobiernos nacionales, quienes deben proponer y escuchar.

A pesar de las innegables transformaciones del orden global que nos heredó Bretton Woods, un consenso se conforma en el sentido de nuevos paquetes de cambios en ese orden global y en asumir que dicha globalización del comercio, las finanzas, la inversión y el trabajo no pueden articular un mundo cubierto por el litigio y la desconfianza, la disputa geopolítica y la guerra; también por la economía de muchas naciones siempre acosada por el estancamiento y ahora la inflación.

El orden mundial de la segunda posguerra, con todas sus insuficiencias y limitaciones, al menos contaba con un derrotero de referencia: erigir instituciones de cooperación internacional a partir del multilateralismo, aunque ciertamente el avance fue lento y parcial. Pero ahora esa referencia no existe, las bases multilaterales de la cooperación internacional han dejado el lugar

al unilateralismo y a las rivalidades económicas, tecnológicas y militares<sup>2</sup>.

La directora gerente del organismo internacional define la necesidad de acuerdos como un nuevo tejido económico y social más fuerte y resiliente, llamados que, por cierto, la CEPAL (2010) ha reiterado a lo largo de los años.<sup>3</sup> Significa reconocer precisamente desde las “cumbres de las ordenanzas globales” que, sin negar las muchas transformaciones del orden que nos heredara Bretton Woods, el consenso global de hace cuarenta años es incapaz ya de medio articular un mundo abrumado por litigios y desconfianzas, disputas geopolíticas y energéticas. Que esas referencias han periclitado, que la mucha o poca cooperación internacional alcanzada sobre bases multilaterales, de la que tanto se presumía, ha hecho mutis y el espacio ha sido ocupado por el unilateralismo y las siempre acechantes rivalidades económicas, tecnológicas y militares.

El mundo requiere volver a colocar en el centro de las agendas y del debate los temas del desarrollo, así como la cooperación, teniendo a la igualdad como eje rector y a la democracia con los valores primarios de la modernidad y la ilustración. A su vez, alcanzar pactos donde tengan lugar, voz y voto el mayor número de actores sociales, políticos, académicos, los diferentes sectores y actividades al nivel global, regional y nacional. Y que esto permita avanzar en prioridades diferentes a las que han marcado el camino en estos años de globalización desbocada y, por el contrario, sea posible dar cumplimiento a la declaración de la ONU sobre el derecho al desarrollo de 1986, reorientando el curso económico sobre la base de la igualdad con políticas fiscales redistributivas, industriales y ambientales.

---

2 Como botón de muestra conviene recordar aquella frase de Donal Trump en su discurso inaugural como presidente: “A partir de este día, una nueva visión gobernará nuestra tierra. A partir de este día, solo Estados Unidos será la prioridad. Estados Unidos primero”, consultado en línea (*The New York Times*, 2017).

3 Llamado hecho en el trigésimo octavo periodo de sesiones de la comisión (2020), que se suma a las ya varias convocatorias que por mencionar las más recientes arranca en 2010 con su “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”.

## De salida: reinversión económica-social

Asumir el momento de emergencia tiene que ver con reivindicar el valor desarrollo y su contemporaneidad. Recuperar la economía y adentrarnos en la gesta del desarrollo implica compromisos históricos con la equidad y la igualdad. Desarrollo es crecimiento ponderado y calificado por metas de mejoramiento colectivo y redistribución social que no puede concebirse sin mudanzas significativas en las formas de producir y distribuir.

Reescribir la agenda para una «globalización con rostro humano» requiere desarrollos industriales capaces de otorgar visos creíbles a la reactivación económica. Una que tenga, en la conservación y la creación de empleos formales, pilares fundamentales. Asimismo, en el cuidado y el respeto al medio ambiente, nuevos y rápidos foros multilaterales, así como otros esquemas de fiscalidad de los Estados donde los recursos públicos apuntalen los ingresos y estos, a su vez, los servicios públicos. De igual manera, imaginar nuevas industrias, así como fomentar el mayor número posible de redes de producción y de investigación tecnológica entre países.

La incertidumbre es mucha, también las posibilidades de equivocación; de ahí, precisamente, la importancia de los diálogos, de la crítica y autocrítica, de la transparencia, del aprendizaje y participación, del respeto a las reglas y acuerdos democráticos.

Quizá el mundo esté en ese momento cuando, como menciona el economista catalán,

[...] los países se paran a revisar las trayectorias seguidas en el pasado y repensar su futuro. Esos momentos acostumbran a coincidir con las grandes crisis económicas. Así ocurrió en los años treinta durante la Gran Depresión de los años treinta y también en la crisis energética y económica de los años setenta. En esas dos ocasiones las democracias occidentales rectificaron el rumbo político económico de las décadas anteriores, construyeron nuevos contratos sociales internos y reformaron las reglas del funcionamiento de la economía internacional (Costas, 2020).

Llamado urgente, sin duda angustioso, el del secretario general de la ONU, cuando afirma: “No nos hagamos ilusiones [...] la confianza se desmorona. Las desigualdades se disparan [...]. Tenemos el deber de actuar y, sin embargo, estamos bloqueados en una disfunción global de proporciones colosales” (Gallego, 2022).

La tarea, pues, es la capacidad de encontrar un nuevo pacto civilizatorio en un mundo interdependiente.

Abordar la catástrofe social y económica requiere una ética potente, que se encarne en la vida cívica, económica, jurídica, política [...] no sólo la mano invisible de la economía [...], sino, y muy especialmente, la mano intangible de las virtudes cívicas y de un *êthos* democrático [...] diríamos que la virtud nuclear de ese *êthos* sería la cordura [...] en un mundo global, ese camino apunta, como una brújula, hacia la construcción de una sociedad cosmopolita, en la que todos los seres humanos sean ciudadanos [...] (Cortina, 2022).

Ni más ni menos.



## Referencias

- Baiges, S. (28 de febrero de 2022). La frustración con las expectativas de mejora explica la rabia que hoy vemos en nuestras sociedades. *Catalunya plural*. <https://catalunyaplural.cat/es/la-frustracion-con-las-expectativas-de-mejora-explica-la-rabia-que-hoy-vemos-en-nuestras-sociedades/>
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>
- Cortina, A. (2022). *Ética cosmopolita. Una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*. Paidós.
- Costas, A. (2 de noviembre de 2020). Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía social. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. <https://ojs.uv.es/index.php/ciriecespana/article/view/18715/16587>
- Doncel, L. (20 de junio de 2020). Esta crisis nos enseña que nuestras prioridades estaban equivocadas. *El país*. <https://elpais.com/economia/2020-06-16/esta-crisis-nos-ensena-que-nuestras-prioridades-estaban-equivocadas.html>
- Gallego, M. (20 de septiembre de 2022). La ONU augura «un invierno de descontento global». *El correo*. <https://www.elcorreo.com/internacional/eeuu/auga-ura-invierno-descontento-20220920212712-ntrc.html>
- Georgieva, K. (6 de octubre de 2022). *Navegar en un mundo más frágil*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/10/06/sp-2022-annual-meetings-curtain-raiser>
- Rodrik, D. (2018). Nuevas reglas para la economía global. *Letras libres*, 206, 32-34.
- Roubini, N. (28 de febrero de 2022). La Guerra de Rusia y la economía global. *El economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-guerra-de-Rusia-y-la-economia-global-20220227-0081.html>
- Stiglitz, J. (2002). El desarrollo no es sólo crecimiento del PIB. *Íconos*, 13, 72-86. <https://www.redalyc.org/pdf/509/50901309.pdf>
- The New York Times. (20 de enero de 2017). El discurso inaugural completo de Donald Trump, con análisis y comentarios. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2017/01/20/espanol/el-discurso-inaugural-completo-de-donald-trump-con-analisis-y-comentarios.html>
- UNCTAD. (2022). *Development prospects in a fractured world*. <https://unctad.org/tdr2022>



# Desigualdad, crecimiento económico y poder en América Latina: un diálogo imaginario

Fernando Cortés

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

## Introducción<sup>1</sup>

El propósito de este trabajo es revisar las dos grandes corrientes teóricas que han tratado sistemáticamente los vínculos entre desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico en América Latina. Al mismo tiempo es entender, a partir de dicha revisión, sus diferencias y coincidencias, especialmente en lo relativo a sus propuestas de política económica y social. Uno de estos enfoques se origina en el seno de la investigación académica de corte histórico, realizada por Simon Kuznets. Esta dio sustento conceptual en nuestra región, en las tres últimas décadas del siglo XX, al lema "la desigualdad es buena para el crecimiento económico". El otro ha sido desarrollado en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su origen se remonta a los trabajos pioneros de Raúl Prebisch, construidos con base en el análisis de la evolución económica y social de nuestros países.

Sin embargo, antes de entrar en materia, ayuda a una mejor comprensión tomar consciencia acerca de la profundidad de la desigualdad en el ingreso en relación con otras regiones del mundo, y de sus consecuencias para la vida social en países en que predomina el mercado sobre el Estado. Por mucho tiempo

se sostuvo que América Latina era la región del mundo con las mayores desigualdades en el reparto del ingreso entre sus habitantes. Así lo permitían afirmar las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): alrededor de la década de 1990, la región presentaba, en el «concierto mundial», niveles de desigualdad más pronunciados aún que en África.<sup>2</sup> Hecho respaldado por un informe del Banco Mundial (De Ferranti et al., 2003), que, basándose en datos armonizados, concluye que América Latina y el Caribe presentan índices de desigualdad<sup>3</sup> mayores que Asia, que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que los de Europa del Este<sup>4</sup>.

Esta idea también ha sido sostenida por la CEPAL.

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en periodos de crecimiento y prosperidad económica. Aunque en la última década hubo

---

<sup>1</sup> Este artículo es una segunda vuelta a los argumentos que se presentaron en el capítulo "Acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina", en Barba Carlos, Gerardo Ordóñez y Yasodhara Silva (Coords.) "La cuestión social en el siglo XXI". COLEF-Siglo XXI, México 2021. Se agregó material, se hicieron recortes y se buscó afinar los argumentos.

<sup>2</sup> En efecto, en África, el 5% más rico se apropia de 23.8% del ingreso total, mientras que en nuestra región alcanza casi 25%. En el otro extremo de la distribución, 30% de los africanos más pobres participan con 11.5%, mientras que los latinoamericanos apenas llegan a 7.5% (Klikberg y Sottoli, 2002, pág. 24).

<sup>3</sup> La desigualdad en la distribución del ingreso es medida por el índice de Gini, un coeficiente que varía entre 0 y 1. Alcanza el límite inferior (0) cuando la distribución es equitativa y el valor superior (1) cuando el ingreso está total y absolutamente concentrado.

<sup>4</sup> El índice de Gini para América Latina fue del orden de 0.50 para el periodo comprendido entre la década de 1970 y la de 1990, comparado con 0.40 en Asia. Los países de la OCDE presentaban coeficientes de Gini del orden de 0.33 y el índice promedio de los países de Europa del Este fue de 0.30 (De Ferranti et al., 2003, pág. 57).

avances importantes en su reducción, como se ha indicado en sucesivas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, persisten altos niveles de desigualdad económica y social. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana (la segunda región más desigual), con un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central. (CEPAL, 2018a, pág.38)

Sin embargo, tomando pie en la información armonizada que se encuentra en la base de datos *World Inequality Database* (WID), el *World Inequality Report 2022* (Chancel et al., 2022, pág. 30) concluye que América Latina es una de las tres regiones con mayor inequidad en la distribución del ingreso, superada por África Subsahariana, pero también por el Oriente Medio y África del Norte. La información muestra que la distribución del ingreso en nuestra región es más inequitativa que en los países europeos, de Asia del este, Norteamérica, Rusia, Asia central y Asia del este (Chancel et al., 2022, pág. 30). En las tres regiones más desiguales las razones entre los ingresos promedio del 10% más rico de la población en relación al 50% con menores ingresos son Oriente medio y África del norte (32), África subsahariana (31) y América Latina (27) (Chancel et al., 2022, pág.31). De modo que, en promedio, se necesita reunir, respectivamente, el ingreso de 32, 31 y 27 de las personas de la mitad más pobre de la población para alcanzar el de una persona ubicada en 10% superior de la pirámide de ingresos.

Por otra parte, el avance del mercado y el retiro del Estado de la actividad económica en congruencia con el denominado cambio estructural, que se concretó en una serie de medidas económicas delineadas por el Consenso de Washington (Williamson, 1990; Ochoa y Yaschine, 2019, pp. 199-205), creó las condiciones para que los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso repercutieran sobre la desigualdad social. En efecto, en la medida que el Estado se retira de las actividades económicas y se transforma en el regulador de la provisión de servicios, tales como la salud, educación, producción

y financiamiento de viviendas, abasto de agua potable, generación y distribución de la electricidad, y un largo etcétera, tanto el acceso a estos bienes como a los servicios se satisfacen en el mercado de acuerdo con sus precios. Aquellas personas que más dinero poseen tienen la posibilidad de comprar más y mejores mercancías y servicios.

Así, por ejemplo, los servicios educativos se ofrecen en un abanico de escuelas a distintos precios. Como consecuencia de ello, los hijos de las familias con más recursos económicos tienen la posibilidad de alcanzar los niveles más avanzados del sistema educativo. Esto ocurre no solo por la cuantía de los ingresos de sus hogares, sino también porque han cursado estudios preuniversitarios en escuelas privadas. Dichos estudios les proporcionan información y formación académica que satisfacen estándares internacionales, que, junto a la enseñanza en idiomas extranjeros, les facilita el ingreso a las universidades del país, de América del Norte o Europa. Otras familias pueden pagar escuelas y universidades privadas de calidad inferior, pero, se supone (supuesto que en muchos casos es falso), que proporcionan mejor formación e información que la que se imparte en los establecimientos públicos. Como consecuencia de la profunda desigualdad en el ingreso y del bajo nivel de los ingresos medios, una parte sustancial de la población de nuestros países dispone de recursos económicos únicamente para acceder a la educación pública o a la que proporcionan los establecimientos educativos privados que no son de élite. Sin embargo, hay casos en que las carencias económicas obligan a las familias a retirar a sus hijos de la escuela para trabajar y obtener así el dinero que necesitan para su reproducción cotidiana.

Esta diversidad de situaciones sociales se cristaliza en una estratificación de los logros educativos (o del "capital humano", si se emplea la jerga dominante) que depende, en gran medida, de las condiciones económicas que viven nuestros países, pero particularmente de la profunda desigualdad en la distribución del ingreso. Es motivo de preocupación la desigualdad en el acceso a la educación, pues no solo es un factor de integración social,

sino es la puerta de entrada a las nuevas tecnologías productivas, a la información y a la comunicación, pilares del desarrollo económico del siglo XXI.

En consonancia con los procesos de privatización y mercantilización, los hogares que más tienen alcanzan más y de mejor calidad. La educación como mercancía no es un caso aislado. Lo mismo ocurre con el mercado de la salud que ha dado origen a hospitales y clínicas privadas que proporcionan los servicios que antiguamente suministraba, casi en su totalidad, la red de salud pública. El avance del mercado por sobre el Estado también se ha extendido a la protección social. Así, la jubilación pasó de un sistema de solidaridad intergeneracional a uno individual (ahorro para el retiro) dando pie a que se agreguen al «negocio» empresas privadas codo a codo con los institutos estatales de seguridad social. También se han abierto espacios de negocios para encarar los eventos fortuitos de la vida, que han llevado, a la expansión del mercado de los seguros, de vida y de gastos médicos mayores. Al retirarse el Estado del proceso de construcción urbana en los sectores populares, estimuló el desarrollo del mercado inmobiliario (González de la Rocha y Escobar, s.f.). Incluso el mercado penetró profundamente en los procesos electorales para ocupar puestos de representación pública, las posibilidades de acceder a cargos por medio de elecciones están atadas al financiamiento de costosas campañas mediáticas, lo que en última instancia refuerza la concentración del poder político y económico.

El escaso dinamismo de la economía, la insuficiente creación de empleos, las precarias condiciones de trabajo, el avance de la idea de que cada quien es responsable de sus decisiones (individuación) han debilitado la organización sindical. En México, los salarios se han contraído, lo que repercute sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. El incumplimiento de los derechos laborales; las magras remuneraciones y la inestabilidad en el empleo; aunados a los sectores de la población forzados a generar sus propias actividades económicas (autoempleo); merman las posibilidades de inclusión ciudadana de los trabajadores. Esto

genera procesos de exclusión y acentuación de las inequidades sociales. La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, el espacio público y residencial, etcétera, y segmenta la vida social. Las personas tienden a aglomerarse en el espacio según sus condiciones socio-económicas. Esto los lleva a residir en sectores delimitados en las distintas ciudades, pero también a asistir a espacios públicos espacialmente circunscritos como parques, cines, teatros, bares, cantinas y lugares de recreación, donde la mezcla social es mínima. Así los países se transforman poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pero pagando el costo de la pérdida en cohesión social: cada vez es menor el número de nacionales de un país que comparten un mismo proyecto social, a la vez que aumenta el número y grupos de los “otros”, ajenos y desconocidos.

En breve, la inequidad en la repartición del ingreso tiene repercusiones políticas, sociales y culturales de importancia, y a la vez juega un papel central en las condiciones de vida de la población, el crecimiento económico y en el funcionamiento de la sociedad. Sirvan las consideraciones anteriores como marco de las múltiples consecuencias sociales de la desigualdad en la distribución del ingreso. En las páginas que siguen se presenta un rastreo histórico-conceptual sobre las formas en que se han entendido la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico, la economía ortodoxa (segundo apartado) y el pensamiento económico y social latinoamericano desarrollado por la CEPAL (tercer apartado). En el cuarto apartado, se plantean las ideas de ambas corrientes de pensamiento sobre la relación desigualdad-poder y se agregan dos perspectivas heterodoxas sobre este tema. En la última sección se incluye una síntesis de los “acuerdos” a los que han llegado las dos vertientes de pensamiento tratadas en el cuerpo del texto y se concluye que, a pesar de coincidir en el diagnóstico, difieren diametralmente en las estrategias que proponen para abatir la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina.



## El pensamiento económico ortodoxo

En esta sección se desarrollan dos apartados, en el primero se hace una presentación sucinta de la teoría de Simon Kuznets, premio Nobel de Economía 1971. Para ello se toma en cuenta una derivación de ella, conocida como tesis del goteo. Misma que tuvo amplia vigencia en América Latina durante la época en que predominaron los países gobernados por las dictaduras (las tres últimas décadas del siglo XX). En el segundo apartado la atención se enfoca sobre los desarrollos actuales del pensamiento económico ortodoxo. En lo que dice con relación a América Latina, en general, y se presentan algunos alcances para México, en particular.

### *El modelo de Kuznets*

En la década de 1970 y hasta la primera parte de la década de 1990 florecieron los regímenes políticos autoritarios en América Latina. Es en esa época que se hizo popular (en esta zona del planeta) la tesis del goteo según la cual en los países subdesarrollados (de acuerdo con la terminología de la época), como los latinoamericanos, disminuirían los altos niveles de desigualdad con el crecimiento económico, así como había ocurrido en los países estudiados por Simon Kuznets. El planteamiento sostenía que, en la medida que los ingresos per cápita se elevaran, “gotearían” desde la cúspide de la pirámide hacia la base. Esta idea supone una relación inversa y tal vez causal, entre la bonanza económica, pero también entre la desigualdad en la distribución del ingreso. Según la cual bastaría con crecer para que los frutos de la mayor disponibilidad de bienes y servicios fluyeran desde los estratos altos de ingreso hacia los bajos.

Con el propósito de comprender los procesos que operarían, durante el crecimiento económico, en el traslado de los ingresos de los estratos socio-económicos situados en la cúspide a los que están en la base de la pirámide, se requiere el despliegue de las ideas centrales de

Kuznets acerca de la relación entre crecimiento económico y desigualdad. Se mostrará que la tesis del goteo se fundamenta en una lectura particular y sesgada (por los lentes ideológicos de las triunfantes ideas neoliberales de la época) de dicha “teoría”.

El interés del autor se centró en el carácter y las causas de los cambios de largo plazo en la distribución del ingreso. Para precisar, la investigación establece cinco especificaciones que deben ser tomadas en cuenta:

- (i) La información de ingreso debe referirse a grupos domésticos, ajustados por tamaño, (ii) Debe cubrir todo el país, dicho en términos actuales, el dominio de la muestra debe ser el país (iii) De ser posible hay que sacar de la muestra a las personas que no trabajan tiempo completo, como es el caso de los jubilados y de los jóvenes aprendices (iv) El ingreso debe incluir el pago en especie, debe diferenciarse el ingreso antes y después de impuestos y excluir las ganancias del capital (rentas del capital en la terminología de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares -ENIGH-) (v) Las unidades deben ser agrupadas según tendencia secular, libres de ciclo y otros disturbios. (Kuznets, 1965, pág. 257)

Sin el ánimo de entrar en detalles que nos pueden desviar de nuestros propósitos, debemos recalcar que su teoría no se refiere a la relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y la desigualdad en los ingresos, sino a la relación entre los ingresos per cápita (antes y después de impuestos, excluyendo los apoyos económicos provenientes de la política social y considerando los ingresos no monetarios) obtenidos a partir de la información recabada en los grupos domésticos.

El estudio de la distribución del ingreso personal antes de la intervención del gobierno (impuestos y transferencias) llevado a cabo en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, con datos escasos, le sirvieron “como punto de partida para hacer algunas inferencias relativas a los cambios de largo plazo en países hoy desarrollados” (Kuznets, 1965, pág. 260). Lo cual le permitió sostener la conclusión general que la desigualdad, en esos países, ha estado

moviéndose hacia la igualdad a partir de 1920, pero empezando tal vez antes de la Primera Guerra Mundial. La regularidad observada para estos tres países le lleva a afirmar que “la evidencia justifica una impresión tentativa de constancia en la distribución del ingreso antes de impuestos, seguida por un estrechamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso después de la Primera Guerra Mundial o antes” (Kuznets, 1965, pág. 263). Además, la estabilidad y reducción en la desigualdad fue acompañada por un aumento en el ingreso per cápita en los tres países. Queda así delineada la parte central y la “cola derecha” de la relación en forma de una U invertida entre el ingreso per cápita y la desigualdad en la distribución del ingreso.

En cuanto a la “cola izquierda” de la U invertida entre desigualdad e ingreso per cápita argumenta que la escasa evidencia empírica sugiere que el proceso de disminución de la desigualdad es relativamente reciente y probablemente no caracterizó a las etapas previas de su desarrollo (Kuznets, 1965, pág. 274), dicho de otro modo, afirma que se puede sostener, sin aportar evidencia empírica, que a bajos niveles de ingreso per cápita correspondieron bajos niveles de desigualdad, en la etapa previa al proceso de urbanización que desencadenó la industrialización.

Sobre la base de esta suposición y la regularidad empírica observada en los tres países estudiados, Kuznets (1965) dibuja su famosa U invertida en los siguientes términos,

Se podría suponer un gran movimiento en la desigualdad que caracteriza a la estructura secular del ingreso: ampliándose en las primeras fases del crecimiento económico cuando la transición desde sociedades industriales fue más rápido; llegando a estabilizarse por un tiempo; y luego estrechándose en las últimas fases. (pág. 276)

Y agrega un poco más adelante “No se dispone de evidencia empírica para someter a prueba esta conjetura [...], ni se pueden datar las fechas con precisión” (pág. 276).

Son dos las fuerzas que han operado en favor de ampliar la desigualdad en la distribución del ingreso personal antes de impuestos y sin transferencias. Una es la concentración del ahorro en los tramos superiores de ingresos, que suele ser mayor que la concentración del ingreso, lo que permite a las personas adineradas comprar activos que son una buena base para aumentar sus ingresos y garantizar así el futuro económico de su descendencia. La otra fuerza que ha tendido a aumentar la desigualdad enraíza en el proceso mismo de crecimiento económico; que se ha caracterizado por la pérdida de importancia de la agricultura con relación a la industria. Se sabe que, en los países desarrollados estudiados por Kuznets, el ingreso per cápita era menor en la agricultura y la concentración menos pronunciada. En estas condiciones el peso creciente de la población urbana ejerce presión hacia mayor desigualdad. La «urbanización», nutrida por la migración campo ciudad, debe haber aumentado la participación de los ingresos bajos en las ciudades. Pero en la medida que el tiempo pasa y aumentan los nacidos en las ciudades, la desigualdad tiende a disminuir debido a que están más preparados para tomar ventajas en la lucha económica. Además, en las sociedades democráticas el poder político de las clases bajas se beneficia de leyes que los protegen, posibilitan su organización y les dan apoyos que contrarrestan los peores efectos de la industrialización y urbanización y atienden los reclamos por mayor participación en el ingreso.

Hay fuerzas que contrarrestan el aumento en la desigualdad: (i) la concentración de los ahorros es atenuada por los impuestos a las herencias, y otras cargas tributarias aplicadas al capital. Pueden existir otras medidas indirectas que produzcan el mismo efecto tales como la inflación que devalúa activos en valores a precio fijo, u otras propiedades que no respondan automáticamente a cambios en los precios, (ii) las tasas de crecimiento poblacional son diferenciales por clase de modo que, aunque los ahorros se acumulen en la cima, el ingreso relativo de una proporción decreciente de la población es reducido, aunque en términos per cápita tienen más ingresos,

(iii) el cambio tecnológico en estas sociedades hace que la propiedad de los activos originada en las viejas industrias tienda a presentar una disminución proporcional debido al peso de las nuevas industrias, de modo que el grupo de altos ingresos tendrá nuevos miembros. En las sociedades estudiadas los empresarios exitosos de hoy raramente son hijos de los empresarios exitosos de ayer, (iv) en la cúspide de la distribución solo una parte del ingreso depende de la posesión de activos, otra proviene de los servicios (profesionales y ganancias como empresarios). La posibilidad de mantener a los descendientes en su clase es más difícil debido a que la posición se debe a la excelencia individual.

La tendencia de la desigualdad en el tiempo es una resultante de los procesos que operan en favor de una mayor desigualdad y de los que operan en contra.

Ahora bien, el mismo Kuznets se preguntó si la experiencia de los países desarrollados que estudió podría ser aplicable a los países en desarrollo<sup>5</sup> o, más precisamente, ¿se puede repetir el patrón que siguieron los países hoy desarrollados en los países en desarrollo? Afirma:

Hay la tentación de extrapolar los patrones de los países ahora desarrollados, patrones que, en las condiciones marcadamente diferentes de los países en desarrollo, es casi inevitable que ejerzan presión en las instituciones sociales y económicas y eventualmente provoquen explosiones revolucionarias y regímenes autoritarios. (Kuznets, 1965, pág. 284)

---

<sup>5</sup> Kuznets señala que los niveles de desigualdad son más elevados en los países subdesarrollados y que como el ingreso medio es más bajo la participación relativa de los deciles inferiores es más elevada y que en los deciles superiores también es más alta que en los países desarrollados, lo que lleva a concluir que los sectores de ingreso medio son más débiles. Con esta estructura en la distribución del ingreso solo se puede ahorrar en la parte superior de la distribución de los ingresos, de modo que la concentración de los ahorros y de los activos es mayor en los países sub que en los desarrollados. Fue la esperanza de tener ingresos altos lo que compensó la elevada desigualdad en la distribución del ingreso en los países hoy desarrollados, esta situación está muy alejada de las condiciones actuales de los países de América Latina (Kuznets, 1965, pp. 278-283).

Sigue el desarrollo de sus ideas planteando que:

Existe peligro en las analogías simples, en argumentar que, puesto que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. Aun haciendo de lado las implicaciones para los grupos de menor ingreso, podemos encontrar que en al menos algunos de estos países hoy día las propensiones al consumo de los grupos de altos ingresos son mucho mayores y las propensiones al ahorro mucho menores que las que tuvieron aquellos grupos de altos ingresos más puritanos, en los países desarrollados del presente. Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares, son indispensables para los países ahora subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más 'seguros', ya sea a través de la fuga de capitales o bienes raíces, y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico. (Kuznets, 1965, pág. 284)

A modo de síntesis, teniendo como "norte" la idea de que la desigualdad es buena para el desarrollo, se concluye que: (i) Kuznets planteó la U invertida como una conjetura, nunca como una ley. Misma que en parte se basó en información escasa referida a tres países desarrollados y en otra parte, en información histórica referida a los procesos que caracterizaron el pasaje de economías agrarias a economías industriales modernas, (ii) la conjetura estuvo muy lejos de suponer una relación causal directa entre la evolución del ingreso medio y la desigualdad en la distribución en el ingreso. Por el contrario, identifica una serie de procesos coetáneos que tienen incidencia sobre dicho vínculo. Tales procesos pueden ser los demográficos, la urbanización, la industrialización, el desarrollo de la técnica aplicada a la producción y muy

particularmente el papel del Estado democrático en diseñar un sistema de impuestos que impide la concentración de la propiedad y la promoción de marcos legales para la participación de la fuerza de trabajo en el reparto del producto.

Sorprende que la idea "la desigualdad es buena para el crecimiento económico" haya sido esparcida desde las diversas trincheras ocupadas por la corriente de pensamiento ortodoxo. Misma que ha sido encarnada en la posición neoliberal que desbancó al pensamiento económico desarrollista de inspiración keynesiana. Llama la atención porque se supone que es una teoría de base científica, productora de conocimiento objetivo. Sin embargo, como se ha visto en esta sección, se aplicó el lema "a mayor ingreso per cápita menor desigualdad", derivado del modelo de Kuznets, a países en que el Estado benefactor estaba en demolición para ser reemplazado por uno regulador, lo que contradice uno de los supuestos del modelo. No obstante, se hizo caso omiso de las precauciones señaladas por el mismo Kuznets en cuanto a aplicar su modelo a la relación crecimiento económico desigualdad en los países subdesarrollados.

En América Latina se impuso la analogía simple denunciada por el mismo Kuznets que recuerda las etapas del crecimiento económico de Rostow (1960). Aún más, en un libro publicado por Sundrum en 1990, en que sistematizó las investigaciones sobre desigualdad en la distribución del ingreso llevadas a cabo entre las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado, confirma las precauciones de Kuznets.<sup>6</sup> El análisis detallado de la base empírica de las investigaciones que dieron validez a la hipótesis de la U invertida en las décadas de 1960 y 1970 le llevaron a dos conclusiones. En primer lugar, que cometieron el error metodológico de predicar sobre el comportamiento de la relación desigualdad-ingreso per cápita, en el tiempo, basados en estudios transversales: sobre la

base de información de ingreso y desigualdad para varios países en un mismo año, o años cercanos, concluían que la relación tenía la forma de U invertida a lo largo del tiempo. Y, en segundo lugar, refiere a una serie de estudios con datos temporales que ponen en duda que dicha relación exista (Sundrum, 1990, pp. 80-85). Este autor después de realizar una revisión exhaustiva y detallada de la bibliografía sobre el tema concluye:

La desigualdad no está afectada por el nivel de crecimiento económico.

La desigualdad en la distribución del ingreso está influida por factores más profundos que cambian con lentitud a menos que haya revoluciones, por lo que tiende a mantenerse estable por largos períodos, y la relación entre ingreso per cápita y desigualdad que observaron los estudios realizados a partir de datos sincrónicos se debe a que en los años sesenta y setenta los países asiáticos tenían los más bajos niveles de desigualdad y de ingreso per cápita; los países de América Latina se caracterizaban por alta desigualdad e ingreso per cápita medio, y los países desarrollados exhibían los más altos ingresos per cápita y baja concentración. Si se ponen los ingresos per cápita en el eje de las abscisas y la desigualdad (normalmente medida por el índice de Gini) en el eje de las ordenadas, la línea en la gráfica asume la forma de una U invertida. (Sundrum, 1990, pág. 86)

Los estudios a que refiere Sundrum estaban al alcance de los académicos, así como de los profesionistas que laboraban para los gobiernos autoritarios en América Latina, sin embargo, quedaban fuera de su radar problemático-ideológico.

Es Piketty quien desvela la idea sostenida por Sundrum de que la desigualdad en el ingreso depende de factores más profundos. Este autor, basado en información histórica reconstruida a partir de diversas fuentes en más de 20 países, ha concluido que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse en periodos de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras, debido a que en esos casos suele decaer la participación relativa de los ingresos del capital (Piketty, 1995, pp. 1004-1042; Piketty, 2007, pp. 8-12).

---

<sup>6</sup> Es interesante destacar que la mayoría de los modelos ajustados suponen una relación directa entre ingreso per cápita (ni siquiera entre ingreso medio por persona de los hogares antes de impuestos y eliminadas las transferencias de gobierno) y desigualdad en los ingresos; las unidades suelen ser países.



La discusión sobre la validez del modelo de Kuznets ha sido extensa y ardua, sin embargo, Piketty formuló su crítica a la base empírica, que, como se ha visto, fue adelantada por el mismo Kuznets:

La mágica teoría de Kuznets fue formulada en gran parte por razones equivocadas, y su apoyo empírico fue extremadamente frágil. La aguda caída en la desigualdad que se observa en casi todos los países ricos entre 1914 y 1945 se debió sobre todo a las guerras mundiales y a los violentos choques económicos y políticos que produjeron (especialmente para la gente con grandes fortunas). Lo que tiene poco que ver con el tranquilo proceso de movilidad intersectorial descrito por Kuznets. (Piketty, 2014, pág. 15)

La tesis del goteo convino a los sistemas sociales autoritarios.<sup>7</sup> Por una parte, aplicó un bálsamo a los sectores sociales sacrificados en las primeras etapas del proceso. Esto ocurrió especialmente en los trabajadores organizados, ya sea mediatizados o reprimidos, bálsamo que le dio sentido a los sacrificios del presente (décadas de 1970, 1980 y en algunos países de 1990) con la promesa de lograr mayor bienestar en el futuro: el sacrificio de hoy será recompensado en unos pocos años más. Por otra parte, también legitimó la concentración de los ingresos en manos de los estratos altos de la sociedad en aras del crecimiento económico en los años venideros.

### *El giro en el pensamiento ortodoxo*

En las dos últimas décadas del siglo XX, la mayoría de los países de América Latina abandonaron el modelo de desarrollo hacia adentro y emprendieron el proceso de cambio estructural. Dicho proceso consistió en la adopción, si no de la totalidad, por lo menos de

---

<sup>7</sup> El uso político de la U invertida de Kuznets es una hoja de la tijera; la otra es la tesis de Huntington (1968) que sostiene que los países autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, ya que no distraen recursos para financiar la inversión. Przeworski et al. (2000) demostraron, empleando una amplia base empírica, que la relación planteada por Huntington es falsa, ya que, si bien es cierto que los gobiernos autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es más reducida, de modo que, concluyen, no hay relación entre tipos de regímenes y crecimiento económico.

una parte importante, del conjunto de medidas económicas codificadas por Williamson (1990), conocidas como el Consenso de Washington. El nuevo modelo cambió el balance de poder entre Estado y mercado. Pasó a la preeminencia del mercado sobre el Estado en claro contraste con la etapa sustitutiva de importaciones en que el Estado jugaba el rol central. Según las nuevas concepciones, el papel del Estado, además de limitarse a mantener el orden social y crear las condiciones para que los mercados operen libremente, solo debía intervenir en la economía en casos de fallas de mercado, es decir, cuando la libre operación de estos no alcance sus óptimos. La nueva perspectiva económica vino acompañada de la idea de que toda explicación de los fenómenos sociales debe tomar pie en las elecciones y decisiones (racionales) de los individuos. Se abandona así la explicación de los fenómenos socio-económicos con base en procesos sociales, como los identificados por Kuznets para explicar la relación entre ingreso per cápita y desigualdad. Y, en cuanto a desigualdad en el ingreso, se recurre, en algunos casos, a la teoría del capital humano fraguada en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago y, en otros, a la teoría de las capacidades de Amartya Sen.

En la década de 1990, los regímenes militares de América Latina cayeron uno tras otro y el mapa se coloreó de democracia. En México, país que se salvó de la ola de gobiernos militares que azotó la región, tuvo lugar la alternancia política. En el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia del país.

Sin mirar a su pasado mediato ni ofrecer explicaciones de los porqués, la corriente de pensamiento económico que sostuvo en las dos décadas anteriores que la desigualdad en la distribución del ingreso era "buena para el crecimiento económico" pasó a afirmar que es "mala para el crecimiento económico". De Ferranti et al. (2003), en un documento con el sello editorial del Banco Mundial, sostienen que este mismo se preocupa por la desigualdad, debido a que está ligada a la pobreza: dado un nivel de ingreso a mayor desigualdad mayor

pobreza; a ingresos crecientes, tasas elevadas de desigualdad implican tasas más lentas de reducción de la pobreza; y el alto nivel de desigualdad reduce la tasa de crecimiento económico (pp. 10 y 11).

La explicación que ofrecen estos autores al por qué es inversa la relación entre desigualdad y crecimiento económico pone el acento en que los mercados de créditos o de seguros son imperfectos, pues obstaculizan que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima al no aprovecharse las mejores iniciativas de inversión. Por tanto, el producto alcanzado es subóptimo, además, el funcionamiento regular de estos mercados provoca mayor desigualdad porque las tasas de rentabilidad son mayores para los ricos que para los pobres (De Ferranti et al., 2003, pág. 12).

Por otro lado, Bourguignon (2014) profundiza y agrega a los planteamientos de De Ferranti et al., que se podría generar menor desigualdad en la distribución del ingreso si se redistribuyese el capital [no solo financiero sino también el capital humano] en favor de los pobres. Son estos los que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de colaterales o, en el caso del capital humano, escasez de recursos para financiar la educación de los hijos. Los mayores niveles educativos se traducen en calificación laboral y en conjunto con las buenas ideas de inversión surgidas en los sectores sociales de recursos económicos escasos, si se pudieran aprovechar, aumentarían la eficiencia de la inversión y por esa vía crecería el producto (pág. 15). De Ferranti destacó el papel del acceso diferencial al mercado financiero sobre la desigualdad y por ese conducto sobre el crecimiento; Bourguignon agregó las diferenciales en el capital humano que al relacionarse con la calificación laboral generaría aumentos en la eficiencia en la inversión y, por tanto, en el crecimiento del producto. También el *Center for Global Development*, en una revisión crítica de las ideas del Consenso de Washington, sostiene que los elevados niveles de desigualdad dificultan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Birdsall et al., 2010, pág. 31).

Birdsall et al. argumentan, además, que una de las fallas del Consenso de Washington fue no considerar la desigualdad, y sin poner en duda el conjunto de medidas que lo definen (disciplina fiscal, apertura comercial, etc.). Ante ello, proponen nuevas áreas para la política pública que derivan del diagnóstico de las fallas en el mercado financiero y de las limitaciones de los sectores de menores recursos para tener acceso al capital humano: redes de protección social, mejora en la escolaridad de los pobres, apoyo a los micro negocios, protección a los derechos laborales y movilidad social, atacar la corrupción y la discriminación, reorganizar los mercados de tierra y servicios públicos manejados por los propios consumidores. En el año 2015, la idea de que "a mayor desigualdad menor crecimiento económico" ya está claramente instalada en el pensamiento económico ortodoxo. En efecto, un informe del Fondo Monetario Internacional, que incluye un vasto número de países, proporciona evidencia empírica en favor de la relación virtuosa "a menor desigualdad mayor crecimiento económico". Muestra que si aumenta en 1% la participación de 20% superior, el PIB disminuye en 0.08, sugiriendo que los beneficios no gotean, pero un aumento similar en 20% inferior se asocia con un crecimiento del PIB de 0.38 puntos porcentuales (Dabla-Norris et al., 2015, pág. 7).

A lo largo de casi dos décadas, el pensamiento económico ortodoxo pasó de plantear que la desigualdad es buena para el crecimiento económico, a sostener que es mala. En la nueva versión el mercado financiero, por un lado, y la dispersión en los niveles de escolaridad y experiencia de los trabajadores (Messina y Silva, 2019, pp. 8-12), por otro lado, son los factores que intervienen en la conformación de la distribución inequitativa del ingreso. Estos planteamientos conceptuales se encuentran en la base de las políticas sociales diseñadas y aplicadas en nuestros países a partir de la década de 1990: programas de apoyo financiero a la pequeña y micro empresa y los dedicados a proporcionar educación, salud y alimentación a los hogares en condición de pobreza.

## **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): la distribución del ingreso en la región**

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso fueron desarrollados tempranamente por Raúl Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso. Esto abrió un frente de disputa con aquellas teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreas, por las cuales transitarían todos los países. La tesis original de Prebisch combinaba el efecto negativo de la "inelasticidad de la demanda" de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del centro y de la periferia (Ocampo y Parra, 2003). La inserción de los países de América Latina en el mercado mundial generaba asimetrías estructurales entre los sectores vinculados con las exportaciones y los relacionados con el mercado interno, cuyo origen decantaba de la especialización, en contraste con la "homogeneidad estructural" en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y a la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

Se acuñó el concepto "heterogeneidad estructural" para describir la dispersión de la tecnología en las economías periféricas que está asociada a un amplio abanico en la productividad del trabajo, la segmentación de los mercados, y en consecuencia a una vasta y desigual distribución del ingreso. De este argumento deriva que de continuar la especialización productiva (explotando las ventajas comparativas) los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

Siguiendo las ideas de Prebisch, Pinto (1970a, 1970b, 1971, 1973 y 1976) analizó

la situación de los países de América Latina, y concluyó que la heterogeneidad estructural surge de los enclaves económicos. Los países de la región que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural y, por tanto, mayor desigualdad que aquellas economías cuyos aparatos productivos estaban orientados tanto al mercado interno como al externo.

En la década de 1980, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) profundizó en la idea de mercados segmentados con amplia dispersión de productividades y planteó como problema comprender, en abierta confrontación con los conceptos de marginalidad que se ventilaban por la época, el origen y conformación del sector informal en las economías de América Latina (Cortés, 2006). En el planteamiento de PREALC se sostenía que el sector informal urbano se originaba en la incapacidad del sector formal de absorber el crecimiento natural de la población en las ciudades, reforzado por las migraciones desde el campo. La fuerza de trabajo excedente, que no logra vincularse al sector formal, no tiene más opción para sobrevivir que producir bienes y servicios. Empleando para ello un mínimo de capital y tecnologías simples que utilizan mano de obra con bajos niveles de calificación que por sus aportes a la producción perciben retribuciones económicas magras. Además, sus actividades se desarrollan en mercados altamente competitivos, con barreras bajas de entrada y salida, por lo cual suelen ser muy fluidos (Tokman, 1979, pp. 76 y 77).

En los planteamientos de PREALC se profundiza la comprensión del fenómeno estudiado por Prebisch y Pinto al identificar los procesos cuya concurrencia origina la heterogeneidad estructural en América Latina. Las ganancias de las empresas oligopólicas y los salarios relativamente altos de sus trabajadores; las precarias utilidades y bajas retribuciones al trabajo en el sector informal urbano, derivadas de la escasa densidad de capital y de la competencia, generan una amplia dispersión

de los ingresos urbanos. Esta dispersión se profundiza aún más si se consideran los elevados ingresos que se obtienen en el polo exportador y los bajos ingresos en el sector tradicional, eminentemente rural.

Hacia finales de la década de 1980, después de fuertes recesiones económicas experimentadas por los países de la región y bajo el embate de las ideas que cristalizarían en el Consenso de Washington (Williamson, 1990, 2003), Fajnzylber (1989) analizó la posibilidad de que los países de América Latina lograran el desarrollo económico autosostenido a través de la industrialización bajo la conducción del Estado. Propuso que el proceso de cambio debería empezar por modificar las relaciones entre agricultura e industria, induciendo así un cambio en la estructura económica, y como consecuencia se conseguiría mayor equidad (pág. 56).

Alrededor de 1989, periodo en que predominaba en América Latina, con muy pocos contrapesos, la idea de que a "mayor desigualdad mayor crecimiento", el pensamiento cepalino, expresado por Fajnzylber, seguía sosteniendo que la desigualdad era una manifestación de la heterogeneidad estructural de los países de la región (dispersión amplia de la productividad entre sectores de la economía), y que, en todo caso, a mayor desigualdad menor crecimiento económico.

Vuskoviç (1993) introduce la necesidad de distinguir entre dos tipos de distribución del ingreso: (i) la que surge del reparto del producto entre capital y trabajo, comúnmente conocida como distribución funcional del ingreso, y (ii) la que depende de la capacidad de generar productos de distintas fracciones de la fuerza de trabajo en función de sus respectivos niveles de productividad (heterogeneidad estructural).

Desde el inicio de la segunda década de este siglo (2010), la CEPAL, como institución, ha manifestado una preocupación central sobre la desigualdad que aqueja a la región. En el Informe presentado en Brasilia en el trigésimo tercer período de sesiones, condensa sesenta años de investigación y teorización sobre el

desarrollo económico, político, social y cultural de América Latina y El Caribe:

En gran medida la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad en América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las de capacidades, de incorporación del progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente en la vida laboral. En la medida que los sectores de baja productividad presenten enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. Esto de modo que se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural. (CEPAL, 2010, pág. 92)

Estas ideas, cuyo origen se remonta a la década de 1950, coinciden con el planteamiento actual de la economía ortodoxa en que la desigualdad en los ingresos tiene una relación inversa con el crecimiento económico: a mayor desigualdad, menor crecimiento. Sin embargo, debe notarse que difieren en la dirección de la relación, no sería el crecimiento económico el que induciría los cambios en la desigualdad, sino la desigualdad, derivada de la dispersión de las productividades, la que limitaría las posibilidades de crecer.

También hay que destacar que, desde la perspectiva de la CEPAL, no se superarán los problemas de desigualdad social si permanece libre el funcionamiento de los mercados, sino para ello es necesaria una activa participación estatal.

Un crecimiento económico fincado en una mayor convergencia productiva y territorial y una generación de empleos de calidad, es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. Como se ha planteado a lo largo del documento, el papel del Estado es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo. (CEPAL, 2010, pág. 206)



El Informe del año 2012, dedicado a analizar los vínculos entre el cambio estructural y la desigualdad, presentado en el trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, en San Salvador, pone el énfasis sobre el cambio estructural entendido en su concepción primigenia, (que dista del concepto acuñado por el neoliberalismo que se ha popularizado en las últimas tres décadas) como la realización de cambios cualitativos en la estructura productiva procurando mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento y en la difusión de tecnología al conjunto del sistema, lo que genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad y una menor ocupación en el sector informal. Al reducirse la heterogeneidad estructural disminuye la desigualdad (CEPAL, 2012, pp. 19 y 20).

Al adoptar una política industrial para provocar el cambio estructural, impulsado por el Estado, con el norte de abatir la heterogeneidad estructural y, en consecuencia, reducir los elevados niveles de desigualdad de América Latina, se crean las condiciones que hacen políticamente viable establecer pactos entre los actores para una mejor distribución de la riqueza y, con el avance de la formalidad en el mundo de la producción, se facilita el diálogo entre los actores, lo que proporciona un soporte institucional para hacer efectiva la titularidad de los derechos (CEPAL, 2012, pág. 20).

El pensamiento cepalino ofrece una «vuelta de tuerca» al prever que la trayectoria de crecimiento de los países de la región está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de su población. Por lo que sería necesario concertar un pacto, entre actores políticos y sociales, sobre las normas y organismos que garanticen su cumplimiento, así como sobre las políticas públicas que den certeza que la nueva trayectoria sea efectiva (CEPAL, 2014, pág. 312).

En el año 2018 se recogen los desarrollos conceptuales elaborados a lo largo de la década y se avanza al considerar los efectos de las brechas sociales sobre la productividad [y por esta vía sobre la heterogeneidad estructural], la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental, y la

penetración del conocimiento en el sistema productivo. El argumento central es que la desigualdad es ineficiente, mina el crecimiento económico y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2018b, pág. 15).

El recorrido de siete décadas por el pensamiento cepalino muestra el papel central que juega en su concepción la heterogeneidad estructural y ofrece una explicación contextualizada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares. Además, dicho fenómeno se concibe como síntesis del modo particular en que los países de América Latina y El Caribe se han insertado en el mercado mundial, lo que da origen a élites económicas y políticas cuya capacidad, surgida de la propiedad de los medios de producción, incide a su favor en la distribución del ingreso.

Hoy en día las dos escuelas de pensamiento que más penetración han tenido en América Latina coinciden en que la desigualdad es «mala» para el crecimiento económico. Sin embargo, como ya se señaló, las explicaciones causales difieren en cuanto al sentido del vínculo en la economía ortodoxa va del cambio en el ingreso per cápita hacia la distribución del ingreso, mientras que en la teoría cepalina va desde la desigualdad en la distribución del ingreso (heterogeneidad estructural mediante) hacia el crecimiento económico.

El apartado que sigue complejiza el estudio de la relación entre crecimiento económico y desigualdad al considerar sus vínculos con la distribución de los activos y del poder.

## **El poder y la desigualdad en los ingresos**

Esta sección está compuesta por tres apartados. En el primero se hace una síntesis acerca de la manera como ha conceptualizado el pensamiento cepalino la relación entre poder y desigualdad. En el segundo, como lo ha hecho la economía académica en relación a América Latina. Finalmente, cierra con un apartado en que se incluye una somera revisión de las contribuciones al tema de dos autores heterodoxos.

### *El poder en el pensamiento cepalino*

Jorge Graciarena, autor cepalino, sostenía que la desigualdad en la distribución del ingreso se erige desde la estructura del poder y que actúa de varias formas. Por un lado, garantiza la reproducción de las relaciones de propiedad. Por otro lado, opera a través de la política social (educación, seguridad social, etcétera) y económica (de gasto, inversión pública, etcétera). Y tiene incidencia en la capacidad de negociación de los grupos que controlan la oferta y demanda de bienes y servicios (Graciarena, 1972, pp. 203 y 204).

Por otra parte, Fajnzilber apunta en la misma dirección, aunque el fraseo es diferente:

En ciertos países la élite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución primitiva del poder. (Fajnzilber, 1989, pág. 62)

Este autor explora la posibilidad de modificar la desigualdad económica reduciendo la concentración de la propiedad. Su preocupación es por las limitaciones que impone el poder a las políticas económicas, particularmente en lo relativo a las limitaciones que debe superar el Estado para promover la transformación estructural de la agricultura y jugar un papel central en estimular la industrialización. Su concepción apunta hacia los vínculos entre los actores sociales que emergen de la heterogeneidad de las actividades productivas (élite económica) y su influencia o representación de sus intereses en las instancias decisorias del poder (élite política).

En síntesis, en la perspectiva de la CEPAL el cambio estructural, vía la política industrial y el manejo de la política macroeconómica (ya presentado en la sección anterior), tiene por propósito disminuir la heterogeneidad estructural, y por tanto la desigualdad en el ingreso, y acelerar el crecimiento económico. La

política industrial supone intervención estatal en tanto debe crear nuevos sectores especialmente aquellos que emplean tecnologías avanzadas. A este respecto en el informe de 2014 se señala, explícitamente, el papel de los pactos sociales como la forma de “alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones (normas y organismos que aseguran su cumplimiento) y de políticas públicas, acuerdos necesarios que garanticen que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada” (CEPAL, 2014, pág. 312). En definitiva, según la CEPAL, las transformaciones que se deben realizar para crecer y disminuir la desigualdad de los ingresos se alcanzarían a través de los pactos políticos y sociales, estos serían los instrumentos para que nuestros países logren un crecimiento sostenido y equitativo, vía la industrialización.

### *El poder en el pensamiento económico ortodoxo*

En los últimos años los economistas ortodoxos también han puesto atención sobre los vínculos entre la concentración de la riqueza y el poder, y han señalado las maneras cómo influyen sobre la desigualdad y el crecimiento económico. En el documento de De Ferranti et al. (2003) se sostiene que “la concentración de la riqueza y del poder en manos de las élites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias que les favorezcan” (pág. 12).

Los mecanismos que traducirían los excesos de desigualdad y pobreza en ineficiencia económica pasarían por el poder: la política partidaria, los sindicatos, las empresas; es decir, por el interjuego del poder:

Instituciones y políticas en contextos con altas tasas de pobreza y marcada concentración del ingreso pueden ser fuentes de ineficiencias y crecimiento exiguo. Bajo estas condiciones, el interjuego entre los partidos políticos, las organizaciones de los negocios y uniones sindicales poderosas, puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopólico que minan las ganancias del crecimiento, lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas. (Birdsall et al., 2010, pág. 31)

Levy y Walton (2009) argumentan que:

Las interacciones entre la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones. Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder de los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social. (pág. 16)

Esta línea argumental, aterrizada en el caso mexicano, concluye que la distribución desigual del poder, expresada en la riqueza extrema y en el control operativo en el sector empresarial, por un lado, y en los sindicatos heredados de la época del corporativismo, por otro, se han constituido en condicionantes de la desigualdad y obstáculos para el desarrollo de México, impidiendo el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones que lesionen sus intereses (Guerrero et al., 2009, pp. 112-152). Aunque la terminología sea distinta, los economistas ortodoxos no discrepan, la concentración del poder es un obstáculo al crecimiento económico, en la medida que interfiere en el libre funcionamiento de los mercados por lo que no se logran los óptimos económicos, además de que "crea tensiones que atentarían contra la estabilidad de la democracia" (Bourguignon, 2004).

### *Dos miradas heterodoxas sobre el poder*

La primera pone su atención sobre la relación entre el poder, las leyes, la política, las regulaciones del sistema económico y la distribución del ingreso.

1. Stiglitz plantea que un sistema político que amplifica las voces de los ricos da la posibilidad de diseñar leyes y regulaciones, así como su administración, para enriquecer a los ricos a expensas del resto de la sociedad. La política moldea los mercados y lo hace de tal forma que

le da ventajas a la cúspide a costa del resto. Hay muchos marcos legales diferentes con consecuencias diversas sobre la distribución, el crecimiento, la eficiencia y la estabilidad. La élite ha empujado en pro de un marco legal que le beneficia por sobre el resto de la sociedad, pero no es un sistema eficiente ni justo (2012, pág. XIX).

Y refiriéndose específicamente a los Estados Unidos de Norteamérica plantea que:

Nuestra desigualdad está reflejada en cada decisión importante que tomamos como nación desde nuestro presupuesto a nuestra política monetaria, aún en nuestro sistema de justicia- y estas decisiones ayudan a perpetuar y a exacerbar esta desigualdad.

Dado un sistema político que es tan sensible a los intereses monetarios, la desigualdad creciente lleva a un desbalance del poder político, a un nexo vicioso entre la economía y la política. Y las dos juntas forman y son formadas por fuerzas sociales -costumbres sociales e instituciones- que ayudan a reforzar esta desigualdad creciente. (Stiglitz, 2012, pág. XX)

La mirada de Stiglitz se desplaza a los marcos legales existentes y a las condiciones políticas que actúan sobre el funcionamiento de la economía. En tanto que los ricos son los que tienen mayor poder, pueden hacer valer sus intereses e incidir sobre la elaboración de las leyes y las regulaciones económicas. En consecuencia, la desigualdad en la distribución del ingreso sería una resultante de este proceso complejo, en que están involucrados la distribución de la riqueza, las leyes, el poder y las instituciones.

2. Przeworski (s.f.) es el otro autor que enriquece, con una mirada heterodoxa, los vínculos entre la democracia y la distribución del ingreso. Sostiene que, en un sistema democrático, en que todos los individuos tienen la misma capacidad de influencia, el actor decisivo es aquel que tiene el ingreso mediano, y que, en este caso, la tasa de redistribución del ingreso vía el sistema impositivo es una función creciente de la desigualdad en la distribución del ingreso de mercado (a mayor desigualdad mayor tasa de redistribución), con

lo cual la acción estatal mitiga la inequidad. El libre funcionamiento del mercado crea desigualdades que son corregidas por la actuación fiscal del Estado. Pero si la capacidad de influencia es proporcional a los ingresos y se forman coaliciones, la tasa de redistribución es creciente dentro de un rango, menor a la que se habría observado en el caso de "influencia democrática", pero a partir de cierto valor la tasa de redistribución cesa de crecer y empieza a disminuir.

Identifica dos mecanismos a través de los cuales las desigualdades en los ingresos pueden afectar los resultados de la actuación estatal: (i) aun cuando las personas tengan los mismos derechos, en las sociedades suelen haber algunos que no gozan de las condiciones materiales necesarias para participar en política, (ii) la competencia por la influencia política entre los grupos de interés puede llevar a los hacedores de políticas a favorecer a los grandes contribuyentes. Textualmente dice:

Muestro que cuando los pobres no votan la tasa de redistribución es siempre menor que si participaran, pero aún es creciente con la desigualdad. La competencia por la influencia política entre los agentes con diferentes ingresos, genera un patrón especial en forma de U invertida entre la desigualdad y la redistribución. (Przeworski, s.f.)

En el caso particular de México habría que agregar a la escasa participación política de los pobres, y al papel que juega el trabajo de *lobbying*, los efectos específicos de la corrupción sobre la desigualdad. Este autor, a diferencia de Stiglitz, supone un sistema político democrático y un Estado regulador, a su vez, se pregunta por la tasa óptima de redistribución, es decir, por la mejor combinación entre impuestos y gastos, que genere redistribuciones de ingreso que no afecten el óptimo económico.

## A manera de conclusión

El pensamiento económico ortodoxo, apoyado en la investigación histórica de Simon Kuznets, sostuvo que la desigualdad en la distribución del ingreso era una etapa necesaria en el crecimiento económico. Al mismo tiempo, sostuvo que vendrían días mejores para los habitantes de América Latina, y que, en un futuro probablemente no muy lejano, el ingreso per cápita de estos países aumentaría y la desigualdad se abatiría, de modo que estaba cercana la época en que los latinoamericanos tendríamos mejoras sustanciales en nuestro nivel de vida.

Por el contrario, CEPAL desde su fundación sostuvo que la desigualdad en la distribución del ingreso enraizaba en la estructura económica de los países de la región. Argumentó que la dispersión de las productividades (heterogeneidad estructural) era el rasgo distintivo de América Latina, sobre el cual se erige la desigualdad en la distribución del ingreso y, en consecuencia, en tanto no se modifique la estructura productiva, la desigualdad no cedería.

Alrededor del cambio del siglo XX al XXI, la economía académica modificó su posición y pasó a sostener que la concentración del ingreso es un obstáculo para el crecimiento económico, de modo que hoy, para decirlo de manera sintética, ambas corrientes coinciden en que la desigualdad es «mala» para el crecimiento económico.

Dicha mudanza pareciera ser reflejo de una transformación profunda en la "explicación". En efecto, la teoría de Kuznets dilucida el comportamiento de la desigualdad en los ingresos a lo largo del proceso de crecimiento económico como producto de «transformaciones macrosociales»: en las relaciones entre el proceso de industrialización, la capacidad de ahorro de las clases adineradas, el desarrollo tecnológico, la transición demográfica, el proceso de urbanización, el papel del Estado, la organización de los trabajadores y el cambio intergeneracional en la distribución de los

activos. La nueva aproximación construye sus explicaciones a partir del comportamiento racional de los individuos, y el papel del Estado se limita a actuar para corregir las fallas de mercado. De ahí que la política social (legítima) promovida por esta corriente dé especial relevancia a los apoyos a los micro y pequeños empresarios (correcciones en el mercado financiero) y a las personas que carecen de capital humano (fallas en la alimentación, salud y educación). Por otra parte, la dirección de la "explicación causal" pareciera que también cambió con respecto a Kuznets. Para este autor, en los tres países estudiados, el crecimiento económico abatió la desigualdad en la distribución del ingreso, mientras que los autores contemporáneos invirtieron la direccionalidad de la relación: para ellos a menor desigualdad mayor crecimiento, acercándose aún más a la teoría cepalina.

En la cuarta sección se ha incluido un buen número de referencias que permiten concluir que también concuerdan en señalar que detrás de la desigualdad en la distribución del ingreso subyace la concentración del poder. Sin embargo, es sabido que las teorías en que se basan ambas corrientes son distintas. Se tiene un buen ejemplo de teorías alternativas que llevan a la misma predicción empírica.

Como las teorías que se proponen para disminuir la desigualdad son diferentes, las estrategias también lo son. El pensamiento económico estándar recomienda más mercado y menos Estado. Para ello, hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa del ingreso, obstáculos que, además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, en la asignación óptima de los factores productivos. Por el contrario, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por reducir la desigualdad en la distribución del ingreso como resultado de cambios en la estructura económica que llevarían a disminuciones en la dispersión de las productividades. Ahora bien, las palancas para transformar las economías de nuestros países son, en el planteamiento de la CEPAL, la política industrial y la política macroeconómica que se

deben llevar a cabo bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La recomendación sería, al contrario de la economía ortodoxa, más Estado y menos mercado.





## Referencias

- Birdsall, N., De la Torre, A. y Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a damage brand*. Center for Global Development. Working Paper 213.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle [Ponencia]. *Indian Council for Research on International Economic Relations*.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la equidad: Una visión integrada del desarrollo*.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*.
- CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. CEPAL.
- CEPAL. (2018a). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2018b). *La ineficiencia de la desigualdad*.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. [wir2022.wid.world](http://wir2022.wid.world)
- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de población*, 12(47),71-84.
- Dabla-Norris, E., Kochhar K., Suphaphiphat, N., Ricka F. y Tsounta, E. (2015). *Causas y consecuencias de la desigualdad de ingresos: Una perspectiva global*. Fondo Monetario Internacional.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- Fajnzylber, F. (1989). *Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío"*. (N. Unidas, Ed.) Cuadernos de la CEPAL (60).
- González de la Rocha, M. y Escobar, E. (s.f.) *Urban Poverty, Housing and Gender in Guadalajara, Mexico*. [Inédito].
- Graciarena, J. (1972). Estructura social y distribución del ingreso en América Latina. En *Teoría y metodología, política del desarrollo de América Latina*. FLACSO.
- Guerrero, I., López, L. F., y Walton, M. (2009). The inequality trap and its links to low growth in Mexico. En S. Levy y M. Walton (Eds.), *No growth without equity? Inequality, interests, and competition in Mexico* (pp. 112-152). Palgrave Macmillan-Banco Mundial.
- Huntington, S. (1968). *Political order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Klikberg, B. y Sottoli, S. (2002). Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina. *Papeles de población*. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México, 8(34), pp. 9-42.

- Kuznets, S. (1965). Economic growth and income inequality. En S. Kuznets. *Economic Growth and Structure: Selected Essays* (pp. 257-287). W.W. Norton.
- Levy, S. y Walton, M. (2009). Equity, competition, and growth in Mexico: An overview. En *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*. (pp. 1-42). Palgrave Macmillan-Banco Mundial.
- Messina, J. y Silva, J. (2019). *Twenty Years of Wage Inequality in Latin America*. Policy Research. World Bank Group. Working Paper 8995.
- Ocampo, J. y Parra, M. (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL* (79).
- Ochoa S. y Yaschine, I. (2019). Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014 En F. Cortés y A. Salvia (Coords.) *Argentina y México ¿Igualmente desiguales?* (pp. 199-205). Siglo XXI-UNAM-PUED.
- Piketty, T. (1995). Social Mobility and Redistributive Politics. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 1004-1042.
- Piketty, T. (2007). Top incomes over the Twentieth century: a summary of main findings. En A. Atkinson, y T. Piketty (Eds.) *Top Incomes over the 20th Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*. (pp. 1-17). Oxford University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. The Belnap Press of Harvard University Press.
- Pinto, A. (1970a). Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. En *ILPES, Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. ILPES.
- Pinto, A. (1970b). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1971). El modelo de desarrollo reciente de la América Latina. (FCE, Ed.) *El Trimestre Económico*, 38(2) (150).
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales*. Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. (FCE, Ed.) *El Trimestre Económico*, 37(2) (145).
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Naciones Unidas.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being, 1950-1980*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (s.f.). *Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution*. [Inédito].
- Rostow, W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J., (2012). *The Price of Inequality*. W. W. Norton.

Sundrum, R. (1990). *Income Distribution in Less Developed Countries*. Routledge.

Tokman, V. (1979). Dinámica del trabajo urbano: el sector informal en América Latina En R. Katzman y J. L. Reyna (Comps.) *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*. El Colegio de México.

Vusković, P. (1993). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias-UNAM.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform? En J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics.

Williamson, J. (2003). *After the Washington consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics.



# Democracia y desarrollo

*Mario Luis Fuentes*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

*Cristina Hernández*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

## Introducción<sup>1</sup>

Este texto plantea que la construcción de un nuevo curso de desarrollo requiere, como condición fundamental, más democracia y que esto solo puede lograrse mediante la articulación de un acuerdo social y político nacional de gran calado. Se reflexiona y discute acerca de las posibilidades que tiene el país para alcanzarlo y se expone, con base en la experiencia histórica, que la construcción de este acuerdo puede seguir dos cursos radicalmente distintos<sup>2</sup>.

La primera alternativa se anclaría, como ha ocurrido durante la mayor parte del siglo XX y las primeras dos décadas del XXI, a un proyecto impulsado desde una poderosa presidencia de la República, a partir de una visión del grupo de poder articulado en torno al jefe del ejecutivo, es decir, desde una estructura de poder y toma de decisiones presidencialista.

Una segunda alternativa consistiría en la construcción de un diálogo y un esfuerzo social mayor que permitiría avanzar a la nación en un proceso de debate público abierto, respetuoso, tolerante e incluyente, basado tanto en el reconocimiento de la voz como en la legitimidad de la diversidad de actores políticos y sociales que hoy ven enfrentados, de forma irreconciliable, sus ideas de mundo. Este proceso claramente exigiría más trabajo y tiempo al imponer mucha más complejidad, es por ello que requeriría ser

impulsado por un amplio consenso social. Esto, para que se posibilite la oportunidad de dirigir al país hacia la construcción de las políticas y proyectos necesarios para enfrentar las múltiples y graves crisis agudizadas o aceleradas por la pandemia COVID-19 y que en el contexto de las pandemias previas (de bajos salarios, de enfermedad y muerte evitable, de deterioro ambiental, de violencias), todas derivadas de la gran pandemia de desigualdad perenne al desarrollo del país (Cordera, 2017), han situado en condiciones de verdadera emergencia social a millones de personas.

Este documento argumenta porque no ha sido posible avanzar en la construcción de un nuevo curso de desarrollo a través de la segunda alternativa. Lo que aquí se plantea es que esto ha tenido que ver, fundamentalmente, con la idea en la que se ha basado el proyecto de desarrollo nacional desde la segunda mitad del siglo XX hasta los años del llamado Capitalismo Global Neoliberal. En este, no se ha asumido que la construcción de una democracia de cada vez mejor calidad es indispensable para la consecución misma del desarrollo. Al mismo tiempo se plantea que, para que se traduzca en bienestar para la población, igualdad y un ejercicio de los derechos humanos que, además de corresponderse con sus principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad, se exprese en la capacidad de toda la población, sin excepciones, de exigirlos.

---

1 Los autores agradecen el apoyo de Alejandro Gómez para la elaboración del gráfico.

2 Este texto se limita a exponer estas dos alternativas extremas, pero se reconoce que en medio de ambas puede haber otras.

## La idea de desarrollo en México y la erosión democrática

Una mirada a la historia del desarrollo en México a partir de la segunda mitad del siglo XX permite identificar elementos fundamentales de la idea de desarrollo de los últimos 70 años. La idea de desarrollo ocupa aquí un lugar primordial en el análisis de las políticas y programas que se impulsaron desde el gobierno para el logro de los objetivos nacionales que, sexenio a sexenio, se han ido situando como prioridades. Esto al considerar que en la idea de desarrollo se condensa la visión de país y la idea de mundo misma del gobernante y el grupo de poder que se articula en torno a él.

Es decir, que esta visión e idea de mundo individual o de grupo, vía el poder (en mayor o menor medida legítimo o en búsqueda permanente de legitimidad), se proyectan como el conjunto de valores que permearán toda la acción gubernamental en el periodo de gobierno en turno, e incluso más allá de este. Esto ocurre gracias al anquilosado régimen presidencialista que ha caracterizado la estructura gubernamental del Estado mexicano desde sus orígenes mismos como nación independiente. El devenir histórico, político y social de México, como el de la mayoría de los países latinoamericanos, ha derivado en la permanencia de regímenes de gobierno presidencialistas que, pese a las reformas políticas, electorales y democráticas, no se han logrado modificar. Esto porque, si bien constituyen logros históricos que han sido fundamentales para la ampliación de derechos y libertades, particularmente políticos, así como para la construcción de una arquitectura institucional para lograrlo, estas no se han traducido en la transformación del poder.

Es necesario hacer visible que estas ocho grandes reformas impulsadas a partir de 1977 son evidencia de una voluntad presidencial, que en esas coyunturas permitió articular procesos legislativos en beneficio del país, pero que en el fondo no conllevaron un mayor equilibrio del poder en disputa. Esto porque, en la práctica, lo que ha prevalecido es la ausencia de un

proyecto nacional basado en la construcción de un Estado cada vez más democrático.

Una de las definiciones ampliamente aceptadas del Estado es que este constituye un conjunto de entes burocráticos que tienen como propósito la regulación de las relaciones sociales y la garantía del bien común. En México, en el núcleo del Estado se encuentra el gobierno, estructura en cuya cabeza se encuentra el presidente de la República y en la que la voluntad del pueblo es depositada en cada uno de los comicios. No es exagerado señalar que, dada la forma en que históricamente el poder y la disputa por el mismo se ha articulado en torno a su figura, el presidente es el centro del Estado. Es así como este régimen presidencialista ha definido cómo se articulan y desarticulan entre sí otras instancias que también son parte del Estado: universidades, organizaciones gremiales, organizaciones de la sociedad en su conjunto, entre otras.

El Estado y la forma en que se estructura se encuentra, entonces, directamente vinculado con el estado de la democracia. La definición de democracia que aquí se asume se retoma del artículo 3º constitucional, en el que se señala que esta no es solo una estructura jurídica, sino un sistema de vida que aspira al constante y progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Diario Oficial de la Federación [DOF], 1917). Es decir, un sistema que, desde esta definición, se debería entender como uno que reconoce y aspira a garantizar todos los derechos humanos, en tanto que, a partir de la reforma del 2011, el artículo primero constitucional establece que todas y cada una de las autoridades del Estado están obligadas a reconocer y garantizar los derechos humanos de toda la población que se encuentre en el territorio mexicano<sup>3</sup>.

---

3 A once años de esta, la más importante reforma constitucional de los últimos años, la que, en palabras del entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), debía de haberse convertido en todo un paradigma de gobierno, se está más lejos que nunca de asumir la necesaria armonización jurídica e institucional a nivel nacional. Un tema que no se discute en este texto es lo relativo a la necesidad de reconocer las obligaciones del Estado mexicano para con las personas mexicanas que viven en otros países, lo que Tonatiuh Guillén (2021) ha denominado como la "nación transterritorial".

El presidencialismo es un espacio de poder que encarna el presidente, pero que es la expresión de una coalición que representa. El jefe del Ejecutivo representa el poder que se articula en torno a un solo individuo, tal como lo establece el artículo 80 constitucional, en tanto que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo en él. Numerosos juristas, como Diego Valadés, han señalado la urgencia de reformar este artículo por sus implicaciones en términos de concentración de poder, pues el individuo que ostenta el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también el jefe de Gobierno, el jefe de las Fuerzas Armadas y, desde luego, el jefe del partido político al que pertenece, un partido político que deriva en partido de Estado. Esto último se hizo aún más evidente con el actual presidente de la República al momento en el que esto se escribe, el Lic. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su estructura partidista encarnada en el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Es esta estructura presidencialista la que ha derivado en el hecho de que la democracia se conciba e instrumente como el sostén del "Estado presidencialista". El estado de la democracia, en mayor o menor medida, define la credibilidad del Estado, su eficacia, su eficiencia, su legitimidad y sus capacidades para regular todas las relaciones sociales. Por ello, es posible afirmar que en el basamento del Estado se encuentra un cierto tipo de democracia; unas determinadas reglas que determinan todas y cada una de las relaciones sociales. De ahí la emblemática pregunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): ¿cuánta pobreza y desigualdad pueden soportar las democracias?

A lo largo del siglo XX, antes de la década de los noventa, el Estado fue el eje de la nación, el centro de la economía. El Estado construyó una sociedad estructurada y articulada bajo la idea de progreso en clave de industrialización y urbanización, pero que, tal como con suma claridad lo señaló Gilberto Rincón Gallardo (2002), lo hacía a costa de la ampliación de las libertades civiles y políticas, de la construcción

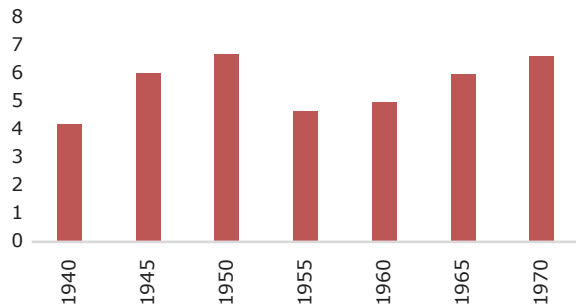
de un proyecto nacional democrático y con no pocos eventos de autoritarismo expresados en algunas de las represiones más brutales vistas durante el siglo XX en todo el mundo. Así, esta idea de desarrollo, que tenía como principal expresión un constante crecimiento económico, alcanzó su auge en el periodo del Desarrollo Estabilizador, fechado comúnmente entre 1954 y 1973, periodo en el que también ocurrieron la matanza de estudiantes en Tlatelolco, en 1968, el asesinato de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, y numerosos movimientos que terminaron reprimidos, como el de ferrocarrileros, el magisterial, el de telegrafistas y el de médicos.

Pese a las nociones que pueda transmitir el nombre, la característica de estabilización se refiere, expresamente, a la estabilidad de precios y cambiaria, en el contexto de un crecimiento económico sostenido. Los datos más representativos de lo anterior son el relativo a 3.3% de variación anual de precios a lo largo de todo el periodo y al de los 22 años de estabilidad cambiaria.

Esto, además, estuvo acompañado de una importante inversión pública que pasó de 4.7 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) en 1955 a 6.6 en 1970 (gráfico 1). Fue así como el Estado constituyó también la posibilidad de crecimiento e inversión y esto fue gracias a un presidencialismo que pudo garantizar una toma de decisiones unilateral orientada desde el poder en funciones a lo que se consideraba como lo más conveniente y alineado a los intereses de la nación.

A la par de un Estado que construyó la idea de un desarrollo estabilizador, se trató también de uno creador de instituciones entre la que sobresale el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), siendo esta la gran propuesta social de este periodo. Es decir, el presidente, utilizó todos los recursos disponibles para organizar a la sociedad y sus estructuras de forma coherente a la idea de desarrollo que él y el poder articulado en torno a él asumieron.

**Gráfico 1. Inversión fija pública como porcentaje del PIB**



Fuente: Elaboración propia con datos de Ros y Moreno-Brid (2019).

El presidente construyó una forma de administración pública que permitió que todo lo que se solicitaba al Estado y al ejecutivo federal pasara desde el gobernador hasta el síndico, pasando por el diputado federal, el senador, el gobernador y el presidente municipal, pertenecientes, todos, al partido político de Estado: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta era la única manera de gestionar apoyos y los recursos dirigidos desde la federación hasta la administración local, y se replicó a manera de espejo en toda la República. Este procedimiento dio paso a una poderosa estructura de gestión pública que permitió la articulación y legitimidad para obtener apoyo y recursos del partido de Estado. De ahí que no sea una exageración señalar que el presidencialismo mexicano fue el eje, el centro del Estado mexicano del siglo XX.

Esto dio lugar a un papel dominante del Estado en la idea de desarrollo y en la instrumentación de las medidas necesarias para llevar a cabo el proyecto de desarrollo del presidente en turno. Es así que es posible afirmar que el éxito del Desarrollo Estabilizador tuvo un alto costo para la democracia mexicana que, hay que recordar, por lo menos desde 1917 se planteó como un elemento constitutivo del Estado mexicano al considerarla en el párrafo I del artículo 3º “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Instituto de Investigaciones Jurídicas [IIJ], s.f., pág. 100).

Este costo tuvo que ver con el hecho de que para lograr instrumentar el programa y políticas económicas de este periodo en el que hubo crecimiento económico, junto con expansión de bienes y servicios en salud y educación, así como organizaciones para expandir la globalización a niveles inéditos, el Estado mexicano hizo uso de todos los instrumentos políticos y económicos a su disposición para coordinar, dirigir y concertar al país. Ejemplo de ello es lo establecido en la Ley General de Planeación expedida por primera vez en 1983, y en cuyo artículo 1º establece que esta constituye:

Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable (DOF, 2018).

De forma que, además de consolidar un partido hegemónico, el presidencialismo permitió la conformación de una “sociedad disciplinaria” (Foucault, 1975), una sociedad estructurada en organizaciones y grupos que le dieron al Estado una cada vez mayor capacidad de ejercer el poder: el propio PRI, la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), entre otras, y una sociedad que enfrentó una latente amenaza represora por parte de las fuerzas del Estado. El presidencialismo mexicano fue también, pues, el centro de la idea democrática de ese periodo.

Esto se tradujo también en una forma particular de democracia. Aquí se afirma que la idea de desarrollo del siglo XX es una que estuvo sostenida en una idea de democracia autoritaria, hegemónica y vertical; instrumental, pero sobre todo definida por el presidencialismo mexicano al establecer la hegemonía del partido en el poder. Desde esta idea de desarrollo la ampliación de la democracia no fue considerada como un objetivo de la misma, por el contrario, su erosión favoreció al proyecto de desarrollo impulsado desde el poder presidencial. Este proceso de erosión ha continuado durante los

primeros años del siglo XXI en el contexto del Capitalismo Global Neoliberal, en los cuales, a pesar de los importantes avances en la construcción de una democracia electoral, no se han dedicado los esfuerzos necesarios para la generación de capacidades ciudadanas. Esto ha tenido que ver no solo con la idea de desarrollo que ha prevalecido, sino con la conformación de un sujeto neoliberal en el que progresivamente se exagera su dimensión económica frente al desvanecimiento de su dimensión política.

### **Sujeto neoliberal y agudización del deterioro de las capacidades ciudadanas**

En el 2015, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) hizo el planteamiento de que el mundo se encontraba ante un cambio de época derivado, sobre todo, de la crisis climática y lo que entonces se denominaba “la cuarta revolución industrial”. En este trabajo dicho planteamiento se cuestiona y se propone que el cambio de época puede ubicarse en el tránsito al siglo XXI a partir de un cambio, fundamentalmente, de las relaciones de poder.

Este cambio de época fue definido por la implementación, como se sabe, de un conjunto de reformas, desde un poderoso Estado, para instrumentar al llamado Capitalismo Neoliberal.<sup>4</sup> Así, las tareas sustantivas del Estado, cuyo eje continuó siendo el presidencialismo, pasaron a ser la ampliación del mercado, el aseguramiento de la competencia y la garantía de la propiedad privada. Tal como poderosamente lo sintetizan Cordera y Tello (1980), las élites del gran capital global y nacional:

Buscaban aumentar su influencia en la conducción de la economía [...] y recuperar su participación en la riqueza y el ingreso. Y lo hicieron prestigiando el pensamiento y las ideas económicas más a modo a sus intereses: el pensamiento Neoliberal [...] promoviendo la idea [...] de que el Estado debe tan sólo buscar

que el mercado funcione de manera adecuada, actuando en contra de las restricciones y los impedimentos a la libre y plena competencia (Cordera y Tello, 1980, pág. 89).

Todo esto requirió del presidencialismo para reformar al Estado y hacerlo capaz de ampliar el mercado y promover y garantizar la competencia. Es decir, desde el presidencialismo se interioriza la idea neoliberal de que en todo el espacio social deben predominar los mercados, por lo cual se transformó la estructura social.

Este proceso ha sido ampliamente documentado y, desde el pensamiento económico, se ha criticado acertadamente que el Capitalismo Global Neoliberal ha ampliado e intensificado las desigualdades, ha impedido el crecimiento de la economía, ha debilitado la rectoría del Estado en sectores productivos estratégicos, ha posibilitado la concentración de la riqueza y la predominancia, ya hegemónica, del capital financiero en todos los ámbitos de inversión. De cara a esta, sin duda, importante crítica, se puede sumar desde otra perspectiva una que surge desde el campo de la filosofía política durante los últimos años: el Capitalismo Global Neoliberal es mucho más que una propuesta económica planteada en los diez puntos por John Williamson durante lo que él mismo denominaría Consenso de Washington.

Desde esta orilla, el Capitalismo Global Neoliberal se ha planteado no solo como una propuesta de un modelo económico, sino como una razón de razones, una normativa que estructura todo lo humano. La filósofa Wendy Brown (2016), junto con otros autores (Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013; Escalante, 2019), lo describe precisamente así, como una razón normativa, y señala que durante este proceso de interiorización de lo económico se economiza a toda la sociedad, a todo lo humano, en tanto que el Capitalismo Neoliberal es, sobre todo, una racionalidad rectora que produce sujetos neoliberales. Hoy somos todos sujetos neoliberales, sujetos ávidos de acumular capital humano, capital para competir en los mercados, asumimos que todos pueden acumular capital y que todos pueden ser emprendedores de

<sup>4</sup> En Fuentes (2022) es posible encontrar una discusión en torno al neoliberalismo como una estructura estructurante de todo lo social, humano y político.



nosotros mismos. Hemos interiorizado que todos somos seres hechos para la competencia en los mercados. Nuestro ser es uno competitivo que busca acumular capital humano para poder emprender.

El neoliberalismo, en tanto generador de una profunda revolución social y cultural, ha dado paso a lo que Byung-Chul Han (2017) ha denominado como una "sociedad del rendimiento", en la que todas y todos los sujetos se auto explotan para tratar de acumular más capital y obtener más rendimiento. Como señala Byung-Chul, la disciplina ha sido sustituida por la autoexplotación. Los controles ya no son necesarios, porque los rendimientos se autoimponen. Se trata de un *habitus* neoliberal (Fuentes, 2022), una estructura estructurante de la sociedad y los sujetos, quienes buscan ser, en esencia, sujetos competitivos y acumuladores de capital.

Desde ese *ethos* y *logos* se ha interiorizado que lo más importante es reunir capital necesario para competir. El espacio político, entendido como el impulsor de partición para transformar o mejorar los bienes y servicios públicos, ha perdido motivo y sentido al convertirse en un mundo en el que solo se vive para participar como individuos en los mercados, en donde se considera que ese es el único espacio posible para lograr un mayor rendimiento y beneficio. La política se deja a unos cuantos y solo para algunas cuestiones, y se pierde como instrumento fundamental para la construcción de un proyecto de país más incluyente.

En esta sociedad neoliberal se busca lograr que todos los individuos, en tanto sujetos neoliberales, acepten y asuman que los riesgos son individuales, pero no resultado de un problema de desprotección institucional. Por otra parte, se plantea y asume que todas las estructuras primarias y secundarias de socialización en las que se construye la identidad de las personas (hogares, escuelas, espacios de trabajo y espacios públicos) estén articuladas por el mercado, de tal manera que esta sociedad neoliberal no tiene como sentido ni propósito la construcción de lo que, en el 2004, el PNUD denominó «ciudadanías

integrales». Es decir, con estas estructuras de socialización no es posible formar sujetos que porten y exijan todos sus derechos, sobre todo los políticos. De forma que es posible afirmar que esta sociedad, articulada por el mercado, ha erosionado también la idea de lo social y la cuestión social como la noción de un futuro común, como la visibilidad de la otredad y como el reconocimiento de y en la mirada de los otros.

Al ser sujetos empresarios de nosotros mismos, lo que ha ocurrido es que el ser político, el *zoon politikon*, como identidad del ser, se ha minimizado. Esto se hace visible con la poca predisposición para llevar a cabo acciones que tengan como propósito el bien común. Dichas acciones han tenido también un reflejo en la política social, pues las transferencias monetarias condicionadas, las que constituyeron la principal propuesta social de los gobiernos, durante 30 años han permitido que la población tenga ingresos mínimos para realizar consumos en los mercados.

Así como las no condicionadas, que son el programa social emblemático de la administración de aquello que aseguran que es una mayor participación en los mercados, la expansión de los mismos e incluso la acumulación de capital para competir en ellos. Con todo lo anterior, el *homo politicus* se ha subordinado al *homo economicus* o sujeto neoliberal, pues ha decidido voluntariamente replegarse de la vida pública mientras su libertad de consumo no sea amenazada. El sentido de trabajar es el consumo, no la realización vital y colectiva; no para construir comunidad, sino por la obtención de bonos individuales.

Hay autores que señalan además que el Capitalismo Global Neoliberal ha tenido dos fases, una que puede fecharse de la década de 1990 al 2015 con un neoliberalismo acompañado de una fuerte noción de liberalismo político: en este periodo se asumió con particular compromiso la agenda de los Derechos Humanos, el conjunto de instrumentos jurídicos que establecían el reconocimiento y exigencia de todos los derechos. Sin embargo, a partir del 2015 el capitalismo neoliberal adquiere una fase conservadora populista, en la que se abandonan



la lucha y la agenda de derechos humanos, en la que se subraya la noción de democracia en su dimensión electoral. Se consolida la noción de que somos entes democráticos con ciudadanías blandas, pues son muy pocos los que tienen la capacidad de ejercer derechos políticos, como ciudadanos sociales y civiles.

Este capitalismo neoliberal global democrático provocó una expansión de las diversidades y pluralidades, con lo cual se planteó la cuestión sobre el desacuerdo en democracia y la complejidad de llegar a acuerdos. Vale la pena recordar que hasta 1997 el presidencialismo enfrentó un Congreso dividido que desde entonces se ha mantenido.

Este proceso consolida otro proceso agudo de crisis en las estructuras de representación, específicamente de aquellas que estructuran la participación política en democracia neoliberal: los partidos políticos. Por eso la crisis política de los partidos políticos es tan peligrosa, grave y determinante para las democracias. Hoy, en la fase conservadora del Capitalismo Global Neoliberal, ha favorecido la exacerbación del poder político del presidente; el presidencialismo mexicano hoy es más fuerte que nunca. Esto nos lleva a reconocer que el neoliberalismo afectó a los sujetos, a la sociedad, transformando la manera de pensar la política, la democracia, al país y gobernarlo.

Asimismo, se introdujo en el análisis de lo público y gubernamental los principios privados: han sido temas centrales la transparencia, la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas. De tal manera que la fase sustancial al proceso del Capitalismo Global Neoliberal es la gobernanza. La noción de que lo gubernamental debe alinearse a lo privado sucede por la construcción de un andamiaje institucional. Sin embargo, hay que pensar en este porcentaje a la luz del hecho de que apenas seis de cada diez mexicanos respaldan a la democracia como el mejor sistema de gobierno posible.

La pregunta es cómo incrementar la dimensión política en los sujetos; cómo hacerlo cuando somos un país que camina sobre cerca de 5000 fosas clandestinas, más de doscientos

mil restos humanos identificados. Hay que señalarlo contundentemente, no podrá haber desarrollo ni democracia sin enfrentar las violencias extremas que inundan al país, sí, aquellas que están asociadas o relacionadas con lógicas del crimen organizado o de la política gubernamental en turno para contenerlas, pero también aquellas otras que frente a la estridencia de las primeras se hacen invisibles: la violencia intrafamiliar y sexual que inundan hogares, escuelas, espacios de trabajo y espacios públicos.

Los procesos y transformaciones políticas, económicas y sociales de las primeras dos décadas del siglo XXI plantean una exigencia mayor para quienes hemos pensado el desarrollo nacional y su curso en dos siglos. Las propuestas nacionales hasta ahora construidas no solo no han sido capaces de garantizar condiciones de bienestar para la mayoría de la población, sino que no han asumido como objetivo y propósito final la construcción de Estados democráticos, Estados sociales. Hoy, el país se encuentra en una compleja emergencia social y amenazas inéditas a la democracia.

De no asumir las dimensiones de este desafío y, a la par, la necesidad de enfrentarlo defendiendo la democracia, el diálogo y los acuerdos entre quienes piensan distinto, no solo perderemos horizonte, sino que nuestras generaciones y las venideras estarán enfrentándose a algo muy parecido a lo que T. S. Elliot describió en su poema "La Tierra Baldía":

*¿Cuáles raíces aprietan, qué ramas crecen  
en estos pedregales? Hijo de hombre, no  
puedes decirlo, adivinarlo; tú sólo conoces una  
pila de imágenes rotas, donde el sol bate, el  
árbol muerto no cobija, el grillo no consuela y  
la piedra seca no da sonido de agua.*

*En un puñado de polvo te mostraré el  
espanto.*

## Reflexión final

Avanzar hacia la construcción de un acuerdo social y político nacional que permita transitar hacia un nuevo curso de desarrollo no será posible si no se asume que la construcción de cada vez más democracia debe ser el punto de partida de todo proceso dirigido a replantear la idea de desarrollo del país. La democracia requiere ser reconocida y asumida como condición necesaria para la construcción de aquellos acuerdos que permitan enfrentar la complejidad de la emergencia social que prevalece en México.

Solo con una democracia más amplia y con la construcción de capacidades ciudadanas será posible generar los acuerdos que se requieren para avanzar en el sentido de lo recientemente planteado por la CEPAL (2022), al señalar que es urgente articular políticas relacionadas con el desarrollo de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.

El desafío que esto representa es uno sin precedentes, si se considera que, a causa de la pandemia COVID-19 y la crisis económica e inflacionaria (que se prolongará, por lo menos, durante todo el 2023), de empleo aún más precario y de bajos salarios, se ha desencadenado un proceso de empobrecimiento profundo, es decir, uno en el que no solo se refleja en el hecho de que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pandemia haya sumado (al menos) 2.5 millones de personas pobres adicionales a las estimadas para 2020, sino en una fractura de dimensiones profundamente humanas y que se expresa en palabras que deben recuperarse para dimensionar la gravedad de la emergencia: angustia, incertidumbre, tristeza, desolación, desesperanza, entre otras.

La pandemia también impactó a la democracia y a la política; aunado a los cuestionamientos hacia las capacidades de ambas como mecanismos para el cumplimiento

efectivo de los derechos, el gran confinamiento exacerbó los niveles de desconfianza hacia las decisiones e incluso declaraciones de las autoridades de varios Estados en todo el mundo. La propia pandemia fue puesta en duda por amplios sectores de la población, así como las medidas para mitigar los contagios. Los oprobiosos resultados de las políticas para enfrentarla, implementadas por la mayoría de los países, siendo México uno de los peores, han debilitado aún más la narrativa de que los gobiernos democráticos son indispensables para garantizar Estados de bienestar capaces de proteger a su población, pese a que, en la práctica, es precisamente consecuencia de la fragilidad democrática la toma de decisiones unilaterales y populistas que ponen en riesgo la salud, seguridad e integridad de las personas.

Aunado a lo anterior, es necesario dirigir el máximo de los esfuerzos, recursos y creatividad a transitar del malestar a la energía social transformadora alimentada por el convencimiento común de que no solo es necesario, sino posible revertir el aumento de la desigualdad y la disminución de los estratos medios. Solo un acuerdo social y político permitiría generar los pactos sociales necesarios, planteados desde el 2010 por la CEPAL, para avanzar en los pactos fiscales necesarios para la redistribución justa del ingreso y la riqueza.

Asimismo, es necesario pensar en formas en que sea posible canalizar el malestar, el dolor y la frustración social: desde las madres y familias de las personas desaparecidas, las mujeres feministas (en su mayoría muy jóvenes) que cada 8 de marzo dan muestra de una profunda rabia en contra de la violencia machista, patriarcal y feminicida que impera en el país, hasta las personas pertenecientes, en su mayoría, a los estratos medios y que en noviembre de 2022 salieron a las calles a manifestarse en contra de la reforma electoral propuesta por el presidente AMLO para modificar la ley orgánica del Instituto Nacional Electoral (INE).

Compartiendo el planteamiento de Lamas (2020), es indispensable canalizar el dolor y la rabia que hoy inundan prácticamente todo el

territorio nacional como punta de lanza para el impulso y desarrollo de políticas que encaucen este dolor e indignación hacia la construcción de procesos de diálogo, de construcción de una cultura para la paz y de la interiorización de los derechos humanos, y de la construcción de más y mejor democracia como el horizonte último, pero también como condición fundamental de toda idea y proyecto de desarrollo nacional.



## Referencias

- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso.
- Byung-Chul, H. (2017). *La sociedad del cansancio*. Herder
- CEPAL. (2015). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas
- CEPAL. (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: Producción, inclusión y sostenibilidad*. Naciones Unidas
- Cordera, R. y Tello, C. (1980). México, *La disputa por la nación: Perspectivas y opciones del desarrollo*. Siglo veintiuno editores.
- Cordera, R. (2017). *La perenne desigualdad*. FCE-UNAM
- DOF. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- DOF. (2018). *Ley General de Planeación*. [Reforma del 16 de febrero de 2018].
- Elliot, T. S. (2015). *La Tierra Baldía*. Penguin Random House.
- Escalante Gonzalbo, F. (2019). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Foucault, M. (1975). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo veintiuno editores.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. FCE.
- Fuentes, M. (2022). *Neoliberalismo. "Habitus" y cuestión social*. Turner Noema-UNAM.
- Guillén López, T. (2021). *México, nación transterritorial. El desafío del siglo XXI*. UNAM-PUED.
- IIJ. (s.f.). *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009*, (pág. 100). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>
- Lamas, M. (2020). *Dolor y Política: Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*. Océano.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Alfaguara.
- Rincón Gallardo, G. (2002). Prólogo. En Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México: Historia y perspectivas*. Paideia
- Ros, J. y Moreno-Brid, J. C. (2019). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. FCE.

# Elementos para caracterizar un nuevo estilo de desarrollo

Saúl Arellano

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

El objetivo de este artículo es plantear una caracterización general del estilo<sup>1</sup> de desarrollo que sería deseable para toda sociedad que busque garantizar los derechos humanos y proteger en todo momento la dignidad humana. Para ello, en la introducción se construye un resumen de las perspectivas teóricas que han tenido mayor influencia en el debate, pero también en el diseño e implementación de políticas y directrices de acción internacionales, regionales y nacionales para promover el desarrollo; en el primer capítulo se plantean consideraciones relativas a por qué es preferible la postura teórica que aboga por entender a la justicia como justicia distributiva; mientras que en el segundo capítulo se exponen los elementos que permiten caracterizar un estilo de desarrollo deseable en el siglo XXI.

## Introducción: el debate sobre el desarrollo y las teorías de la justicia

En agosto de 1978 el Banco Mundial presentó su primer "Informe sobre el desarrollo mundial". En él se afirmaba que el desarrollo tiene fundamentalmente un objetivo doble: "acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza" (Banco Mundial, 1978).<sup>2</sup> Esta idea tenía como

premisa que la "dinamización de las economías" de los países del "tercer mundo" o "en vías de desarrollo" permitiría avanzar rápidamente hacia la reducción del número de personas que se situaban por debajo de la llamada, en ese informe, "línea de la pobreza absoluta", en la que había para ese momento 800 millones de personas en todo el mundo.

Entre las principales conclusiones de ese primer informe del Banco Mundial se encuentra la siguiente:

El crecimiento rápido es fundamental en cualquier estrategia del desarrollo. En los países de bajos ingresos en especial, será imposible lograr un progreso considerable y sostenido en cuanto a la aminoración de la pobreza sin una aceleración de las tasas de crecimiento. Pero éste por sí solo no es suficiente. Debido a que las gentes (sic) pobres suelen compartir los beneficios del crecimiento en medida menor que proporcional, ya que tienen solamente acceso limitado a los bienes de producción, la educación y el empleo, es preciso adoptar medidas deliberadas en esferas que afectan a la distribución de los incrementos de los ingresos. Estas esferas comprenden la estructura de los incentivos económicos, la asignación de las inversiones y la creación de instituciones y programas especiales para aumentar la productividad de los sectores pobres y sus oportunidades de empleo. (Banco Mundial, 1978, pág. 74).

---

1 El concepto de "estilo de desarrollo" apareció en la discusión pública a partir de una serie de textos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Uno de los autores emblemáticos en su desarrollo y fundamentación fue Osvaldo Sunkel, con su texto "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", editado por el Fondo de Cultura Económica en dos volúmenes.

2 Resulta interesante que el presidente del Banco Mundial, al

---

publicarse este primer informe sobre el desarrollo en el mundo, elaborado por este organismo, fuera Robert McNamara, quien habría sido presidente de la *Ford Motor Company* hasta el año 1960; y posteriormente secretario de la defensa del Gobierno de los Estados Unidos de América de 1961 a 1968, y presidente del Banco Mundial de 1968 a 1981.

Luego de doce años, apareció el primer "Informe del desarrollo humano, 1990", presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990). Este nuevo documento resultaba sumamente novedoso porque apostaba por una visión diferente del desarrollo, anclado en la idea de la "libertad", formulada originalmente por John Rawls y posteriormente "operacionalizada" por Amartya Sen y otros economistas y filósofos para fundamentar una nueva idea del desarrollo, adjetivándolo con la voz "humano".

Este enfoque, de acuerdo con lo escrito en el Informe citado, tiene como premisa *a priori* la existencia de lo que se denominó como "una oleada irresistible de libertad humana" que recorría a innumerables países, que estaba llevando como consecuencia a la emergencia de nuevas fuerzas democratizadoras que modificaban estructuras políticas y económicas. El Informe era sumamente optimista, pues en el primer párrafo de su introducción se lee: "Todo ello evoca el triunfo del espíritu humano".

En esa misma introducción, se afirma:

[...] el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano. El objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos. Una de ellas es el acceso a los ingresos, no como un fin en sí mismo sino como medio de adquirir bienestar humano. Pero también existen otras opciones, incluyendo una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y derechos humanos garantizados. Las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas [...]. (PNUD, 1990, pág. 13).

Como se observa, esta noción incorpora varios elementos de sumo interés. Uno de ellos es que el objetivo del desarrollo, a diferencia de lo planteado por el Banco Mundial años atrás, no solo es la aceleración del crecimiento y la reducción de la pobreza, sino el desarrollo integral de la persona humana, teniendo como premisa la existencia de la democracia y las libertades e introduciendo como elemento central la categoría de los derechos humanos.

Recuperar este Informe es relevante para este texto, pues en él se incorporó un prólogo a la edición en español, construida específicamente para caracterizar las condiciones del desarrollo en América Latina. Al respecto se lee en el documento:

El PNUD ha querido contribuir al debate y a la reflexión sobre esta última década del siglo y del milenio introduciendo a las evaluaciones tradicionales acerca del desarrollo económico un "índice del desarrollo humano" que contemple simultáneamente al menos tres elementos básicos: 1) la longevidad, como expresión de una atención adecuada de la salud y la nutrición; 2) el conocimiento, como consecuencia de una adecuada educación primaria, secundaria y terciaria y, ojalá, en el futuro, de la ciencia y la tecnología; 3) el PIB per cápita, pero incluyendo en el análisis la distribución de éste entre la población. (PNUD, 1990, pág. 17).

En esa lógica, la materialización del desarrollo humano se sintetizaba, para su medición, en la formación de capacidades en cuatro ámbitos sustantivos (ingreso, salud, educación y alimentación), que permitirían que los sujetos pudieran insertarse en procesos ampliados del desarrollo, garantizados por gobiernos democráticos que, en teoría, estarían comprometidos con la ampliación de las oportunidades de todas las personas de acceder, ya bien a cargos públicos, ya a los múltiples espacios que debían crearse en el ámbito de la iniciativa privada.

Así pues, la cuestión puede resumirse en que el enfoque del Banco Mundial concebía al desarrollo como un proceso que garantiza crecimiento económico y erradicación de la pobreza, mientras que el enfoque del PNUD concibe al desarrollo humano como la ampliación constante de las libertades, en un sentido amplio.

El debate que se ha gestado desde entonces se plantea en un espectro mucho más amplio de opciones. Una de las más destacadas fue, por ejemplo, el "enfoque de necesidades básicas insatisfechas", en el cual efectivamente se asume que el proceso de desarrollo tiene



como objetivo la garantía de las necesidades humanas más elementales, y que, al lograrlo, se estaría en la ruta de la erradicación de la pobreza. De ese modo, en este enfoque una de las definiciones que se construyeron sobre la pobreza establece que:

[...] es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad. (Altimir, 1978, citado por Feres y Mancero, 2001, pág. 7)

Este enfoque fue introducido y utilizado por la CEPAL en América Latina a partir de la década de 1980, sobre todo después del diagnóstico que el organismo presentó justamente en ese año, y en el cual hay dos afirmaciones relevantes para este texto:

1. La modalidad de desarrollo vigente, a pesar de su relativo dinamismo, no ha conseguido incorporar productivamente a toda la masa de la población ni distribuir equitativamente los frutos del crecimiento económico. El acelerado crecimiento poblacional, la fuerte migración urbano-rural y un crecimiento de la fuerza de trabajo cercano al 3% tornan insuficiente desde el punto de vista ocupacional, las tasas de crecimiento registradas. Las situaciones de desempleo abierto y subocupación que se gestan en estas circunstancias presionan a su vez contra una mejor distribución del ingreso; y [...]. (CEPAL, 1980a, pp. 7-8)
2. [...] En el contexto de ese proceso económico y social, los problemas ocupacionales y la magnitud de las situaciones de pobreza tampoco se han atenuado e incluso, todo parece indicar que se pueden haber agravado, sobre todo como consecuencia del debilitamiento del ritmo del crecimiento económico registrado en un gran número de países en estos últimos años [...]. Esto se pone de manifiesto en la magnitud de la pobreza que según estimaciones referidas también a principios de esta década indican que, con importantes diferencias entre países,

la región en su conjunto registra un 40% de familias afectadas por situaciones de extrema pobreza y que casi la mitad de éstas podrían considerarse indigentes. (CEPAL, 1980a, pp. 7-8).

De estas visiones, divergentes entre sí, pueden extraerse tres cuestiones comunes que están en el fondo del debate:

1. ¿Cómo promover regímenes de gobierno democráticos, garantes de bienestar y de libertades, como condición necesaria de los procesos de desarrollo?
2. ¿Cómo crecer de manera suficiente y sostenida en el tiempo, de tal forma que se pueda generar la riqueza necesaria para garantizar, en términos generales, el bienestar de toda la población?
3. ¿Cómo generar mecanismos justos de distribución de la riqueza producida, pero también de oportunidades y capacidades para el desarrollo?

### Un encuadre conceptual mínimo

La respuesta que pueda darse a las preguntas presentadas no depende en primer lugar del enfoque que se tiene del desarrollo, sino de las perspectivas teóricas desde las cuales se piensa, esto es, desde qué encuadres teórico-filosóficos se plantean las preguntas esenciales respecto de qué es la persona humana, qué es el Estado y qué es el mercado, como premisas básicas.

Por esto es importante tener claridad y explicitar cuáles son los "encuadres teórico-filosóficos" dominantes, a fin de proponer una caracterización general del estilo o curso de desarrollo que sería deseable para México y en general para cualquier país donde se pretenda garantizar condiciones de realización y protección de la dignidad humana<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Es evidente que esta afirmación parte ya de una posición: la de entender al desarrollo como un proceso que está dirigido a la generación de condiciones de crecimiento económico,

Dado que el debate más reciente sobre el desarrollo surgió a finales de la década de 1970 y se mantiene vigente de manera ampliada en nuestros días, es importante recordar las teorías que estaban en boga en ese momento.

Destaca así en primer término la "Teoría de la justicia" de John Rawls. Sería sin duda un exceso pretender resumirla en un texto tan breve como este, pero sí es posible postular tres ideas centrales de su planteamiento, posteriormente ampliado en sus textos ya clásicos de "Justicia como equidad" y "Liberalismo político".

La primera es la relativa a que todas las teorías de la justicia que se habían creado hasta entonces eran "teorías comprensivas", es decir, planteamientos de carácter normativo que plantean un «deber ser» para una sociedad determinada o para «la sociedad» planteada en abstracto. A diferencia de ellas, Rawls sostiene que la suya es antes bien un planteamiento no normativo, y más bien práctico, que no tiene pretensiones de validez epistémica y mucho menos moral, por lo mismo permite el planteamiento de generación de consensos que podrían reconciliar posiciones encontradas o abiertamente opuestas.

Desde esa lógica, destacan dos conceptos clave en la teoría rawlseana: el de "velo de la ignorancia" y el de "consensos traslapados". En términos generales, podría decirse que estos significan que todo individuo es capaz de generar posiciones de razonabilidad, partiendo del supuesto de que no sabe qué lugar le tiene determinado la "lotería genética", es decir, en tanto que nadie podría saber dónde nacerá (en qué familia, en qué ciudad, en qué país, etcétera), estaríamos entonces dispuestos a pensar en criterios razonables de lo mínimo aceptable, independientemente de cuáles son los valores o principios en que actualmente creemos.

Por otro lado, aceptar el planteamiento hipotético del velo de la ignorancia nos llevaría a la posibilidad del establecimiento de los llamados

consensos traslapados, los cuales, reconociendo como premisa básica el pluralismo político e ideológico, podrían conducir a las sociedades a la determinación de acuerdos generales (una especie de pacto o contrato social renovado), y con base en ello, construir una nueva noción de la justicia como equidad, y en esa medida también de la justicia como imparcialidad; desde esa perspectiva, concluiría Rawls, la justicia no puede ser entendida de otro modo sino como justicia distributiva, evitando la monopolización de los bienes primarios y garantizando que no habría monopolios que eviten el acceso a todos aquellos satisfactores requeridos como mínimos para la vida en dignidad.

El quiebre de esos monopolios permitiría, asume Rawls, evitar que, por ejemplo, la insuficiencia de dinero (quizá el bien primario por excelencia) impida que las personas accedan a otros recursos y capacidades como la educación, la salud o la alimentación. Todo ello requeriría un estado liberal-democrático robusto, lo suficientemente eficaz para garantizar la prevalencia de la posibilidad de tener siempre en operación la razonabilidad y, con ella, la vigencia del velo de la ignorancia y las condiciones de posibilidad de renovar los "consensos traslapados"<sup>4</sup>.

Frente a estos planteamientos, en la década de 1970, Robert Nozick desarrollaría el que es considerado como su principal texto: "Anarquía, Estado y Utopía", el cual fue escrito a partir de un conjunto de ensayos individuales, la mayoría de ellos escritos explícitamente para confrontar la posición de Rawls. En efecto, sostiene en el prefacio al libro citado:

La Primera Parte justifica el Estado mínimo; la Segunda Parte sostiene que ningún Estado más extenso puede justificarse. Yo procedo argumentando que una diversidad de razones, las cuales pretenden justificar un Estado más extenso, no lo logran. Contra la afirmación de que tal Estado se justifica en tanto establece o trae consigo la justicia distributiva entre sus ciudadanos, opongo una teoría de la justicia

---

distribución justa de los recursos y la riqueza, y garantía plena de los derechos humanos. A lo largo del artículo se desarrollarán los argumentos que justifican esta posición.

---

4 Jürgen Habermas ha planteado quizá la crítica más poderosa a la obra de Rawls. Véase Habermas y Rawls, 1998.

(la teoría retributiva) la cual no requiere ningún Estado más extenso. Asimismo, uso la estructura de esta teoría para diseccionar y criticar otras teorías de justicia distributiva, las cuales, efectivamente, consideran un Estado más extenso; concentro en particular la atención en la reciente y vigorosa teoría de John Rawls. Otras razones que algunos podrían pensar justifican un Estado más extenso son criticadas, incluyendo: igualdad, envidia, control de los trabajadores, así como las teorías marxistas de la explotación. (Nozick, 2012, pág. 9).

Las ideas de Nozick se dirigían a cuestionar por qué existe el Estado. Abiertamente desafía a la filosofía política en su cuestión más central, preguntando no solo qué forma de Estado es la más deseable, sino, ante todo, si en absoluto el Estado es deseable y posible. Desde su perspectiva, el planteamiento se dirige a señalar que lo mejor que puede generarse es un Estado mínimo, el cual incluso debería dejar de cobrar impuestos a fin de garantizar la libre competencia, el libre desarrollo de los individuos, y promover con ello la inventiva y la innovación, en aras de garantizar el mayor bienestar agregado posible en una sociedad.

La postura de Nozick cruza además con el utilitarismo contemporáneo, desde el cual se pensaría, respecto del desarrollo, que su mejor estilo sería aquel que genere mayor felicidad agregada en una sociedad dada. En esa medida, el desarrollo efectivamente debe orientarse a la producción de la mayor cantidad de riqueza posible, así como a incentivar al mercado y a los agentes económicos a desplegar su máximo potencial productivo<sup>5</sup>.

Es notable que tanto en la postura de Rawls como en la de Nozick prevalece la idea de un sujeto que es libre, racional y razonable, y que es capaz de tomar determinaciones autónomas en el marco de un Estado racional de derecho. Sin embargo, en el caso de Rawls, se trata además de un sujeto capaz de ser solidario y empático con los demás, y por ello está dispuesto a aceptar razonablemente que el Estado construya

mecanismos de compensación de las posiciones en que se encuentran las personas desde su origen, las cuales pueden ser notoriamente desiguales, dadas las condiciones reales del desarrollo en las sociedades en que se nace.

Por su parte, en la postura de Nozick, la persona humana se concibe como un sujeto racional que, en congruencia con esa característica esencial, en todo momento lleva a cabo elecciones maximizando beneficios y reduciendo pérdidas. Se trata de un individuo competitivo, innovador, que hace del egoísmo virtud productiva, y que, en términos generales, da cumplimiento a la premisa liberal clásica relativa a que los "vicios privados" pueden producir bienes públicos.

### *Dos propuestas alternativas*

Frente al liberalismo político de Rawls y el utilitarismo de Nozick, surgieron numerosas revisiones y críticas en prácticamente todos los ámbitos del pensamiento. Entre ellas se destacan aquí tres. La primera de ellas es la crítica de los llamados "comunitaristas", iniciada por Michael Walzer y teniendo a Michael Sandel como uno de sus principales exponentes contemporáneos.

Walzer (1993) presenta tres puntos críticos respecto de la propuesta de Rawls. En el primero de ellos propone construir una idea de "igualdad compleja" frente a la "idea de igualdad simple" que plantea, en su perspectiva, Rawls. En términos generales, se pueden encontrar cinco puntos de discrepancia entre ambos autores: (i) universalismo en Rawls frente a contextualismo en Walzer; (ii) individualismo en el primero frente al comunitarismo en el segundo; (iii) monismo en Rawls frente a pluralismo en Walzer; (iv) enfoque en el problema de los monopolios primarios en Rawls frente a un enfoque prioritario sobre el problema de la dominación en Walzer; y (v) enfoque centrado en los transferentes y receptores de las tareas y los beneficios sociales en el primero frente a una atención prioritaria en los bienes, su disponibilidad y su significado social en Walzer.

---

<sup>5</sup> En esta postura el planteamiento de los "equilibrios paretianos" juegan un papel fundamental.

Además, Walzer critica severamente la idea del "velo de la ignorancia" de Rawls, pues en su concepción de la justicia, solo puede pensarse adecuadamente si se parte de un análisis de los contextos histórico-culturales; de este modo, si en Rawls se plantea elegir criterios de justicia a partir de una situación hipotética de desconocimiento de nuestra realidad sobre el estado de cosas en el mundo, en Walzer el planteamiento es respecto a cuáles serían los elementos constitutivos del bienestar y la justicia, pensado desde la realidad histórica en que se vive. La pregunta sería entonces: ¿qué elegiría una persona como yo, ubicado como lo estoy, compartiendo una cultura y una realidad histórica con otras personas, y con la decisión de seguir compartiéndola en el futuro?, y no ¿qué aceptaríamos independientemente de nuestra posición en el mundo? (Walzer, 1993).

La segunda crítica fuerte que expone Walzer es relativa a que el individualismo rawlseano conduce a la idea de sujetos desarraigados social e históricamente, lo cual es imposible de aceptar. Es decir, pensar en el "velo de la ignorancia" y la posibilidad de un nuevo "contrato social" a partir de individuos abstraídos en su contexto social impide reconocer que las personas tienen identidades y existencias situadas en contextos significantes. En ese sentido, lo que se alerta frente a Rawls es que su idea de la justicia conduce inevitablemente a una postura igualitarista simple, pues reduce la cuestión a cómo trazar para cada uno de los bienes primarios existentes en las sociedades (dinero, autoestima, oportunidades) una especie de "esfera distributiva" con base en principios, agentes distribuidores y procedimientos de distribución previamente acordados con los principios ya dichos.

¿Cómo entiende pues Walzer a una sociedad? A diferencia de Rawls, que entiende a la sociedad en términos generales como un grupo bien ordenado de personas, cree que toda sociedad humana es fundamentalmente una comunidad organizada con criterios de distribución. Siendo así, en esa comunidad distributiva los bienes que son considerados como valiosos se determinan no solo por

criterios estrictos de mercado, sino que las determinaciones en torno a ellos involucran construcciones simbólicas y significantes. Así, habría una pluralidad enorme de bienes que no serían, a pesar de su relevancia histórico-social, reducibles a la categoría de bienes primarios que plantea Rawls. De este modo, para los bienes sociales, que son histórica y socialmente significantes, corresponderían esferas de justicia propias, es decir, cuasiautónomas, que obedecen a criterios de asignación y distribución que se asignan con base en la determinación de agentes responsables de distribuirlos. Esto último tiene consecuencias enormes para la asignación de responsabilidades al Estado y al mercado porque, como lo plantearía más adelante Debra Satz (2015), hay esferas de justicia que no deben poder ser adquiridas por el dinero; o dicho con mayor propiedad, habría esferas de justicia que no deben estar subsumidas a la lógica del mercado. Lo anterior significa que en la perspectiva comunitarista el problema de la distribución injusta no se resuelve solo evitando la monopolización de los bienes primarios, sino evitando la posibilidad de que esos monopolios puedan existir en absoluto. Esto porque puede haber un desplazamiento de los bienes considerados como valiosos y en esa medida ser convertidos en los medios de adquisición incluso de otros bienes primarios, por ejemplo, el carecer de dinero impide el acceso al bien primario de la educación, la salud o la alimentación.

La cuestión de fondo se encuentra entonces en la estructura de dominación existente en una sociedad que se expresa en estructuras políticas, históricas y culturales que legitiman la existencia de criterios de valoración y asignación de significados y apreciación positiva respecto de ciertos bienes. Y eso es lo que se debe quebrar para avanzar hacia la determinación de esferas de justicia que deben salir de la lógica del mercado.

En resumen, puede afirmarse que la propuesta de Walzer ha sido leída, en sus capacidades de "operacionalización", en dos vertientes: la primera, en la determinación de los límites morales del mercado, que llevado

a la esfera de los derechos humanos, se encontrarían a mi juicio en la protección de la dignidad humana; y en segundo, en la estructura fiscal y de tributación de las sociedades, desde la cual es posible generar quiebres efectivos de dominación y formación de estructuras monopólicas sobre bienes primarios que son, en todo caso y por definición, injustas.

### *La crítica de Jürgen Habermas a la propuesta de Rawls*

Uno de los aspectos centrales de la propuesta del liberalismo político de John Rawls se encuentra en su noción de la concepción política de la persona, aspecto clave y articulador del debate en torno a la formación del sujeto político en la modernidad, de acuerdo con Habermas (2011).

En su lectura de Rawls, Habermas destaca que uno de los principales temas que aborda con mayor relevancia el filósofo norteamericano es la reconstrucción del debate en torno al uso público y al uso privado de la razón. La cuestión es relevante porque ese uso se vincula con lo que Habermas denomina "una exigencia implícita" de Rawls de una conducta cívica de los ciudadanos. Ese deber de civilidad es, sin embargo, moral, no legal, e impone la responsabilidad de ser explicado entre unos y otros. Implica, adicionalmente, la disposición de escuchar a los demás y, sobre todo, ecuanimidad en el momento en que debe decidirse cuándo resulta razonable acomodar las propias ideas y posiciones a las de los demás (Habermas, 2006).

Efectivamente, Rawls planteará como una de las mayores bases de su idea del liberalismo político lo que él mismo llama "la concepción política de la persona", es decir, aquello que los ciudadanos plantean de sí y respecto de su comunidad, en tanto personas libres, conscientes y razonables. Rawls identifica los siguientes puntos relevantes en tal caracterización:

1. "Los ciudadanos son libres en la medida en que se conciben a sí mismos como poseedores de capacidad moral para tener

una concepción del bien (lo cual estará en la base igualmente de la idea de una 'sociedad bien ordenada')" (Rawls, 1995, pág. 51).

2. "Asociado a lo anterior, en tanto personas libres, los ciudadanos se reservan el derecho a considerarse a sí mismos como independientes y sin asociación necesaria con alguna posición en particular o los fines últimos que puede perseguir esa posición particular" (Rawls, 1995, pág. 52).
3. Los ciudadanos se perciben a sí mismos como "fuentes autoidentificables de reclamaciones válidas". A esto añade Rawls: "Cuando describimos la manera en que los ciudadanos se perciben a sí mismos como libres, describimos en realidad qué piensan los ciudadanos de sí mismos en una sociedad democrática cuando surgen cuestiones relacionadas con la justicia política" (Rawls, 1995, pág. 54).
4. Por lo anterior, los ciudadanos se asumen capaces de asumir responsabilidad por los fines últimos que persiguen, y esto va a determinar lo que se valora de sus diferentes reclamos (Rawls, 1995).

Todo lo anterior permite que Rawls defina a la sociedad como un sistema justo de cooperación y por ello avanzará hacia la definición de la justicia en tanto equidad, es decir, aquella donde se distribuyen de manera justa las tareas y los beneficios sociales. El liberalismo político será entonces la doctrina no comprehensiva, mediante la cual el carácter de razonabilidad de los ciudadanos permite la resolución ordenada de las disputas y las diferencias.

Concluye sobre estos puntos Rawls:

He dicho que, en la justicia como imparcialidad, la idea fundamental de la sociedad como un sistema justo de cooperación a través de generaciones se desarrolla en conjunción a dos ideas afines: la idea de los ciudadanos considerados como personas libres e iguales y la idea de una sociedad bien ordenada vista como una sociedad efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia [...]. (Rawls, 1995, pág. 56).



Estas y otras ideas de Rawls, como la relativa a las doctrinas comprensivas en cuanto tales y su asociación con pretendidas posiciones metafísicas, así como el tema relativo a los consensos traslapados y el velo de la ignorancia,<sup>6</sup> enfrentan varios límites y problemas, tanto de índole moral como epistemológico, a decir de Habermas, y al señalarlos, planteará su propuesta de la ética del discurso como una alternativa tanto al liberalismo político y la teoría de la democracia en general como a las diferentes tesis de la tradición republicana.

Habermas plantea tres rutas de crítica a las ideas que se han señalado de Rawls. La primera es la relativa a la cuestión denominada como "posición original"; la segunda, relativa al pluralismo y su asociación con la noción del consenso traslapado; y la tercera relativa a la autonomía privada y la autonomía pública de los ciudadanos, que están directamente anclados en los puntos que se destacaron en el segmento anterior.

Habermas critica en primer término que Rawls escinde y sacrifica innecesariamente la pretensión de validez de su teoría, pues esto no implicaría epistemológicamente convertirla en automático en una teoría comprensiva. Esto es relevante porque, según Rawls, la diversidad de posiciones que tienen los ciudadanos, y que posibilitan el pluralismo político, tiene como base el hecho de que las doctrinas comprensivas razonables, religiosas, culturales, filosóficas y morales no son una «mera situación histórica» que podría tener en algún momento un final; por el contrario, afirmaría Rawls, esto es una característica esencial de la cultura pública de la democracia.

Así, el señalamiento de Habermas apunta a que, al plantear su teoría de la justicia y a su liberalismo político como una doctrina no comprensiva, la convierte en una especie de metateoría que se presenta como sumamente endeble, pues no tiene ninguna posibilidad de asidero epistemológico o incluso de validez moral, más allá de la razonabilidad de los

---

<sup>6</sup> Una explicación exhaustiva de estos planteamientos de Rawls se encuentra en Kymlicka (1995).

ciudadanos que están dispuestos a ponerse de acuerdo. Sin embargo, señala Habermas, esto enfrenta la posibilidad de un reduccionismo que, de hecho, podría ser fácilmente tomado como un relativismo insostenible.

Otro yerro que Habermas identifica en la propuesta de Rawls es que, al abandonar la pretensión de validez cognitiva, lleva al filósofo norteamericano a colocar en la base constitutiva del Estado de derecho a los derechos básicos liberales, por encima del principio democrático de legitimación<sup>7</sup>.

Asimismo, hay tres preguntas adicionales planteadas por Habermas: (i) ¿pueden las partes en la posición original representar los intereses preferentes de sus clientes (en un sentido similar al que utilizan los abogados) sobre la base de su egoísmo racional?; (ii) ¿se pueden asimilar los derechos básicos a bienes básicos?; y (iii) ¿garantiza el velo de la ignorancia la imparcialidad del juicio? (Habermas y Rawls, 1998).

Rawls objeta a Habermas que su posición difiere de la suya en tanto que es comprensiva, mientras que la visión de Rawls ha sido concebida como estrictamente política y se limita a ello. Sin embargo, la respuesta no parece ser epistemológicamente satisfactoria y llevaría a una nueva pregunta: ¿cómo podría entonces conciliarse una idea de

---

<sup>7</sup> Habermas va a señalar:

Las reflexiones realizadas hasta aquí muestran que para las partes de la posición original la capacidad de decidir racionalmente no es suficiente para representar los intereses prioritarios de sus clientes ni para entender los derechos (en el sentido de Dworkin) como triunfos que prevalecen sobre todo fin colectivo. ¿Pero por qué se priva entonces a las partes de la razón práctica y se les cubre con un velo de ignorancia? La intuición por la que Rawls se deja dirigir es clara: el papel del imperativo categórico es asumido por un procedimiento aplicado intersubjetivamente por varios participantes e incorporado en condiciones de participación, como la igualdad de las partes, y en las características de la posición, como el velo de ignorancia. En mi opinión, francamente, los beneficios que podía significar este giro intersubjetivista se pierden otra vez precisamente por la privación sistemática de información. Mi tercera pregunta revela la perspectiva desde la que también he planteado las dos anteriores. Pienso que Rawls podría evitar las dificultades relacionadas con la construcción de la posición original si operacionalizara de otro modo el punto de vista moral y liberara de connotaciones sustanciales el concepto procedimental de razón práctica, esto es, si lo desarrollara consecuentemente de modo procedimental. (Habermas y Rawls, 1998, pág. 51).



lo político entendido en los términos de Rawls, y ponerse en operación y diálogo con otro tipo de teorías, sin convertirse ella misma en una posición comprensiva o incluso prescriptiva e ideológicamente cargada?

### Los problemas estructurales de la teoría de la justicia y del liberalismo político de Rawls

De acuerdo con Habermas, habría al menos trece temas a discusión a partir del debate que ha sostenido con Rawls y Apel, en torno a la "ética del discurso" como alternativa a las propuestas de la democracia liberal y de la tradición republicana. Entre esos temas, los más destacados son:

1. Las relaciones entre razón teórica y razón práctica. En este campo hay dos corrientes a las que confronta el autor: el neoaristotelismo y el neokantismo. Le preocupa sobre todo en ese ámbito la reducción que se hace de los marcos de referencia de la reflexión moral, la cual exige una "operación de universalización de las máximas e intereses controvertidos" (Habermas, 2000, pág. 132).
2. Frente a la teoría moral y de la justicia de Rawls, señala una contradicción que a su juicio no está resuelta, relativa a la sustentación del sentido de los mandatos morales a partir de la teoría del contrato, intentando con ello evitar la idea de la "verdad moral" y así evitar la alternativa entre realismo axiológico y subjetivismo axiológico (Habermas, 2000, pág. 143). A pesar de esto, Habermas sostiene que, para aceptar como válidas estas pretensiones de Rawls, o bien se tendría que asumir una teoría de la verdad como correspondencia, o bien, por el contrario, negar que las proposiciones normativas puedan ser verdaderas o falsas en algún sentido. Ante tal paradoja, explicará Habermas, Rawls opta por una solución constructivista para la generación de principios, guiada por la razón, lo cual dejaría igualmente en una posición de completa ambigüedad a su teoría de la justicia.
3. Para Habermas, si la corrección normativa y la validez de un argumento en general es entendido como la relación entre "validez de algo para alguien", entonces no hay licitud en el reducir el sentido contrafáctico de la "aceptabilidad racional" que propone Rawls, y de la comunidad interpretativa de sentido, como se propone en otras teorías.
4. Habermas plantea que Rawls confundió la posibilidad de fundamentar epistémicamente los juicios morales con la cuestión existencial relativa a una forma particular de asumirse como moral, y a partir de ello retorna a la cuestión central de la vinculación que existe entre esa esfera y la del derecho y la teoría de la justicia. Dirá Habermas (2000): "Para los fundamentos en la teoría moral de una teoría filosófica de la justicia es importante realizar de manera correcta la fundamentación normativa del paso de la moral al derecho" (pág. 192).

Habermas plantea entonces que más que hablar de razonabilidad, como lo hace Rawls, deberíamos regresar al concepto de racionalidad, pero entendida más que como mera legitimación del discurso, aunque en el mismo sentido, como algo menos que constitución del poder. Y es que con ello pretende escapar a las pretensiones de legitimación de las teorías liberales de la democracia, donde el sujeto es siempre libre en un contexto contrahecho a las paredes del "mercado de la política", así como a las pretensiones de la tradición republicanista, donde la libertad se considera como constituyente de la soberanía estatal.

La opción que Habermas considera con mayor potencial de esa encrucijada es la de la acción comunicativa guiada por la ética del discurso. Dice al respecto:

El sistema político es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas del espacio público conforman una red ampliamente expandida de sensores que reaccionan ante la presión de los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto y que además estimulan la generación de opiniones de mucha influencia. La opinión pública

transformada en poder comunicativo mediante procedimientos democráticos no puede 'mandar ella misma', sino sólo dirigir el uso del poder administrativo hacia determinados canales. (Habermas, 1999, pág. 244).

Con lo anterior, la propuesta habermasiana apunta a construir un conjunto de fundamentaciones que le den validez a una forma de discurso construida como una relación dialógica en la que sí hay pretensiones de universalidad respecto de los preceptos morales, pero siempre contruidos con base en un conjunto de reglas de discurso que no se construyen de forma idealizada, sino antes bien, reconociendo la compleja estructura jurídico-política de las democracias contemporáneas. De ahí que, reconociendo que la posición de Rawls avanzaba por la ruta correcta, al haber abandonado toda pretensión de validez para su teoría, renunció con ello a la posibilidad de darle un fundamento más allá de las relaciones intersubjetivas que pueden establecerse en una ciudadanía de personas libres e iguales.

Desde esta perspectiva, Habermas le concederá a Rawls el acierto relativo a que una teoría de la justicia y de lo político que pretenda mantenerse neutral frente a la pluralidad de teorías y doctrinas comprensivas tiene que ser necesariamente política y no metafísica, en el sentido en que Rawls utiliza esos términos. Sin embargo, de lo anterior no se sigue que una teoría política pueda moverse completa y exclusivamente en el campo de lo político (Habermas y Rawls, 1998).

Por lo anterior, planteará el filósofo alemán, es preciso distinguir con toda claridad los ámbitos que construye Rawls para separar a lo razonable respecto de lo verdadero. Y es que, sostendrá, no puede esperarse de los ciudadanos ningún tipo de consenso traslapado, como lo supone Rawls, a menos que estén dispuestos a adoptar puntos de vista morales independientes de las perspectivas de las distintas concepciones del mundo que cada cual tiene ya de manera previa al entrecruzamiento de opiniones y eventuales consensos.

Según la perspectiva de Habermas, Rawls titubea al subordinar la razón práctica a la moral de las concepciones del mundo, lo cual le es exigido, en el marco de su propia teoría, por la deriva kantiana que tomó al construir la propuesta del consenso traslapado, lo que lo condujo a un callejón sin salida, pues debilita con esa idea la pretensión de razón relacionada con la idea de la justicia, tanto de Kant como de la suya propia.

En esa lógica, Habermas señalará que otro de los problemas de la "Teoría de la justicia" y de "Liberalismo político" es que, en su concepción del uso público de la razón, que replantea a partir de Kant, no cabe la posibilidad de una tercera posibilidad de lo razonable, más allá del observador y del participante. Dice al respecto:

Ante todo, me gustaría saber si Rawls puede explicar la formación de semejante consenso entrecruzado sin referirse implícitamente a una tal 'tercera' perspectiva a partir de la cual 'nosotros', los ciudadanos, deliberamos colectiva y públicamente para saber lo que es en igual medida interés de cada cual. (Habermas y Rawls, 1998, pág. 162).

De acuerdo con Habermas, a pesar de los enormes esfuerzos que realizó Rawls pasando de "Teoría de la justicia", donde se apega más a las visiones kantianas, a "Liberalismo político", donde asume «en serio» el tema y el reto del pluralismo político, no resuelve la tensión entre la razonabilidad de las concepciones políticas aceptables para los ciudadanos en una comunidad política determinada, y la «verdad» que los ciudadanos, siempre libres e iguales, atribuyen a las concepciones que generan desde sus cosmovisiones. El filósofo lo dice como sigue:

La 'teoría de la justicia' pretendía ser válida en nombre de la razón práctica; no se remitía a la afirmación de parte de las concepciones del mundo razonables. En el transcurso del tiempo, Rawls, se aperció de que no tanto el contenido, como la disposición de la teoría, no daba cuenta satisfactoriamente del hecho del pluralismo. (Habermas y Rawls, 1998, pág. 172).

Desde esta perspectiva, lo que Habermas intenta evitar es la caída en una especie de "paternalismo filosófico", para lo cual propone avanzar hacia una teoría que se limite a clarificar las implicaciones de la institucionalización jurídica de procedimientos de autolegislación democrática, y que no prejuzga los resultados que serían responsabilidad de los propios ciudadanos. Así, dirá:

Una razón práctica que se encarne en procesos no contenidos, no desempeña ella misma entonces ningún papel paternalista cuando se le restituye una autoridad posmetafísica, independiente de concepciones del mundo. Para este enfoque, que es el que yo favorezco, se encuentra Rawls algún punto de apoyo. (Habermas y Rawls, 1998, pág. 174).

Lo que Habermas señala es que todas las teorías que de un modo u otro se apoyan en Kant aciertan en su pretensión de ser neutrales frente a las concepciones del mundo; sin embargo, esa pretendida neutralidad solo se da en el sentido ético, pero no implican evidentemente neutralidad filosófica; de esta forma, el intento de dar una fundamentación de validez al liberalismo político y replantear varios temas cruciales de la teoría de la justicia mostró que Rawls no puede evitar las controversias filosóficas y, en ellas, eludir las cuestiones relativas a la fundamentación y la validez epistemológica de su propuesta.

### *La emergencia revolucionaria de los feminismos*

Susan Moller Okin, Nancy Fraser, Martha Nussbaum y otras autoras realizarán una crítica de enorme relevancia a la teoría de Rawls argumentando sobre todo que al haber considerado a la familia como una de las estructuras sociales básicas para la construcción de un nuevo "contrato social", en los términos ya planteados, retomó la figura y estructura de la "familia tradicional".

En efecto, la idea de la igualdad que se encuentra en *A Theory of Justice* no avanza hacia la consideración del feminismo y de la igualdad

entre mujeres y hombres como la base de una nueva forma de justicia como equidad. Los defensores de Rawls argumentarían al respecto que, para él, los feminismos entrarían en la categoría de "doctrinas comprensivas", y que en esa medida participarían del juego de los consensos traslapados y de la discusión pública en torno a cómo construir, por ejemplo, una sociedad democrática de cargos públicos abiertos, por citar solo uno de los casos más notables.

A pesar de lo anterior, autoras como Moller Okin en su texto "Justicia, género y familia" planteara que la mayoría de las teorías de la justicia se han abordado aún desde la perspectiva masculina y han obviado en su estructura interna la desigualdad persistente en la asignación simbólica y material de los roles de género, amén de la prácticamente ausencia total de consideración a la pluralidad y diversidad sexogenérica, la cual es distinta e independiente de la pluralidad política o cultural que existe en nuestras sociedades.

Desde esta perspectiva, Moller Okin señala que, en las teorías de Rawls, Walzer, Nozick, Macintyre y otros, se concibe a la institución familiar como estructuralmente justa; por lo que sus propuestas deben ser releídas y reformuladas en clave feminista, para develar así las desigualdades históricas, simbólicas y culturales que persisten entre mujeres y hombres.

De este modo, lo más relevante que debe ser incorporado a la discusión sobre cómo construir sociedades justas es la idea de que desde las familias deben construirse auténticas escuelas o pedagogías de la igualdad, ya no solo desde el enfoque de las capacidades y oportunidades, sino, ante todo la igualdad en un sentido radical, considerando la ruptura de los estereotipos de género en tanto estructuras de dominación que subyacen a los mecanismos de distribución con base en los cuales, los agentes distribuidores asignan determinados bienes en determinados momentos y en determinados contextos, de forma diferenciada en razón del sexo de las personas.

Lo que alerta Moller Okin es que, además de las desigualdades que persisten en las sociedades contemporáneas, como el acceso a determinadas formaciones y carreras, pago desigual por trabajo igual, acceso a espacios de representación, entre otros, se dan fenómenos como la feminización de la pobreza.

La principal tesis que puede entonces rescatarse de la obra de Moller Okin es precisamente que en la medida en que prevalezcan las estructuras de desigualdad de género al interior de las familias será más o menos posible construir o garantizar condiciones de igualdad en otras "esferas de la justicia", como lo son el mundo económico y del trabajo, la representación política, la participación social, la producción artística y cultural, etcétera.

Otro punto para destacar en la obra de esta y otras autoras es el posible choque, inadvertido por la mayoría de los teóricos de la justicia, entre el multiculturalismo y el feminismo. En este punto, el argumento central es que los derechos de grupo no pueden asumirse como justificación para subsumir, negar o limitar los derechos individuales. Por ejemplo, la defensa cultural no puede ser esgrimida para legitimar o buscar perpetuar las desigualdades entre mujeres y hombres. Los ejemplos más notables que esgrime la autora se refieren a prácticas como la "poligamia legítima" y exclusiva de varones en ciertas culturas y comunidades, o la obligación exclusiva de mujeres de llevar cierta vestimenta o elementos de identidad que vulneran sus derechos, como el uso del burka.

En un sentido diferente, Nancy Fraser añadirá, en su obra "Iustitia Interrupta", una ruta crítica que se coloca del lado de la crítica habermasiana; es decir, propone la construcción de una teoría del discurso que permita mostrar los mecanismos sociales de creación de significados y, con ello, de asignaciones que pueden ser más o menos injustas, pero que en la mayoría de los casos deriva en la acentuación de las desigualdades que persisten entre mujeres y hombres. De este modo, en la obra citada, la autora se planteará:

¿Qué puede aportar una teoría del discurso al feminismo? Y, por lo tanto, ¿qué buscan las feministas en una teoría del discurso? Sugiero que una concepción del discurso puede ayudarnos a entender al menos cuatro cosas, todas ellas relacionadas entre sí. En primer lugar, puede ayudarnos a entender cómo se construyen las identidades sociales de las personas y cómo se modifican con el transcurso del tiempo. En segundo lugar, puede ayudarnos a entender cómo, bajo condiciones de desigualdad, se forman y desintegran los grupos sociales, entendidos como agentes colectivos. En tercer lugar, una concepción del discurso puede aclarar la manera como se asegura y se controvierte la hegemonía cultural de los grupos dominantes dentro de la sociedad. En cuarto y último lugar, puede dar luz sobre los proyectos de cambio social emancipatorios y sobre la práctica política [...]. (Fraser, 1997, pág. 202).

Partiendo de lo anterior, Fraser identificará dos corrientes de pensamiento que, deliberadamente, o incluso involuntariamente, impiden avanzar hacia nuevas lógicas y estructuras del desarrollo que establezcan nuevos patrones de justicia, comenzando con cuestiones urgentes, por ejemplo, la erradicación de la pobreza. Así, por ejemplo, señala que tanto las posturas liberales como conservadoras se han visto atrapadas en dos lógicas discursivas.

A la primera de ellas le denomina como "la retórica de la indigencia y de la cultura de la pobreza". En esta construcción discursiva, ya bien se responsabiliza a la víctima de la desigualdad y la pobreza de su condición. A esta posición subyace, según Fraser, el prejuicio de que los pobres y las personas dependientes carecen de algo más que de dinero, y que esos «defectos» pueden ir desde ámbitos como la biología, la psicología, la crianza o hasta los malos efectos de vivir en determinados territorios. En ese sentido, estos elementos pueden ser considerados tanto como causa, como efecto, o como ambos, de las desigualdades y de la pobreza.

La segunda corriente que identifica Fraser es la que proviene de las corrientes neoclásicas del pensamiento económico. En ellas se supone la

existencia de “un hombre económico racional” que está atrapado en la disyuntiva de elegir entre el bienestar o el trabajo. En esta forma de discursividad hay dos bandos: el liberal y el conservador, pero en ambos casos el problema central se encuentra en el diseño de «los incentivos»; es decir, esta postura podría traducirse en el mundo de la vida cotidiana y el diseño y operación de programas sociales en preguntas como: ¿las estrategias de transferencias de ingresos incentivan o desalientan el embarazo adolescente?, ¿incentivan la matriculación o la deserción escolar?, ¿incrementan la probabilidad de mayor número de hijos o promueven la práctica de sexualidades responsables?

En estas y otras escuelas, incluso algunas que se han presentado como de pensamiento progresista, permanece la idea fuerte de la dependencia del sujeto respecto de las estructuras institucionales y gubernamentales, lo cual se traduce en términos radicales en un rasgo del individuo, enmascarando nuevamente el carácter estructural de las desigualdades que, en buena medida, son relativas a las asignaciones simbólicas y significantes de los roles de género.

Como se observa, la crítica y perspectiva feminista ha planteado elementos críticos que no pueden ni deben ser obviados de la discusión contemporánea en torno a cómo puede caracterizarse, a partir de todos estos elementos, un estilo de desarrollo deseable para nuestras sociedades.

Si esto es así, aun cuando no lo plantean las autoras mencionadas, la perspectiva faltante en la crítica a las teorías de la justicia es la relativa a los derechos de la niñez, pues si algo muestran los diagnósticos contemporáneos, sobre todo a partir de la aprobación de la “Convención de los Derechos de la Niña y el Niño”, es que es esta población la más empobrecida y la más vulnerable a los efectos perniciosos de los estilos de desarrollo que han estado vigentes al menos a partir de la llamada Revolución Industrial y hasta nuestros días.

### *La realidad antropocénica*

Es sabido que en el año 2000 Paul Krutzen popularizó el término de “antropoceno” para referirse literalmente a una nueva era geológica, caracterizada por la intervención humana en los ecosistemas terrestres y sus efectos en fenómenos tan graves como el cambio climático y, particularmente, la extinción masiva de especies a ritmos no vistos sino en los periodos de megaprocesos de pérdida de la biodiversidad y transformaciones geológicas de gran escala, o bien como resultado de fenómenos externos, como la caída del meteorito en la península de Yucatán hace alrededor de 65 millones de años.

Más allá de la disputa en torno a la validez conceptual y científica del término (se han propuesto otros, como el de “capitaloceno”), lo cierto es que pone de relieve uno de los mayores problemas que enfrentan las teorías del desarrollo en lo relativo a los posibles límites del crecimiento económico.

En el conocido Informe del Club de Roma, “Los límites del crecimiento”, redactado a finales de la década de 1960, se planteaba que, de continuar las tendencias registradas hasta ese momento, los límites del crecimiento económico en el mundo se alcanzarían en un periodo máximo de 100 años. Este planteamiento añadía que, dadas las condiciones del desarrollo, podría establecerse un esquema de crecimiento que garantizara las necesidades básicas de las personas, así como condiciones para el desarrollo del potencial humano de cada una de las personas en la tierra, sin comprometer la viabilidad ecológica del planeta.

Desde entonces y hasta la fecha se ha planteado en diferentes teorías y propuestas ya no solo mantener tasas de crecimiento cero, sino incluso ir hacia procesos de decrecimiento, con el propósito de reducir la explotación intensiva de recursos naturales y reestablecer el equilibrio ecosistémico.

Frente a este informe, tanto los hallazgos realizados en la década de 1980, por el equipo de investigación sobre el daño a la capa de ozono de nuestro planeta, como más



adelante los estudios y hallazgos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas, obligan a replantear las ideas del llamado Club de Roma, y de preguntarse seriamente cuáles son las posibilidades de construir un nuevo estilo de desarrollo que, sin dejar de crecer, permita distribuir mejor y garantizar condiciones de dignidad para todos los habitantes de la tierra, como se ha insistido a lo largo de este texto.

### El efecto *Laudato si'*

En 2015, el papa Francisco presentó uno de los textos más influyentes en materia ecológica, escrito fuera de los círculos académicos y políticos tradicionales. La encíclica *Laudato si'* recuperó una de las tradiciones más poderosas del pensamiento social de la Iglesia Católica: la visión franciscana de la naturaleza y la relación ontológica de la humanidad con la tierra.

Los primeros dos puntos del texto resultan conmovedores:

1. «LAUDATO SI', mi' Signore» – «Alabado seas, mi Señor», cantaba san Francisco de Asís. En ese hermoso cántico nos recordaba que nuestra casa común es también como una hermana, con la cual compartimos la existencia, y como una madre bella que nos acoge entre sus brazos: «Alabado seas, mi Señor, por la hermana nuestra madre tierra, la cual nos sustenta, y gobierna y produce diversos frutos con coloridas flores y hierba» 2. Esta hermana clama por el daño que le provocamos a causa del uso irresponsable y del abuso de los bienes que Dios ha puesto en ella. Hemos crecido pensando que éramos sus propietarios y dominadores, autorizados a expoliarla. La violencia que hay en el corazón humano, herido por el pecado, también se manifiesta en los síntomas de enfermedad que advertimos en el suelo, en el agua, en el aire y en los seres vivientes. Por eso, entre los pobres más abandonados y maltratados, está nuestra oprimida y devastada tierra, que «gime y sufre dolores de parto» (Rm 8,22). Olvidamos que nosotros mismos somos tierra (cf. Gn 2,7). Nuestro propio cuerpo está constituido por los elementos del planeta, su aire es el que nos da el aliento y su agua nos vivifica y restaura. Nada

de este mundo nos resulta indiferente. (Papa Francisco I, 2015).

La tesis de este texto permitiría ubicarlo en las formas de hablar sublimes, como las denominaría el filósofo Eduardo Nicol, y en ese tenor es imposible sustraerse de una posible vinculación a la crítica que plantea Marchal Berman, en su gran libro "Todo lo sólido se desvanece en el aire", donde sintetiza la figura de lo que llama "el Fausto desarrollista", que todo devasta y todo consume en aras de saberlo todo.

Hay en todo ello un llamado a pensar en las raíces éticas y espirituales que se vinculan a los dilemas ambientales, los cuales, como se puede intuir por todo lo aquí planteado, no son independientes de las relaciones económicas y del poder, que se instituyen desde formas específicas de dominación y de poderosos discursos de legitimación de esos modos y formas de dominación.

Quizá uno de los mensajes más poderosos de este texto está en su punto número trece: podemos construir un nuevo esquema de desarrollo sostenible e integral porque sabemos que podemos cambiar. Y en la misma tesis, el contenido del punto catorce, en el cual se plantea la construcción de un diálogo sobre el modo en que se está cimentando (quizá valdría decir, destruyendo) el futuro.

Los puntos IV y V de la Encíclica invitan, además, a pensar en dos de las dimensiones que son urgentes en medio de la discusión sobre la cuestión climática: el deterioro de la calidad de vida humana y la "degradación social", así como la inequidad planetaria, ante la que se plantea una severa crítica a las tendencias de lo que en el texto se denomina como "el modelo distributivo actual".



## *El desarrollo y la ideología del progreso*<sup>8</sup>

Uno de los temas que exponen desde perspectivas como la teoría crítica, respecto de las teorías del desarrollo, sus límites y posibilidades, es la vinculación del concepto del desarrollo con la idea del progreso.<sup>9</sup> Esta vinculación ha llevado a la mayoría de las autoras y los autores que investigan sobre el tema, que el desarrollo es un proceso tanto permanente como siempre inacabado. Y a partir de ahí suele asumirse que, a mayor desarrollo, mayor progreso de las sociedades.

Esta idea ha recibido, a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, severos cuestionamientos que van desde la crítica de Walter Benjamin a la ideología del progreso, las tesis sobre la "Economía General" que plantea el filósofo Georges Bataille, hasta la crítica planteada por Iván Illich en torno a lo que llamaría "el progreso improductivo".

Para ilustrar esta vertiente crítica de las ideas del desarrollo y el progreso, retomo en primer término las Tesis de Filosofía de la Historia de Benjamin. De acuerdo con la introducción que escribió Bolívar Echeverría a ese conjunto de tesis, se trata de una especie de «carta» escrita por Benjamin para su amigo Bertolt Brecht; es decir, es un texto de un gran crítico de la cultura, que imaginó como lector a uno de los más importantes poetas del siglo XX. Desde esa perspectiva, antes que un texto pensado desde la sistematización teórica, se fundamenta en la reflexión materialista en torno a los problemas de la filosofía de la historia, que Benjamin desarrolló profusamente en múltiples textos.

---

8 Es importante decir que los autores que se mencionan en este apartado se oponen a la vinculación de las ideas del desarrollo y del progreso, en tanto que las conciben como parte de una ideología que deviene en mera racionalidad económico-instrumental. Sin embargo, no se opondrían, por ejemplo, a la idea de que los bienes disponibles se distribuyan con criterios de justicia y equidad, sobre todo aquellos bienes que en el marco de la ideología capitalista no son considerados como valiosos, más allá de la mera base material que da sustento a la vida y la posibilidad de transitarla en condiciones de dignidad.

9 El sociólogo Robert Nisbet escribió un libro por demás profundo, titulado precisamente "Historia de la idea del progreso". Se encuentra editado en español por la editorial Gedisa.

De este modo, lo primero que es importante destacar es el compromiso de quien piensa a la historia y a su filosofía, con las víctimas de esa historia, pero también de la filosofía que la pensó, sistematizó y, de alguna manera, moldeó.

Dice en su tesis sexta: "Articular históricamente el pasado no significa conocerlo 'tal como verdaderamente fue'. Significa apoderarse del recuerdo tal como éste relumbra en un instante de peligro" (Benjamin, 2008, pág. 40). El peligro no es otro, aclara el autor, sino entregarse a los intereses de la clase dominante. Por ello añade más adelante en su texto:

Encender en el pasado la chispa de la esperanza es un don que sólo se encuentra en aquel historiador que está compenetrado con esto: tampoco los muertos estarán a salvo del enemigo, si éste vence. Y este enemigo no ha dejado de vencer. (Benjamin, 2008, pág. 40).

La importancia de la recuperación del pasado, en el sentido que se presenta en esas palabras, implica desde ya una "revuelta" frente a la idea lineal del tiempo que nos proyectaría irremediamente hacia un futuro promisorio. Ese que, justamente desde vanguardias como el futurismo, hace alarde de la violencia, la guerra como «higiene del mundo», la velocidad, la pasión por la técnica, la ciencia y el concepto, el odio hacia, por ejemplo, las mujeres<sup>10</sup> y la violencia como norma.

Benjamin marca por ello un alto necesario y convoca a voltear la mirada hacia los oprimidos, cuya realidad nos enseña ante todo que el "estado de excepción" de su época, marcado por la emergencia de los fascismos y la manipulación cínica de la historia a su favor, se había convertido en regla, tal como ahora ocurre con el estado excepcional que significarían el hambre, la enfermedad y la muerte, todas evitables en medio de un contexto de capacidades médicas y económicas inéditas.

---

10 Explícitamente así lo hace el Manifiesto futurista de Marinetti (1909).

Todo esto ocurre bajo la ideología del progreso y sus consecuencias y extensiones en las diferentes teorías del desarrollo a las que da origen o contribuye a fundamentar. Pero frente a ellas, Benjamin nos propone pensar en el cuadro de Paul Klee, *Angelus Novus*. De él nos dice:

El ángel de la historia debe tener ese aspecto. Su rostro está vuelto hacia el pasado. En lo que para nosotros aparece como una cadena de acontecimientos, él ve una catástrofe única, que arroja a sus pies ruina sobre ruina, amontonándolas sin cesar. El ángel quisiera detenerse, despertar a los muertos y recomponer lo destruido. Pero un huracán sopla desde el paraíso y se arremolina en sus alas, y es tan fuerte que el ángel ya no puede plegarlas. Este huracán lo arrastra irresistiblemente hacia el futuro, al cual vuelve las espaldas, mientras el cúmulo de ruinas crece ante él hasta el cielo. Este huracán es lo que nosotros llamamos progreso. (Benjamin, 2008, pp. 44-45)

Por su parte, Georges Bataille propone, en su texto "La parte maldita", una de las tesis más audaces y retadoras para la visión economicista del mundo y la realidad. En términos generales, puede extraerse de ese texto que la economía, como disciplina que intenta explicar los procesos de generación, distribución y consumo de bienes y de la riqueza, ha partido de un supuesto equívoco: que los bienes son limitados y que las necesidades son crecientes. Es decir, desde la perspectiva de este autor, la idea de que vivimos en un mundo marcado por la escasez y la insuficiencia de recursos para darle a todos una vida digna es equívoca. Todo organismo (y la economía puede pensarse efectivamente como uno) produce más energía y materia de la que consume, afirma Bataille (1987). Y siendo así, por analogía, la economía, en toda civilización que ha llegado a ciertos niveles de capacidad científica y tecnológica, ha generado siempre excedentes. La cuestión entonces se debería centrar en cómo se distribuyen (o se acumulan) esos excedentes.

Los aztecas y otras culturas del pasado, por ejemplo, construían pirámides con base en trabajo literalmente esclavo y capaz de producir

mucho más allá de lo necesario para vivir y satisfacer las necesidades elementales. En ese caso, el consumo era de tipo simbólico y se orientaba desde una perspectiva de economía sacrificial. Pero en nuestros días, no debe dejarse de lado el hecho de que el excedente lo destinamos a cuestiones como llegar a la Luna o ahora a Marte; y en los peores casos, en acciones por demás absurdas y tendientes a la locura, si se piensa que su consecuencia última sería la aniquilación de buena parte de la vida como la conocemos, y el fin de nuestra civilización, como es el caso de la producción abominablemente masiva de bombas atómicas.

El mundo produce más alimentos de los que se requieren para que toda la población mundial consuma al menos dos mil calorías per cápita al día, y existe dinero suficiente, así como las capacidades técnicas y científicas para aliviar la mayoría de los males que aquejan al planeta. Lo visto con la reciente pandemia de la COVID-19 difícilmente deja lugar a dudas sobre esta cuestión. De tal forma que, en un sentido amplio, la pregunta que puede retomarse de Bataille es cómo construir una nueva ética de consumo, a escala planetaria, que, sin renunciar al desarrollo científico y tecnológico y los posibles efectos de crecimiento económico continuo, sea compatible con la protección de los ecosistemas, la biodiversidad, y, sobre todo, con la posibilidad de contribuir a la existencia de sociedades de solidaridad y cooperación.

Desde una perspectiva teórica distinta pero coincidente en el diagnóstico, es posible pensar en Iván Illich y su crítica al progreso, que apela a la historicidad y la materialidad palpable de la miseria, la pobreza y el sufrimiento humanos, todos ellos producidos no por la inclemencia de la naturaleza o un medio hostil ante el cual sería imposible defenderse de forma apropiada, sino antes bien por los males infligidos por seres humanos (agrupados en las élites económicas y políticas) frente a otros seres humanos (la mayoría desposeída del planeta). Sostiene Illich:

La mayor parte de la miseria provocada por el hombre es ahora un subproducto de las instituciones que originalmente se

diseñaron para dar protección al hombre común en su lucha contra las inclemencias del medio ambiente y ahora contra la desenfrenada injusticia infligida por la élite. La fuente principal del dolor, incapacidad y muerte es ahora —aunque ni intencional— el hostigamiento dirigido. Las dolencias, el desamparo y la injusticia que prevalecen son las consecuencias de las estrategias del progreso. (Illich, 2006, pág. 168).

Lo radical de estas perspectivas lleva, de acuerdo con varios de sus lectores y críticos, a «callejones sin salida» porque han sido interpretadas como miradas ya bien «apocalípticas», que niegan radicalmente toda posibilidad de progreso humano, o bien, desde miradas más amables, como planteamientos que paralizan la posibilidad de acción institucional; es decir, son vistas como críticas que resultan imposibles de ser traducidas a un ejercicio de reforma o transformación operativa del mundo institucional.

Pero eso no es así. Desde luego que serían paralizantes de un Estado y sus entramados jurídicos e institucionales, si lo que se pretendiera fuese mantener el rumbo y estado de cosas, «matizando» o «mejorando» lo ya existente. Se trataría de intentos de “humanización” del estatus vigente, dejando intacta la lógica interior que les ordena y que nos ha conducido a donde ahora nos encontramos: la materialización de la catástrofe profetizada por Benjamin.

### **Hacia una caracterización de un nuevo estilo de desarrollo**

¿Qué puede extraerse como conclusión de todo lo aquí expuesto? En primer lugar, que es necesario recuperar la centralidad del debate en torno al desarrollo como estrategia y proceso que permita garantizar de la manera más amplia el conjunto de derechos humanos que están reconocidos en prácticamente todos los Estados donde existen condiciones mínimas de democracia y libertades.

Lo anterior reconociendo que las rutas que se han transitado hasta ahora, y el conjunto de promesas que se han planteado en las diferentes perspectivas teóricas que de alguna manera se han materializado en políticas y programas de gobierno, han resultado, por decirlo de forma amable, fatalmente incumplidas. Y aquí el término relativo a la fatalidad no es trivial pues, en efecto, los resultados del fracaso se cuentan en muertes evitables por doquier.

Considerando las diferentes propuestas y debates que se han resumido aquí, la cuestión que sigue plantear es si existe alguna alternativa viable en el horizonte contemporáneo para construir una ruta transitable para garantizar bienestar generalizado y, si es así, cuál sería y en qué características se expresaría, en tanto estilo de desarrollo a implementarse en el contexto mundial de la tercera década del siglo XXI.

Avanzar hacia la construcción de las respuestas necesarias implicaría entonces un primer ejercicio de imaginación respecto de cuáles son los elementos y características que definirían a un estilo o un curso de desarrollo deseable para nuestros días, considerando los yerros y los aciertos que se han dado en las últimas cinco décadas y al mismo tiempo, tomando como referencia los desarrollos teóricos y las alertas que desde la filosofía y la tradición de las humanidades se han planteado al respecto. En esa lógica, se plantean, a partir de lo aquí presentado, los elementos que podrían considerarse para tal propósito:

1. Sería necesaria la construcción o la articulación de una teoría de la justicia que avance hacia la recuperación de pretensiones de validez epistemológica, a la par que responda a los dilemas éticos contemporáneos en torno a cómo generar sociedades de bienestar sustentadas en procesos de distribución que apunten hacia la garantía del derecho universal a la igualdad, formal y sustantiva entre todos los seres humanos. Esta posible nueva teoría de la justicia podría nutrirse, además,

a partir de la estructura convencional<sup>11</sup> de las Naciones Unidas de los últimos 30 años, en la cual se sintetizan y expresan tanto mandatos éticos como compromisos realizables en todos los Estados parte del organismo. En efecto, a diferencia de lo planteado por las teorías de la justicia de las décadas de 1970 y 1980, una nueva propuesta podría emerger, desplazando el debate en torno a cómo y con qué ritmo puede garantizarse el acceso a ciertos bienes y servicios, desde la perspectiva de las necesidades humanas, a una nueva lógica que, recuperando la tradición moderno-ilustrada, avance desde las éticas del discurso hacia la integración categorial relativa a las personas como sujetos plenos de derechos. Un planteamiento así salvaría la cuestión del relativismo ético y permitiría avanzar desde lo ya reconocido por los Estados nacionales ante la comunidad internacional y los diferentes organismos y estructuras pos y supra nacionales que existen en todo el orbe.

2. Dadas las condiciones del desarrollo científico y tecnológico en que nos encontramos, es posible eliminar la barrera o los límites que se habían planteado a las posibilidades de continuar creciendo. La pregunta de fondo sería antes bien: ¿crecer cómo y para qué? Es decir, hay suficiente literatura para plantear nuevas rutas de crecimiento económico sostenido, a partir de una transición energético-ambiental de escala planetaria, que permita modificar radicalmente las tendencias relativas a nuestra huella de carbón, incidencia en el cambio climático y el calentamiento global, y en lo que respecta a la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas. La cuestión parece ser no qué tanto podemos crecer, sino cómo hacer que todos nos beneficiemos de ese proceso de crecimiento.
3. Asociado a lo anterior, se encuentra la cuestión relativa a la dimensión y asignación

---

11 Me refiero al amplio sistema de tratados, convenciones y programas consensados al interior del sistema de las Naciones Unidas.

de potestades y responsabilidades al Estado y al mercado. Las lecciones históricas en ese sentido apuntan, sobre todo ante la coyuntura reciente de la pandemia de la COVID-19, a que es solo a través de la intervención del Estado y sus capacidades de regulación como pueden generarse lógicas de equidad e igualdad en la distribución de bienes y recursos. Lo que se vivió en medio de la pandemia fue una distribución injusta de vacunas entre los países, la cual se reprodujo en su interior, siendo nuevamente los más afectados los pobres y los excluidos de siempre. En esa tesitura, un nuevo curso de desarrollo deseable implicaría abordar la cuestión de una nueva fiscalidad, tanto global como al interior de las naciones. Lo primero para poner freno a los groseros procesos de acumulación de riqueza a nivel planetario, pero también para enfrentar las amenazas que representan los distintos tráfico ilícitos y las estrategias del crimen organizado transnacional, que, sin duda, genera enormes distorsiones y riesgos para la economía y las finanzas internacionales.<sup>12</sup> Es por lo tanto deseable avanzar hacia la "moralización" del mercado, pensando desde una nueva ética del consumo,<sup>13</sup> articulada y promovida con un enfoque de responsabilidad ecológica y de distribución equitativa y solidaria a partir de una fiscalidad progresiva y más justa, que permita, como lo ha planteado también la CEPAL (2010), "igualar para crecer, y crecer para igualar" (pág. 235).

4. El "Informe Regional del Desarrollo Humano 2021" alerta en el mismo sentido, respecto de la perniciosa influencia que tienen las poderosas corporaciones empresariales en la región de América Latina (lo cual no sería difícilmente generalizable a lo que ocurre en el mundo), en la determinación

---

12 Piketty, Ocampo, Sepúlveda y otros han avanzado en ese sentido al plantear la necesidad de una nueva fiscalidad para la igualdad y con perspectiva de género. Véase: <https://www.icrict.com/>

13 Véase el gran texto de la filósofa Adela Cortina: "Por una ética del consumo. La ciudadanía del consumidor en un mundo global".

de los contenidos de los marcos jurídicos y regulatorios regionales y de los propios países, en su beneficio particular. Casos ejemplares se tendrían, por ejemplo, más allá de lo planteado en el informe, en la estructura de las patentes médicas y científicas que como ya se vio en la pandemia, pueden llevar a lógicas abusivas y francamente depredadoras que, como resultado, comprometen la salud y la vida de millones de seres humanos. Lo mismo ocurre en el caso del etiquetado y regulación de la industria alimentaria, asunto clave no solo para la erradicación del hambre, sino también para frenar las otras epidemias, fundamentalmente las de la obesidad, sobrepeso, enfermedades del corazón y la diabetes mellitus, que todos los años cobran la vida literalmente de millones de seres humanos. Un nuevo estilo de desarrollo debería tener entonces como supuesto la existencia de Estados con la capacidad de decidir de manera justa las estructuras jurídicas que regulan su vida pública, poniendo siempre por delante la defensa y garantía más amplia de los derechos humanos.

5. Un nuevo estilo de desarrollo deseable sería aquel donde las esferas de justicia son capaces de traducirse en estrategias progresivas diseñadas para saldar deudas ancestrales producidas por estructuras ya intolerables de desigualdad y exclusión social. Entre esas prioridades, deberían establecerse, por ejemplo, la horizontalización de la perspectiva de género; la incorporación del "Principio del interés superior de la niñez" en su triple dimensión: como criterio normativo e interpretativo; como principio de actuación pública; y como derecho subjetivo de cada niña, niño y adolescente en el planeta. Esta característica de un nuevo estilo de desarrollo debería entonces asumir nuevos "imperativos categóricos", como el relativo a que ninguna niña o niño puede quedarse atrás en los procesos del desarrollo.
6. Un nuevo estilo de desarrollo debe recuperar no solo el objetivo de crecer con criterios de sostenibilidad, sino de trazar nuevas rutas para la erradicación de la pobreza. Esto implicaría el reconocimiento global de, por ejemplo, el derecho de todo ser humano a vivir sin hambre y a no ser pobre. Ya hay avances más que notables en la materia a partir del reconocimiento del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, y del derecho al trabajo digno. Sin embargo, lo que no ha ocurrido es que ambos se cumplan, y ello tiene origen, como lo alertaba con claridad Illich, en el propio estilo de desarrollo, y en las estructuras jurídicas e institucionales desde las que se ha implementado en beneficio de muy pocos en todo el orbe. Una nueva era del trabajo sería posible si se enfoca para la realización plena de las vocaciones y proyectos autónomos de vida (la garantía de la libertad de agencia, si se piensa desde la teoría del desarrollo humano), antes que para garantizar la estabilidad de las variables de una economía que en toda la modernidad ha sido incapaz de garantizar inclusión y justicia económica de forma universal.
7. Uno de los supuestos centrales, irrenunciables a cualquier estilo de desarrollo que pueda presentarse como deseable, es la existencia no solo de regímenes, sino de una auténtica cultura democrática dirigida a la garantía del pluralismo político, las libertades y, ante todo, la realización universal de los derechos humanos. El mundo enfrenta hoy la amenaza del retorno de los autoritarismos y de nuevas formas de fascismo, que solo pueden ser contenidas y nulificadas en el marco de una arraigada cultura de derechos humanos, donde la prioridad de cada persona sea la defensa y exigencia de sus derechos y libertades, pero simultáneamente, los de todos los demás, sin dilaciones y sin excepciones. En este punto deben considerarse, por ejemplo, las objeciones a teorías como las de Rawls, en el sentido de que debemos ser capaces de, como lo plantearía Habermas,





rechazar tajantemente los relativismos extremos que dejan abierta la posibilidad del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, que bajo el amparo del argumento de la diversidad y la identidad cultural se presentan como igualmente válidos al momento de la interacción política y social.

8. Un estilo de desarrollo deseable debe tener, por último, anclajes en sistemas de seguridad pública y ciudadana, procuración e impartición de justicia, que permitan una vida cívica integral. Es decir, una vida sustentada en una cultura de paz, solidaridad y respeto mutuo entre todos los seres humanos. En todo el mundo, en las últimas décadas, se han vivido episodios traumáticos de asesinatos masivos, y en vastas regiones, los problemas de inseguridad se han vuelto, además de crónicos, estructurales y, algunos argumentan, hasta sistémicos. Desde esta perspectiva, no puede pensarse en un estilo de desarrollo sin paz, sin justicia y sin trato digno a las víctimas; y por ello la justicia, en su sentido más amplio, debe considerarse como uno de los bienes sociales más preciados en todas partes, lo cual conecta con lo planteado en el punto primero de esta lista: es necesario pensar al desarrollo, sí desde una perspectiva económica, pero hoy más que nunca su reflexión y, sobre todo, su propuesta de construcción, debería ser concebida desde una perspectiva capaz de construir nuevas y más amplias esferas de justicia.

Sin duda, lo aquí expuesto enfrenta varias limitaciones, y a las características planteadas para un estilo deseable de desarrollo podrían añadirse muchas más. Proponerlas de este modo no tiene otro propósito sino de convocar a la imaginación, y, sobre todo, a la acción para promover un mundo donde la justicia social, y las otras justicias, dejen de ser enunciados aspiracionales para convertirse en una nueva condición posible para todo ser humano.



## Referencias

- Banco Mundial. (1978). *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- Bataille, G. (1987). *La parte maldita*. Icaria.
- Benjamin, W. (2008). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. (Trad. B. Echeverría). Ítaca-UACM.
- CEPAL. (1980a). *El desarrollo de América Latina en el decenio de 1980*.
- CEPAL. (1980b). *Estudio económico de América Latina*.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*.
- Cortina, A. (2002). *Por una ética del consumo. La ciudadanía del consumidor en un mundo global*. Taurus.
- Feres, J. C. y Mancero, J. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL.
- Francisco. (2015). Carta encíclica *Laudato SI'* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común. [https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_sp.pdf](https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf)
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta, reflexiones críticas desde la posición post socialista*. Siglo del hombre editores–Universidad de los Andes.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro, estudios de teoría política*. Paidós.
- Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta.
- Habermas, J. (2006). *Entre naturalismo y religión*. Paidós.
- Habermas, J. (2011). *El discurso filosófico de la modernidad*. Katz.
- Habermas, J. y Rawls, J. (1998). *Debate sobre el liberalismo político*. Paidós.
- Illich, I. (2006). *Obras reunidas*. (Vol. I). FCE.
- Kymlicka, W. (1995). *Filosofía política contemporánea*. Ariel.
- Lo Vuolo, R. M. (2015). *Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina*. CEPAL.
- Marinetti, F. T. (20 de febrero de 1909). *Manifeste du Futurisme*. Le Figaro.
- Nozick, R. (2012). *Anarquía, Estado y Utopía*. FCE.
- Okin, S. M. (1998). Feminism and Multiculturalism: Some Tensions. *Ethics*, 108(4), 661-684. <http://www.jstor.org/stable/2989425>
- PNUD. (1990). *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1990*. PNUD-Oxford University Press.

Rawls, J. (1995). *Liberalismo Político*. FCE.

Rawls, J. (1998). *Teoría de la Justicia*. FCE.

Rawls, J. (2012). *Justicia como equidad*. Paidós.

Sandel, M. (2011). *Justicia, ¿hacemos lo que debemos?* Debate.

Satz, D. (2015). *¿Por qué algunas cosas no deberían estar en venta?* Siglo XXI.

Sunkel, O. y Gligo, N. (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. (Vol. I y II). FCE.

Villamil, J. (1979). *Concepto de estilos de desarrollo: una aproximación*. CEPAL.

Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia*. FCE.

# Una revisión de los antecedentes al debate actual del desarrollo

Laura Vázquez  
Facultad de Economía - UNAM

## Introducción

En el mundo y en la actualidad, hay consenso de que la falta de desarrollo, junto con el cambio climático y la gobernanza internacional, son los temas de mayor preocupación para las sociedades del siglo XXI (Guldi y Armitage, 2016; Thirlwall, 2011). A muchos economistas del pasado y del presente nos intriga por qué algunos países crecen y se desarrollan y otros no. Esta es una pregunta vieja a la que muchos han intentado dar respuesta. Así, hay una vasta disponibilidad de textos que desde diferentes perspectivas, ángulos, paradigmas y enfoques tratan de dar respuesta a esa pregunta crucial del desarrollo.

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una revisión de una selección de ideas y textos de los antecedentes al debate actual del desarrollo. De ninguna manera es una revisión exhaustiva y completa; esa sería una tarea titánica. Es un paseo por algunos de los pensamientos de algunos de los clásicos del desarrollo con el objetivo de dar unas pinceladas a modo de recordatorio de las explicaciones y respuestas que dieron estos autores a la pregunta central del desarrollo hace ya más de 50 años y que muchas de ellas tienen una vigencia abrumadora.

El documento está organizado de la siguiente forma. En primer lugar, no hay que olvidar el relativamente reciente nacimiento de la subdisciplina del desarrollo económico; su razón de ser y sus principales preocupaciones, entre las cuales está la falta de desarrollo. Como subdisciplina aparte, el desarrollo nace a mediados del siglo XX, es decir, es un área de

investigación bastante joven. En esta sección se encuentran algunos de los argumentos coyunturales que explican dicho nacimiento. En la siguiente sección se hace un abordaje al cuestionamiento del desarrollo a fines de la década de 1970 y principios de la década de 1980 para luego señalar el nuevo relativo auge en los estudios del tema. El resto del documento se centra en explorar algunas ideas de los pioneros del desarrollo, como antesala para abordar en particular las contribuciones de Gunnar Myrdal y de Arthur Lewis. Al explorar las ideas de estos autores, como el concepto de "dualismo", la causación circular acumulativa, el papel del ahorro para la formación de capital y el excedente de fuerza de trabajo en el sector agrícola, se expondrá la insuficiencia de desarrollo en la actualidad, la cual es posible analizar a la luz de algunos procesos migratorios contemporáneos.

## El estudio del desarrollo económico

La economía del desarrollo, entendida como la subdisciplina dentro de la Economía (que tiene como objetivo *ex profeso* entender y explicar por qué algunos países son pobres y otros son ricos, y cómo reducir la pobreza y la desigualdad en los países pobres), apareció en la segunda posguerra, es decir, el desarrollo económico como es entendido hoy es una disciplina relativamente reciente (Hirschman, 1985). Hace 70 años el desarrollo económico no se estudiaba como una materia aparte. Esto no significa que los clásicos no se preocuparan por temas de desarrollo, todo lo contrario, pero ninguno

de ellos había hecho un esfuerzo sistemático por destinar atención teórica ni empírica a los temas del mundo subdesarrollado. Es hasta finales de la década de 1940 y principios de la década de 1950 que se comenzó a hacer más focalizado el interés por estudiar a los países y sus condiciones que, en aquel entonces, se denominaron subdesarrollados.

Una razón importante del nacimiento de esta subdisciplina de la Economía tiene que ver con el cambio en el orden económico internacional y con la ola descolonizadora. Ambos resultados del periodo de entre guerras de 1914 a 1945. Dicho entusiasmo por el estudio del mundo subdesarrollado tenía diversas vertientes y motivaciones. Por un lado, los países pobres (y muchos recién políticamente «independientes») reclamaban un nuevo orden económico internacional donde ellos no estuvieran en desventaja. El papel de los pensadores latinoamericanos desde esta perspectiva fue crucial, en particular el pensamiento de Raúl Prebisch y la escuela estructuralista cepalina. En 1944, durante los acuerdos de Bretton Woods, los latinoamericanos, y en particular los mexicanos que presidían la Comisión III para asuntos varios de dicha Conferencia encabezada por Eduardo Suárez<sup>1</sup> (Urquidi, 1994), señalaban la importancia de atender desde una perspectiva internacional los problemas de los países que habían sido colonias, ya fuera en el pasado remoto (América Latina hasta el siglo XIX) o en el pasado cercano (África, Medio Oriente y Asia hasta las guerras mundiales).

Una segunda razón del surgimiento de la subdisciplina fue el contexto histórico de las ideas con el rompimiento de la monoeconomía o, como lo llama Hirschman, el “rechazo a la pretensión monoeconómica”, es decir, la economía neoclásica como la única economía, y que se enfrentó al éxito del keynesianismo (Hirschman, 1985). La teoría keynesiana de reactivación de la actividad económica por parte

---

1 La Delegación de México en la Conferencia de Bretton Woods estuvo constituida por su titular, Eduardo Suárez, y por Víctor Urquidi, Antonio Espinosa de los Monteros, Rodrigo Gómez, Daniel Cosío Villegas, Julián Sáenz y Salvador Duhart (Urquidi, 1994).

del Estado en épocas de recesión fue decisiva a partir de la década de 1930 tras la severa crisis de 1929 y la larga depresión que le siguió durante casi una década. La teoría económica del momento fue incapaz de explicar las causas de dicho derrumbe e incompetente para dar soluciones al problema del desempleo y la falta de producción. De tal manera que con una teoría económica aceptada que veía con buenos ojos la participación del Estado en la economía como el keynesianismo, el ambiente intelectual fue propicio para el nacimiento de la Economía del desarrollo, que se apoya fuertemente en el papel del Estado para la promoción del desarrollo (Evans y Wolfson, 1996).<sup>2</sup> La teoría económica neoclásica perdió temporalmente su papel como teoría económica única y dominante y, por un tiempo, florecieron planteamientos alternativos como la economía del desarrollo y el keynesianismo.

Otra motivación importante detrás del interés por el subdesarrollo surgió desde el mundo desarrollado y a raíz de la amenaza que representaba para el mundo occidental la existencia de un mundo subdesarrollado y pobre que pudiera coquetear y entusiasmarse con la propuesta de bienestar del bloque socialista. Dicha amenaza fue tan real que condujo a la larga Guerra Fría entre el occidente capitalista comandado principalmente por los Estados Unidos de América (EE. UU.) y el bloque socialista comandado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Hobsbawm, 1998).<sup>3</sup> Refiriéndose a ambos bloques, Hobsbawm decía que:

Hasta el inicio de los años 1960s parecían dos fuerzas igualadas, afirmación que puede parecer ridícula a la luz del hundimiento del socialismo soviético, aunque un primer ministro británico que

---

2 Los Estados desarrollistas son aquellos en los cuales se ha conseguido extraer excedentes, ofrecer bienes colectivos, generan incentivos para la participación en torno a inversiones, disminuyendo riesgos, presentan perspectivas empresariales de largo plazo y cuentan con una burocracia interna que ha sido coherente y permite una eficaz participación con el exterior (Evans y Wolfson, 1996).

3 El libro de Hobsbawm en español fue titulado “Historia del Siglo XX”, sin embargo, su título original en inglés es mucho más sugerente: “*The ages of Extremes – The short XXth century 1914-1991*”.

conversaba con un presidente norteamericano veía todavía a la URSS como un estado cuya boyante economía [...] pronto superará a la sociedad capitalista en la carrera por la riqueza material. (Hobsbawn, 1998, pág. 9).

Es decir, queda clara la razón del por qué los países desarrollados tenían tanto interés en que mejoraran las condiciones materiales en los países pobres, pues no querían que más regiones del mundo se «contagiaran» de los ideales de la Revolución rusa y que eventualmente el sistema de libre mercado de occidente pudiera perder su posición dominante.

El nacimiento<sup>4</sup> y primeras décadas de la Economía del desarrollo coincidieron con los años de la posguerra y con la “edad de oro” del capitalismo, periodo caracterizado por la intervención estatal en las actividades económicas. Dicha intervención estatal fue vista con buenos ojos como consecuencia del auge del keynesianismo que se había convertido casi en la nueva ortodoxia. Es importante señalar que los pioneros entendían desarrollo como crecimiento, es decir, como un proceso en el cual los países debían aumentar su nivel de producción, su producto per cápita, experimentar una transformación estructural a través de la industrialización y todos estos fenómenos encaminados a alcanzar un mayor nivel de consumo, y, en consecuencia, mayor nivel de progreso.

Un elemento que caracterizaba a las ideas de los pioneros del desarrollo era el abogar por un fuerte papel del Estado como impulsor de la dinámica económica y del crecimiento económico, como al que se referían los teóricos con sus conceptos y sugerencias de política, por ejemplo: el “gran impulso” de Rosenstein-Rodan, el “despegue” de Rostow, la “gran oleada” de Gerschenkron, el “esfuerzo mínimo

crítico” de Leibenstein y los “enlaces hacia atrás y hacia adelante” de Hirschman.

## Auge y decadencia

Pasaron poco más de dos décadas en las que hubo un gran auge de ideas en la Economía del desarrollo que contribuyeron a darle mucha vivacidad al tema. Sin embargo, y en palabras de Hirschman (1985), la Economía del desarrollo se desempeñó mucho mejor que su objeto de estudio, es decir, que el desarrollo económico de las regiones más pobres del mundo en Asia, América Latina y África. Ya para la década de 1980 hubo fuertes cuestionamientos y un freno repentino en el estudio de la subdisciplina.

Podemos pensar en diferentes explicaciones para la fuerte crítica y el relativo abandono de los estudios del desarrollo. Por un lado, Rosemary Thorp (2004), hablando de investigaciones en temas de desarrollo con enfoque histórico, sugirió que quizás los pensadores se vieron arrasados por la urgencia de los problemas contemporáneos de la época (como la falta de crecimiento y la inflación), por el desprestigio intelectual del desarrollo asociado a la corriente dependientista de André Gunder Frank al utilizar de manera sesgada el material histórico, o quizás por el ascenso de la econometría y el dominio de los estudios cuantitativos típicamente de corto plazo.

Por su parte, Hirschman trató de explicar esta decadencia de la Economía del desarrollo a través de tres elementos principales: (i) lo que él denomina “la extraña alianza del neomarxismo” y “la macroeconomía contra la economía del desarrollo”, (ii) las deficiencias teóricas de la construcción de la Economía del desarrollo basada en el “país subdesarrollado típico”, y (iii) los problemas políticos (régimen autoritarios criminales) que afectaron a varios países subdesarrollados. También, y con la perspectiva del tiempo, es innegable que el abandono del desarrollo fue parte del ascenso del neoliberalismo. Los cambios en las políticas en la década de 1980 estuvieron basados en un

---

<sup>4</sup> Una fecha emblemática alrededor del comienzo del interés por el subdesarrollo es 1949 con el discurso de investidura presidencial de Harry S. Truman, donde señala en el punto cuatro que los EE. UU. apoyarán a las regiones subdesarrolladas con el conocimiento y avance de su economía. Esta idea de ayuda internacional de los países desarrollados a los países subdesarrollados estaba fundamentada en la idea que éstos últimos necesitaban de un “esfuerzo deliberado, intenso, guiado” (Hirschman, 1985, pág. 456).

diagnóstico que se enfocaba en argumentar que lo único que se había generado con la intervención del Estado había sido ineficiencia económica.

Si bien hubo avances considerables, muy heterogéneos, en los países subdesarrollados, en gran medida por el papel impulsor del Estado a través de los regímenes del Estado de bienestar, la expectativa era mucho más ambiciosa. Hubo desilusión. Esperaban que tras un par de décadas de esfuerzos deliberados por "alcanzar el desarrollo" se lograra cerrar la brecha respecto a los países avanzados que habían logrado su condición de desarrollados en periodizaciones no de décadas, sino de siglos. El cierre de las brechas se esperaba no solamente en términos de cuestiones meramente de elevar el producto nacional en los países pobres, sino también en otros temas económicos y no económicos. Quedaba implícito que tras el incremento en la renta nacional se verían efectos benéficos en otras esferas como en lo social, lo político y lo cultural (es decir, reducción de la desigualdad, sociedades más democráticas, mayor participación en la vida cultural y creativa, entre otros). Lo que en realidad se observó fue que con el impulso al crecimiento económico se advirtieron retrocesos en esas otras áreas.

Resurgieron los problemas económicos en los países «en vías de desarrollo» en la década de 1970 y más severamente en la década de 1980 con la crisis de la deuda en América Latina. Tras el anuncio de no poder pagar el servicio de la deuda, México, el segundo deudor más grande del mundo entre los países en desarrollo, desencadenó un colapso financiero sistémico que se esparció por el continente. Se conjuntaron los resultados desastrosos en términos políticos (regímenes autoritarios criminales), económicos (niveles de deuda impagables) y sociales (incremento en la desigualdad).

Algo que también caracterizaba a los pioneros era su énfasis en la necesidad de una "caja de herramientas teóricas" distinta de la economía neoclásica para entender a las economías subdesarrolladas, como se les conocía en aquel momento, aunque antes se les denominaba

"economías atrasadas", y con el paso del tiempo se transitó a llamarles "en vías de desarrollo" y más adelante simplemente "en desarrollo". Sin embargo, esas nuevas herramientas teóricas diseñadas por los economistas del desarrollo para entender a las economías subdesarrolladas y contribuir a su salida de esa condición tuvieron el defecto de haber construido una teoría sobre la base del "típico país subdesarrollado". Pronto se dieron cuenta que el mundo subdesarrollado era muy heterogéneo:

El concepto de un cuerpo unificado de análisis y de recomendaciones de políticas para todos los países subdesarrollados, que contribuyó en gran medida al ascenso de la subdisciplina, se convirtió en cierto sentido en una víctima del éxito mismo del desarrollo y de su falta de uniformidad. (Hirschman, 1985, pág. 464).

Con la evidencia recabada al inicio de la década de 1970 del empeoramiento en la distribución del ingreso en algunos países latinoamericanos, el tema de la desigualdad de ingresos se convirtió en un tema dominante dentro de los estudios del desarrollo. A partir de ahí se hicieron esfuerzos por entender cómo conjuntar el doble propósito del crecimiento y de la distribución. Al poco tiempo también surgió la preocupación no solo de la distribución del ingreso, sino de la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la salud, la educación, etcétera. Así es como llegamos a la discusión actual del desarrollo en donde la visión dominante en los estudios del tema (no la neoclásica ortodoxa del *laissez faire*), considera como condición necesaria el crecimiento, pero no suficiente. Y que hay una multiplicidad de otros aspectos que es necesario para poder hablar de desarrollo.

Economistas como Amartya Sen, preocupados por el tema de la desigualdad y de estas otras necesidades básicas, fueron pronto retomados por las instituciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas. Sumado esto con la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los Objetivos y las metas del Milenio de 2000, se pusieron en el centro de atención estos temas en la agenda internacional.



## Ideas pioneras del desarrollo

Ahora, volviendo a algunos de los pioneros y grandes exponentes del desarrollo, me referiré primero a las aportaciones de Ragnar Nurkse, Paul Rosenstein-Rodan y Albert Hirschman, y después de otros dos autores, Gunnar Myrdal y Arthur Lewis, estos últimos dos laureados con el premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel en 1974 y 1979, respectivamente, por sus aportaciones a las investigaciones en materia de desarrollo económico. Todos estos autores hicieron amplias contribuciones a la ciencia económica y en particular para los estudios del desarrollo.

Uno de los primeros aportes de los pioneros del desarrollo fue cuestionar el mercado libre como fuente de dinamismo. Al igual que el keynesianismo, el desarrollismo señalaba que el mercado podía generar un equilibrio económico con desempleo involuntario, dejando recursos no utilizados, y, por lo tanto, no óptimo en términos de eficiencia. El mercado en los países subdesarrollados generaba equilibrios económicos que dejaban capitales y fuerza laboral desempleada, lo cual restringía las potencialidades de desarrollo. Una de las observaciones más sobresalientes de los economistas del desarrollo fue señalar que en los países pobres con escasez de capital, y abundancia de trabajo, la tasa de retorno del capital era baja; una realidad que desafiaba a la teoría económica ortodoxa.

Como ya se ha señalado anteriormente, la economía del desarrollo veía en el Estado un actor con capacidad de romper equilibrios subóptimos a través de políticas dirigidas a desplegar la oferta agregada, a diferencia del keynesianismo que se enfocaba en la demanda agregada. Es decir, aumentando el conjunto de medios de producción como bienes de capital, inversión en conocimiento, infraestructura, etcétera. Ragnar Nurkse (1961), Paul Rosenstein-Rodan (1961) y Albert Hirschman (1985) dieron diferentes explicaciones al origen de la formación del equilibrio subóptimo en los países subdesarrollados. Nurkse argumentaba

que este tipo de economías eran presas de algo que él denominó "la trampa de la pobreza". Los países pobres entraban en un círculo vicioso incapaz de salir de la pobreza al tener poca capacidad de ahorro y, en consecuencia, baja productividad de la fuerza laboral, lo cual a su vez repercutía en el lento crecimiento económico que se traducía nuevamente en baja capacidad de ahorro y posibilidad de inversión. Nurkse planteaba que era necesario desplegar un conjunto de políticas fiscales que dieran incentivos a los agentes privados para invertir en la industria y así salir de la trampa de la pobreza.

Por su parte, Paul Rosentein-Rodan (1961) identificaba que el problema de los países pobres era de coordinación entre sectores económicos que impedía sacar provecho de las inversiones existentes y eso resultaba en bajas tasas de ahorro, frágil crecimiento económico e incapacidad para superar la pobreza. Su política del "gran impulso" sugería que el Estado ejerciera un rol de planificador de inversiones complementarias para la industrialización que permitiera generar rendimientos crecientes a escala y externalidades positivas en los distintos sectores económicos<sup>5</sup>.

Albert Hirschman (1985) señaló que el problema esencial del subdesarrollo eran las fallas de coordinación en la economía. La respuesta al problema la encontraba en la implementación de políticas de encadenamientos productivos, haciendo inversiones en sectores específicos que tuvieran la potencialidad de demandar diferentes tipos de insumos y cadenas de comercialización. A esto lo denominó "encadenamientos hacia atrás y hacia adelante". A diferencia de los dos autores mencionados anteriormente, Hirschman consideraba que, al ser los recursos escasos, no se necesitaba de un gran impulso, sino que era necesario identificar algún o algunos proyectos donde hacer inversiones específicas que involucraran ubicar y mezclar factores existentes.

---

<sup>5</sup> Ideas desarrolladas con base en Allyn Young (1927) y quien, a su vez, había retomado de Adam Smith.

## **La causación circular acumulativa y la falta de convergencia**

Uno de los problemas que Myrdal analizó fue la falta de convergencia entre los países pobres y los ricos y los mecanismos por los cuales se perpetúan las divisiones en la economía mundial. El trabajo de Myrdal en esta área se basa en el concepto de dualismo (condición que se expresa dentro de los países pobres a través de la presencia de desequilibrios entre regiones, esto es, regiones más prósperas y regiones deprimidas) para explicar que dicha condición tiene implicaciones para el patrón de desarrollo futuro y el ritmo de crecimiento. Las regiones prósperas se caracterizan por contar con una economía monetaria, de mercado con intercambios y con niveles tecnológicos elevados. En cambio, las regiones pobres se caracterizan por tener condiciones sociales y económicas tradicionales de subsistencia y con niveles tecnológicos atrasados. Esto en sí mismo se diferencia enormemente de los modelos neoclásicos y de crecimiento endógeno que trabajan con un marco de referencia de una economía capitalista con un sector que produce un solo producto, ignorando la coexistencia de sectores capitalistas y no capitalistas, algo que los economistas del desarrollo han considerado como uno de los rasgos más distintivos del "subdesarrollo".

Myrdal (1957) elaboró la hipótesis de la causación circular acumulativa para explicar el atraso de los países subdesarrollados. Argumenta que en el contexto del desarrollo, las diversas fuerzas económicas y sociales producen tendencias hacia el desequilibrio espacial. Su planteamiento representa una confrontación directa con la teoría neoclásica que predice la convergencia entre regiones a través de la movilidad de factores. En oposición a este último enfoque, Myrdal argumenta que los factores que empeoran el dualismo son la migración laboral y los movimientos de capitales y comercio. En lugar de que a través de la movilidad de factores las tasas salariales y las tasas de ganancia tiendan a igualarse, y las brechas de desarrollo tiendan a cerrarse, lo que en realidad ocurre, según Myrdal, es que, a

través de dicha movilidad, los factores migran a las regiones favorecidas, empeorando las condiciones de las regiones desfavorecidas. El proceso se repite una y otra vez creando un círculo vicioso para la región desfavorecida y un círculo virtuoso de expansión cumulativa para la otra región. Ese desequilibrio lleva a que una región se desarrolle más rápidamente que la otra; las fuerzas económicas y sociales tienden a fortalecer el desequilibrio y la región desfavorecida ve limitado y retardado su proceso de desarrollo. En la región favorecida opera un mecanismo multiplicador-acelerador que produce rendimientos crecientes. Myrdal denominó estos procesos como de "causación circular acumulativa", ya sea de factores positivos o de factores negativos.

## **Arthur Lewis y el excedente de mano de obra**

El otro autor al que se hace referencia a continuación es Arthur Lewis (1954), ampliamente reconocido como uno de los padres del desarrollo económico. El texto más influyente de Lewis es el artículo de 1954 "desarrollo económico con ofertas ilimitadas de trabajo" que tiene como objetivo principal enfatizar el papel fundamental del excedente capitalista en el proceso de desarrollo. Al igual que Myrdal, Lewis parte del supuesto de la presencia de dualismo en las economías subdesarrolladas, es decir, la existencia de un sector moderno capitalista de mercado con intercambios y un sector de subsistencia no capitalista. Asimismo, asume que existe oferta ilimitada de fuerza de trabajo en el sector de subsistencia, en otras palabras, que la oferta laboral excede la demanda laboral al nivel del salario de subsistencia.

El sector de subsistencia, predominantemente agrícola, se caracteriza por tener rendimientos decrecientes y acelerado crecimiento poblacional, y la conjunción de estos factores provocará que con el paso del tiempo la contribución del factor trabajo al producto se vuelva negativa, por lo que el producto total

caerá con unidades adicionales de trabajo. Por su parte, el sector capitalista, bajo el supuesto de maximización de utilidades, demanda solamente la cantidad de trabajo que iguala el producto marginal del trabajo a la tasa salarial. Los trabajadores en exceso, en referencia a la cantidad que demanda el sector capitalista, ganan lo que pueden en el sector de subsistencia. Esto mientras se asume que el salario se determina gracias a alguna relación con el salario de subsistencia, el cual es mayor para cubrir los costos asociados a la migración rural-urbana, incluido el mayor costo de vida en el mundo urbano.

La expansión del sector capitalista y la tasa de absorción de trabajo del sector de subsistencia dependerá del uso que se le dé al excedente capitalista. Si dicho excedente se reinvierte, conllevando a mayor acumulación de capital, esto aumentará el producto total del trabajo. Si el salario no cambia, el sector capitalista ahora puede emplear más trabajadores que vienen del sector de subsistencia. Esta es la esencia del modelo de Lewis: el estímulo a la inversión en el sector capitalista viene de la tasa de ganancia que debe crecer con el tiempo porque todos los beneficios del incremento en la productividad van al capital cuando los salarios reales permanecen constantes. El proceso de este modelo llega a su fin cuando se agota la cantidad ilimitada de fuerza de trabajo y la oferta de trabajo para el sector industrial se vuelve menos que perfectamente elástica. Queda implícito en el modelo de Lewis que el crecimiento del empleo en el sector capitalista será proporcional a la tasa de formación de capital. Sin embargo, si las ganancias son reinvertidas en tecnología ahorradora de trabajo, este no será el caso y la tasa de crecimiento del empleo en el sector industrial será baja al igual que la tasa de absorción del sector agrícola.

## Algunas reflexiones

La realidad de muchos países no desarrollados, después de casi 70 años de la publicación del artículo de Lewis, es que son economías con excedente de mano de obra rural «a la Lewis», pero con sectores capitalistas industriales que no crecen y están estancados. El caso de México, y un número importante de otros países de América Latina, es ejemplo de esto. El panorama es aún más lúgubre ya que, en términos del excedente de fuerza de trabajo, se observan alrededor del mundo tendencias particularmente marcadas en actividades económicas que son ahorradoras de mano de obra. El panorama actual nos conduce a incorporar a la discusión actual la pregunta de si es posible evitar o saltar la etapa de industrialización. Al estudiar el crecimiento económico moderno, Simon Kuznets (1965) encontró seis regularidades empíricas que se conocen como “los hechos de Kuznets” y entre las cuales se encuentra el cambio estructural en dos etapas. Este cambio estructural se refiere al paso de una economía agropecuaria a una manufacturera, para luego pasar de una economía manufacturera a una de servicios. Son muchos los estudiosos que han hecho énfasis en la importancia del sector manufacturero-industrial para el crecimiento económico. Algunas de las ventajas de dicho enfoque son: la capacidad de arrastre con los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, la producción de conocimiento que se puede difundir a otros sectores, la funcionalidad de las exportaciones como motor de crecimiento, el desarrollo de mejores instituciones, entre otras. Existen algunos países con casos paradigmáticos que parecen haberse saltado la etapa de la industrialización observable en la mayor parte de las economías hoy desarrolladas y que están generando alto valor en el sector servicios. Es el caso de la India y también más recientemente de Ghana, en donde el sector servicios tiene un fuerte incentivo para innovar y agregar valor. En países como México, tenemos por resolver el problema del sector agropecuario aun con excedente de mano de obra, el sector industrial manufacturero estancado, y un proceso de terciarización de la economía de bajo valor.

Un siguiente elemento que será abordado con mucha mayor profundidad en este volumen son los diversos efectos sobre el medio ambiente del proceso de desarrollo. Si abrimos la posibilidad planteada arriba de evadir la industrialización, entonces estamos ante la oportunidad de conciliar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente. Los antecedentes al ambientalismo datan del siglo XIX. Desde la década de 1970, incluso un poco antes que se desatara la alarma ambiental con estudiosos en el mundo, principalmente biólogos, se preocupan por los efectos del crecimiento generado por la revolución industrial en el medio ambiente. Primero por la escasez de los recursos y después por el calentamiento global debido a la emisión de gases de efecto invernadero. La dimensión ambiental es claramente un elemento que ni remotamente estaba presente en los estudios de los pioneros del desarrollo, para quienes, como ya vimos, su principal objetivo era crecer (crecimiento entendido ampliamente como la industrialización).

Ahora, si las economías, en particular las economías no desarrolladas, independientemente de su grado de desarrollo, tienen la voluntad y la capacidad de reorientar la actividad económica integrando objetivos ambientales, estarán ante una gran oportunidad para crecer y desarrollar actividades industriales por la vía de la transición energética y hacia la innovación ecológica, que reduce la huella de carbono. Se necesitará una inversión considerable, así como creación de empleos, para poder llevar a cabo la transición energética. Una vez más, la intervención estatal será necesaria para orientar este cambio.

De la revisión de las diversas ideas de algunos de los pioneros del desarrollo se revela que muchas son vigentes hoy en día. A diferencia de lo que han argumentado los teóricos de la perspectiva neoclásica, si uno de los objetivos de las sociedades modernas es mejorar sus estándares de vida, lo que de distintas maneras implica el concepto del desarrollo, se reitera como impensable el desarrollo sin la participación del Estado. Ya

sea a través de políticas fiscales, el Estado como planificador de inversiones o impulsor de encadenamientos productivos, de políticas para salir de círculos viciosos, o incentivos para la transición energética, el papel del Estado en el proceso del desarrollo debe asumirse como un bien necesario.



## Referencias

- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2021). *The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Evans, P. y Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Guldi, J. y Armitage, D. (2016). *Manifiesto por la historia*. Alianza Editorial.
- Hirschman, A. O. (1985). Auge y decadencia de la economía del desarrollo. En Gersovitz et al. (Comps.), *Teorías y experiencias del desarrollo económico* (pp. 448-469). Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm, E. J. (1998). Vista panorámica del siglo XXI. En J. Fací, J. Ainaud y C. Castells (Trads.), *Historia del siglo XX* (pp. 11-26). Crítica.
- Kuznets, S. (1965). Economic growth and income inequality. En S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays* (pp. 257-287). W.W. Norton.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School*, 33(2), 137-191.
- Myrdal, G. (1957). El principio de la causación circular acumulativa. En *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (pp. 11-22). Fondo de Cultura Económica.
- Nurkse, R. (1961). Balanced and unbalanced growth. En G. Haberler, y R. M., Stern. (Eds.), *Equilibrium and growth in the world economy: Economic essays by Ragnar Nurkse* (pp. 241-278). Harvard University Press.
- Obregón, C. (2008). *Teorías del desarrollo económico*. Pensamiento Universitario Iberoamericano.
- Ros, J. (2013). *Rethinking Economic Development, Growth & Institutions*. Oxford University Press.
- Rosenstein-R., P. (1961). Notes on the theory of the 'big push'. En H. S. Ellis y H. C. Wallich (Eds.), *Economic development of Latin America* (pp. 57-81). Macmillan.
- Thirlwall, A. P. (2011). *Economics of Development*. Palgrave Macmillan.
- Thorp, R. (2004). La perspectiva histórica y el pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo: Una reflexión desde América Latina. En J. A., Ocampo (Comp.), *El desarrollo económico en los del siglo XXI* (pp. 3-27). CEPAL y Alfaomega.
- Urquidí, V. (1994). Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario. *Comercio Exterior*, 44(10), 838-847.
- Young, A. (1927). *Economic Problems New and Old*. Houghton Mifflin.



# El reto de medir bienestar

*Curtis Huffman*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

*Héctor Nájera*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

*Iliana Yaschine*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

## Introducción

La noción de bienestar es central en el discurso político y de política social de la actual administración federal mexicana. Desde el posicionamiento gubernamental, este énfasis se asocia con la intención de proponer un nuevo paradigma que oriente las acciones públicas. Dicho cambio se describe en los documentos oficiales como un distanciamiento respecto a la orientación que tuvo la política nacional a partir de la década de 1980 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019; DOF, 2020; DOF, 2021).

En materia de política social, la propuesta gubernamental plantea alejarse de lo que considera fue el énfasis de las administraciones previas en acciones focalizadas a nivel individual contra la pobreza y de su visión minimalista de las metas sociales. Se propone una agenda que conduzca al bienestar, entendido como el ejercicio de derechos humanos a partir de la construcción de un sistema de bienestar universal. Esto priorizando la atención a grupos sociales históricamente vulnerables, bajo el lema “por el bien de todos, primero los pobres” (DOF, 2020; DOF, 2021; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2021).

El cambio en el énfasis de pobreza a bienestar por parte del gobierno mexicano se suma a un fenómeno más amplio que se observa también a nivel internacional. Es bien

conocido que la agenda dominante de política social internacional en las dos últimas décadas, tanto del siglo XX como a inicios del siglo XXI, estuvo alineada con principios neoliberales. Se buscó limitar el ámbito de responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar y se priorizaron acciones de tipo residual que se concibieron inicialmente como compensatorias ante los efectos socioeconómicos de la crisis de la deuda y del ajuste estructural y, después, como mecanismos para la inversión de capital humano.

En ese contexto, la preocupación por resolver la problemática de la pobreza se volvió central tanto entre las políticas impulsadas por organismos multilaterales y gobiernos nacionales como en la agenda de investigación académica. En el último par de décadas, en torno al más reciente cambio de siglo, el énfasis en la pobreza fue cediendo ante una mayor preocupación global por la desigualdad como problema público creciente y un consenso internacional por lograr metas sociales más ambiciosas asociadas con el bienestar y el ejercicio de los derechos humanos.<sup>1</sup> En América Latina, este viraje fue consecuencia, entre otros factores, de una revisión de los limitados resultados económicos y sociales de las décadas anteriores, así como del ascenso de gobiernos de izquierda en la región en la primera década de este siglo (Huber y Bogliaccini, 2010).

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).



De regreso al caso mexicano, el actual gobierno federal ha manifestado a través del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que “El crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población” (DOF, 2019, pág. 3) y se propone lograr “una mejora radical en sus niveles de bienestar” (DOF, 2019, pág. 19). La noción de bienestar no solo se ve enunciada reiteradamente como objetivo del desarrollo nacional, sino también forma parte del sello institucional que, entre otros ejemplos, se ha plasmado en el nombre de la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social), y de la mayoría de los programas sociales federales prioritarios que forman parte de la “política de bienestar” (DOF 2021).

En esta coyuntura de la política social nacional, se perfila como relevante la necesidad de reflexionar en torno al significado de la noción de bienestar y a las alternativas para su medición. Si el objetivo nacional más importante es el de mejorar radicalmente los niveles de bienestar de la población a partir de la puesta en práctica de un conjunto de políticas públicas, resulta indispensable tener una definición operativa de bienestar y una propuesta de medición que contribuya al diseño de las acciones gubernamentales, así como al monitoreo y evaluación de su eficacia.

En seguida de esta introducción, ofrecemos una revisión de la discusión conceptual en torno al concepto de bienestar. Posteriormente, discutimos los desafíos para la medición del bienestar y esbozamos una propuesta que consideramos aporta a la construcción de una metodología para su medición. Por último, cerramos con algunas consideraciones finales.

### **¿De qué hablamos cuando hablamos de bienestar?**

A pesar de la popularidad ganada por el concepto de bienestar en el discurso público, está lejos

de ser obvio cómo este puede ser empleado eficazmente no solo en la planeación pública, sino en la rendición de cuentas. Como objeto científico, el concepto de bienestar describe cuán buena es la vida para la persona que la vive (Tiberius, 2006). Si bien no existe un consenso acerca de qué significa esto más concretamente, y menos aún de cómo debe medirse,<sup>2</sup> se trata de un concepto estrechamente relacionado con los de calidad de vida y felicidad.

Es importante resaltar, sin embargo, que típicamente se tiene el cuidado de separar, por un lado, el concepto de bienestar de la carga moral asociada a la «vida buena» como aquella que conducen las personas que hacen el bien, o los juicios respecto a cómo deberían las personas de vivir la vida (si bien en algunas tradiciones como la judeocristiana esta diferencia se desdibuja). Y, por otro lado, de los meros estados psicológicos, donde la fuente de dichos estados es considerada de importancia: si estos están, por ejemplo, en contacto con la realidad. Al respecto, Robert Nozick (1974) concebía como una insensatez considerar como bienestar el derivado de una máquina que induce experiencias placenteras. En definitiva, casi nunca los placeres son considerados como lo único importante asociado al bienestar.

### *Diferentes matrices conceptuales del bienestar*

Una taxonomía típica (no exhaustiva) de las diferentes matrices conceptuales del bienestar (Parfit, 1984) las agrupa en tres categorías: las teorías hedonistas, las basadas en la satisfacción de deseos y las objetivas. Para las teorías hedonistas del bienestar, donde podemos encontrar a los utilitaristas del siglo XIX (Bentham, Mill, Sidgwick, Edgeworth), el bienestar consiste en experiencias disfrutables, donde uno debería maximizar la felicidad de todos. Estos abordajes son ampliamente criticados por personalidades como Martha Nussbaum (2008), entre varios, argumentando que algunas formas de disgusto, o desagrado,

---

<sup>2</sup> Véase este mismo punto señalado ya en Ochoa (2011).

pueden ser valiosas, en tanto que una vida entregada a los placeres difícilmente puede ser considerada por las personas como una «vida buena» (que valga la pena vivir). De la misma manera, ya habíamos apuntado de la mano de Nozick la importancia comúnmente percibida del origen de las experiencias, si estas son reales o no, o consideradas «humanas» *vis-à-vis* meramente «animalísticas».

Robbins (1932), famosamente, rechazaba las teorías hedonistas por considerar imposible su uso como objeto de investigación científica dada su naturaleza personal (empíricamente inaccesible, inmedible). Si bien no es posible empatar las teorías hedonistas del siglo XIX con aquellas del «Bienestar Subjetivo», quizá no sea un exceso ubicar en esta categoría la investigación empírica asociada con el trabajo de Easterlin (1974) y la economía de la felicidad, basada en la idea de medir felicidad o satisfacción con la vida a través de autoreportes en una escala fija (relaciones estadísticas plausibles con los constructos propuestos). Así arranca, por ejemplo, el capítulo “*Trends in conceptions of Progress and Well-being*” del *World Happiness Report 2022*: “The World Happiness Report exists because of the deep idea that individuals are able to report their subjective experience in a way which can meaningfully guide individuals and societies towards better lives” (Helliwell et al., 2022, pág. 56).

En contraste con aquellas teorías basadas en estados mentales, para las teorías basadas en la satisfacción de deseos, el bienestar consiste en la satisfacción o cumplimiento de deseos bien informados y racionales. Este es un abordaje, particularmente popular en la economía de la salud, donde se estudian las preferencias de las personas, evaluándolas independientemente de si dichas preferencias son satisfechas o no (por ejemplo, la teoría de revelación de preferencias). No es una exageración afirmar que este abordaje se volvió el dominante en la investigación económica dedicada al tema a la vuelta del siglo XX. Naturalmente, muchas de las objeciones a las teorías hedonistas se mantienen para estos abordajes. Después de todo, no es difícil encontrar ejemplos de que lo

que hace «felices» a las personas, así como las cosas que desean, bien pueden no ser buenas para ellas. Ahí está la historia completa de las conductas compulsivas que no es necesario repasar aquí.

Por último, las teorías de listas objetivas del bienestar presuponen que el bienestar se alcanza al contar con un conjunto de bienes considerados valiosos para las personas, independientemente de las actitudes individuales de las personas hacia dichos bienes. Ciertamente, son pocas las personas que disfrutan las visitas al dentista, al tiempo que casi todo mundo considera a la salud bucal como parte del bienestar. Aquí podemos encontrar las conocidas contribuciones de Martha Nussbaum y las de la mayoría de las personas hechas al marco analítico de *capabilities* de Amartya Sen. La concepción pública del bien humano, detrás de las teorías objetivas del bienestar, se vuelve particularmente atractiva para el diseño de política pública. Típicamente, estas teorías se presentan como una alternativa a aquella intuición de que lo que hace feliz a las personas, así como las cosas que desean, bien puede no estar en su mejor interés. Es aquí donde podemos enmarcar los argumentos bien conocidos de Sen (1995) sobre el caso de la adaptación a las condiciones que se tienen:

Una persona así, aunque sometida a grandes privaciones y reducida a una vida muy limitada puede no parecer estar en tan mala situación, en términos de la métrica mental del deseo y su realización, y en términos del cálculo del dolor-placer. (Sen, 1995, pág. 19).

El punto de Amartya Sen que, por lo demás, casi nadie discute es que los deseos de las personas, así como sus creencias de lo que les hace felices, son idiosincráticas y no tienen necesariamente que estar relacionadas con su bienestar. Ello tiene como corolario el que, para hablar de bienestar, uno no puede simplemente tomar las creencias de las personas respecto a lo que es bueno para ellas al pie de la letra.

La idea de evaluar el bienestar sobre la base de estándares objetivos se presenta como una alternativa a las medidas de satisfacción de preferencias y a aquellas hedonistas basadas en

el estado mental, como el caso de la felicidad. Esto debido a que dependen en demasía de los deseos y las aspiraciones de las personas, que son cambiantes.

No es difícil imaginar cómo, en el contexto del diseño de la política pública, basar nuestras evaluaciones del bienestar en aspectos idiosincráticos de las creencias puede conducir a comparaciones injustas o una mala distribución de los recursos de los programas públicos. El espacio concreto donde Sen y otros expertos proponen evaluar el bienestar es el de las cosas que las personas hacen (*functionings*) y las oportunidades para acceder a ellas (*capabilities*). Este abordaje condujo al desarrollo de índices asociados al bienestar en sus términos más generales, como el Índice de Desarrollo Humano y el de Pobreza Multidimensional de Oxford a menudo aplicados a la evaluación de política pública.

### *Puntos de encuentro*

Si bien el debate filosófico sobre la naturaleza misma del bienestar está lejos de darse por terminado, sí hay una convergencia notable sobre la importancia de algunos principios que son relevantes para su medición. En principio, una medida de bienestar que aspire a un amplio consenso debería, en consecuencia, ajustarse a este cuerpo compartido de principios. De hecho, el desarrollo de instrumentos de medición bien puede derivar en una mayor claridad conceptual sobre el tema. La historia de la ciencia nos enseña no solo que no es necesario esperar a que se asiente el polvo del debate filosófico sobre la naturaleza de aquello que se quiere medir para avanzar en el diseño de instrumentos para su medición, sino que, paradójicamente, a veces son los instrumentos de medición mismos los que permiten avanzar en la conceptualización de aquello que se quiere medir<sup>3</sup>.

Al menos dos principios o intuiciones generales respecto a la base conceptual del bienestar son ampliamente compartidos a

través de las tres matrices conceptuales mencionadas: i) que el bienestar es una noción inherentemente subjetiva. Es decir, dependiente del sujeto, y ii) que hay limitantes epistémicas para evaluar el propio bienestar (van der Deijl, 2017). Cualquier medida razonable de bienestar tiene que observar, al menos, estas dos restricciones conceptuales. En primer lugar, tiene que reconocer que lo que hace que la vida de una persona vaya bien depende del tipo de persona de que se trate. Este punto de encuentro entre las diferentes matrices conceptuales niega la posibilidad de que lo que es bueno para alguien puede prescindir conceptualmente de la membresía de esa persona a un pueblo, comunidad o cultura. Las características individuales como lo son los valores, actitudes, deseos y las cosas de las que disfruta son moldeadas en contextos específicos; juegan un papel fundamental en determinar lo que constituye la buena vida. Es importante notar que esto no quiere decir que algo puede contribuir al bienestar de una persona si y solo si esa persona tiene una actitud «positiva» hacia ello. Evitar la adopción de una posición paternalista (de expertos investigadores o funcionarios públicos) es, sin duda, un punto de encuentro entre las diferentes teorías del bienestar.

Uno podría estar tentado a pensar que los teóricos del bienestar objetivo (los de listas globales) no toman en serio este principio. Después de todo, hemos dicho que estas teorías formulan listas de bienes globales en la vida que son valiosas para las personas, independientemente de las actitudes de estas hacia ellos. Bajo esta perspectiva, ciertas cosas son buenas o malas para nosotros, aun si no quisiéramos tener las cosas buenas o evitar las cosas malas (Parfit, 1984). Pareciera que el contraste no podría ser mayor, pero evitar posiciones paternalistas también está en el centro de las preocupaciones de los abordajes objetivos.

A menudo, estos abordajes se dan a la tarea de mostrar que una perspectiva particular de bienestar, la de quien propone la lista de bienes, es compatible con una considerable variedad de

---

<sup>3</sup> Véase Chang (2004) para un ejemplo en la historia de la termometría.

formas de vida que son consideradas buenas (Brink, 1989; Qizibash, 1998). En este sentido, lo objetivo (no idiosincrático o intersubjetivo) en las listas objetivas es el valor atribuido a los bienes en la lista, pero la naturaleza misma de los bienes puede, y a menudo se argumenta que debe, ser dependiente del sujeto (del pueblo, de su cultura). Es virtualmente imposible encontrar este tipo de listas expresadas en términos estrictamente humanos, sin relación alguna con la adscripción de las personas a un grupo social; en términos, por ejemplo, de la salud física y mental de los individuos.

Resulta innegable que aun los abordajes de listas objetivas se preocupan típicamente por dejar espacio, si bien de manera vaga, a la diversidad humana, a las diferencias individuales y entre los pueblos. Es en atención a esta idea, de que hay una variedad de vidas susceptibles de ser consideradas buenas para diferentes personas, que Nussbaum y Glover (1995) justifican la vaguedad de la concepción de "capacidades y funcionamientos" en general. Es en esta latitud que las listas objetivas pretenden identificar, de la manera más general, los componentes que resultan fundamentales para cualquier vida humana, permitiendo en su diseño la posibilidad de especificaciones múltiples de cada uno de sus componentes. Es así que, en general, aun la perspectiva de listas objetivas comparte la idea de que la identidad individual parece jugar un papel importante en la determinación de qué tipo de vida es específicamente buena para un individuo, o grupo de individuos, en particular.

La segunda restricción conceptual mencionada anteriormente hace referencia a la intuición de que las creencias de las personas acerca de sus valores personales, deseos y percepción de la felicidad pueden ser malas fuentes de información acerca del bienestar. A pesar de las apariencias, tanto los abordajes hedonistas como los de satisfacción de deseos toman en serio este principio. Hasta el hedonista John Stuart Mill (1998) defendía la perspectiva de que la falta de experiencias «de calidad» podrían llevar a las personas a ser pobres jueces de su propia felicidad (van der Deijl,

2016). Al final de cuentas, es una observación relativamente simple y fácil de aceptar la posibilidad de que nunca podamos saber bien qué tan felices somos para reportarlo (Haybron, 2007).

De la misma manera, tampoco es difícil encontrar ejemplos en los que uno puede poner en entredicho el que nuestro bienestar coincide con aquello que deseamos. Es en reconocimiento a estas limitantes para evaluar el propio bienestar que casi todas las formulaciones de los abordajes de satisfacción (o cumplimiento) de deseos limitan el rango de los deseos (permisibles) que contribuyen al bienestar.

### *La medición del bienestar*

Los puntos de encuentro entre las diferentes teorías del bienestar, como restricciones conceptuales, imprimen desafíos para su medición científica dada su aparente tensión. Por un lado, la medición del bienestar debe dejar suficiente espacio para las diferencias individuales, o entre pueblos y culturas, en lo que respecta a qué tipos de vida son buenos para diferentes personas. Por otro lado, la misma medición debe reconocer las limitantes epistémicas de las personas para evaluar o reportar su propio bienestar. Después de todo, las personas mismas pueden resultar los peores jueces de su felicidad e identificar equivocadamente los deseos relevantes para su bienestar.

¿Cómo diseñar una medida de bienestar sensible a diferencias individuales (diferencias culturales) sin depender acríticamente o por completo de los juicios individuales de bienestar, esquivando la adaptación de las preferencias?

Preguntas sobre felicidad y satisfacción general con la vida presuponen que las personas son buenas fuentes de información sobre sus niveles de bienestar. En contra de posiciones paternalistas, quienes proponen estos abordajes sostienen que el bienestar es algo personal, acerca de lo que seguramente el individuo sabe más que cualquier académico o político

«experto» (desde su oficina o secretaría). Pero estos abordajes no tienen cómo atender el problema de la adaptación de preferencias, la falibilidad de las personas en reportar sobre su propio bienestar. Esta ha sido una de las críticas principales de la perspectiva de capacidades al abordaje de bienestar subjetivo (Nussbaum, 2008; Sen, 2008; Stewart, 2014). La satisfacción con la vida puede ser una mala guía al bienestar en el caso de que esta satisfacción no sea auténtica; esto es, basada en una falsa percepción de la realidad. Este mismo problema enfrentan los abordajes basados en satisfacción de preferencias.

El abordaje de listas objetivas, por su parte, aunque heterogéneo, parece solo ser capaz de hacer comparaciones en el caso de dominancia estocástica. Es decir, cuando una persona tiene más de alguna dimensión del bienestar que otra persona, mientras que el resto de las dimensiones son cuando menos igual de altas, como en el caso del abordaje de capacidades. Este tipo de juicios parecen ser compatibles con la naturaleza personal del bienestar, así como con la idea de que la información subjetiva puede no ser una fuente confiable de bienestar, pero son aparentemente muy limitados para cualquier aplicación empírica, y ya no digamos para la planeación de la vida pública.

En la formulación original de Sen (1995) del enfoque de capacidades, se reconoce que los aspectos de la vida son diferentes para diferentes tipos de personas. Pero en el contexto empírico, tomar en cuenta esta heterogeneidad sin depender de los juicios subjetivos (aspectos idiosincráticos) es difícil. En las aplicaciones empíricas<sup>4</sup>, cada dimensión del bienestar cuenta igual para cada individuo. En otras palabras, la diferencia en importancia de las diversas dimensiones para distintas personas no es tomada en cuenta o puesta a prueba empírica. No es para nada claro cómo las medidas objetivas de bienestar podrían tomar en cuenta diferencias entre individuos en su formulación típica, fallando por su parte

en dar lugar a la dependencia subjetiva del bienestar (van der Deijl, 2020). De momento no es clara la solución a este dilema conceptual, pero en las últimas décadas ha habido avances notables en investigación sobre medición de la pobreza que pudieran ofrecer una salida híbrida, a medio camino entre las subjetivas y objetivas, que permita usar medidas de bienestar para guiar, monitorear y evaluar los esfuerzos de política pública.

### *El método consensual de privación para la medición del bienestar como salida híbrida*

Puesto en términos de la generación de datos apropiados para la medición del bienestar, las restricciones conceptuales discutidas anteriormente, que suponen lograr una sensibilidad a diferencias culturales que esquive la adaptación de las preferencias, describen dos retos fundamentales. El primero es la determinación del espacio de aquello que es válido, objetivo y comparable intersubjetivamente según la sociedad (pueblo o cultura) para el buen vivir. Es decir, de aquellos bienes, servicios y actividades que son representativos del bienestar en una comunidad, sociedad o nación. El segundo es la evaluación del estado de satisfacción de dicho espacio, considerando las preferencias compartidas de la población relevante. Esto significa que, más allá del acuerdo sobre aquello que se necesita para vivir bien, debe haber cabida para que las personas establezcan si quieren o desean el bien, servicio o actividad en cuestión. Y a que hagan evaluaciones del grado de satisfacción de los ítems por los que se les pregunta, aquellos sobre los que se les pide reporten su bienestar.

En la literatura de indicadores sociales, se reconoce que desde el diseño los datos deberían ser compatibles con las problemáticas de la medición del bienestar. Esto ha llevado a la implementación de algunos ejercicios que parcialmente vinculan medidas objetivas y subjetivas del bienestar (Patsios y Pomati, 2018; Delhey et al., 2002). Sin embargo, en estos trabajos se reconoce que aún existe la

---

<sup>4</sup> Véase como ejemplo la de *Oxford Poverty and Human Development Initiative*.



falta de un instrumento de producción de datos que resulte en listas representativas de ítems para la buena vida que pasen por el filtro de la variabilidad entre personas.

El método consensual de privación (MCP) de Mack y Lansley (1985) se ha usado con éxito en más de 50 países para medir pobreza bajo el enfoque de privación relativa de Townsend (1979). La matriz de indicadores de Bristol de exclusión social *B-SEM* (por sus siglas en inglés) (Levitas et al., 2007) mostró que el MCP puede incorporar el aspecto de valoración y juicios personales para la producción de listas de ítems representativos de la exclusión social y la pobreza.

El MCP emergió a mediados de la década de 1980 para resolver dos críticas realizadas al enfoque adoptado por Townsend (Pichaud, 1987). Ambas son similares a las restricciones principales para la producción de datos para la medición de bienestar. La primera argumentaba que la lista original de Townsend de 60 necesidades fue creada unilateralmente y, por lo tanto, este listado de necesidades era inconsistente con su propia teoría, ya que él argumentaba que el espacio de necesidades tenía que ser relativo y representativo de la sociedad. Esta lista es decisiva porque establece el espacio de evaluación de las necesidades asociadas a vivir en pobreza. Incluir bienes, servicios o actividades que no son considerados como fundamentales para vivir con dignidad por parte de la población podría introducir serios sesgos en la estimación de la proporción de personas pobres y en la severidad de la pobreza misma.

La segunda crítica tiene que ver con la posible confusión de las razones por las cuales algún servicio, actividad o bien se carece. Si bien en medición de pobreza rutinariamente se establece el supuesto de que las carencias son atribuibles a la falta de recursos, en algunos casos la causa por la que no se tiene el ítem en cuestión radica en preferencias individuales. De tal manera que la proporción de personas carentes por pobreza podría sobreestimarse.

Mack y Lansley (1985) diseñaron un método de recolección de datos que atendió las dos críticas que recibió el trabajo de Townsend y

durante casi cuatro décadas los proyectos de pobreza y exclusión social en el Reino Unido han hecho diversos avances para apuntalar el método. A continuación, se exponen tanto los elementos originales del MCP como los desarrollos más recientes que son relevantes para la discusión sobre medición del bienestar.

El MCP se lleva a cabo a partir del uso de métodos mixtos y se realiza en dos momentos. En el primero, se implementan técnicas cualitativas que exploran las nociones de pobreza prevalentes (por ejemplo, en necesidades básicas y de privación relativa) en distintos grupos de población, como lo son los grupos de expertos, las comunidades urbanas, rurales, indígenas, clases sociales, entre otros. Y a partir de un listado inicial de ítems, se indagan las necesidades para la vida de acuerdo con los estándares de la sociedad en la que habitan esos mismos grupos. Esto permite producir una lista de ítems que potencialmente pueden ser representativos de la sociedad en su conjunto.

En el segundo momento se retoma la lista que arrojó el trabajo cualitativo y se produce un módulo para una encuesta representativa que tiene dos preguntas. La primera es sobre si las personas consideran que el ítem *X* es algo que toda persona debería tener. La segunda pregunta al entrevistado si tiene el ítem *Y*, en caso de no tenerlo, indaga las razones por las cuales se carece. Con estas dos preguntas se tienen resultados generalizables y representativos de lo que la gente, en caso de pobreza, debería tener para no vivir en pobreza y de la proporción de personas que tiene cubiertos dichos aspectos.

El MCP, por supuesto, requiere adaptaciones mayores para la medición del bienestar. Primero, se deben establecer las diferencias entre "necesario para no vivir en pobreza" y "necesario para el buen vivir", donde se debe discutir en qué términos el buen vivir forma parte del continuo por encima del umbral de pobreza. Segundo, mientras que en pobreza predomina la visión dicotómica de "tener/carecer", en medición de bienestar usualmente se habla de grados de disfrute o satisfacción. En este sentido, la *B-SEM* muestra algunas



alternativas de medición de satisfacción o suficiencia en prestación de servicios esenciales como la educación o la salud. En lugar de exclusivamente preguntar por las razones de carencia, se deben incluir preguntas de satisfacción particularmente en el caso de servicios y actividades. Por ejemplo, si tener acceso a un parque público a una distancia cercana es considerado como necesario para vivir bien, se deberá después preguntar si la gente tiene dicho acceso cubierto, lo tiene parcialmente porque está lejos, es inseguro, está sucio, etcétera. Si no lo tiene porque no lo quiere o no lo tiene porque no hay. Tercero, deberán discutirse los problemas de agregación de indicadores y clasificación de la población, ellos no propios del MCP.

El MCP, sin embargo, tiene algunas limitaciones que deben considerarse tanto para la medición de pobreza como para la medición de bienestar (Walker, 1987; Famhy et al., 2015). La primera es sobre la naturaleza del «consenso» que se genera utilizando una encuesta representativa, puesto que el MCP no complejiza las diversas formas en las que la gente puede entender aquello que es necesario para el buen vivir y la variabilidad de este mismo aspecto hacia dentro y fuera de diversos grupos de población. En parte, la incorporación de métodos mixtos ha permitido abordar con mayor detalle estos aspectos, pero la literatura es bastante crítica sobre la profundidad con la que se logran abordar estas inquietudes (Famhy et al., 2015). La segunda limitante es sobre la regla simple de la mayoría para clasificar a cierto ítem como “necesario en la sociedad” (Halleröd et al., 1997; McKay y Collard, 2003). La evidencia muestra que, si se utilizan umbrales más altos, como 70%, se aumenta la homogeneidad entre grupos de población y se reduce el ruido aleatorio en la medición (Pantazis et al., 2006).

Obviamente, resta mucha investigación empírica por hacer, pero hay buenas razones para pensar que el MCP puede ofrecer una medida de bienestar relevante para el diseño, monitoreo y evaluación de la política pública: que atienda las características del individuo, su pueblo y cultura (relativa en este sentido), y

que sistemáticamente pone a prueba empírica la validez de los reportes de los individuos (su carácter intersubjetivo, consensual), descartando así los aspectos idiosincráticos de las preferencias.

## Consideraciones finales

El actual gobierno federal mexicano ha propuesto la mejora radical del bienestar de la población nacional como el principal objetivo del proceso de desarrollo. La noción de bienestar se ha instaurado como uno de los sellos en el discurso político de la administración sin que se observe suficiente claridad respecto al significado que se le atribuye, la manera en que se traduce en el diseño de políticas públicas, o la forma en que se podrá monitorear y evaluar la eficacia de las acciones gubernamentales.

En este texto ofrecimos una revisión sobre distintas aproximaciones conceptuales al bienestar, así como una propuesta metodológica que pudiera contribuir a avanzar en la resolución de los desafíos que supone su medición. Describimos tres matrices conceptuales del bienestar, destacando sus principales rasgos, las críticas realizadas, las diferencias y debates entre ellas, así como sus puntos de encuentro.

Si bien el debate conceptual continúa abierto, propusimos que los tres enfoques convergen en que el bienestar es una noción que depende de los sujetos (contextualmente situados); que existen limitantes epistémicas para que los individuos evalúen su propia situación y que deben evitarse posiciones paternalistas en la medición del bienestar. Estos principios en común claramente plantean retos para la medición del concepto. Esto respetando las diferencias individuales, entre pueblos y culturas, a la vez que se controlan las limitantes que supone la valoración subjetiva del propio bienestar.

Consideramos que los avances en investigación sobre medición de la pobreza pueden aportar insumos para encontrar una

salida a los desafíos que plantea la medición del bienestar. En particular, el MCP puede resolver estos retos a partir de una salida híbrida que, a la vez que atiende las características del individuo, su pueblo y cultura, sistemáticamente pone a prueba empírica la validez de los reportes de los individuos, descartando así los aspectos idiosincráticos de las preferencias. En este sentido, este método ampliamente usado para la medición de la pobreza podría aplicarse para la construcción de una medida de bienestar útil para guiar, monitorear y evaluar los esfuerzos de política pública.



## Referencias

- Brink, D. O. (1989). *Moral realism and the foundations of ethics*. Cambridge University Press.
- Chang, H. (2004). *Inventing temperature: Measurement and scientific progress*. Oxford University Press.
- CONEVAL. (2021). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*.
- Delhey, J., Böhnke, P., Habich, R. y Zapf, W. (2002). Quality of life in a European perspective: The EUROMODULE as a New Instrument for Comparative Welfare Research. *Social Indicators Research*, 58(1-3), 161-175.
- DOF. (2021). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/687556/PNDS\\_21-24.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/687556/PNDS_21-24.pdf)
- DOF. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)
- DOF. (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0)
- Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. En P. A. David y M. W. Reder (Eds), *Nations and households in economic growth* (pp. 89-125). Academic Press.
- Fahmy, E., Sutton, E. y Pemberton, S. (2015). Are we all agreed? Consensual methods and the 'necessities of life' in the UK today. *Journal of Social Policy*, 44(3), 591-610.
- Halleröd, B., Bradshaw, J. y Holmes, H. (1997). Adapting the consensual definition of poverty. En D. Gordon y C. Pantazis (Eds.), *Breadline Britain in the 1990s* (pp. 213-234). Ashgate.
- Haybron, D. M. (2007). Do we know how happy we are? On some limits of affective introspection and recall. *Nous*, 41(3), 394-428.
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J. E., Aknin, L. B. y Wang, S. (2022). *World Happiness Report 2022*. Sustainable Development Solutions Network.
- Huber, E. y Bogliaccini, J. (2010). Latin America. En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (Eds.), *The Oxford handbook of the welfare state* (pp. 644-655). Oxford University Press.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd-Reichling, E. y Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. University of Bristol.
- Mack, J. y Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. George Allen & Unwin.
- McKay, S. y Collard, S. (2003). Developing Deprivation Questions for the Family Resources. Department of Work and Pensions. *Working Paper*, núm. 13.

- Mill, J. S. (1998). Utilitarianism. En R. Crisp (Ed.), *Oxford Philosophical Texts*. Oxford University Press.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia* (Vol. 5038). Basic Books.
- Nussbaum, M. C. (2008). Who is the happy warrior? Philosophy poses questions to psychology. *The Journal of Legal Studies*, 37(S2), S81-S113.
- Nussbaum, M. C. y Glover, J. (1995). *Women, culture, and development: A study of human capabilities*. Oxford University Press.
- Ochoa, S. M. (2011). Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México. En J. García Vega y F. J. Sales Heredia (Eds.), *Bienestar y calidad de vida en México* (pp. 15-67). CESOP-UDEM.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre 2015. A/RES/70/1*
- Pantazis, C., Gordon, D. y Levitas, R. (2006). *Poverty and social exclusion in Britain*. Policy Press.
- Parfit, D. (1984). *Reasons and persons*. Oxford University Press.
- Patsios, D. y Pomati, M. (2018). *The distribution and dynamics of economic and social wellbeing in the UK: An analysis of the recession using multidimensional indicators of living standards (MILS)*. School for Policy Studies, University of Bristol.
- Pichaud, D. (1987). Problems in the Definition and Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 16(2), 147-164.
- Qizilbash, M. (1998). The concept of well-being. *Economics & Philosophy*, 14(1), 51-73.
- Robbins, L. (1932). *An essay on the nature and significance of economic science*. Macmillan.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial.
- Sen, A. (2008). The economics of happiness and capability. En L. Bruni, F. Comim y M. Pugno (Eds.), *Capabilities and happiness* (pp. 16-27). Oxford University Press.
- Stewart, F. (2014). Against happiness: A critical appraisal of the use of measures of happiness for evaluating progress in development. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(4), 293-307.
- Tiberius, V. (2006). Well-being: psychological research for philosophers. *Philosophy Compass*, 1(5), 493-505.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. Penguin Books.
- van der Deijl, W. (2016). What happiness science can learn from John Stuart Mill. *International Journal of Wellbeing*, 6(1), 164-179. <https://doi.org/10.5502/ijw.v6i1.464>

- van der Deijl, W. (2017). Are measures of well-being philosophically adequate? *Philosophy of the Social Sciences*, 47(3), 209-234.
- van der Deijl, W. J. (2020). A challenge for capability measures of wellbeing. *Social Theory and Practice*, 46(3), 605-631. <https://doi.org/10.5840/soctheorpract202071799>
- Walker, R. (1987). Consensual approaches to the definition of poverty: towards an alternative methodology. *Journal of Social Policy*, 16(2), 213-226.

# El bienestar subjetivo y la cohesión social: algunas dimensiones del desarrollo

Delfino Vargas

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

## Introducción

El capitalismo global en la época actual ha puesto en tensión a las economías del mundo. Sus objetivos incluyen incrementar la productividad y la competitividad de una manera exacerbada, y han orillado a los trabajadores a cobrar salarios muy bajos que van en detrimento de su dignidad humana. Las crisis financieras están ligadas en todo el mundo por efecto de la globalización de las economías y, por ende, los países sufren los efectos negativos en cascada y casi de manera inmediata (Castells, 2000). Como consecuencia de estas crisis, se ha incrementado el número de protestas no solo en México, sino en todo el mundo, estas guardan mucha relación con las constantes violaciones a los derechos humanos que en repetidas ocasiones impiden una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Parafraseando a Sen (1999, 2000, 2004), la dignidad que es la que permite a los seres humanos tener la libertad de optar por las mejores opciones de la vida, se ve disminuida constantemente, y se vuelve imperativo repensar el desarrollo humano a raíz de las protestas y movimientos civiles que buscan enfatizar los fines colectivos del bienestar. La multiplicidad de crisis (también llamada «multicrisis»), como Rojas Ríos (2011) lo ha definido, se ha expresado en diferentes formas, ha afectado economías, ha causado desplazamientos de poblaciones enteras, desacomodos en la biósfera, deterioros en la salud física, mental y emocional, por mencionar algunos aspectos. Y desde luego el hijo mayor de esta multicrisis se llama “desigualdad y pobreza”. Por ejemplo, Wilkinson y Pickett (2009) muestran que los

efectos de la desigualdad se han reflejado en los bajos niveles de «cohesión social», incrementos de enfermedades mentales (incluyendo adicción a las drogas, uso de alcohol, tabaco y otras sustancias ilegales), elevada prevalencia de obesidad, bajo desempeño en la educación, incremento en el embarazo adolescente, homicidios, altas tasas de encarcelamiento y migraciones masivas.

Ante este escenario, es necesario revisar lo que se entiende por desarrollo y remarcar que no solo se debe enfocar a los aspectos de la economía y las finanzas (la tan anunciada estabilidad macroeconómica), sino que tiene que redefinirse. La medida tradicional asociada al crecimiento de las naciones ha sido el Producto Interno Bruto (PIB), pero este deja de ser el indicador central de la medición del crecimiento por ser muy limitado para medir el desarrollo humano (Castells y Himanen, 2014, pág. 7). Los *rankings* de crecimiento asociados al PIB dejan de ser el punto de referencia sustantiva, existen reportes que muestran la baja correlación que guarda el PIB con las medidas de bienestar individuales.<sup>1</sup> Por mucho tiempo los economistas, políticos y burócratas en general propusieron que la calidad de vida en las naciones se mejoraría cuando el PIB incrementara. Sin embargo, en la práctica esta medición encubre grandes desigualdades, ya que los habitantes pobres no disfrutaban de los

---

1 Más adelante se aclara este punto con los trabajos de Easterlin (1974 y 2013). Cuando analiza datos en sección transversal sí encuentra relación positiva, pero cuando toma un enfoque longitudinal dicha relación desaparece. A este efecto se le conoce como “la paradoja de Easterlin”, donde el PIB puede seguir creciendo a lo largo del tiempo, pero el bienestar subjetivo no.



mismos beneficios que aquellos habitantes con más alto ingreso (Nussbaum, 2011, pág. 1).

Sen observa que hay una relación positiva entre esperanza de vida y PIB, con datos para países, pero esta relación se explica a través del impacto del PIB en (i) los ingresos, particularmente entre los pobres, y (ii) el gasto público en salud (1999, pág. 46). Esto quiere decir que:

No necesariamente la esperanza de vida es explicada por el PIB per cápita, sino que la asociación está mediada por el gasto público en salud. Este hecho básico subraya que el crecimiento económico depende en mucho de cómo se usan *los frutos* del crecimiento económico. (Sen, 1999, pág. 50).

El crecimiento del PIB, o bien el ingreso de los individuos, es obviamente un factor importante como un medio para expandir sus libertades como miembros de la sociedad, pero igualmente importante lo son otros aspectos tales como la educación, la salud, así como libertad de participación en actividades políticas (Stiglitz, 2010).

Se ha reconocido en algunos documentos que la dimensión económica, si bien es importante, no es la única que se debe utilizar para medir el desarrollo, como lo apunta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):

Las mediciones basadas únicamente en los ingresos tienen algunas limitaciones: no consideran el valor intrínseco que tienen para la vida de las personas las dimensiones no monetarias como la salud y la educación, y no consideran la utilización de bienes y servicios que no son proporcionados por el mercado. (2009, pág. 8).

El presente capítulo está orientado a discutir de manera preliminar algunas de las dimensiones del desarrollo que incluyen las "subjetividades", "comunicaciones y tecnología", "sostenibilidad", "calidad del empleo" y "aspectos económicos". Sin embargo, este escrito solo se aboca a escudriñar dos aspectos de la dimensión "subjetividades": el bienestar subjetivo y la

cohesión social. Aún faltan por estudiar el resto de las dimensiones, así como los indicadores correspondientes. Pero el objetivo es iniciar la discusión alrededor de las ya mencionadas, que son conceptualmente complejas y, por tanto, de difícil medición.

Se espera que un mayor desarrollo tenga efectos positivos en el bienestar subjetivo y la cohesión social (entre otras dimensiones). Al disponer de mejores indicadores del desarrollo, se contará con más elementos para orientar los recursos necesarios y focalizar mejor los programas sociales. Es necesario realizar un ejercicio como el que se plantea en el presente ensayo para continuar con el resto de las dimensiones: "comunicaciones y tecnología", "sostenibilidad", "calidad del empleo" y "aspectos económicos".

## Cambio de paradigma

En la sección siguiente se aboca a usar la perspectiva de Amartya Sen para explicar qué se entiende por desarrollo y al respecto se desarrollan los conceptos de "capabilidades"<sup>2</sup> y funcionamientos. El planteamiento propuesto consiste en cambiar el paradigma, repensar el desarrollo en función de las libertades, la dignidad humana y con sentido de sostenibilidad. Los trabajos seminales de Sen permiten conectar a los individuos con sus aspiraciones, dejar a un lado la dinámica de los mercados como centro de atención y dar mayor relevancia a las subjetividades, como parte de las dimensiones del desarrollo.<sup>3</sup> Los mercados y el Estado más

2 El término "capabilidades" en inglés combina dos palabras: "capacidades" y "habilidades". Las capacidades que formula Sen guardan más relación con las potencialidades que tiene un individuo para ejercer sus libertades. Por ejemplo, el funcionamiento puede ser tener acceso a la salud, a la educación, a una vivienda. Con el desarrollo de las capacidades, los individuos tienen la libertad de seleccionar algunos funcionamientos y así acceder a ciertos tipos de cuidados, tener cierto nivel educativo, optar por una vivienda con determinadas características. En suma, combinar estos funcionamientos para tener la libertad de elegir una forma digna de vivir.

3 Los trabajos iniciales de Sen han sido muy críticos en cuanto al bienestar subjetivo y la felicidad, pero este punto se aclara más adelante al tratar el utilitarismo.

bien deben servir al público y a las aspiraciones de la sociedad (Calderón, 2014, pág. 252).

La dignidad humana constituye la idea central del desarrollo, así como el empoderamiento de las capacidades definidas por Sen. Las ideas del desarrollo también fueron establecidas en el documento seminal llamado el "Desarrollo Humano Informe 1990" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990). El economista pakistaní Mahbub ul Haq propuso en este documento varias ideas fundamentales acerca del desarrollo humano y a partir de entonces Amartya Sen ha continuado en esa línea, donde también se incluyen posteriores trabajos de Martha Nussbaum. Por su parte, el Banco Mundial en la década de 1990 también publica un documento donde enfatiza la importancia del enfoque de capacidades para la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1990), línea de la que se ha apartado en años recientes.

Ciertamente en las dos últimas décadas, el desarrollo humano ha avanzado considerablemente en muchos aspectos. La mayoría de las personas disfruta hoy de una vida más prolongada y saludable, y pueden acceder a más años de educación y mejores servicios de salud. Incluso en México ha habido mejoras en la situación de la población con respecto a las carencias sociales; en lo general se puede afirmar que la salud y la educación han mejorado. Sin embargo, el desarrollo ha sido heterogéneo, pues, si bien es cierto que la media nacional de esperanza de vida ha aumentado, el incremento en el desarrollo no se observa en las localidades con mayor «rezago social». Se puede observar que hay cierta mejoría, pero es muy lenta y en algunos casos la brecha incluso tiende a abrirse. Es decir, el desarrollo ha sido desigual y por tanto las comunidades en extrema pobreza enfrentan dificultades para cumplir con sus expectativas de vivir una vida digna.

## ¿Cómo medir el desarrollo?

La crítica mayor al enfoque de capacidades y funcionamientos definidos por Sen es la dificultad que se ha tenido para medirlas. Operacionalizarlas no ha sido una tarea fácil, debido a que el enfoque de capacidades incorpora aspectos de la calidad de vida, justicia social, igualdad, así como otros aspectos de la dignidad humana.

Una de las grandes aportaciones de Amartya Sen es haber puesto en la arena académica la discusión del desarrollo, aunque él mismo se ha rehusado a "operacionalizar" los conceptos. Sin embargo, otros investigadores se han abocado a operacionalizar las capacidades. Sabina Alkire retoma esta tarea y se pregunta si el enfoque de capacidades en realidad puede operacionalizarse, pues es a través de la medición que puede darle sentido a la implementación de políticas públicas (Alkire, 2008, pp. 63-68).

Antes de hacer el proceso de la operacionalización, Alkire argumenta que hay cuatro temas a debatir: el primero se relaciona con la operacionalización del enfoque de capacidades. El segundo tiene que ver con si se puede acompañar de las "Metas del milenio"<sup>4</sup> y cómo hacerlas congruentes con los programas sociales y las metas de reducción de la pobreza. El tercero con relación a la dificultad que representa manejar el enfoque de capacidades. El cuarto es que Sen no plantea una lista de las dimensiones, por lo cual elaborarla es tarea que queda en manos de los investigadores, ya que finalmente el aterrizaje de estas ideas depende de las necesidades locales para su operacionalización (Alkire, 2008, pp. 65-66). Este debate abre las posibilidades para que los propios investigadores que estudian el desarrollo lo hagan de manera interdisciplinaria.

---

<sup>4</sup> En la fecha de publicación de este documento todavía estaban vigentes las "Metas del milenio". Quizás para actualizar esta revisión habría que incorporar ahora los "Objetivos del desarrollo sostenible". Recientes discusiones sobre los temas actuales como la COVID-19, el cambio climático, los conflictos entre Rusia, la Unión Europea, Estados Unidos (EE. UU.) y China ponen en tela de juicio el cumplimiento de dichos compromisos.

Martha Nussbaum propone una lista de diez puntos que operacionaliza las capacidades y los funcionamientos, lo que permite un acercamiento a estos conceptos. La lista incluye: (i) la vida, tener la posibilidad de vivir hasta el final una vida humana, sin morir prematuramente; (ii) salud, gozar de buena salud, incluyendo salud reproductiva, una nutrición adecuada, tener una vivienda digna; (iii) integridad humana, tener libertad de movimiento, ser libre de violencia física (incluyendo robos, asaltos sexuales, violaciones); (iv) sentidos, imaginación y libertad de pensamiento, tener la posibilidad de imaginar, cultivar una educación adecuada, libertad de religión; (v) emociones, vivir las emociones de la vida, el amor, la gratitud, el dolor, el enojo; (vi) una razón práctica, tener una concepción de lo que es bueno, una reflexión crítica de la vida; (vii) afiliación, vivir con y para los demás, reconocer la preocupación por los demás seres humanos, libertad de interacción política. Tener bases para el respeto a sí mismo, empatía, no ejercer discriminación hacia los demás; (viii) otras especies, mostrar preocupación por los animales y en general por la naturaleza; (ix) juego, tener la capacidad de reír, jugar, disfrutar de actividades recreacionales; (x) control de medio ambiente, en el aspecto político participar en actos que conciernen con el medio ambiente, libertad de palabra y de asociación, así como tener derecho a tener una propiedad, a trabajar con dignidad humana (Nussbaum, 2011, pág. 36).

A partir de estas contribuciones, la medición del desarrollo se hace más viable. La medición de las capacidades se hace a través de los funcionamientos, es algo objetivo y no meramente subjetivo, ya que se mide la libertad efectiva que tiene un agente relacionado con su bienestar. El PNUD desde 1990 propone la creación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y se establece como la primera aproximación de la medición del desarrollo. La crítica fundamental al IDH es que este se usa como un fin en sí mismo (Nebel et al., 2014, pág. 25) y desde el punto de vista metodológico este índice desecha la estructura de covarianza de los indicadores al calcularlo mediante una media geométrica directa. Se requiere retrabajar

este índice y hacer algunas adaptaciones para América Latina para medir el desarrollo con enfoque de capacidades (por ejemplo, se deben incluir identidades culturales, machismo, masculinidad, justicia, impunidad, democracia, corrupción y asimetrías de poder). Es decir, se busca ahora reconceptualizar la medición al incorporar más elementos para su medición.

Para lograr el objetivo de la medición del desarrollo, se requiere de un enfoque interdisciplinario. Al parecer nuestro sistema académico se rehúsa a la interdisciplina (las personas en situación de pobreza no pertenecen a un solo ámbito, digamos el económico, sino que se deben incorporar otras áreas, por ejemplo, las de humanidades, así como especialistas en medición social). Una de las críticas más frecuentes es que la medición de las capacidades es muy compleja y costosa, pero esto no es necesariamente cierto. El primer intento ya está hecho, es el IDH, así como otros intentos propuestos por Comim et al. (2008) y Castells y Himanen (2014). Además, existe la propuesta del índice de Buthan, "*Gross National Happiness*" (GNH), que contiene nueve dominios: bienestar psicológico, uso del tiempo, vitalidad de las comunidades, diversidad cultural, resiliencia, salud, educación, diversidad ecológica y estándar de vida (Adler Braun, 2009).

Sin embargo, estas experiencias concretadas en otros países pueden aprovecharse y adaptarse para el caso de América Latina, de manera que se considera viable una tarea de este tipo. No obstante, los indicadores agrupados en un solo índice no son del todo útiles porque enmascaran la riqueza que proporcionan los indicadores: "por construcción los indicadores que pretenden resumir una realidad multidimensional en un sólo índice lo hacen a costa de cierta opacidad" (Piketty, 2014, pág. 34). Ningún indicador unidimensional es suficiente, se tienen que abordar e incorporar múltiples dimensiones (Piketty, 2014, pág. 28). Por tanto, el objetivo de este ensayo no es generar un índice de desarrollo *per se*, sino estudiar las diferentes dimensiones que lo componen.

## El bienestar subjetivo

Abordar todas las dimensiones que deberían componer el índice de desarrollo está fuera del alcance del presente ensayo. En este ensayo solo se hace énfasis en las subjetividades. Sin embargo, una parte que sí se aborda es el bienestar subjetivo y la cohesión social, que forman parte las dimensiones llamadas "subjetividades". Primeramente, resulta importante iniciar este punto con una reflexión sobre el utilitarismo y su relación con el concepto de felicidad, subrayada por Sen.

Sen trae la atención sobre el trabajo de Jeremy Bentham, el filósofo inglés, quien define a "la utilidad [...] como el placer, o la felicidad, o la satisfacción, y todo se convierte en un logro mental" Bentham (1789). El argumento central es que el enfoque utilitarista ignora las desigualdades y solo le da importancia a la distribución de la felicidad, no hay ninguna relevancia al tema de las libertades y solo se enfatiza una evaluación mental: "esta métrica mental está sujeta a distorsiones a causa del ajuste psicológico de una carencia persistente" (Sen, 1999, pág. 70). Sen advierte que el desarrollo humano va más allá de la felicidad y no solamente se enfoca en esta. El bienestar subjetivo y la felicidad son aspectos diferentes: el primero es un juicio general acerca de la vida, mientras que la segunda es una emoción, un estado de ánimo.

El bienestar subjetivo es una experiencia de vida que puede entenderse en tres planos: experiencia cognoscitiva, afectiva y hedónica (Rojas, 2008b). La experiencia cognoscitiva de bienestar se manifiesta en logros y fracasos en el alcance de metas y propósitos de vida, así el bienestar resulta de logros mayores que los fracasos; la experiencia afectiva se manifiesta en el disfrute y el sufrimiento relacionado con la afectividad, emociones y estados de ánimo que la persona experimenta, entonces el bienestar es mayor en la afectividad positiva y menor en la negativa; y la experiencia hedónica implica el uso de los sentidos, por tanto, es una experiencia sensorial y se manifiesta en los placeres y dolores, como lo describe Bentham al

buscar el cálculo de la felicidad, *felicific calculus* (Rojas, 2009, pág. 539).

Los economistas han abordado el tema del bienestar desde el enfoque utilitarista y estudian al bienestar a través de la elección individual («racional») de las posibilidades de consumo, que a su vez constituye el estándar de vida. Argumentan que las personas están mejor si tienen más ingreso (Deaton, 2015, pág. 24). Pero el bienestar contiene otras dimensiones, que suelen ignorarse, además de la económica. Ha habido varios estudios que miden el bienestar material usando el ingreso. Sin duda, una buena vida significa más dinero, pero el dinero hace muy poco para hacer feliz a la gente (Deaton, 2015, pág. 33)<sup>5</sup>.

Al centrar el interés en el bienestar subjetivo ha quedado de manifiesto que resulta un tanto limitado medir el bienestar exclusivamente a través de indicadores económicos y por ello se ha propuesto incorporar otras dimensiones que enriquecen este concepto. Desde la psicología se estudia el bienestar subjetivo usando el autoreporte de las personas (Argyle, 2001; Kahneman et al., 1999), mientras que el enfoque sociológico ha propuesto incorporar varias dimensiones adicionales originando de este modo la aproximación del bienestar subjetivo (Veenhoven, 1992).

La felicidad es una medida deficiente del bienestar, en tanto que la medición del bienestar es una medida mucho más global (Deaton, 2015, pág. 72). En un estudio realizado por Kanheman y Deaton (2010) muestran que hay una relación limitada entre ingreso y felicidad. La pobreza genera frustración y miseria, pero más allá de cierto punto (70,000 dólares al año) ya no contribuye más a mejorar los puntajes de felicidad, hallazgos semejantes se reportan en Wilkinson y Pickett (2009). Las dimensiones del bienestar subjetivo son mucho más completas al involucrar varias dimensiones, esto lo hace más eficiente, por ello es que la felicidad es una medida deficiente del bienestar.

---

<sup>5</sup> Hay una relación positiva entre ingreso y felicidad, sobre todo en niveles menores de ingreso. No obstante, tiene la propiedad de utilidad marginal decreciente, esto es, conforme se tiene más dinero la utilidad que se obtiene es cada vez menor y esta se explica por otros factores.



El bienestar subjetivo está determinado por la evaluación que hace cada persona en relación con su vida. Esta evaluación puede dividirse en, al menos, dos elementos: uno enfocado a aspectos afectivo-emocionales y otro a aspectos cognoscitivo-valorativos (Ochoa León, 2011). Rojas (2005) encuentra que las correlaciones entre el ingreso y la satisfacción en los diferentes dominios del bienestar (por ejemplo, la salud, satisfacción con el trabajo, la familia, relaciones sociales, evaluación personal) es positiva para todos los dominios, aunque las correlaciones no son muy altas. La interpretación de estos resultados indica que ningún dominio es determinante en el bienestar subjetivo de manera aislada, pero que todos ellos son importantes para medirlo. Por ello se puede señalar que los diferentes dominios del bienestar forman parte de la medición de este constructo. La medición del bienestar usando varios dominios contiene más información y permite una mejor evaluación del mismo.

## La medición del bienestar

La medición del bienestar ha sido motivo de una gran preocupación. En Francia, el presidente Nicholas Sarkozy creó una comisión para proponer mediciones más eficientes del bienestar en este país. Después de revisar una variedad de mediciones objetivas y subjetivas, el informe de Stiglitz et al. (2008) concluye:

La investigación ha demostrado que es posible recoger datos significativos y fiables sobre una base subjetiva y objetiva y se concluye que se debe incluir el bienestar. Las mediciones objetivas y subjetivas son de vital importancia. Los tipos de preguntas que han demostrado su valor dentro de encuestas a pequeña escala deben ser incluidas en las encuestas de gran escala llevadas a cabo por las oficinas estadísticas oficiales. (pág. 16).

La comisión reconoce la relevancia de incorporar las subjetividades como parte de las estadísticas vitales de una sociedad para medir el desarrollo. Se reconoce que la dignidad de las

personas y las libertades son parte esencial del progreso de las naciones. El informe agrega:

El bienestar subjetivo abarca diferentes aspectos (evaluaciones cognoscitivas de la vida, la felicidad, la satisfacción, las emociones positivas como la alegría y el orgullo, y las emociones negativas como el dolor y la preocupación): cada uno de ellos debe medirse por separado para obtener una apreciación más completa de la vida de la gente. (Stiglitz et al., 2008, pág. 16).

En suma, las subjetividades forman parte vital de la medición del desarrollo. Las conclusiones del informe de la comisión Stiglitz et al. (2008) determinaron que estudiar el bienestar no corresponde a una sola disciplina, sino que es objeto de estudio de varios especialistas, quienes también reconocen la relevancia de incorporar las subjetividades. El informe agrega que:

Durante mucho tiempo, los economistas han asumido que era suficiente para mirar opciones de las personas para derivar información sobre su bienestar [...] (pero) Una parte importante de esta investigación (sobre el bienestar) ha sido llevada a cabo por psicólogos y economistas basados en datos que involucran aspectos subjetivos. (Stiglitz et al., 2008, pág. 43).

La medición de la subjetividad se ha relacionado con la satisfacción con la vida, formada por diferentes dominios. Veenhoven (2006) relaciona el bienestar con el concepto de calidad de vida y para ello propone una teoría que analiza la complejidad de este concepto. Como ya se ha establecido, la medición de la satisfacción con la vida contiene diferentes dimensiones que incluyen aspectos cognoscitivos y subjetivos que forman un constructo.

Se han propuesto diferentes escalas de calidad de vida diseñadas para medir el constructo. Por ejemplo, Diener et al. (1985) proponen la escala de satisfacción con la vida, en la que distinguen tres dominios: la afectividad positiva, la afectividad negativa y la satisfacción con la vida. Los dos primeros se relacionan con aspectos emocionales y el último

con aspectos cognoscitivos. Rojas (2008b) propone para México una medición de la calidad de vida como proxy del bienestar subjetivo y usa como marco de referencia la propuesta de Veenhoven. Mariano Rojas incluye varios dominios de la felicidad, pero argumenta que el número de dominios debe ser parsimonioso para que pueda aportar información útil (Rojas, 2008a, pág. 1081).

Las investigaciones mencionadas apoyan la idea de que la medición de la calidad de vida subjetiva incluye elementos tanto objetivos como subjetivos, así como otras dimensiones como, por ejemplo, la felicidad, la satisfacción de vida, la satisfacción de necesidades, deseos y preferencias, entre otros (Fitzpatrick, 2001; Ochoa León, 2011).

Existe un consenso bastante extendido de que el bienestar, la felicidad y la satisfacción de vida son conceptos muy difíciles de medir y, por lo tanto, complejos de considerar en la elaboración de las políticas sociales. Los enfoques predominantes en este tema han sido el utilitarismo y las preferencias reveladas. En esta línea de pensamiento se encuentra la que vincula el concepto de bienestar con variables tales como el ingreso, el consumo, el salario, el nivel educativo, las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos, entre otros. Dichos conceptos de bienestar están solamente relacionados con variables medibles y «objetivas», que dan cuenta de los bienes y servicios a los que tiene acceso un individuo; esta perspectiva ha sido puesta en discusión por Sen (2000), para quien las mercancías y servicios a los que accede o consume una persona no son un elemento directo del bienestar que disfruta. El bienestar no está determinado solamente por el consumo, el ingreso o el nivel educativo, sino por la experiencia real de vida y las libertades que experimenta una persona (Sen, 2004). Esto es, que las variables objetivas de bienestar solo aportan información de aquellos bienes o servicios a los que tiene acceso un individuo, pero no da una referencia del estado o expectativa de vida que se puede alcanzar a partir de ellos.

De acuerdo con Rojas (2004), la teoría del bienestar subjetivo es una aproximación al concepto de bienestar a partir de la información que la persona aporta sobre la satisfacción y felicidad que vive dada su circunstancia y condiciones. Dos enfoques de bienestar subjetivo son dominantes: el enfoque de dominios de vida y el enfoque de satisfacción de vida. En ambos enfoques, la noción de bienestar se obtiene a partir de la inferencia de preguntas directas a las personas respecto al nivel de satisfacción que experimentan en los dominios de vida: educativo, salud, económico, etcétera. La satisfacción de vida se evalúa a partir de la pregunta directa sobre el grado de satisfacción que vive la persona en una escala ordinal sobre algunos aspectos de su vida. El objetivo de la aproximación conceptual del bienestar subjetivo radica en encontrar los elementos sociales y económicos que inciden en la experiencia de satisfacción reportada por las personas. Es decir, a partir de una aproximación inferencial, encontrar cuáles y en qué medida las variables socioeconómicas se vinculan con la satisfacción de vida, en cada uno de los dominios en que se desempeñan las personas.

A pesar de las publicaciones relacionadas con el bienestar subjetivo, todavía nos encontramos en las primeras etapas de su desarrollo, aún se requieren importantes mejoras en estos estudios. Las posibilidades de realizar comparaciones entre diferentes estudios se ven restringidas por problemas de confiabilidad y validez en la medición, por lo que los estudios sobre felicidad han provocado escepticismo (Ng, 2008, pp. 254 y 255). En palabras de Johns y Ormerod (2007) al hablar sobre el bienestar subjetivo "se requieren de muchos datos sobre felicidad, pero tienen poca calidad y con bajo contenido informativo" (pág. 56). La medición de aspectos subjetivos también ha sido abordada desde el enfoque del modelo de error de medición, que permite medir las variables intangibles por medio de variables directamente observables, a la vez que se estima el error residual (Cortés y Vargas, 2016, pp. 27-34).



## **El bienestar subjetivo y las políticas públicas**

El economista Richard Easterlin analiza el bienestar y su relación con el crecimiento económico y postula que la felicidad no se relaciona con el crecimiento del PIB a lo largo del tiempo (Easterlin, 1974). Este hecho tiene implicaciones en política pública, porque, si el objetivo es incrementar las percepciones de bienestar, estas no están ligadas al crecimiento económico. Sin embargo, apunta Easterlin, un buen trabajo con una aceptable seguridad social proporciona los elementos necesarios para una vida digna y sí incrementa los puntajes de felicidad. Estas conclusiones emergen a partir de un análisis sobre la felicidad al estudiar varios países con diferentes niveles de desarrollo a lo largo del tiempo (Easterlin, 2013).

Por otro lado, la "paradoja de Easterlin" ha sido estudiada por economistas como Stevenson y Wolfers (2008), quienes argumentan que con un análisis apropiado el crecimiento económico dentro de los países mejora la evaluación de la vida, de manera similar a como sucede en los países pobres. Los autores mencionados citan el caso de los países escandinavos, que son las superestrellas del bienestar y obviamente también son países, con grandes riquezas, en los cuales la calificación de la calidad de vida no es mucho más alta de lo que pronosticarían sus ingresos nacionales. Un hallazgo frecuente es que el nivel de bienestar es excepcionalmente bajo entre la población con bajos ingresos, los adultos mayores y personas con un nivel bajo de educación (Vargas, 2015).

## **La cohesión social**

Otra de las dimensiones relacionadas con las subjetividades es la cohesión social. Este concepto puede introducirse desde el punto de vista individual dotando a las personas de un sentido de pertenencia a la sociedad, pero también puede ser entendida en términos de la eficacia de los mecanismos de inclusión social instituidos, así como los comportamientos y los

juicios de valor de los miembros de la sociedad. Típicamente, los mecanismos de inclusión social se refieren al empleo, los sistemas educativos, los derechos y las políticas destinadas a fomentar la equidad, el bienestar y la red de protección social. Los comportamientos y juicios de valor incluyen temas tan diversos como la confianza en las instituciones, el desarrollo de un sentido de pertenencia a una comunidad y la solidaridad, la aceptación de las normas sociales e incrementar la participación cívica (Vargas y Merino, 2014).

La relevancia de incluir la cohesión social como parte de la medición del desarrollo es que esta frecuentemente se toma como referente en las políticas públicas, ya que en cierta forma determina la estabilidad política, la seguridad nacional, el crecimiento económico y la generación de riqueza. Una deficiente cohesión social debilita los vínculos sociales y permea los deficientes mercados laborales (Berger-Schmitt, 2000, 2002).

La cohesión social considera las características de una sociedad que toma en cuenta la relevancia del fortalecimiento del tejido social y las interacciones entre las unidades agénticas tales como grupos, organizaciones o unidades territoriales. Los primeros estudios de relevancia sobre la cohesión social fueron realizados por Emile Durkheim al referirse a conceptos de solidaridad social y lazos de interdependencia entre los individuos (Durkheim, 1997; Jenson, 1998). Posteriormente varios investigadores (Coleman, 1988 y 1998; Portes, 1998; Putnam, 1993) han hecho aportaciones de importancia al estudio de la cohesión social.

Durkheim (1997) mantiene en su tesis que las sociedades modernas son más complejas que las tradicionales y que la división del trabajo es el eje principal que conforma la solidaridad social. La transición de sociedades simples a modernas no necesariamente implica un resquebrajamiento de la cohesión social, sino un mero cambio de un sistema de normas colectivas, valores, sentimientos e ideas compartidas entre todas las personas con el fin de mantener la unidad social y la existencia de una conciencia colectiva. El concepto de

cohesión social, de acuerdo con Durkheim, es entendido como un atributo de la sociedad enraizada en los vínculos sociales individuales y con las instituciones sociales.

Estas ideas de cohesión social forman un antecedente que ha permitido en la actualidad tener una mejor aproximación para su medición. Una idea análoga se presenta desde un enfoque antropológico, en el que González de la Rocha et al. (2016) presentan la idea de cohesión social como un intercambio de bienes intangibles llamados dones, los dones se dan y se reciben; es una cadena que da lugar a un ciclo eterno de intercambios sociales, que ha permitido a la humanidad mantenerse socialmente unida y constituyen un sistema de reciprocidad entre las personas o entre grupos sociales.

Otro de los enfoques propuestos para estudiar la cohesión social es desde el punto de vista de las capacidades y las libertades reales de las personas para llevar adelante sus proyectos de vida (Sen, 1999; Nussbaum, 2003). La relación entre cohesión social, capacidades y funcionamientos tiene sentido porque la capacidad de las personas de obtener ciertas funcionalidades depende no solo de los atributos individuales y de contexto, sino también de las relaciones existentes en cada individuo (López-Rodríguez y Soloaga, 2012, pág. 22).

En el ámbito académico hay varias aproximaciones a lo que llamamos "cohesión social", partimos de una definición sintética de esta y sería "la existencia de una estructura de vínculos sociales, y la disposición, de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos" (CONEVAL, 2015, pág. 117).

## **Cohesión social y capital social**

Un problema que es persistente hoy día es que no existe aún un consenso generalizado en la definición del concepto "cohesión social" y hay algunas discusiones que se entrelazan en

torno al concepto de "capital social". La mayor parte de los autores coinciden en señalar que la cohesión social representa la integración de comportamientos individuales que tienen sentido en un entorno social a nivel agregado y de ahí la relevancia de definir la unidad de análisis.

Los sistemas sociales funcionan a partir de un mínimo grado de cohesión social. Para estudiarla desde la perspectiva social, habrá que seleccionar, como hemos señalado, la unidad de análisis y decidir si es a nivel de individual/hogares, de grupo (comunidad, localidad geográfica) o estructural. Desde el punto de vista aplicado, la decisión respecto a la unidad de referencia depende de las políticas sociales a implementar. Algunos autores recomiendan estudiar la cohesión social desde el punto de vista comunitario/grupal (Buckner, 1988). Sin embargo, hoy día es posible hacer mediciones tanto al nivel individual como a nivel agregado, de tal manera que se pueden incorporar ambos enfoques dentro de un mismo estudio y así explorar los efectos de ambos niveles de análisis<sup>6</sup>.

Aquí vale la pena definir la unidad de análisis. Al respecto pueden tomarse dos estrategias: utilizar mediciones ya sea a nivel individual o bien a nivel agregado. Esta decisión depende del nivel al que se apliquen las políticas sociales. Si están dirigidas al hogar, entonces la unidad de análisis es el agregado de las mediciones a ese nivel. Si están dirigidas a nivel municipio, entonces se debe considerar la medición con este nivel de agregación. La misma discusión se debe mantener al diseñar el nivel de medición del índice de desarrollo. Típicamente los tomadores de decisiones requieren que la información disponible se mida al nivel más desagregado posible con el fin de focalizar las políticas de desarrollo social.

---

<sup>6</sup> Los modelos multinivel permiten incorporar diversas unidades de análisis, en nuestro caso interesaría considerar dos: la individual y la agregada, donde los individuos están anidados dentro de los grupos sociales (Raudenbush y Bryk, 2002).

Definir la cohesión social con precisión es fundamental, pero el concepto que se utilice depende del diseño de alguna política social determinada. Contar con una definición lógicamente bien formada suele asociarse con metodologías y resultados precisos, y la cohesión social no es una excepción (Beauvais y Jenson, 2002). Buckner (1988) define la cohesión social como un fenómeno a nivel grupal que consta de tres dimensiones: (i) sentido de comunidad, definido como el sentimiento de pertenencia a un determinado grupo; (ii) atracción, entendida como la capacidad del grupo o comunidad de inducir a sus habitantes a establecer una liga geográfica al lugar donde habitan; (iii) conexión social, que consiste en el establecimiento de redes sociales al interior de un grupo o comunidad.

En este sentido, los debates sobre la cohesión social inevitablemente acompañan el discurso sobre el capital social, ya que el este es considerado como un elemento constitutivo fundamental de la cohesión social (Beauvais y Jenson, 2002; Putnam, 1995). Al respecto, Lozares et al. (2013) concluyen que a partir de:

La revisión de las muchas definiciones existentes de capital social [...] se trata de un concepto que combina, casi siempre sin estructurar, tres dimensiones conceptuales: (i) confianza, reciprocidad generalizada y solidaridad, accesibilidad; (ii) relaciones y redes; (iii) normas sociales. Algunos otros autores añaden elementos como participación y compromiso, valores e identidad compartidos. (pág. 40).

Varios autores concuerdan en que el capital social lo conforman los recursos sociales inherentes a la estructura social y las redes sociales que permiten a las personas lograr objetivos comunes e individuales. Putnam (1993, pág. 35) define capital social como aquellas "características" de la organización social como la confianza, las normas y redes que facilitan la coordinación y la cooperación, logrando un beneficio mutuo. Para que el capital social pueda mantenerse en una sociedad, es necesario que exista cohesión social.

## Medición de la cohesión social

El CONEVAL (2015) presenta una propuesta conceptual para medir la cohesión social que resume buena parte de la discusión actual sobre este tema. La propuesta identifica cuatro dominios: (i) vínculos sociales, que son los lazos sociales que una sociedad establece, (ii) confianza, que es otro elemento que determina la estructura de los vínculos sociales, (iii) valores compartidos, son los principios morales, creencias, que favorecen a las personas en la búsqueda del bienestar común, (iv) sentido de pertenencia, marca la posibilidad de que los individuos se sientan parte de la sociedad y de las instituciones y que sean reconocidos por sus miembros. La propuesta de las escalas, para medir estos dominios, se presentan en el mismo documento (pp. 177-200).

Por otro lado, una revisión de la bibliografía sobre los instrumentos usados para medir la cohesión social nos ayuda para desarrollar los indicadores que puedan medir el nivel de cohesión social de una cierta comunidad de forma válida y confiable. Por ejemplo, para medir la cohesión social en viviendas urbanas, se han desarrollado varios conjuntos de indicadores y dominios identificados por varios investigadores e instituciones. Como es lógico, las composiciones de los indicadores tienden a depender de cómo se define la cohesión social y qué dimensiones contiene (Beauvais y Jenson, 2002).

El instrumento de cohesión de barrio (NCI, *Neighbourhood Cohesion Instrument*) sugerido por Buckner (1988) emplea el sentido psicológico de comunidad, grado de interacción entre los vecinos y atracción de los residentes del barrio como los principales dominios. Buckner considera que un barrio que obtenga un alto *ranking* en estas tres dimensiones puede considerarse como cohesionada socialmente. Con estas dimensiones, se evalúan 18 ítems, usando una escala de Likert, las mediciones se obtienen en tres barrios diferentes en una comunidad en los Estados Unidos (EE. UU.) En este instrumento se asume que el nivel colectivo de cohesión social en el barrio puede evaluarse mediante la medición de estos tres dominios a

nivel individual. El autor sostiene que, a pesar del reducido número de las áreas investigadas y la falta de evaluación absoluta de un barrio, su estudio demuestra que este instrumento puede ayudar a entender los factores y los resultados del grado de cohesión y evaluar la efectividad de ciertas intervenciones en la mejora de la cohesión social del barrio.

El Consejo de Desarrollo Social de Canadá (CCSD, *Canadian Council of Social Development*), apoyado por el Departamento de Herencia Canadiense (*Department of Canadian Heritage*) y el Departamento de Justicia, llevaron a cabo el proyecto de indicadores de cohesión social en el año 2000 (Jackson et al., 2000). El objetivo de tal proyecto era incorporar las normas conceptuales de la cohesión social en indicadores cuantitativos y empíricos. Se identifican dos dimensiones de la cohesión social. La primera involucra las condiciones favorables para la cohesión social, tales como las condiciones económicas, esperanza de vida y calidad de vida, como indicadores. La segunda dimensión incluye los elementos de las actividades socialmente cohesionadas, que comprende la voluntad de cooperación, participación y alfabetización.

Este modelo dimensional es poco convencional porque, aunque los indicadores parecen en gran medida los mismos que los de otros modelos, son clasificados por sus funciones, (por ejemplo, si son condiciones o elementos de cohesión social), no por los dominios temáticos, si están relacionados con aspectos económicos, sociales o políticos, o escalas, si el nivel de análisis es macro o micro. El CCSD evaluó el grado de cohesión social en Canadá en cada indicador, pero no se generó un indicador global de cohesión social.

Berger-Schmitt (2000) propone dos dimensiones relativas a los objetivos y sus indicadores relacionados en la cohesión social en su estudio para la Comisión Europea. En la dimensión de la reducción de las desigualdades y la exclusión social, y las disparidades regionales, se evaluó la igualdad de oportunidades entre géneros, generaciones y diferentes grupos y la exclusión social. Otra dimensión,

relativa al objetivo de fortalecimiento de los vínculos sociales y del capital social abarca la disponibilidad y calidad de las relaciones sociales, la participación ciudadana, la calidad de las organizaciones sociales, y la cohesión social entre los países europeos como los principales indicadores. Estos indicadores son operacionalizados para catorce dominios de la vida y se hacen algunas comparaciones entre las diferentes naciones europeas.

Hulse y Stone (2006) proponen una estructura tridimensional de indicadores de cohesión social en referencia a los niveles y dimensiones que aparecen como esenciales en la revisión de los cinco documentos en Australia. En el nivel micro, la dimensión del capital social contiene los siguientes indicadores: disponibilidad de redes personales, disponibilidad de apoyo social, reciprocidad o apoyo social, participación en la comunidad, la proximidad geográfica de las redes personales, compromiso con el barrio y afinidad con el barrio. La dimensión "disminución de las inequidades sociales" tiene los siguientes indicadores para el análisis del nivel macro: condiciones económicas de las personas o los hogares, educación y seguridad. La dimensión de las normas y valores culturales incluye normas y cultura del barrio, así como valores personales como indicadores en el nivel micro.

Chan et al. (2006) conciben a la cohesión social en dos dimensiones: horizontales y verticales, con especial atención a dos tipos de componentes: objetivos y subjetivos. Mientras que la dimensión horizontal se refiere a las relaciones entre los diferentes ciudadanos, la dimensión vertical refiere a las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. Además, los componentes objetivos incluyen los atributos conductuales, tales como la participación y cooperación, mientras que los componentes subjetivos incluyen actitudes como el sentimiento de pertenencia, confianza y disposición a ayudar. Lo que distingue a este estudio es que no incluye aspectos socioeconómicos como el desempleo y la pobreza en el conjunto de indicadores.

En resumen, los indicadores de cohesión social se establecen dependiendo de la definición y las dimensiones que cada autor identifica en su investigación. La literatura que se enfoca en las dimensiones de desigualdad y exclusión como ejes de la cohesión social la mide mediante las disparidades de ingresos, oportunidades de educación, intervención estatal, la discriminación étnica, calidad de vida u oportunidades en la vida. Por el contrario, la literatura centrada en la dimensión del capital social mide la cohesión social principalmente por la disponibilidad de redes sociales, reciprocidad, confianza y compromiso público.

## **A manera de conclusión**

¿Por qué preocuparnos por la cohesión social? ¿Qué tanto interés existe con relación a la ausencia o presencia de la cohesión social en una comunidad o en un país? ¿Qué relación guarda con el desarrollo? Los problemas sociales se atribuyen a cierto grado de pertenencia a una clase social dentro de la sociedad. La desigualdad y la pobreza han marcado a nuestro país y una consecuencia inmediata es la transgresión de la comunidad cívica. La falta de cohesión social conlleva a incrementos del crimen, desconfianza, conflictos sociales e individuales, que ponen en riesgo la estabilidad social (Lockwood, 1999, pág. 74).

A partir de la década de 1990 revive en Europa el concepto de "cohesión social" y se acuña el término de la "exclusión social" al relacionarlo con los altos niveles de marginación y pobreza que experimenta su población en cuatro campos: la seguridad social, salud, vivienda e infraestructura. Igualmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se inclinan por incorporar la cohesión social como parte fundamental de sus indicadores para promover políticas públicas que contrarresten los problemas sociales.

La perspectiva de la CEPAL es incorporar la

cohesión social como parte de su agenda para acelerar el proceso de inclusión e incrementar el desarrollo de la región latinoamericana, al considerar los elevados niveles de pobreza, desigualdad y discriminación (CONEVAL, 2015, pág. 29). Para la CEPAL es importante analizar la cohesión social que permita diseñar políticas públicas que favorezcan "las sinergias positivas entre el crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva" (CEPAL, 2007, pág. 9). Como consecuencia, la cohesión social es una parte sustantiva para el desarrollo. La estabilidad no solo es macroeconómica sino social.

Igualmente, en Canadá se iniciaron durante la década de 1990 estudios para medir la cohesión social y el desarrollo de las políticas públicas, el interés central era revisar los efectos de las políticas sociales transversales, en las que intervienen varias dependencias de manera coordinada (Jeannotte, 2003 y Santley, 2003). A partir de 1996 se crea la Red de Investigación de Cohesión Social (SCRN, por sus siglas en inglés), que reúne a varias dependencias gubernamentales para realizar investigaciones sobre este tema.

El tema en sí es relevante para fines de política social, ya que la falta de credibilidad en las instituciones puede repercutir en inestabilidad social que pone en riesgo el desarrollo en libertad, parafraseando a Sen (1999, 2000, 2004). Si es cierto que la medición de la cohesión social es relevante para la Unión Europea, para Canadá, igualmente lo es para América Latina.

Para el caso de América Latina, Carlos Barba apunta que las discusiones de cohesión social están más ligadas al desarrollo social, las cuales tienen prioridad en la disminución de la desigualdad. Anota que amplios sectores de la sociedad se han quedado al margen del desarrollo y esto conlleva al debilitamiento de los sistemas de protección social y el consecuente deterioro de la civilidad (Barba, 2011, pág. 68).

En cuanto a estos dos temas, la medición del bienestar y la cohesión social, existen experiencias previas que permiten garantizar



que ambos conceptos se pueden medir usando las herramientas apropiadas. Por ejemplo, al usar la Encuesta Nacional de Satisfacción con la Vida y la Sociedad (ENSAVISO-UNAM), el bienestar se puede medir usando los dominios: vida afectiva, vida familiar, situación económica, dimensión social y salud. Los resultados muestran un nivel aceptable de confiabilidad y validez de los constructos.<sup>7</sup> Por otro lado, en cuanto la medición de la cohesión social se usa la encuesta nacional del Programa de Recuperación de los Espacios Públicos para medir la cohesión social a nivel de barrio, en la que se obtiene una medición parsimoniosa pero válida y confiable de este constructo (Vargas y Merino, 2014).

En suma, el presente ensayo propone un planteamiento inicial sobre el tema del desarrollo, cohesión social y bienestar subjetivo, desde un enfoque multidimensional. Esta discusión no es un fin en sí mismo, sino su objetivo principal es contar con dimensiones para medir el desarrollo. Este índice puede utilizarse para fines de política pública. El bienestar subjetivo y la cohesión social son dos temas que forman parte de la dimensión de subjetividades, una aproximación al resto de los temas que conforman las diferentes componentes del desarrollo con equidad.



---

<sup>7</sup> Véase Vargas (2018).



## Referencias

- Adler Braun, A. (2009). Gross national happiness in Bhutan: A living example of an alternative approach to progress. *Social Impact Research Experience Journal (SIRE)*. <http://repository.upenn.edu/sire/1/>
- Alkire, S. (2008). Pertinencia del enfoque de capacidad. En M. Nebel, P. Flores-Crespo y M. T. Herrera (Eds.), *Desarrollo como libertad en América Latina* (pp. 49-72). Universidad Iberoamericana.
- Argyle, M. (2001). *The Psychology of Happiness*. Routledge.
- Banco Mundial (1990). *World Development Report*. Oxford University Press.
- Barba, C. (2011). Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina. En C. Barba y N. Cohen (Eds.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 67-86). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Beauvais, C. y Jenson, J. (2002). *Social Cohesion: Updating the State of the Research*. (CPRN Discussion Paper No. F 22). Canadian Policy Research Networks.
- Bentham, J. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- Berger-Schimtt, R. (2000). *Social Cohesion as an aspect of the quality of societies: Concepts and measurement*. (Euroreporting Working Paper 14). Centre for Survey Research and Methodology.
- Berger-Schimtt. (2002). Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments. En M. R. Hagerty, J. Vogel y V. Moller (Eds.), *Asssing Quality of Life Conditions to Guide National Policy* (pp. 403-428). Springer.
- Buckner, J. C. (1988). The Development of an Instrument to Measure Neighborhood Ccohesion. *American Journal of Community Psychology*, 16(6), 771-791.
- Calderón, F. (2014). Rethinking Human Development. En M. Castells y P. Himanen (Eds.), *Reconceptualizing Development in the Global Infromation Age* (pp. 247-286). Oxford University Press.
- Castells, M. (2000). Information Techonolgy and Global Capitalism. En W. Huttton y A. Giddens (Eds.), *On the Edge: Living in the Global Capitalism* (pp. 52-74). New York Press.
- Castells, M. y Himanen, P. (2014). Models of Development in the Global Information Age: Constructing an Analytical Framework. En M. Castells y P. Himanen (Eds.), *Reconceptualizing Development in the Global Information Age* (pp. 7-25). Oxford University Press.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social. Inclusión y un sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*.
- Chan, J., To, H.-P. y Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social Indicators Research*, 75, 273-302. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>

- Coleman, J. S. (1987). Microfoundations and macrosocial behavior. En J. C. Alexander, B. Giesen, R. Munch y N. J. Smelser (Eds.), *The Micro-Macro Link* (pp. 153-173). University of California Press.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94(Septiembre), s95-s120.
- Coleman, J. S. (1998). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.
- Comim, F., Quizilbash, M. y Alkire, S. (2008). *The capability approach, concepts, measures and applications*. CUP.
- CONEVAL. (2009). *Índice de marginación urbana 2005*.
- CONEVAL. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*.
- Cortes, F. y Vargas, D. (2016). *Dos décadas de marginación en México: Un enfoque longitudinal*. UNAM.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape*. (I. Perrotini, Trans.). Fondo de Cultura Económica.
- Diener, E., Emmons, R. A., Larsen, R. J. y Griffin, S. (1985). The Satisfaction with Life Scale. *Journal of Personality Assessment*, 49(1), 71-75.
- Durkheim, É. (1997). Suicide: A Study in Sociology (J. A. Spaulding y G. Simpson, Trans.). En G. Simpson (Ed.), *Free Press*.
- Easterlin, R. A. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. En P. A. David y M. W. Reder (Eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramowitz*. Academic Press.
- Easterlin, R. A. (2013). Happiness, Growth, and Public Policy. *Economic Inquiry*, 51(1), 1-15. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00505.x>
- Fitzpatrick, T. (2001). *Welfare Theory: An introduction*. Palgrave.
- Fitzpatrick, T. (2001). *Welfare theory: An introduction*. Palgrave.
- González de la Rocha, M., Moreno Pérez, M. y Escobar, I. (2016). Empleo e intercambio social en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47), 225-258.
- Hulse, K. y Stone, W. (2006). *Housing and social cohesion: What role for housing policy and assistance?* Australian Housing and Urban Research Institute.
- Jackson, A., Fawcett, G., Milan, A., Roberts, P., Schetagne, S., Scott, K. y Tsoukalas, S. (2000). *Social Cohesion in Canada: Possible Indicators, Highlights*. Kanata.
- Jeannotte, M. S. (2003). *Insights from Canadian Research. Strategic Research and Analysis (SRA-827)*. International Comparative Research Strategic Research and Analysis.
- Jenson, J. (1998). *Mapping social cohesion: The state of the Canadian Research*. Canadian Policy Research Network.

- Johns, H. y Ormerod, P. (2007). *Happiness, Economics and Public Policy*. (Research Monograph 62). Institute of Economic Affairs.
- Kahneman, D. y Deaton, A. (2010). High income improves evaluation of life but not emotional well-being. *Proceedings of the Academy of Sciences of United States of America*, 107(38), 16489-16493.
- Kahneman, D., Diener, E. y Schwarz, N. (Eds.). (1999). *Weil-Being: The Foundations of Hedonic Psychology*. Russell Sage Foundation.
- Lockwood. (1999). Civic Integration and Social Cohesion. En I. Gough y G. Olofsson (Eds.), *Capitalism and Social Cohesion* (pp. 63-83). Macmillan.
- López-Rodríguez, P. y Soloaga, I. (Eds.). (2012). *Capital social y política pública en México*. El Colegio de México.
- Lozares, C., Verd, J. M. y Barranco, O. (2013). El potencial analítico de las Redes socio-métricas y ego-centradas: una aplicación al estudio de la Cohesión Integración de Colectivos sociales. *EMPIRIA Revista de Metodología de Ciencias sociales*, (26), 35-62.
- Nebel, M., Flores-Crespo, P. y Herrera, M. T. (2014). *Desarrollo como libertad en América Latina*. Universidad Iberoamericana.
- Ng, Y.-K. (2008). Happiness Studies: Ways to Improve Comparability and Some Public Policy Implications. *The Economic Record*, 84(265), 253-266.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Ochoa León, S. M. (2011). Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México. En J. J. García Vega y F. J. Sales Heredia (Eds.), *Bienestar y calidad de vida en México* (pp. 15-68). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Universidad de Monterrey
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- PNUD. (1990). *The Human Development Report*.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*.
- Raudenbush, S. W. y Bryk, A. S. (2002). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods* (Second ed.). Sage Publications.

- Rojas Ríos, C. (2011). La multicrisis global. En F. Calderón (Ed.), *Los conflictos sociales en América Latina* (pp. 93-112). UNIR-PAPER.
- Rojas, M. (2004). *Happiness and Satisfaction in Domains of Life: On the Relationship and its Heterogeneity*. Universidad de las Américas.
- Rojas, M. (2005). El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos. En L. Garduño, B. Salinas y M. Rojas (Eds.), *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México* (pp. 88-120). UDLA-CECAVI.
- Rojas, M. (2008a). Experienced Poverty and Income Poverty in Mexico: A Subjective Well-Being Approach. *World Development*, 36(6), 1078-1093. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.10.005>
- Rojas, M. (2008b). *The Measurement of Quality of Life: Conceptualization comes First. A Four-Qualities-of-Life Conceptual Framework and an Illustration to Latin America*. [https://www.academia.edu/1451262/The\\_Measurement\\_of\\_Quality\\_of\\_Life\\_Conceptualization\\_Comes\\_First\\_A\\_Four\\_Qualities\\_of\\_Life\\_Conceptual\\_Framework\\_and\\_an\\_Illustration\\_to\\_Latin\\_America?from\\_sitemaps=true](https://www.academia.edu/1451262/The_Measurement_of_Quality_of_Life_Conceptualization_Comes_First_A_Four_Qualities_of_Life_Conceptual_Framework_and_an_Illustration_to_Latin_America?from_sitemaps=true)
- Rojas, M. (2009). Economía de la felicidad: Hallazgos relevantes respecto al ingreso y el bienestar. *El Trimestre Económico*, LXXV, 3(303), 537-573.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Anchor Books.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. (Papers N° 1, June). Asian Development Bank
- Sen, A. (2004). Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.
- Stanley, D. (2003). What do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), 5-17.
- Stevenson, B. y Wolfers, J. (2008). Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox. *Brookings Papers on Economic Activity*, Primavera 2008, 1-87.
- Stiglitz, J. E. (2010). *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Awake of the Global Crisis*. The New Press.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2008). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Vargas, D. (2015). Bienestar Subjetivo y cohesión Social. En R. Cordera (Ed.), *Percepciones, pobreza, desigualdad*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vargas, D. (2018). La medición de la satisfacción con la vida: un enfoque metodológico. En R. Millan y R. Castellanos (Eds.), *Bienestar Subjetivo* (pp. 85-116). Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

- Vargas, D. y Merino, M. (2014). Public Spaces in México as a social cohesion promoter: An structural modeling perspective. *Well-being and Social Policy*, 9(1), 157-173.
- Veenhoven, R. (1984). *Conditions of Happiness*. Kluwer Academic.
- Veenhoven, R. (1992). *Happiness in Nations*. Erasmus University.
- Veenhoven, R. (2006). Quality of Life in Modern Society, Measured with Happy Life Years. En Y.-K. Ng y L. S. Ho (Eds.), *Happiness and Public Policy, Theory, Case Studies and Implications* (pp. 19-44). Macmillan.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *The Spirit Level*. Bloomsbury Press.



# La reorganización de la política económica en la difícil situación presente

*Santiago Capraro  
Facultad de Economía - UNAM*

*Carlo Panico  
Facultad de Economía - UNAM*

*Luis Daniel Torres González  
Facultad de Economía - UNAM*

## Introducción

Las economías se encuentran en un periodo de incertidumbre política y económica. A los problemas causados por las crisis financieras y la pandemia, se han añadido aquellos provocados por el conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Al mismo tiempo, la emergencia climática, ambiental y epidemiológica solicitan reformas de gran alcance.

Las crisis financieras han mostrado que para restablecer las condiciones de desarrollo es necesario devolver discrecionalidad a la política fiscal. La pandemia, a su vez, ha remarcado que la intervención pública debe guiar la evolución de la estructura productiva, adaptándola a las necesidades del país, a los cambios del comercio internacional y de las cadenas globales de valor. La pandemia también ha mostrado que el desarrollo económico y social debe incluir medidas epidemiológicas preventivas, tales como el reforzamiento del sistema de salud, la promoción de la atención domiciliaria y la garantía de la producción de bienes esenciales para proteger la población. La guerra, por su parte, está evidenciando que las dependencias energéticas y alimentarias son problemáticas.

Algunos países introdujeron reformas para devolver “discrecionalidad” a la política fiscal antes de la pandemia. Estas han permitido atenuar los problemas ante la “falta de

confianza” entre los mercados financieros y las autoridades de gobierno y entre los diferentes actores del proceso de coordinación de la política económica. En la Unión Europea las reformas han devuelto a las autoridades fiscales un papel central en el proceso de coordinación y han favorecido la aprobación de varios programas, incluso el *New Generation EU* para la recuperación de la economía después de la pandemia. De esta manera, las autoridades monetarias han vuelto a formas de cooperación con las autoridades fiscales cercanas a las tradicionales, de esta forma, han garantizado que las decisiones tomadas no perjudiquen la estabilidad financiera, la inflación y la balanza de pagos. Los programas aprobados por los países más ricos después de la pandemia han confirmado el regreso a la noción de que la política debe poder guiar la economía. De forma coherente, los bancos centrales interpretaron el aumento de las tasas de inflación de 2021 como algo transitorio, relacionándolo con los cuellos de botella que habían provocado los cambios en el comercio internacional y en las cadenas globales de valor.

La guerra ha complicado la situación. Las cadenas globales de valor han sufrido alteraciones adicionales y los precios de los productos del sector primario (alimentos, minerales y energéticos) han mostrado nuevos aumentos que se consideran duraderos. Las tensiones geopolíticas se han presentado de

forma explícita, indicando que ha llegado el tiempo de elegir entre una conducción de la política y de la economía que privilegia la justicia social y la equidad, y una que favorece los privilegios de los grupos sociales más ricos y de las concentraciones económicas más poderosas.

Este ensayo se guía por el supuesto que la situación presente requiere una redefinición de la idea de desarrollo, así como una nueva configuración de los países en el comercio internacional y en las cadenas de valor. El objetivo es valorar cómo es que México debe diseñar la organización y conducción de la política económica para conseguir dichos propósitos. Se argumenta que la política debe fortalecer la estructura productiva y renovar su capacidad de inserción en el contexto internacional. Al mismo tiempo, debe buscar la unidad nacional y despegar acuerdos entre todos los actores de la vida económica, política e institucional para mejorar la calidad de la intervención pública e identificar los objetivos que se deben alcanzar y los recursos que se pueden usar sin perjudicar a la estabilidad financiera. El elemento clave debe ser aminorar la "falta de confianza" entre los mercados financieros internacionales y las autoridades políticas, así como entre los diferentes actores de la política económica nacional.

El ensayo se desarrolla de la siguiente manera. La sección dos muestra que los procesos de liberalización y el consecuente "dominio de la finanza" han generado un mundo crecidamente controlado por las concentraciones económicas más poderosas y los grupos sociales más ricos. Esta situación ha causado un progresivo incremento del número de crisis financieras y efectos negativos para el desarrollo económico y social. La pandemia y la guerra han aumentado aún más el nivel de incertidumbre que las economías deben enfrentar. La sección tres describe los principales efectos del aumento del nivel de incertidumbre en los mercados internacionales sobre la organización y conducción de la política económica de México. La sección cuatro examina las propuestas de reformas que la literatura ha individuado

para resolver los problemas generados por el "dominio de la finanza". La sección cinco argumenta que estas propuestas pueden contribuir a la revisión de la organización y conducción de la política económica en México para fortalecer la estructura productiva y su inserción en el nuevo contexto internacional. La seis concluye el texto.

## **Los efectos de las liberalizaciones y del dominio de la finanza**

Los procesos de liberalización se han realizado gradualmente después de la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods. White (2009) ha identificado un «periodo de transición» (1971-1990) y un «periodo contemporáneo» (1991-2007) en el cual se completa la instauración de un mundo dominado por la finanza y crecidamente controlado por las concentraciones económicas más poderosas y los grupos sociales más ricos. Los principales procesos de liberalización, como el abandono de los controles de los movimientos internacionales de capitales y los cambios en la regulación financiera, empezaron a realizarse en los Estados Unidos de América (EE.UU.) Sucesivamente, se implementaron en otros países generando un conjunto de consecuencias, algunas de las cuales han introducido fenómenos históricamente nuevos, como la supremacía de las decisiones de las autoridades monetarias sobre las decisiones de las autoridades democráticamente elegidas y la transformación de los gobiernos nacionales en acreedores de los bancos centrales.

La consecuencia más relevante ha sido el crecimiento extraordinario del sector financiero, confirmado por una amplia literatura que ha medido a través de varios indicadores como lo es la participación del sector financiero en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el empleo total de la economía, el volumen de sus negocios, las tasas de variación de sus salarios y el monto de deuda en circulación, entre otros.<sup>1</sup> La comparación entre las variaciones

---

1 Véase Greenwood y Scharfstein (2013, pág. 3).

del comercio internacional de mercancías y de las transacciones en los mercados de divisas muestra de forma contundente que el sector financiero ha crecido más que el resto de la economía. Mientras que los flujos anuales del comercio internacional de mercancías, medidos en dólares constantes, han crecido en promedio a una tasa anual de 8.76%, el valor promedio diario de las transacciones en los mercados internacionales de divisas, medido también en dólares constantes, ha crecido a una tasa de 18.33%.<sup>2</sup> El mayor crecimiento de la industria financiera ha causado un aumento de su participación en el valor añadido de la economía, exacerbando los conflictos sociales y empeorado la desigualdad distributiva<sup>3</sup>.

La expansión del sector financiero ha sido acompañada por un intenso proceso de concentración. Wilmarth (2020, pp. 568-581) observa que 17 grandes conglomerados financieros, los cuales operaban como bancos universales, dominaban el mercado mundial en 2007 y que solo trece se repartían la mayor parte de este enorme negocio en 2020. El aumento del poder de mercado ha permitido a estas empresas conseguir una posición hegemónica sobre la cultura y la política; al mismo tiempo, ha fortalecido la capacidad de obtener una legislación favorable a sus intereses y de resistir a la introducción de cambios de las tendencias descritas.<sup>4</sup> Según algunos economistas, esta hegemonía ha permitido a la industria financiera deteriorar la "gobernanza" de la regulación financiera. Usando documentos oficiales y archivos, estos autores han mostrado que la Reserva Federal de EE.UU. sabía desde 2003 que los cambios introducidos en la regulación financiera después de la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods estaban distorsionando los

flujos de crédito hacia objetivos cuestionables. Sin embargo, el banco central se ha abstenido de proporcionar esta información al Congreso de EE.UU.<sup>5</sup>.

Otra literatura evidencia que los cambios en la regulación financiera han contribuido al incremento de la inestabilidad y al número de crisis financieras. Según White (2009, pág. 39), las crisis bancarias «habían desaparecido del radar» durante la era Bretton Woods. Al contrario, en el periodo 1970-2017 la base de datos de Laeven y Valencia (2018), organizada por cuenta del Fondo Monetario Internacional (FMI), identifica un total de 461 episodios de crisis, 6.6% de los cuales se han verificado entre 1970 y 1979, 30.2% entre 1980 y 1990, 38.9% entre 1990 y 1999, y 24.3% entre 2000 y 2017. Hasta la década de 1990 la mayoría de las crisis había ocurrido en los países menos ricos, induciéndolos a mejorar sus instituciones, sus políticas y a adoptar una actitud prudente que redujo el número de crisis al principio del nuevo milenio.<sup>6</sup> En 2007 la crisis financiera estalló en los países ricos, generando daños aún más profundos que las anteriores.

En las décadas del dominio de la finanza las tasas de crecimiento del PIB han sido menores que en la era Bretton Woods en varios países (gráfico 1). Como muestra la ventana pequeña en alto a la derecha, Reino Unido, el país que más vende servicios financieros en el mundo, es el único de los mencionados en el gráfico 1 que ha mejorado sus tasas de crecimiento en el periodo 1991-2007. EE.UU., a pesar de ser un gran productor de mercancías, es el segundo productor de servicios financieros en el mundo y ha tenido un estancamiento limitado. Al contrario, el crecimiento de los países que producen principalmente mercancías ha sido muy afectado por el dominio de la finanza.

En EE. UU. la caída de las tasas de crecimiento ha influido en el nivel de empleo y en la capacidad de los trabajadores de apropiarse de los aumentos de la productividad (gráfico 2).

---

2 Véase Panico y Pinto (2018, pág. 42).

3 Piketty (2014) muestra los datos que comprueban el aumento de la desigualdad distributiva. Panico et al. (2012) y Panico y Pinto (2018) discuten los efectos redistributivos del aumento de tamaño de la industria financiera desde el punto de vista teórico y analítico.

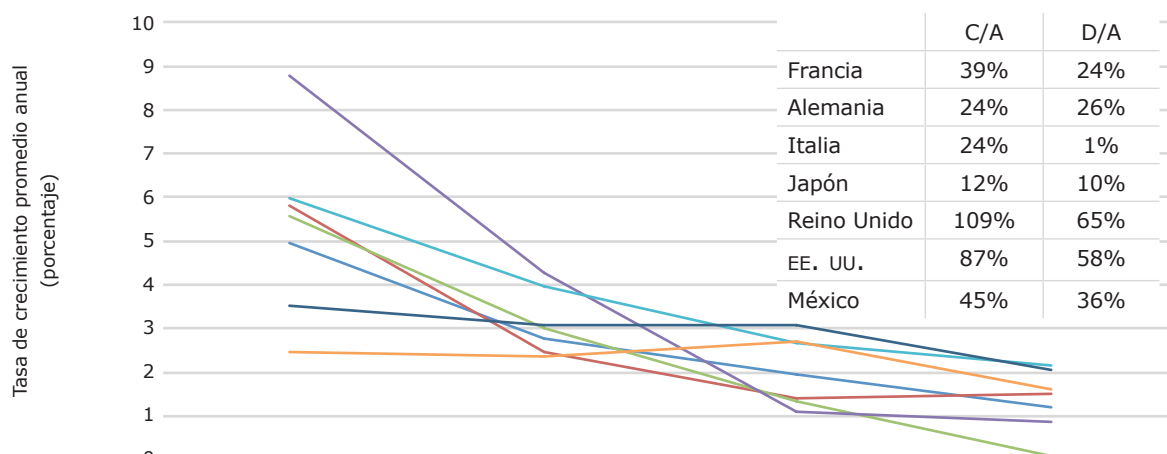
4 Una importante literatura (ver Admati y Hellwig, 2013; Schinasi y Truman, 2010) ha evidenciado que la industria financiera ha logrado influir en las reformas que se han propuesto después de la crisis financiera de 2007-2009 – por ejemplo, en los "Acuerdos de Basilea 3".

---

5 Ver Levine (2010); Barth et al. (2009); Caprio (2009) y Barth et al. (2011).

6 Ver Akyüz (2012, pag. 20-21).

**Gráfico 1. Economías desarrolladas seleccionadas: PIB real (Tasas de crecimiento anual promedio)**



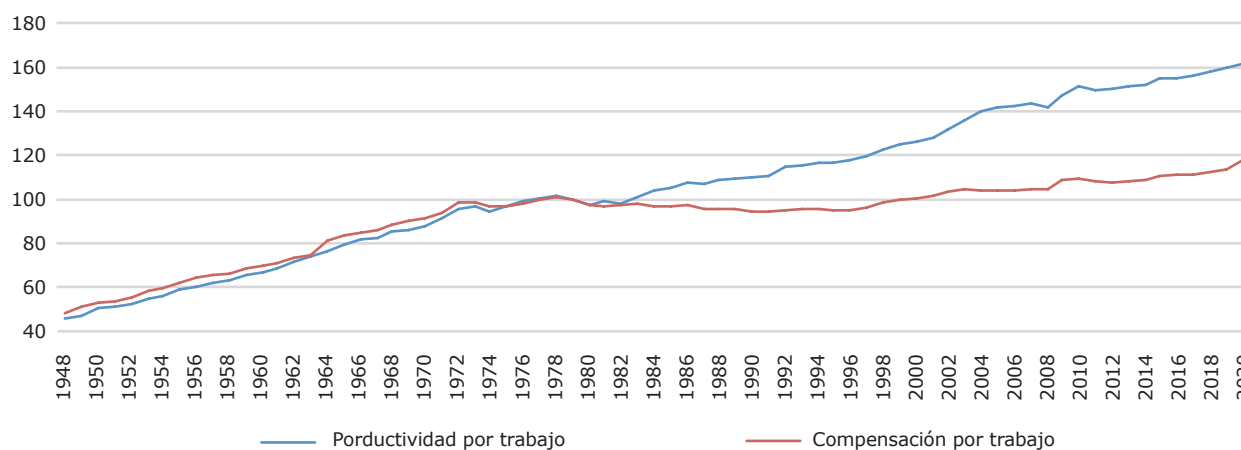
|             | C/A  | D/A |
|-------------|------|-----|
| Francia     | 39%  | 24% |
| Alemania    | 24%  | 26% |
| Italia      | 24%  | 1%  |
| Japón       | 12%  | 10% |
| Reino Unido | 109% | 65% |
| EE. UU.     | 87%  | 58% |
| México      | 45%  | 36% |

|             | 1951-1970 | 1971-1990 | 1991-2007 | 2010-2019 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|             | A         | B         | C         | D         |
| Francia     | 4.96      | 2.78      | 1.96      | 1.18      |
| Alemania    | 5.82      | 2.45      | 1.39      | 1.51      |
| Italia      | 5.56      | 3.01      | 1.35      | 0.08      |
| Japón       | 8.79      | 4.26      | 1.09      | 0.86      |
| México      | 5.97      | 3.96      | 2.68      | 2.15      |
| Reino Unido | 2.45      | 2.35      | 2.69      | 1.61      |
| EE. UU.     | 3.53      | 3.07      | 3.06      | 2.04      |

Nota: La variable utilizada es rgdpna, PIB real de cuentas nacionales a precios constantes de 2017 (en millones de 2017US\$).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Feenstra et al. (2015) y Zeileis (2021).

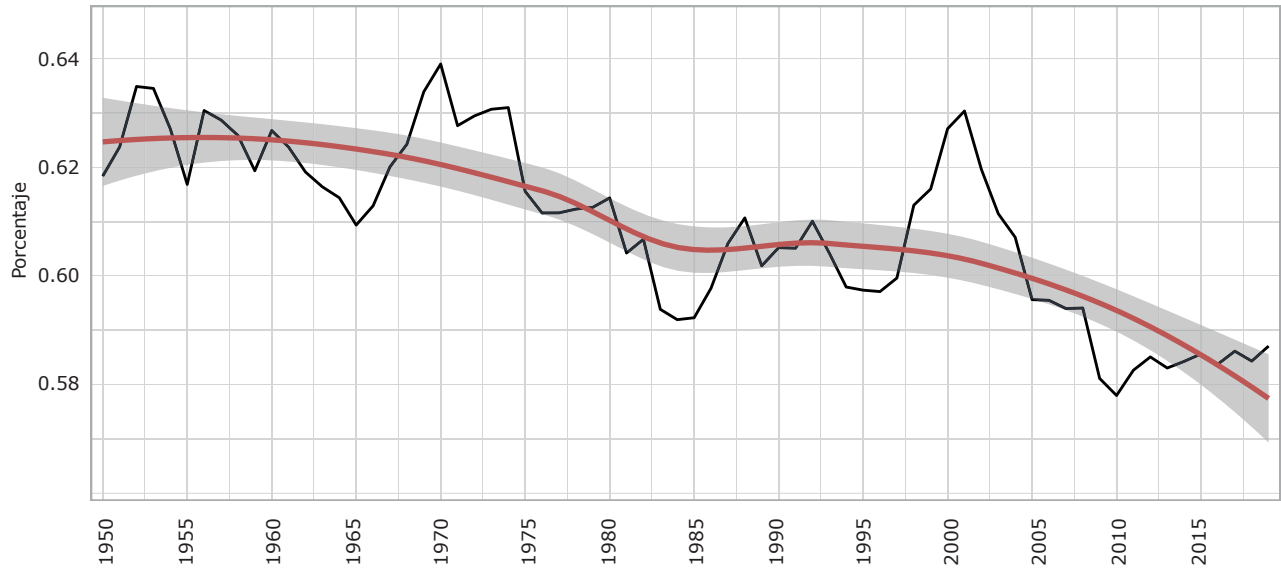
**Gráfico 2. Productividad neta y compensación horaria de los trabajadores no directivos en EE. UU. (1979=100)**



Nota: Los datos son por compensación (salarios y beneficios) de la producción/trabajadores no supervisados en el sector privado y la productividad neta del total de la economía y *Net productivity* es el crecimiento del producto de bienes y servicios menos la depreciación por hora trabajada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Economic Policy Institute* (2021).

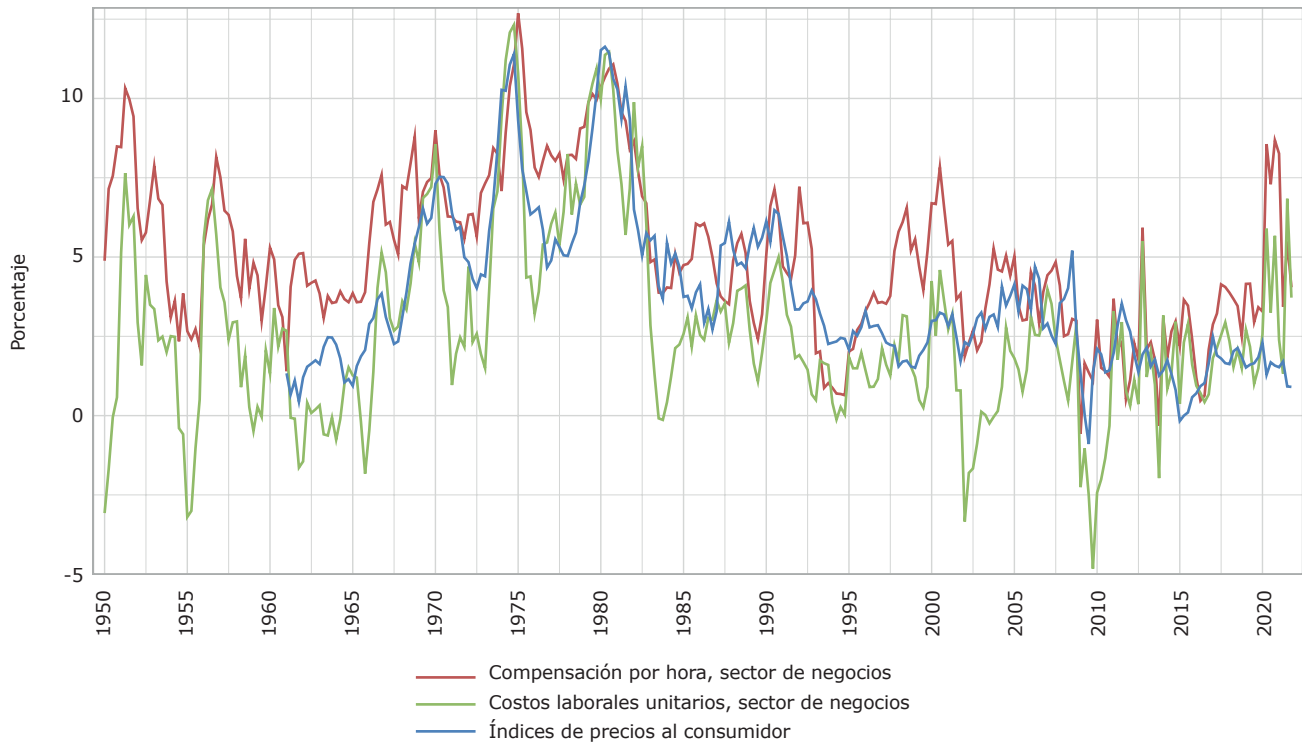
**Gráfico 3. Participación de los salarios en el ingreso y su tendencia LOESS en los EE. UU., 1950-2019 (datos anuales)**



Nota: Variable *labsh*, participación de la compensación de los salarios en el PIB a precios nacionales constantes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Feenstra et al. (2015) y Zeileis (2021).

**Gráfico 4. Tasa de crecimiento de indicadores salariales e inflación en los EE.UU., 1948 T1-2021 T4 (datos trimestrales)**



Nota: Las variables utilizadas son HCOMPBS, ULCBS y CPALCY01USQ661N.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Federal Reserve Economic Data* (FRED, 2022).

Los bajos incrementos de los sueldos han reducido la participación salarial y elevado la desigualdad distributiva (gráfico 3). Asimismo, han fomentado una tendencia a la baja de la tasa de inflación (gráfico 4).

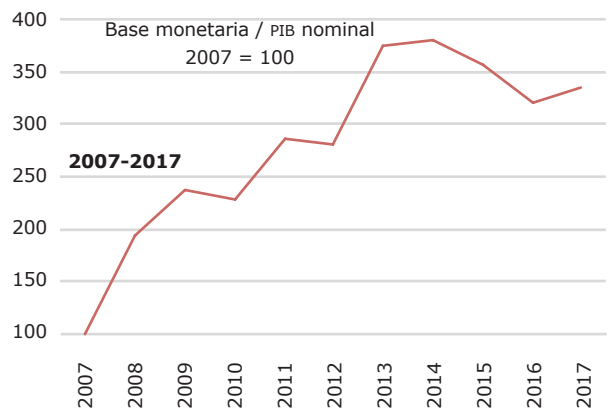
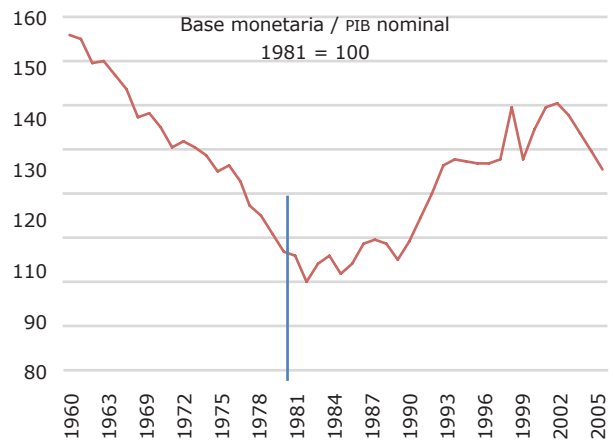
Para enfrentar un sector financiero poderoso y con operaciones complejas, la organización de la política económica ha tenido que cambiar. En la década de 1990 se reforzaron los poderes discrecionales de los bancos centrales para garantizar la estabilidad financiera. Por primera vez en la historia, se asignó a las autoridades monetarias el papel de líderes en el proceso de coordinación de las políticas económicas, mientras que las autoridades fiscales, democráticamente elegidas, actuaron como seguidoras.

Para reducir aún más los poderes discrecionales de los gobiernos nacionales, varios países han introducido reglas fiscales rígidas, las cuales han resultado procíclicas y han tenido una tendencia a reducir el gasto público en cuenta capital (como la inversión pública) por las dificultades de los gobiernos de resistir a las presiones sobre el gasto corriente. Para intentar restringir los efectos negativos sobre el gasto público en cuenta capital, Blanchard y Giavazzi (2004) propusieron la «regla de oro», usada en Inglaterra, que establece que la regla fiscal se aplica solo al gasto corriente, es decir, que la regla de oro solo aplica al gasto corriente del gobierno y no al gasto en inversiones de capital.

Además de su organización, la conducción de la política monetaria se ha ajustado a las condiciones impuestas por el dominio de la finanza. Después del experimento monetarista la Reserva Federal de EE. UU. hizo crecer la base monetaria a tasas más altas que el PIB nominal (gráfico 5). Desde 1989 se registró el mayor crecimiento de la base monetaria, llegando a un promedio anual de 9.5% frente al promedio anual del PIB nominal de 4.4% por el periodo 1989-2017. Desde 1997, a pesar de la reducción de los depósitos de los bancos comerciales causada por el desarrollo de la actividad de los *Money Market Mutual Funds*, también M3, que se compone de todo el circulante en poder del

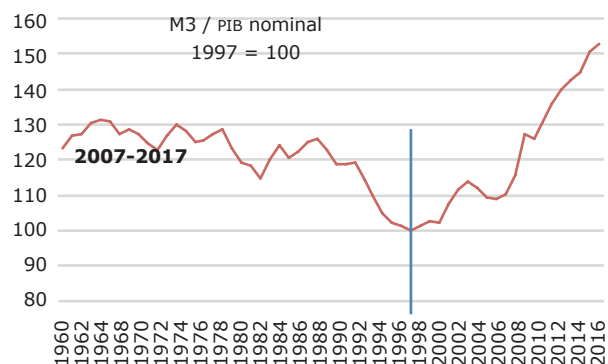
público, valores y cuentas de depósito tanto de residentes como de extranjeros, ha crecido más del PIB nominal. La tasa de crecimiento promedio anual de M3 por el periodo 1989-2017 fue 5.3%, mayor que 4.4% del PIB nominal. Finalmente, a partir de 2008 el diferencial en las tasas de crecimiento de ambos agregados y la del PIB nominal aumentó de manera desproporcionada.

**Gráfico 5. Dinámica relativa entre agregados monetarios y el PIB nominal (La serie de base monetaria/PIB nominal se presentó en dos gráficos, uno por el periodo 1960-2007 y uno por el periodo 2007-2017, ante la fuerte alza en la razón a partir de 2008)**





**Gráfico 5. Dinámica relativa entre agregados monetarios y el PIB nominal (La serie de base monetaria/PIB nominal se presentó en dos gráficos, uno por el periodo 1960-2007 y uno por el periodo 2007-2017, ante la fuerte alza en la razón a partir de 2008) (continuación)**



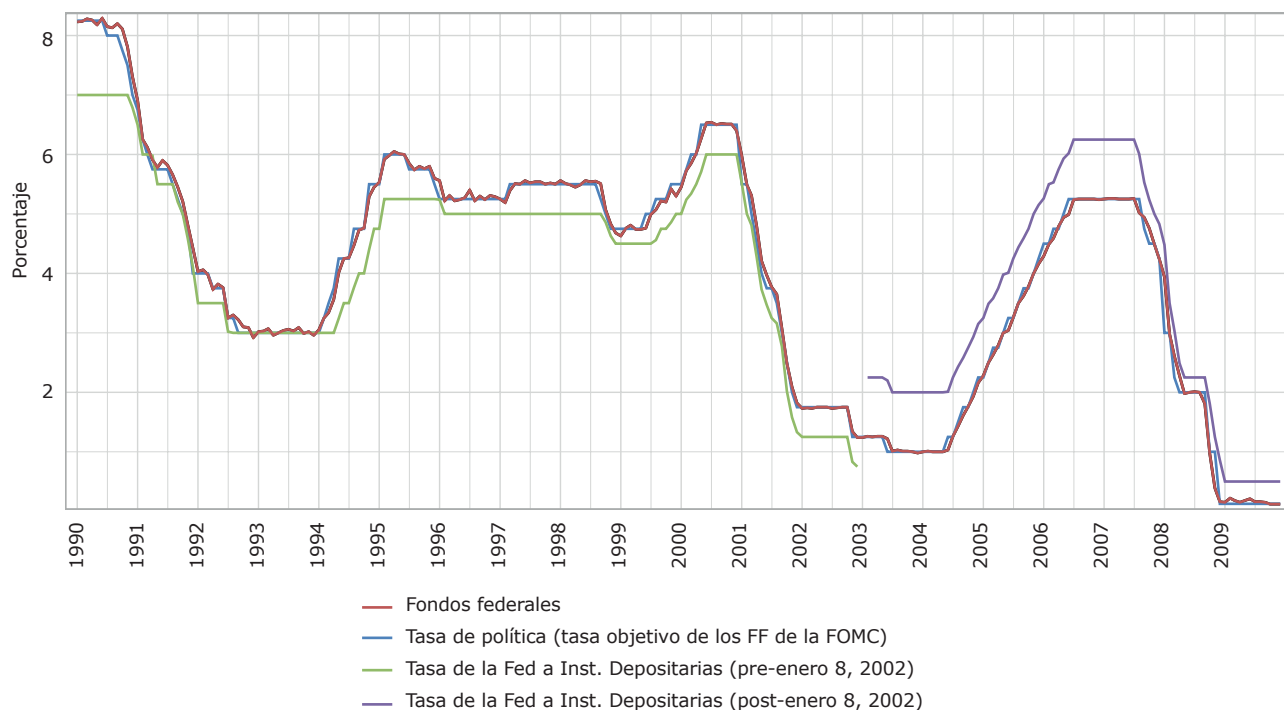
Nota: Las variables utilizadas son *gdp* PIB nominal, moneda local, *narrowm*, *Narrow money nominal*, moneda local, *Broad money*, nominal, moneda local.

Fuente: Elaboración propia con base en Jordà et al. (2017).

Según De Cecco (1999), para evitar que las atrevidas inversiones de las empresas financieras generaran una crisis, el banco central estadounidense asumió el rol de prestamista de primera instancia, rol que sistemáticamente adelanta recursos a bajo costo al sector financiero. Esto a diferencia del rol de prestamista de última instancia, que adelanta más recursos en condiciones de emergencia. Por la misma razón, previo a la crisis financiera de 2007-2009, la Reserva Federal ha reducido las tasas de interés de política en varias ocasiones. El gráfico 6 muestra que cada vez la dimensión de la reducción fue mayor que aquella de los aumentos.

El resultado ha sido que las tasas de interés han tenido una tendencia persistente y generalizada a la baja (gráfico 7).

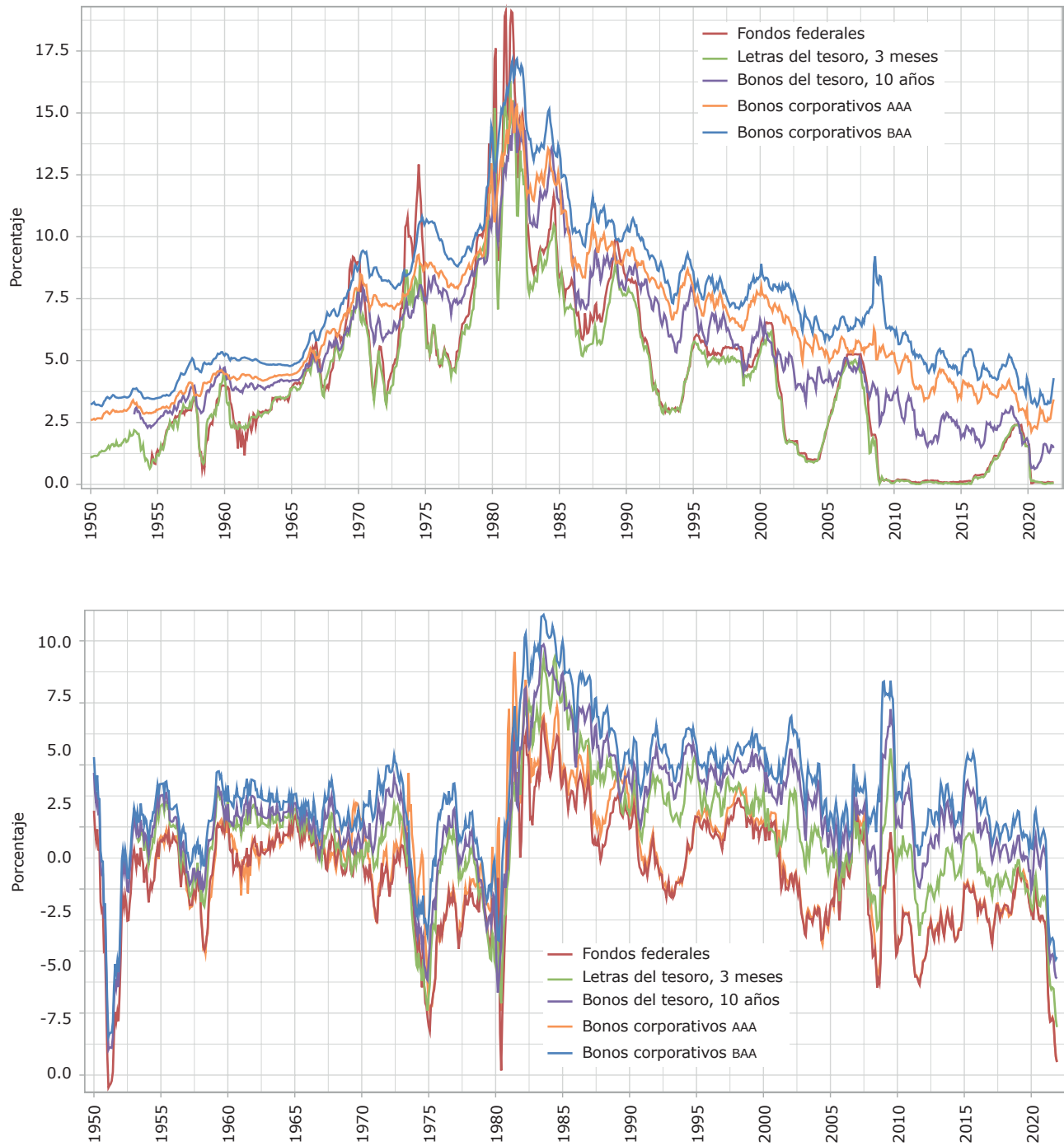
**Gráfico 6. Tasas de interés de política y de los fondos federales en los EE. UU.**



Nota: Las variables utilizadas son MDISCRT, tasa de descuento (descontinuada); MPCREDIT Ventana de descuento del crédito primario; FEDFUNDS tasa efectiva de los fondos federales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FRED (2022) y *Bank of International Settlements* (BIS, 2022).

**Gráfico 7. Tasas de interés nominales y reales de mercado de instrumentos de deuda representativos en los EE. UU.**



Nota: Las variables utilizadas son FEDFUNDS Tasa efectiva de fondos federales; TB3MS Tasa a 3 meses de las letras del tesoro del mercado secundario; DGS10 Tasa de retorno de los bonos del tesoro a 10 años; AAA Tasa de retorno de los bonos corporativos AAA de *Moody's*; DBAA Tasa de retorno de los bonos corporativos BAA de *Moody's*; CPIAUCNS Índice de precios al consumidor para todos los consumidores urbanos: todos los objetos en el promedio por ciudad de EE. UU.

Fuente: Elaboración propia con base en FRED (2022).

Los Informes y las minutas de la Reserva Federal aclaran que, desde la mitad de la década de 1990, la conducción de la política monetaria se ha preocupado más por la fragilidad de las empresas financieras y la inestabilidad del sistema que por la inflación. El análisis de estos documentos revela que en estos años el banco central ha seguido un régimen de “*financial stability targeting*” más que uno de “*inflation targeting*”<sup>7</sup>.

Finalmente, la conferencia de Powell, presidente de la Reserva Federal, en *Jackson Hall* en agosto de 2020 confirma que, frente a los niveles bajos de inflación generados por los modestos aumentos salariales, el banco central ha empezado un proceso de estudio de la conducción de la política monetaria.<sup>8</sup> Los cambios apuntan hacia “una forma flexible de objetivo promedio de inflación” (“*a flexible form of average inflation targeting*” Powell, 2020, pág. 12), la cual intenta mantener en el tiempo la tasa de inflación a un nivel promedio de 2%. Powell afirma que los bancos centrales que han adoptado el enfoque de *inflation targeting* no pueden descuidar la presencia de desempleo, porque el producto potencial de la economía y la tasa natural de desempleo no son directamente observables (Powell, 2020, pág. 10). Por esta razón, la Reserva Federal ha elegido la estrategia de incrementar el crecimiento y el empleo mientras no se manifiesten señales de aumentos no deseados en la inflación (Powell, 2020, pág. 11).

Hasta el comienzo de la guerra en Ucrania, la Reserva Federal se ha apegado a esta conducción de la política monetaria. El nuevo aumento de la inflación causado por el conflicto armado ha modificado esta situación, a su vez, el banco central ha aumentado la tasa de interés y anunciado el regreso a una postura restrictiva para mantener el control de las expectativas inflacionarias. Sin embargo, hay que averiguar si los elevados niveles de riesgo que siguen manteniendo las empresas financieras permitirán una postura restrictiva

o impondrán un desvío a la baja de las tasas, como ha ocurrido desde la mitad de la década de 1990.

## La política económica en México en la era del dominio de las finanzas

Para enfrentar un sector financiero poderoso y con operaciones complejas, a la par de defender la estabilidad financiera, México ha modificado la organización y la conducción de su política económica. Si bien los cambios en la organización son similares a aquellos de los países más ricos, los cambios en la conducción son diferentes.

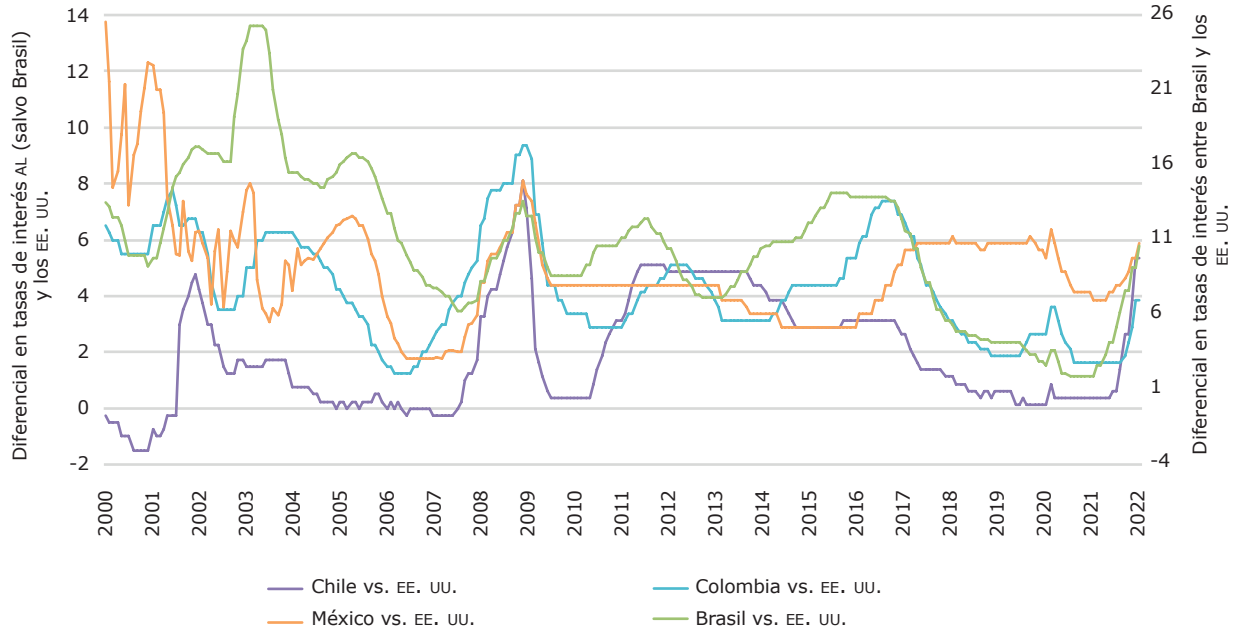
Como en los países ricos, la legislación mexicana ha reforzado los poderes de las autoridades monetarias, asignándoles el papel de líderes en el proceso de coordinación de las políticas económicas. Además, aprobó en 2006 una regla fiscal rígida, la Ley de Responsabilidad Hacendaria, para limitar aún más la discrecionalidad de la política fiscal.

Por otro lado, a diferencia de lo que se encuentra en los países ricos, la conducción de la política monetaria en el país ha aumentado la acumulación de reservas internacionales y el uso de las intervenciones cambiarias, un fenómeno común en los países de ingreso medio y bajo en pro de la estabilización de la moneda. Por lo que concierne a las tasas de interés, la política monetaria mexicana ha seguido limitadamente las reducciones que han ocurrido en los países más ricos. Para evitar salidas de capitales los países de ingreso medio y bajo han mantenido un diferencial positivo en las tasas de interés contra los más ricos (gráfico 8). Este se relaciona en parte con el aumento del nivel de incertidumbre en los mercados internacionales.

7 Ver Capraro et al. (2021).

8 Ver Powell (2020, pág. 3).

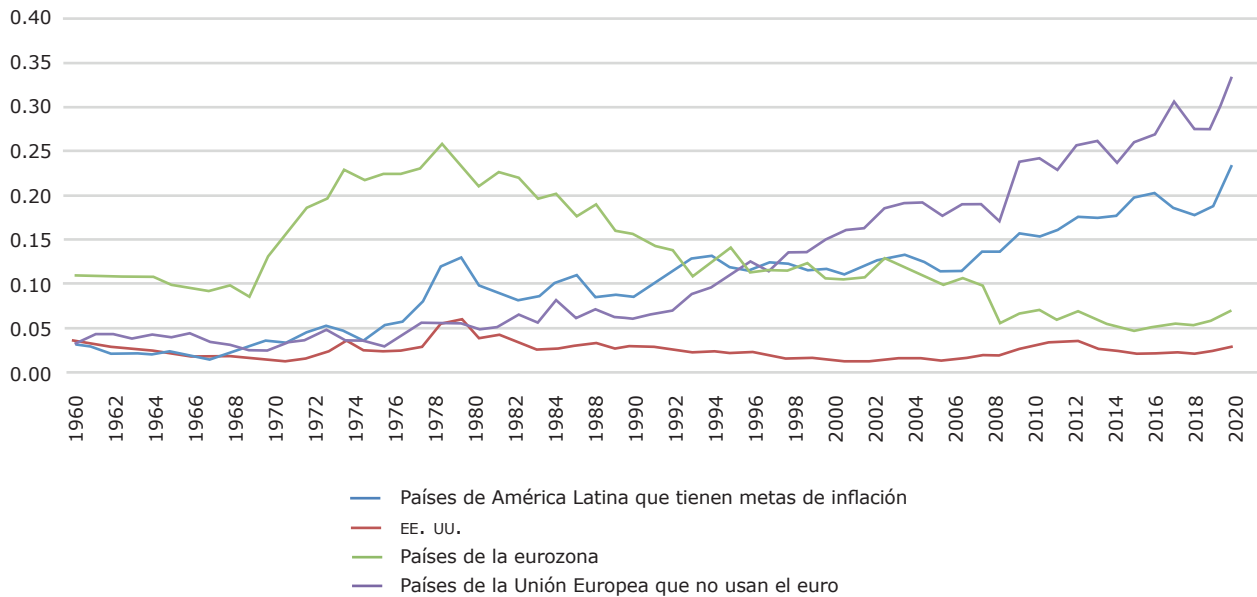
**Gráfico 8. Diferencial de las tasas de interés de países de América Latina vs. EE. UU.**



Nota: La variable utilizada es la de *Central bank policy rates*.

Fuente: Elaboración propia con datos del BIS (2022).

**Gráfico 9. Reservas internacionales en relación con el PIB, 1960-2020**



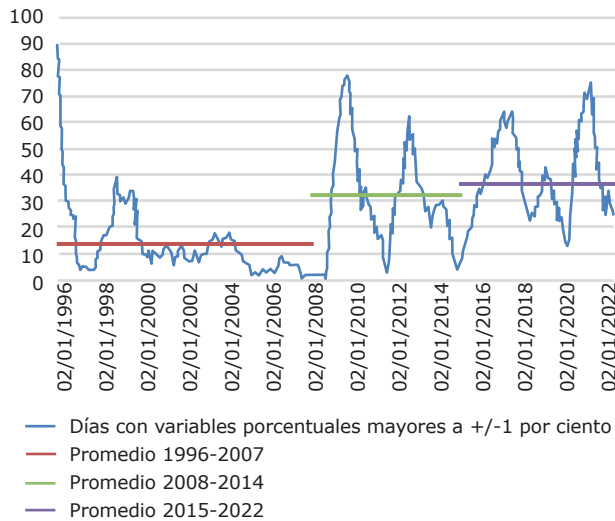
Nota: La variable utilizada es Promedio LatAm e incluye los países de América Latina que aplican metas de inflación excepto México (Brasil, Chile, Colombia y Perú).

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

El gráfico 9 y el sucesivo gráfico 11 muestran que la acumulación de reserva ha aumentado notablemente tanto en México y los países de América Latina que han adoptado el régimen de *inflation targeting* como en los países de la Unión Europea que todavía no usan el euro. De manera contraria, la acumulación de reserva en EE. UU. y en los países de la Unión Europea que ya usan el euro se ha mantenido a niveles bajos.

Según la literatura, los bancos centrales de los países menos ricos han aumentado sus reservas para defenderse de la creciente inestabilidad de los mercados financieros internacionales y evitar ataques especulativos contra la divisa nacional.<sup>9</sup> A través del aumento de sus reservas, el Banco de México busca señalar a los operadores financieros su disposición a defender la estabilidad financiera en un contexto de creciente volatilidad cambiaria. El gráfico 10, que describe las variaciones diarias del tipo de cambio nominal peso mexicano-dólares mayores a  $\pm 1\%$ , confirma el aumento de la volatilidad cambiaria en años recientes.

**Gráfico 10. Variaciones diarias del cambio nominal peso mexicano-dólares mayores a  $\pm 1$  por ciento**

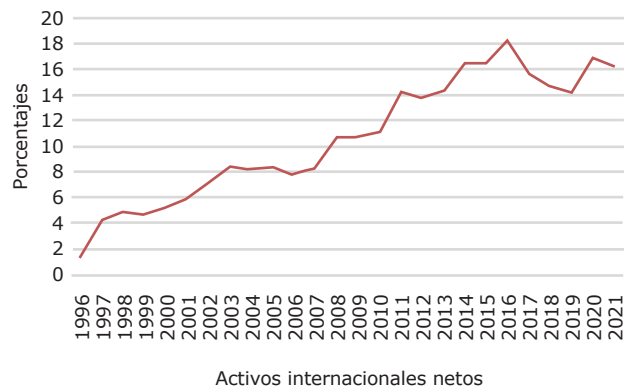


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2022).

9 Ver Calvo (2016).

Los datos de los gráficos 10 y 11 muestran que mientras que desde 2014 la volatilidad cambiaria ha ido en aumento, la acumulación de reservas se ha ido estabilizando. Estas variaciones se pueden interpretar observando que desde 2014, frente a los progresivos aumentos de los niveles de incertidumbre en los mercados internacionales, el Banco de México ha reorganizado el manejo de las intervenciones cambiarias. Esto con el fin de evitar devaluaciones del peso que pudiesen poner en riesgo la estabilidad financiera.

**Gráfico 11. Activos Internacionales Netos como proporción del PIB (porcentaje), 1996-2020**

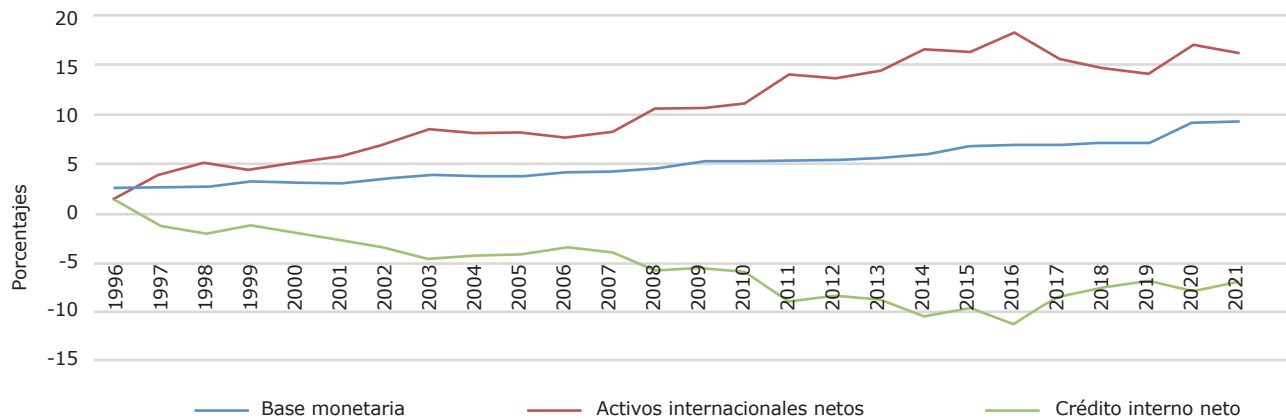


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México (2022) e INEGI (2022).

En la era del dominio de la finanza los tipos de cambio de los países de América Latina, con excepción de Venezuela y Argentina, han mostrado movimientos similares. Estos tipos de cambio se han devaluado cuando ha aumentado el nivel de incertidumbre en los mercados financieros internacionales y han tenido una tendencia a mantenerse constantes o a revaluarse cuando el nivel de incertidumbre en los mercados financieros internacionales ha disminuido.<sup>10</sup> Basnet y Sharma (2015) interpretan este fenómeno afirmando que el dominio de la finanza ha reducido la capacidad de los países de ingreso medio y bajo de mover de forma autónoma y unilateral los tipos de cambio.

10 Ver Capraro y Panico (2021).

**Gráfico 12. Evolución de la base monetaria, los activos internacionales netos y el crédito interno neto del Banco de México (billones de pesos), 1996-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2022).

La adquisición de reservas internacionales por parte del banco central produce una emisión de base monetaria. A su vez, requiere la implementación de “operaciones de esterilización” que impongan un aumento del Crédito Neto Interno, es decir, del crédito neto tanto del sector público como del sector bancario al banco central (gráfico 12).

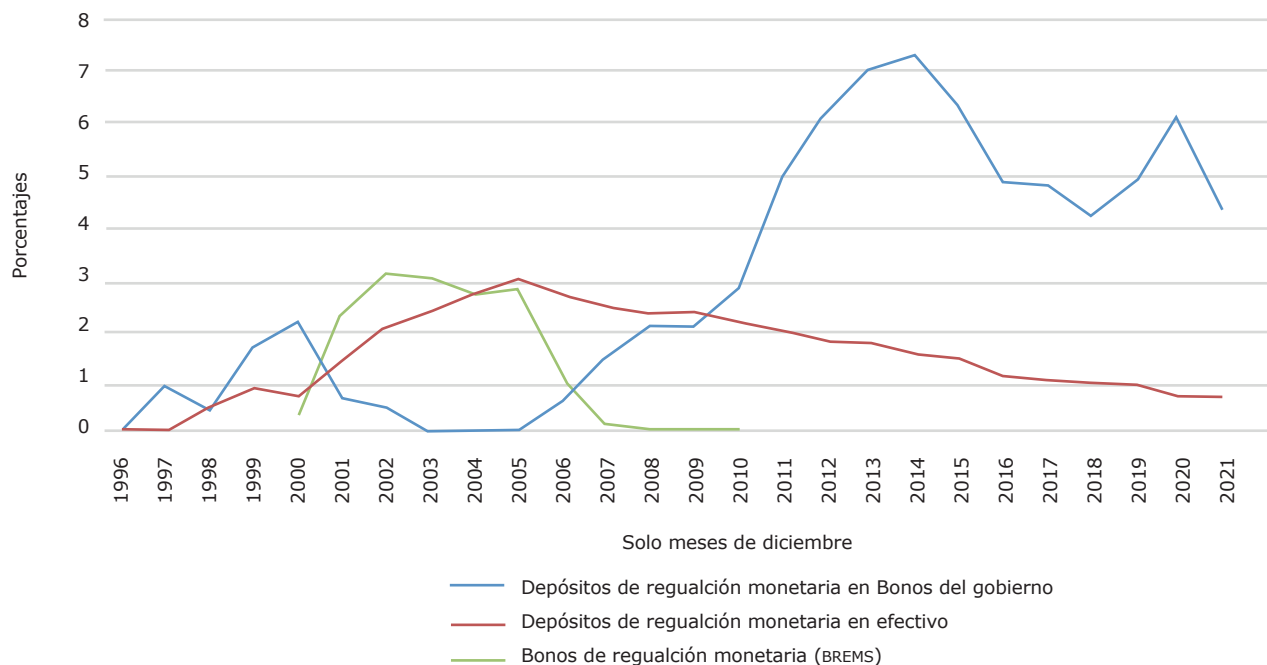
El aumento del Crédito Neto Interno se realiza principalmente a través de operaciones estructurales. Estas generan dos tipos de pasivos en la hoja de balance del banco central: los Depósitos de Regulación Monetaria y los Bonos de Regulación Monetaria. Los primeros pueden ser en Pesos y en Valores Gubernamentales. Aquellos depósitos en pesos se forman cuando el Banco de México, con base en la legislación vigente, obliga a las instituciones de crédito a depositar ciertas cantidades de liquidez en cuentas con vencimiento a plazo a sus nombres. Los saldos de estas cuentas representan préstamos del sector bancario al banco central y los depósitos en valores gubernamentales son préstamos del sector público al banco central. Dichos préstamos se forman cuando las instituciones de crédito deben comprar, como dice la Ley Orgánica del Banco de México, bonos del sector público que el banco central emite por cuenta del gobierno. El producto de esta venta se coloca en depósitos no retirables y sin interés en el banco central a favor del Gobierno Federal.

Para las instituciones de crédito, los depósitos en valores gubernamentales son más convenientes que aquellos que son en pesos porque permiten movilizar las sumas que entregan por motivos de regulación monetaria, es decir, pueden disponer de los valores pues son transferibles y pueden usarlos para sus obligaciones. La elección entre depósitos en pesos y en valores gubernamentales permite al Banco de México decidir en qué medida las instituciones de crédito participan en los costos de funcionamiento de la política monetaria, es decir, en los costos de controlar la emisión monetaria y la tasa de interés. El Banco cuenta con grandes márgenes de discrecionalidad sobre las operaciones de esterilización. Ejemplo de ello es que puede establecer el monto total de estas operaciones y realizar el mismo control sobre la emisión monetaria optando por una participación diferente de las instituciones de crédito y del gobierno en el Crédito Interno Neto.

El gráfico 13, que se deriva de su hoja de balance, muestra que desde 2006 el Banco de México ha decidido que las instituciones de crédito no tenían que contribuir más a los costos de funcionamiento de la política monetaria. Con esto ha dispuesto que la formación del nuevo Crédito Interno Neto tenía que recaer solo sobre el Gobierno Federal, en otras palabras, sobre los contribuyentes mexicanos. Además, con las medidas tomadas el 21 de abril de 2020 para defender la estabilidad financiera y la



**Gráfico 13. Depósitos de Regulación Monetaria, 1996-2021 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2022).

economía nacional al comienzo de la pandemia, el Banco ha decidido devolver buena parte de lo que se quedaba de los depósitos de regulación monetaria en pesos a las instituciones de crédito<sup>11</sup>.

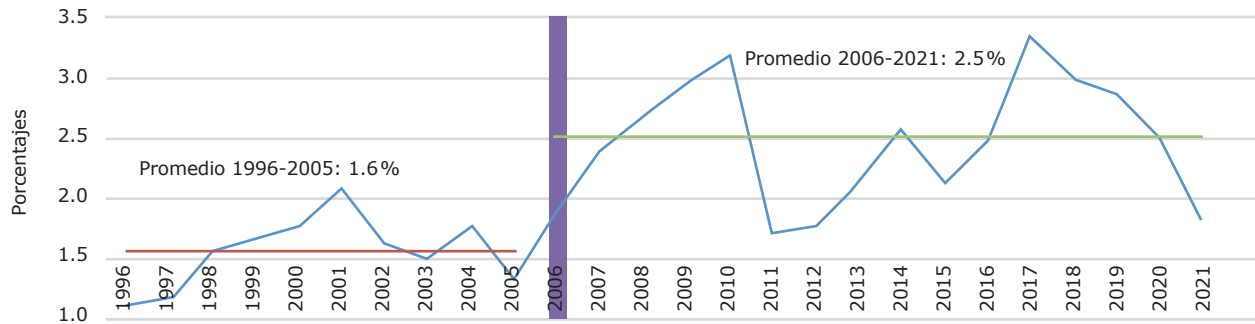
Estas elecciones del banco central no reflejan una necesidad técnica; el mismo control sobre la emisión monetaria se puede realizar usando un tipo de depósito de regulación o el otro. Se trata entonces de una decisión política que designa quién debe soportar más los costos de las operaciones de esterilización: si el público o las instituciones de crédito. Esta decisión tiene una incidencia directa sobre la política fiscal porque modifica el déficit público y la deuda

gubernamental que circula en los mercados financieros. A pesar de su relevancia para la política económica, los documentos oficiales del Banco de México no aclaran los motivos de estas decisiones que favorecen a las instituciones de crédito.

Además de los depósitos de regulación en valores gubernamentales, el Crédito Neto del sector público al banco central puede variar a través de otros instrumentos. El principal es la Cuenta Corriente de la Tesorería de la Federación, reglamentada por la Ley Orgánica del Banco de México, la cual establece que el sector público puede recibir crédito del banco central a través de esta cuenta. Esto, a su vez, prohíbe que su saldo negativo exceda el límite de 1.5% de las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica permita un saldo negativo, los gobiernos han elegido autolimitarse en los recursos que tienen disponibles para realizar su política fiscal. Como muestra el gráfico 14, el saldo de esta cuenta ha sido persistentemente positivo y ha tenido una tendencia a crecer desde 1996.

11 En esta ocasión el Banco de México aclaró que la razón de esta decisión había sido pedir, en cambio, a las instituciones de crédito que cuidaran las necesidades financieras de las empresas durante la pandemia. Los Informes Trimestrales del Banco, sin embargo, mostraron que el objetivo no se realizó. El resultado era previsible. Las políticas no convencionales de otros bancos centrales habían previsto transferir recursos a las instituciones de crédito, pero después que éstas hubieran demostrado haber efectivamente aumentado los préstamos a las empresas. Transferir recursos sin imponer una "condicionalidad" es una omisión evidente que hace dudar que el declarado sea el objetivo real de la medida.

**Gráfico 14. Cuenta de la Tesorería de la Federación en el Banco de México, 1996-2021 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2022).

El gráfico muestra que el valor promedio del saldo fue 1.6% del PIB entre 1996 y 2005 y 2.5% entre 2006 y 2021, rebasando el 3% en 2009, 2010, 2017 y 2018. A pesar de la tendencia creciente, el saldo se ha reducido durante las recesiones: de 2.1 a 1.3 entre 2001 y 2005, de 3.2 a 1.7 entre 2010 y 2011, de 2.6 a 2.1 entre 2014 y 2015, y de 3.3 a 1.7 entre 2018 y 2021. Las reducciones del saldo representan indicadores puntuales de las fases negativas del ciclo económico. Además, el mantenimiento de un elevado saldo positivo en las fases recesivas muestra que los recursos disponibles en esta cuenta son más abundantes de los que puedan servir para apoyar la economía en momentos difíciles.

Hay que añadir que la Ley Orgánica establece que el saldo de la Cuenta Corriente de la Tesorería puede rebasar el límite negativo de 1.5% de las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación cuando ocurran «circunstancias extraordinarias», como se puede considerar la pandemia. En este caso, respetando la Ley Orgánica, las autoridades de política económica del país hubieran podido elevar el gasto público sin aumentar la deuda gubernamental que circula en los mercados financieros.

La presencia de un saldo positivo y creciente en la Cuenta Corriente de la Tesorería desde 1996 indica que las autoridades de gobierno no estaban teniendo un comportamiento irresponsable en la conducción de la política

fiscal. Sin embargo, en 2006, el Congreso ha introducido una regla fiscal, conocida como Ley de Responsabilidad Hacendaria. En línea con lo que la literatura ha observado por la mayoría de los países, esta regla ha resultado procíclica y ha mostrado una tendencia a reducir el gasto público en cuenta capital.

La inversión pública ha disminuido en promedio de 4.5% anual entre 2009 y 2018 cuando fue solamente 2.9% del PIB, un nivel históricamente bajo. La reducción de la inversión pública ha tenido efectos negativos sobre la estructura productiva y la competitividad internacional.<sup>12</sup> El cuadro 1 muestra el deterioro progresivo de la competitividad internacional indicando que de 1996 a 2018 los déficits de parte corriente de la balanza de pagos de México han empeorado la paridad de tasas de crecimiento del PIB. Según la literatura, estos déficits son una causa primaria de los ataques especulativos sobre la divisa nacional y de la consiguiente pérdida de estabilidad financiera<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ver Capraro y Pánico (2021).

<sup>13</sup> Véase Bussière et al. (2014).

### **Cuadro 1. Tasa de crecimiento del PIB real que hubiera mantenido la cuenta corriente en equilibrio**

| <b>Periodo</b> | <b>Tasa de crecimiento</b> |
|----------------|----------------------------|
| 1996-2000      | 1.59%                      |
| 2001-2006      | -0.78%                     |
| 2007-2012      | -0.79%                     |
| 2013-2018      | -0.92%                     |

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (2022).

La necesidad de aumentar la acumulación de reservas oficiales y de asegurar al mismo tiempo un adecuado control sobre la emisión monetaria ha convertido al Gobierno Federal en acreedor neto de gran tamaño del banco central. Si sumamos los saldos de los depósitos de regulación monetaria en valores gubernamentales y de la Cuenta Corriente de la Tesorería, observamos que en algunos años el monto total de préstamos al banco central se ha acercado a 10% del PIB.

### **El debate sobre las reformas de la organización de la política económica**

El tema de la organización institucional del proceso de coordinación de las políticas económicas, en la era del dominio de la finanza, ha estado en el centro de los debates de la literatura económica en varias partes del mundo. La discusión empezó en la década de 1990 por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este quería aclarar cuáles reformas de la organización de la política económica podían reducir las interrupciones repentinas (*sudden stops*) de la concesión de créditos a los países de América Latina en las fases recesivas del ciclo.<sup>14</sup> Las publicaciones evidenciaron que algunas formas de deficiencia interferían con la financiación de estos países. Los operadores internacionales desconfiaban en los gobiernos principalmente por tres razones:

1. La baja recaudación fiscal en varios países de América Latina.
2. La escasa capacidad de las autoridades políticas de resistir las presiones de los grupos económicos y políticos nacionales e internacionales.
3. La escasa capacidad de estas autoridades de perseguir una política discrecional eficiente y sin déficit excesivos<sup>15</sup>.

Estudiando los procedimientos para la formación del presupuesto público, los análisis propuestos por esta literatura evidenciaron que los países que cuentan con una legislación que otorga a la Secretaría de Hacienda un mayor poder sobre las otras secretarías, como centro de coordinación, tal como ocurre con los centros de gasto, logran mejores resultados en la conducción de la política fiscal.<sup>16</sup> Con base en este resultado, algunos autores propusieron la introducción de reglas fiscales rígidas para reforzar los poderes de las secretarías de hacienda. Otros autores, sin embargo, observaron que esta solución reduce la flexibilidad de la intervención pública que las economías necesitan para implementar políticas anticíclicas y para fortalecer la estructura productiva y la competitividad internacional. Para evitar estos problemas, Eichengreen et al. (1999, pp. 424-425) propusieron la introducción de entidades técnicas independientes. Estas entidades debían colaborar con las autoridades políticas y operar con un doble mandato: custodiar la disciplina fiscal, así como participar en la formulación de una estrategia nacional para fortalecer tanto la estructura productiva como la competitividad internacional de la economía. Según estos autores, "el mandato de estas instituciones sería asegurar la estabilidad de las finanzas públicas y coadyuvar en la formulación de estrategias económicas generales del gobierno y de la nación" (Eichengreen et al., 1999, pág. 424; traducción propia). En los años siguientes el debate se trasladó a los países más ricos, sobre todo a la Unión Monetaria Europea que se estaba construyendo y consolidando.

14 Ver von Hagen y Harden (1994); Gavin et al. (1996); Alesina et al. (1996); Gavin (1997) y Eichengreen et al. (1999).

15 Véase Eichengreen et al. (1999, pág. 416).

16 Ver von Hagen y Harden (1994) y Alesina et al. (1996).

Antes de la crisis de 2007-2008, en línea con el contenido de la literatura promovida por el BID, dos posiciones prevalecieron en el debate. La primera defendía el uso de reglas rígidas, aun reconociendo que podían generar una conducción procíclica de la política fiscal y reducciones del gasto público con afectaciones al producto potencial. Los autores que sostenían esta posición propusieron reformar solo las normas concernientes a las reglas fiscales. Esto les otorgaría más flexibilidad sin sacrificar la transparencia, manteniendo inalterada la organización de la coordinación de las políticas fiscal y monetaria<sup>17</sup>.

La segunda posición consideró necesario reformar también la organización institucional. Esto se lograría introduciendo entidades técnicas que tenían que cooperar con las otras autoridades para identificar la mezcla de política monetaria y fiscal más oportuna para la economía. Los autores que sostenían esta posición expusieron argumentos adicionales para consolidar esta conclusión. En primer lugar, adoptando el lema "las evaluaciones discrecionales de los expertos dan mejores resultados que cualquier regla rígida". Ante ello, varios autores concluyeron que en toda política económica integrar las decisiones de las autoridades políticas con las evaluaciones de autoridades independientes mejora la calidad de la intervención y lleva a resultados más eficientes que cualquier regla numérica<sup>18</sup>.

En segundo lugar, al examinar la experiencia de la política monetaria, la literatura aclaró cuáles formas de independencia de las autoridades técnicas son compatibles con el funcionamiento de la democracia representativa. Las entidades fiscales independientes pueden fijar la dimensión del déficit público (es decir, la variación anual de la deuda pública). Esto se lograría al tomar en cuenta las necesidades cíclicas y estructurales de la economía. Pero, al mismo tiempo, deben dejar la decisión final

sobre la composición de los ingresos y de los gastos a las autoridades democráticamente elegidas, dado que estas decisiones tienen efectos inmediatamente redistributivos sobre los ingresos de los diferentes grupos sociales.<sup>19</sup> Según Blinder (1997, pp. 123-124), el proceso de delegación de partes de la política fiscal a autoridades independientes puede mejorar el funcionamiento de la democracia. Esto porque obligaría a las autoridades del gobierno a aclarar, hasta en términos cuantitativos, los objetivos que se deben conseguir. Esta aclaración es probable que las autoridades no la harían en ausencia de un proceso de delegación. Finalmente, la literatura ha afirmado que la introducción de estas agencias promueve el dialogo entre todas las autoridades. Lo cual favorece una mayor participación de la autoridad monetaria en la estrategia de desarrollo del país y una cooperación sinérgica sobre la intervención pública<sup>20</sup>.

A pesar del prestigio de los autores que sostenían la segunda posición, antes de la crisis de 2007-2008 la primera influyó en mayor medida en las decisiones de las autoridades europeas sobre la organización de la coordinación de políticas. La crisis, sin embargo, indujo un cambio en la primera posición. Los autores que la sostenían se convencieron de la necesidad de reformar también la organización institucional.<sup>21</sup> Con esto, el debate había llegado a un acuerdo sobre la necesidad de introducir entidades técnicas independientes, aun manteniendo dos puntos de vista rivalizados sobre las funciones que estas instituciones deben realizar.

Algunos autores han afirmado que la actividad de estas entidades debe limitarse a monitorear la disciplina fiscal. Esto se lograría al cuidar que los pronósticos sobre los ingresos y los costos de las intervenciones sean bien estimados y que la política sea efectivamente anticíclica y reduzca el déficit público en las fases expansivas

---

17 Véase Buti et al. (2003); Blanchard y Giavazzi (2004); Beetsma y Debrun (2005) y Calmfors (2003 y 2005).

18 Ver Fischer (1995); Blinder (1997); Eichengreen et al. (1999); Fatás y Mihov (2003); von Hagen y Mundschenk (2003); Wyplosz (1999, 2005, 2008) y Begg (2014).

---

19 Para un análisis de estos temas ver Panico y Purificato (2013); Panico y Piccioni (2016, 2018); Capraro y Panico, (2018, 2020).

20 Ver von Hagen y Mundschenk (2003) y Wyplosz (2005).

21 Ver Debrun y Kumar (2008), Debrun et al. (2009) y Kopits (2011).

del ciclo. Otros autores han afirmado que estas instituciones no pueden limitarse a actuar como «perros guardianes» de la disciplina fiscal. Deben también participar en la individuación de una estrategia vuelta a reforzar la estructura productiva y la competitividad internacional de la economía porque fortalecer el crecimiento es la mejor manera de estabilizar la deuda pública. Como Eichengreen et al. (1999, pág. 424) habían dicho, las agencias fiscales deben tener un doble mandato.

Reflejando el consenso existente en literatura, las organizaciones internacionales han empezado a recomendar la introducción de entidades fiscales independientes,<sup>22</sup> abocándose, sin embargo, por limitar sus actividades a la función de «perro guardián» de la disciplina fiscal. En la Unión Europea, por otro lado, después del discurso del “*whatever it takes*” que el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, dio en Londres en el verano de 2012 y que evitó el fracaso definitivo de la moneda única; la idea de que las entidades técnicas independientes no pueden limitarse a actuar como “perro guardián” de la disciplina fiscal tomó fuerza<sup>23</sup>.

Desde entonces, los países del área del euro se han dotado de un Consejo Fiscal nacional independiente y han instituido una Agencia Fiscal Europea supranacional. Esta ha empezado a funcionar en 2016 con el doble mandato de cuidar la disciplina fiscal e identificar la mezcla de políticas monetaria y fiscal más adecuada para el área. Estas reformas han cambiado los procesos de coordinación de las políticas económicas y de formación de los presupuestos públicos nacionales. Esto se ha logrado al introducir un nuevo procedimiento, llamado “Semestre Europeo”. Mismo que ha permitido aminorar los problemas de “falta de confianza” entre los diferentes actores del proceso de coordinación de las políticas y entre los mercados financieros y las autoridades de gobierno. El objetivo de este nuevo procedimiento es pasar de controles *ex post* sobre la conducción de

las políticas fiscales nacionales a acuerdos *ex ante* sobre el espacio fiscal que las autoridades nacionales pueden utilizar.

El proceso de coordinación se desenvuelve sobre dos periodos de seis meses. El primero ocurre de noviembre a mayo. En él se despliega a nivel supranacional con la participación de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, la Agencia Fiscal Europea, y los Gobiernos y Consejos fiscales nacionales. Al final del periodo, se definen los acuerdos *ex ante* entre las autoridades europeas y nacionales sobre la razón déficit público-PIB que cada país debe respetar para la disciplina fiscal y la mezcla de políticas más oportuna, según las autoridades, para el área del euro.

El segundo periodo es de mayo a noviembre. Este periodo se despliega a nivel nacional y consiste en la concreta formación del presupuesto público de cada país, que debe respetar los acuerdos establecidos en el semestre anterior. Sin embargo, en el caso que se manifieste en el semestre en curso una recesión económica inesperada u otro evento grave, los gobiernos nacionales pueden pedir una revisión de los acuerdos ya firmados. Esta parte de la reforma fortalece aún más la discrecionalidad de la política fiscal.

La confianza entre los actores de la política económica de la Unión Monetaria, que la reforma ha logrado fortalecer, ha jugado un papel clave durante la pandemia y está desplegando sus efectos con la guerra. Entre las intervenciones que las autoridades europeas han implementado durante la pandemia mencionamos:

1. La centralización a nivel europeo de las compras de productos farmacéuticos.
2. Los préstamos del *European Stability Mechanism* a los gobiernos nacionales para cubrir los “gastos de salud directos e indirectos”.
3. Un programa llamado *European Recovery Fund* para proteger a los trabajadores y a las empresas durante la fase de distanciamiento social. Esto con acciones como transferencias de ingreso a los

22 Ver Debrun et al. (2017).

23 Ver Panico y Purificato (2013) y Filoso et al. (2021).



trabajadores, prohibición de despedir trabajadores dependientes, pago del sueldo de estos por parte del gobierno, postergación del pago de impuestos de las contribuciones sociales y de algunos servicios públicos por parte de las empresas, transferencias a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para el pago de la renta de los locales donde operan y concesión de préstamos para recuperar liquidez.

4. Un plan de recuperación de las economías, llamado *New Generation EU* y conocido también como *Plan Marshall Europeo*. El cual es financiado con la emisión de eurobonos y el aumento de la dimensión del balance de la Unión. Esto permite, por primera vez, a la Comisión Europea introducir impuestos sobre la venta de servicios digitales de las multinacionales y las producciones contaminantes.

Desde el principio de la guerra las autoridades europeas han procurado extender las decisiones comunes para la defensa militar, las sanciones económicas y la política energética. Las discusiones que se están desarrollando muestran una tendencia a renovar la idea de desarrollo que se debe perseguir y a fortalecer el rol de la política como guía de la evolución de la estructura productiva de la economía. Sin embargo, las tensiones políticas que desde hace tiempo se manifiestan en los países europeos no permiten tener una idea clara de cómo estos procesos se desarrollarán.

### **México y las reformas de la organización de la política económica**

La discusión anterior sugiere que las reformas de la organización institucional del proceso de coordinación de la política económica en México pueden contribuir a devolver discrecionalidad a la política fiscal. Pueden aminorar la “falta de confianza” entre las diferentes autoridades nacionales, así como entre los operadores financieros y las autoridades de gobierno. Al mismo tiempo, pueden llevar a establecer

acuerdos entre todos los actores de la vida económica, política e institucional para mejorar la calidad de la intervención pública e identificar los objetivos que se deben alcanzar y los recursos que se pueden usar.

La normativa vigente en México no inhibe la participación del banco central en una estrategia nacional capaz de reducir la fragilidad de la estructura productiva; al contrario, la solicita. La Ley Constitucional y la Ley Orgánica del Banco de México establecen que el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda es el objetivo prioritario, pero no único, de la política monetaria. También el Banco, según su evaluación discrecional, puede perseguir otros objetivos si esta actuación no entra en contradicción con el objetivo prioritario. Incluso, puede estar obligado a hacerlo, si para estabilizar el poder adquisitivo de la moneda, es necesario alcanzar los otros objetivos.

El Banco de México ya actúa de esta forma. La acumulación de reservas indica que su compromiso con la defensa de la economía nacional de los ataques especulativos es tan importante como la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.<sup>24</sup> Asimismo, si el deterioro de la competitividad internacional pone en riesgo el poder adquisitivo de la moneda, el Banco debe cooperar con las otras autoridades para fortalecer la estructura productiva.

Respecto a los poderes a disposición del Banco de México, como su discrecionalidad sobre la gestión de los pasivos de regulación monetaria, le permitirían seguir señalando a los operadores su capacidad de controlar la emisión monetaria, aun en presencia de una participación en políticas enfocadas al fortalecimiento de la estructura productiva. Además, el Banco, siguiendo el ejemplo de la Reserva Federal de EE.UU., puede mejorar su estrategia de comunicación aclarando a los operadores por qué la economía mexicana puede reforzar su estabilidad financiera

---

<sup>24</sup> Para un análisis de este punto para los países de América Latina, ver Céspedes et al. (2014); Canales-Kriljenko (2003); Hüfner (2004 y 2005) y Rosas-Rojas (2011). Para el caso mexicano, ver Mántey (2009); Capraro y Perrotini (2012).



fortaleciendo la estructura productiva. Esta actuación consolidaría el prestigio del Banco como entidad técnica competente.

La organización existente de la coordinación de las políticas económicas ha suscitado preocupaciones sobre el crecimiento, la desigualdad distributiva, la debilidad de la estructura productiva y la capacidad de competir a nivel internacional. La reintroducción de una forma de cooperación unitaria y sinérgica entre el Banco de México y las otras autoridades debe tener como condición previa mejorar la calidad de la intervención pública. Esta condición requiere perfeccionar tres aspectos de las políticas públicas:

1. Ampliar el conocimiento de los sectores productivos, de las economías regionales y de los elementos que deterioran la cuenta corriente de la balanza de pagos.
2. Mejorar la credibilidad de las autoridades de política fiscal frente a los mercados financieros internacionales.
3. Reducir los riesgos de mal uso de los fondos atribuidos a los programas públicos.

Para mejorar la calidad de las políticas públicas es necesario tener un conocimiento detallado del estado de la estructura productiva, de las economías regionales y de las restricciones de la parte corriente de la balanza de pagos. Asimismo, es importante saber cuáles de estas restricciones se pueden suavizar en tiempos breves y cuáles en tiempos largos. En el pasado, los bancos de desarrollo recogían información sobre las necesidades de los sectores productivos. Con las liberalizaciones y el abandono de las políticas sectoriales, esta actividad ha desvanecido, produciendo un menor conocimiento de los problemas de la estructura productiva.

Gastar recursos sin tener este conocimiento tiene una alta probabilidad de generar desperdicio. Por esta razón, restablecer una colaboración eficiente entre todas las autoridades de política económica requiere, en primer lugar, introducir una entidad técnica que proporcione información para identificar

una estrategia nacional finalizada a fortalecer la estructura productiva y la competitividad internacional. Esta entidad debe caracterizarse como una institución independiente, es decir, debe contar con personal calificado elegido por su formación y experiencia profesional, con una financiación adecuada y con discrecionalidad técnica sobre el desempeño de su actividad. Su meta es preparar informes que provean la base analítica para mejorar la eficacia de la intervención pública y permitan identificar objetivos específicos para renovar la estructura productiva.

Además de identificar las necesidades de los sectores productivos y de las economías regionales, las reformas institucionales deben introducir procedimientos y entidades que permitan mejorar la credibilidad de las autoridades de política fiscal frente a los mercados financieros internacionales y elaborar un plan de desarrollo factible y compartido.

Una iniciativa que el Congreso y el Gobierno Federal pueden realizar para estos fines es la transformación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados en una Agencia Fiscal. Misma que debe perseguir un doble mandato: cuidar la disciplina fiscal y promover el crecimiento de la economía, así como el fortalecimiento de su estructura productiva y competitividad internacional. La Agencia debe cooperar con el Congreso, el Gobierno Federal, el banco central, las autoridades políticas regionales y los actores del proceso económico para elaborar una estrategia nacional de desarrollo. Las normas legislativas deben garantizar que la estrategia sea tanto unitaria como compartida; que sea creíble, pero también viable y que sea un efectivo punto de referencia para la política económica.

Finalmente, el Congreso debe establecer otras entidades especializadas en asuntos específicos con el fin de hacerlas cooperar a la ideación y realización de la estrategia nacional garantizando la coherencia y la calidad de la intervención. Además de aminorar la "falta de confianza" entre los operadores de los mercados financieros y las autoridades de gobierno, así

como favorecer una cooperación sinérgica entre el Banco de México y las otras autoridades, la realización de estas reformas debe generar una participación activa de todos los actores de los procesos económicos y sociales. La situación internacional hace pensar que la economía mexicana tendrá que enfrentar pronto aumentos de las tasas de interés que limitarán aún más las políticas públicas. Bajo estas condiciones seguir demorando las reformas de la organización de la política económica puede causar severos daños a la economía y a los ciudadanos.

## Conclusiones

Los procesos de liberalización y la consecuente expansión del sector financiero han impuesto cambios profundos en la vida económica, social y política. Se han suscitado fenómenos históricamente nuevos, como la supremacía de las decisiones de las autoridades monetarias sobre aquellas de las autoridades democráticamente elegidas y la transformación de los gobiernos nacionales en acreedores de los bancos centrales. Las consecuencias negativas de estos cambios, como el bajo crecimiento, la desigualdad distributiva, la elevada inestabilidad financiera y el aumento del número de crisis se han ido manifestando con el tiempo. A estas consecuencias negativas se deben añadir la emergencia climática y ambiental, el empeoramiento de las condiciones tanto epidemiológicas como de salud, y las tensiones geopolíticas internacionales. Este conjunto de problemas nos ha llevado a un periodo de incertidumbre política y económica sin precedentes.

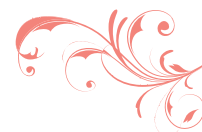
Al mismo tiempo se manifestó la necesidad de modificar aspectos relevantes de la política económica. Se ha visto que atribuir a las autoridades monetarias el rol de líderes en la coordinación de las políticas económicas no permite recuperar el crecimiento y la equidad distributiva. Se demostró que se debe devolver discrecionalidad a la política fiscal y que la política debe guiar la evolución de la estructura productiva para proteger la población y

fortalecer la posición de la economía en el comercio internacional y en las cadenas globales de valores. Se comprendió que para devolver discrecionalidad a la política fiscal se deben resolver problemas de “desconfianza” entre las diferentes instituciones de la política económica y entre los operadores de los mercados financieros y las autoridades de gobierno.

En algunos países se han introducido reformas institucionales para aminorar la “falta de confianza” aquí mencionada. Logrando resultados positivos durante la pandemia en términos de protección de la población, así como la defensa y recuperación de la economía.

Sumado a esto, la guerra está volviendo necesario extender la colaboración institucional a decisiones como la defensa militar, las sanciones económicas y la política energética. Las tensiones y los conflictos políticos que se manifiestan en los diferentes países no permiten prever cómo se desarrollarán estos procesos. Sin embargo, eludir la discusión sobre las reformas que pueden permitir a la política guiar la evolución de la estructura productiva es insensato y puede causar daños graves a la economía y a los ciudadanos.

Finalmente, las secciones anteriores han examinado cómo la literatura y los gobiernos de algunos países han discutido el tema de las reformas institucionales para devolver centralidad a la política fiscal y el control de las instituciones de gobierno, así como se ha argumentado que estas discusiones son relevantes para fortalecer la economía mexicana. La introducción de las reformas requiere tiempo. Seguir demorando su introducción sería imprudente.



## Referencias

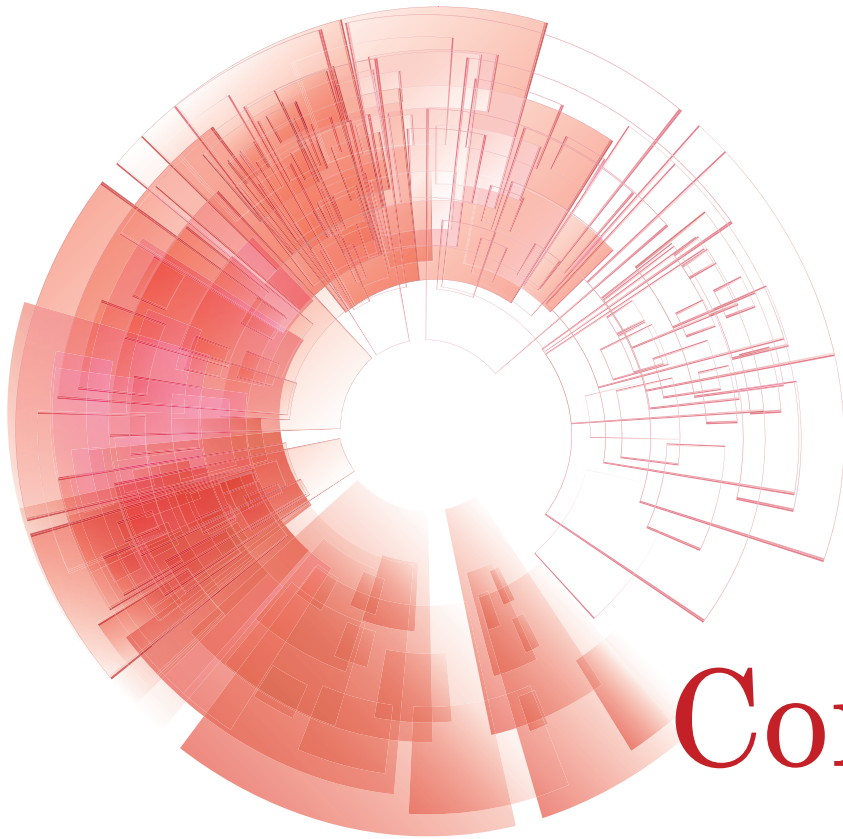
- Admati, A. y Hellwig, M. (2013). *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*. Princeton University Press.
- Akyüz, Y. (2012). The staggering rise of the South? *Turkish Economic Association*, Ankara. Discussion Paper no. 2012/3.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, E. (1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. National Bureau of Economic Research. *Working Paper*, núm. 5586.
- Banco de México. (2022). *Sistema de Información Económica*. [Base de datos]. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Banco Mundial. (2022). *World Development Indicators*. [Base de datos]. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>
- Barth, J. R., Li, T., Lu, W., Phumiwasana, T. y Yago, G. (2009). *The Rise and Fall of the US Mortgage and Credit Markets: A Comprehensive Analysis of the Market Meltdown*. New York: John Wiley and Sons.
- Barth, J. R., Caprio G. Jr. y Levine R. (2011). *Guardians of Finance: Making Them Work for Us*. MIT Press.
- Basnet, H. C. y Sharma, S.C. (2015). Exchange rate movements and policy coordination in Latin America. *Journal of Economics and Finance*, 39(4), 679–696.
- Beestma, R. y Debrun, X. (2005). Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and procedural flexibility. European Central Bank. *Working Paper*, núm. 433.
- Begg, I. (2014). Genuine economic and monetary union. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Online edition. Palgrave Macmillan [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5\\_2892-1](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2892-1)
- BIS. (2005). Foreign exchange market intervention in emerging markets: Motives, Techniques and implications, *BIS Papers*, núm. 24, Basel.
- BIS. (2022). *Central bank policy rates*. [Base de datos]. <https://www.bis.org/statistics/cbpol.htm>
- Blanchard, O. J. y Giavazzi, F. (2004) Improving the SGP through a proper accounting of public investment. CEPR Press. *Discussion Paper*, núm. 4220.
- Blinder, A. S. (1997). Is Government too political? *Foreign Affairs*, 76(6), 115-126.
- Bussière, M., Cheng, G., Chinn, M. D. y Lisack, N. (2014). For a few dollars more: reserves and growth in times of crises. National Bureau of Economic Research. *Working Paper*, núm. 1979.
- Buti, M., Eijffinger, S. y Franco, D. (2003). Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? *European Economy – Economic Papers*. núm. 180.
- Calmfors, L. (2003). Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? *CESIFO Economic Studies*, 49(3), 319-353.

- Calmfors, L. (2005). What remains of the Stability Pact and what next? Swedish Institute for European Policy Studies. *Report*, núm. 8.
- Calvo, G. A. (2016). *Macroeconomics in Times of Liquidity Crisis*. Cambridge Mass: MIT Press.
- Canales-Kriljenko, J.I. (2003). Foreign exchange intervention in developing and transition economies: Results of a survey. *IMF Working Paper*. WP/03/95.
- Capraro, S. y Panico, C. (2020). ¿Podemos defendernos de los efectos persistentes de la crisis y fortalecer la economía? *Cuadernos de Investigación en Desarrollo*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM. núm. 23.
- Capraro, S. y Panico, C. (2021). Monetary policy in liberalised financial markets: the Mexican case. *Review of Keynesian Economics*, 9(1), 109-138.
- Capraro, S. y Perrotini, I. (2012). Intervenciones cambiarias esterilizadas, teoría y evidencia: el caso de México. *Contaduría y Administración*, 57(2), 11-44.
- Capraro, S., Panico, C. y Torres-González, L. D. (2021). US monetary policy and the decline in the interest rates (1990-2007). Political Economy Research Institute. *Working Paper*, núm. 555.
- Caprio, G. Jr. (2009). *Financial Regulation in a Changing World: Lesson from the Recent Crisis*. Williams College. <http://www.tcd.ie/iis/documents/discussion/pdfs/iisd308.pdf>
- Céspedes, L. F., Chang, R. y Velasco, A. (2014). Is inflation targeting still on target? The recent experience of Latin America. *International Finance*, 17(2), 185-208.
- De Cecco, M. (1999). The lender of last resort. *Economic Notes*, 28(1), 1-14.
- Economic Policy Institute. (2021). *The Productivity-Pay Gap*. [Base de datos]. Economic Policy Institute. <https://www.epi.org/productivity-pay-gap/>
- Eichengreen, B., Hausmann, R. y von Hagen, J. (1999). Reforming budgetary institutions in Latin America: The case for a national fiscal council. *Open Economies Review*, 10, 415-442
- Fatás, A. y Mihov, I. (2003). On constraining fiscal policy discretion in EMU. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), 112-131
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. y Timmer, M. P. (2015). *RGDPNA; LABSH*. [Base de datos]. Penn World Table – 10.0. <https://febpwt.webhosting.rug.nl/Dmn/AggregateXs/VariableCodeSelect>
- Filoso, V., Panico, C., Papagni, E., Purificato, F. y Vázquez Suárez, M. (2021). Timing Does Matter: Institutional Flaws and the European Debt Crisis. *Review of Political Economy*, 33(4), 769-792. <https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1859717>
- Fischer, S. (1995). Central-Bank Independence Revisited. *The American Economic Review*. 85(2), 201-206.
- FRED. (2022). *HCOMBS; ULCBS; CPALCY01USQ661N; "MDISCRT"; "MPCREDIT"; "FEDFUNDS"; "TB3MS"; "AAA"; "DBAA"; "CPIAUCNS"*. [Base de datos]. FRED Economic Data. <https://fred.stlouisfed.org>

- Gavin, M. K. (1997). A decade of reform in Latin America: has it delivered lower volatility? Inter-American Development Bank. *Working Paper*, núm. 349.
- Gavin, M. K., Perotti, R. y Talvi, E. (1996). Fiscal policy in Latin America: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness. Inter-American Development Bank. *Working Paper*, núm. 328.
- Greenwood, R. y Scharfstein, D. (2013). The growth of finance. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 3–28.
- Hüfner, F. (2004). *Foreign exchange intervention as a monetary policy instrument. Evidence for inflation targeting countries*. Physica-Verlag.
- INEGI. (2022). *PIB Trimestral por actividad económica*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#Tabulados>
- Jordá, O., Schularick M. y Taylor A. M. (2017). Macrofinancial history and the new business cycle facts. *NBER macroeconomics annual*, 31(1), 213-263.
- Laeven, L. y Valencia, F. (2018). Systemic banking crises revisited. *IMF Working Papers*, núm. 206.
- Levine, R. (2010). The governance of financial regulation: reform lessons from the recent crisis. Bank of International Settlements. *Working Papers*, núm. 329.
- Mántey, G. (2009). Intervención esterilizada en el mercado de cambios en un régimen de metas de inflación: la experiencia de México. *Investigación Económica*, 68, 47-78.
- Panico, C., Pinto, A. y Puchet Anyul, M. (2012). Income distribution and the size of the financial sector: A Sraffian analysis. *Cambridge Journal of Economics Advance*, 36(6), 1455–1477.
- Panico, C. y Purificato, F. (2013). Policy coordination, conflicting national interests and the European debt crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 37(3), 585-608
- Panico, C. y Piccioni, M. (2016). Keynes on central bank independence. *Studi Economici*. 118-120, 190-216.
- Panico, C. y Piccioni, M. (2018). Keynes, the Labour Party and central bank independence, En N. Naldi, A. Rosselli y E. Sanfilippo (Eds.), *Money, Finance and Crises in Economic History: The Long-Term Impact of Economic Ideas*. Routledge.
- Panico, C. y Pinto, A. (2018). Income inequality and the financial industry. *Metroeconomica*, 69(1), 39-59.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Powell, J. H. (27 de agosto de 2020). *New economic challenges and the FED's monetary policy review. Navigating the Decade Ahead: Implications for Monetary Policy*.
- Rosas-Rojas, E. (2011). Intervención esterilizada en los mercados de cambios de América Latina: Brasil, Chile y México. *Problemas del Desarrollo*, 42(167).
- Schinasi, G. J. y Truman, E. M. (2010). Reform of the global financial architecture. *Peterson Institute for International Economics*, 10-14.

- Von Hagen, J. y Harden, I. J. (1994). National budget processes and fiscal performance. *European Economy Reports and Studies*, 3, 311–408
- Von Hagen, J. y Mundschenk, S. (2003). Fiscal and monetary policy coordination in EMU. *International Journal of Finance and Economics*, 8(4), 279-295.
- White, E.N. (2009). Lessons from the history of bank examination and supervision in the United States, 1863-2008. En A. Gigliobianco y G. Toniolo (Eds.), *Financial market regulation in the wake of financial crises: The Historical Experience* (pp. 15-44). Banca d'Italia.
- Wilmarth, A. E. Jr. (2020). *Taming the Megabanks: Why we Need a Glass-Steagall Act*. New York. Oxford University Press.
- Wyplosz, C. (1999). *Economic policy coordination in EMU: strategies and institutions*. German-French Economic Forum.
- Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: Institutions versus rules. *National Institute Economic Review*, 70-84, 191.
- Wyplosz, C. (2008). Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved? *Swedish Economic Policy Review*, 15(2008), 173–192.
- Zeileis, A. (2021). pwt10: Penn World Table (Version 10.x). R package version 10.0-0. <https://CRAN.R-project.org/package=pwt10>





Contexto  
actual

# Desigualdad en la distribución del ingreso: México 2016 a 2020

*Fernando Cortés*  
*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

*Servando Valdés*  
*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

## Introducción

En el año 2016 inició una nueva etapa de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que, en conjunto con los resultados de los levantamientos de 2018 y 2020<sup>1</sup>, proporcionan una serie comparable de ingresos que permite dar cuenta de la evolución de la desigualdad en el ingreso durante el último tramo de la segunda década del presente siglo.

En estos años el contexto económico que debieron enfrentar los hogares mexicanos fue, por decir lo menos, difícil. En el bienio 2016 a 2018 tuvieron que encarar su reproducción cotidiana con una economía prácticamente estancada que fue sucedida por una profunda crisis sanitaria desatada a inicios del año 2020. En 2016 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita creció en 1.4% respecto a 2015, pero en los años 2017 y 2018 rondó 1% con relación a los respectivos años inmediatamente anteriores. A partir de junio de 2019 y hasta mediados de 2020, México sufrió una fuerte recesión económica que fue superada a partir de julio de 2020.<sup>2</sup> A pesar de la recuperación, en el segundo semestre el PIB per cápita decreció en el año en 9.1% (Banco Mundial, 2022).

La información relativa al ingreso corriente total percibido por los grupos domésticos en los

años 2016, 2018 y 2020 permite formarse una idea de la evolución de los recursos económicos que dispusieron los hogares del país en cada uno de esos años, así como seguir la pista de cómo se repartieron. Es de particular interés comparar el último año «normal» (2016) con respecto a uno de lento crecimiento (2018) y otro de franca recesión económica (2020), cuyo origen estuvo en las medidas sanitarias que se adoptaron en el país para contrarrestar la emergencia de salud desencadenada por la COVID-19<sup>3</sup>.

Un interés adicional para estudiar la desigualdad radica en que a partir del año 2016 la información de las ENIGH permite analizar la distribución del ingreso según centiles de hogares. En efecto, a partir del año 2016 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) amplió el tamaño de la muestra de la ENIGH, de modo que desde ese año en adelante es posible analizar con validez estadística el ingreso y su distribución dentro de 10% de los hogares con mayores ingresos del país.

1 El dato del año 2020 es a la fecha el último disponible, pues la encuesta de 2022 se aplica entre los meses de agosto y octubre de este año.

2 Véase Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF, 2022).

3 Podría pensarse que las cifras de la ENIGH de 2020 reflejan la recuperación económica iniciada el segundo semestre de 2020. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la encuesta empieza a aplicarse en agosto y, en principio, termina de levantarse en octubre; no obstante, como las preguntas relativas a los ingresos se refieren a los seis meses anteriores a la fecha de la entrevista, los cuestionarios de agosto informan de las percepciones obtenidas entre febrero y julio; las aplicadas en septiembre registran los ingresos de marzo a agosto y las de octubre los ingresos obtenidos entre los meses de abril y septiembre. En consecuencia, la información de ingresos que proporcionan las ENIGH está referida a los meses de febrero a septiembre, es decir, cargada al primer semestre del año, que son justamente los meses en que la recesión fue más aguda.

**Cuadro 1. Masa de ingresos e ingreso per cápita (pesos de agosto de 2020) y sus variaciones porcentuales**

|                      | 2016            | 2018            | 2020            |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Masa de ingreso      | 617,366,080,119 | 613,584,984,092 | 599,513,596,357 |
| Ingreso per cápita   | 5,146.3         | 5,067.6         | 4,808.5         |
| Variación porcentual | 2018/2016       | 2020/2018       | 2020/2016       |
| Masa de ingreso      | -0.6            | -2.3            | -2.9            |
| Ingreso per cápita   | -1.5            | -5.1            | -6.6            |

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

### La evolución de los ingresos y de la desigualdad

La falta de dinamismo que caracterizó a la economía mexicana entre 2016 y 2018 se expresó en la reducción de la masa de ingreso en los hogares mexicanos en 0.6% y la crisis provocada por el coronavirus en una nueva reducción del orden de 2.3%. De modo que, en el periodo, el volumen de ingresos de que dispuso la población se redujo en 2.9% (cuadro 1).

Por otra parte, la tasa de reducción del ingreso per cápita de los hogares fue más acentuada, como lo muestra el mismo cuadro 1, que la sufrida por la masa de ingresos, debido a que el volumen decreciente de recursos económicos debió dividirse entre un número creciente de personas derivado del crecimiento de la población.

La caída experimentada por los ingresos reales de los hogares entre 2016 y 2018 no se distribuyó por igual entre todos los grupos domésticos del país. La curva de incidencia de la variación de los ingresos (Ravallion y Chen, 2003) del gráfico 1a<sup>4</sup> muestra que los nueve primeros deciles tuvieron alzas en sus ingresos reales aunque estas fueran magras, pues se ubicaron apenas encima de cero y que, en términos relativos, estuvieron por arriba

de la variación del total (que experimentó una reducción del orden de 0.3%). La gráfica muestra también que dichas alzas tendieron a decrecer sistemáticamente con el aumento en los deciles de ingresos y que el décimo decil, "del que forman parte las personas más adineradas del país", fue el único que en términos absolutos sufrió pérdidas en su capacidad adquisitiva y que esta alcanzó el orden de 4% a tasa anual.<sup>5</sup> Además, los hogares del décimo decil fueron los únicos que sufrieron una variación por debajo de la que tuvo el total de ingreso.

La crisis económica desatada por las medidas de contención del SARS-CoV-2 se expresa en la caída de los ingresos reales de los hogares del país que fue del orden de 1.1% anual entre 2018 y 2020 (gráfico 1b). *Grosso modo*, los ingresos del primero al noveno deciles no experimentaron modificaciones sustanciales (fluctúan en torno al cero) y fue nuevamente el décimo decil el que sufrió las mayores pérdidas, tanto en términos absolutos (cuadro A1) como relativos.

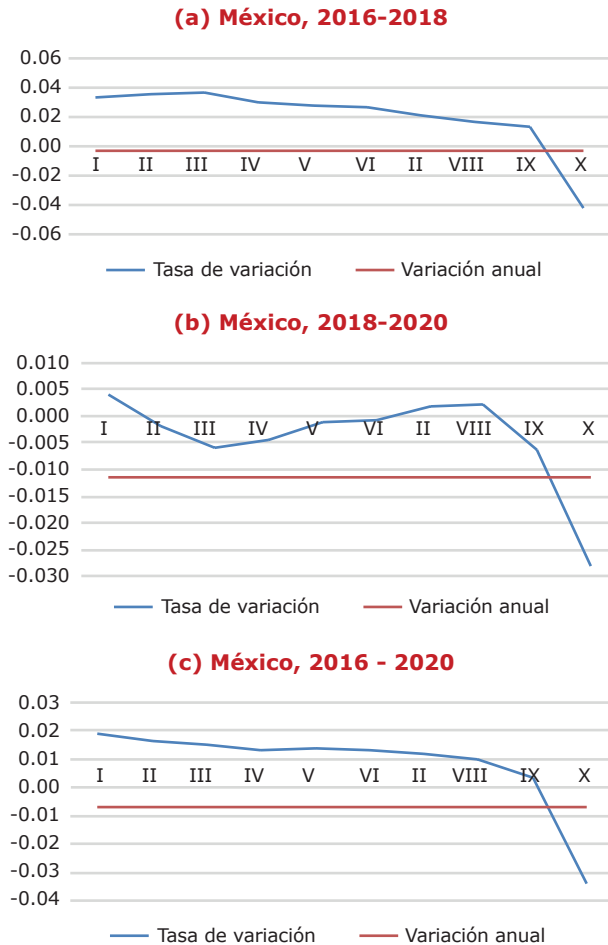
El gráfico 1c permite apreciar que en el periodo 2016 a 2020 el ingreso total de los hogares mexicanos se redujo a tasa anual de alrededor de 0.7%, y que, a pesar de esta caída, todos los deciles vieron aumentados sus ingresos reales con excepción del décimo, que experimentó nuevamente una merma, pero esta vez del orden de 3% anual. La curva de incidencia de la variación de los ingresos reales, según deciles, deja ver que la ganancia fue

4 Las gráficas presentadas en el gráfico 1 se construyeron empleando las distribuciones del ingreso corriente total según deciles de hogares que se encuentran en el cuadro A1 del anexo y en el cuadro A8 se presenta el ingreso per cápita mínimo, promedio y máximo de cada uno de los deciles.

5 Todas las tasas calculadas en este trabajo son lineales y anuales.

decreciente a lo largo de los deciles: el primer decil fue el que tuvo la mayor ganancia, del orden de 2% anual, mientras que la del noveno alcanzó solo medio punto porcentual. Además, hay que destacar que la pérdida del décimo decil fue del orden de 3.4% anual en los cuatro años.

**Gráfico 1. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso real total, según deciles per cápita**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2016, 2018 y 2020).

Los cambios descritos en las participaciones de los deciles en el ingreso corriente total apuntan inequívocamente a que en el periodo analizado se redujo la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, el índice de Gini presentado en el cuadro 2 refleja con toda claridad la caída en la desigualdad en la distribución del ingreso corriente total.

**Cuadro 2. Medidas de desigualdad ingreso corriente total. México 2016, 2018 y 2020**

|   | 2016  | 2018  | 2020  |
|---|-------|-------|-------|
| Gini ingreso corriente total            | 0.464 | 0.438 | 0.426 |
| Ingreso corriente total decil X/decil I | 23.1  | 19.9  | 18.6  |
| Coefficiente de Palma                   | 3.0   | 2.5   | 2.4   |

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

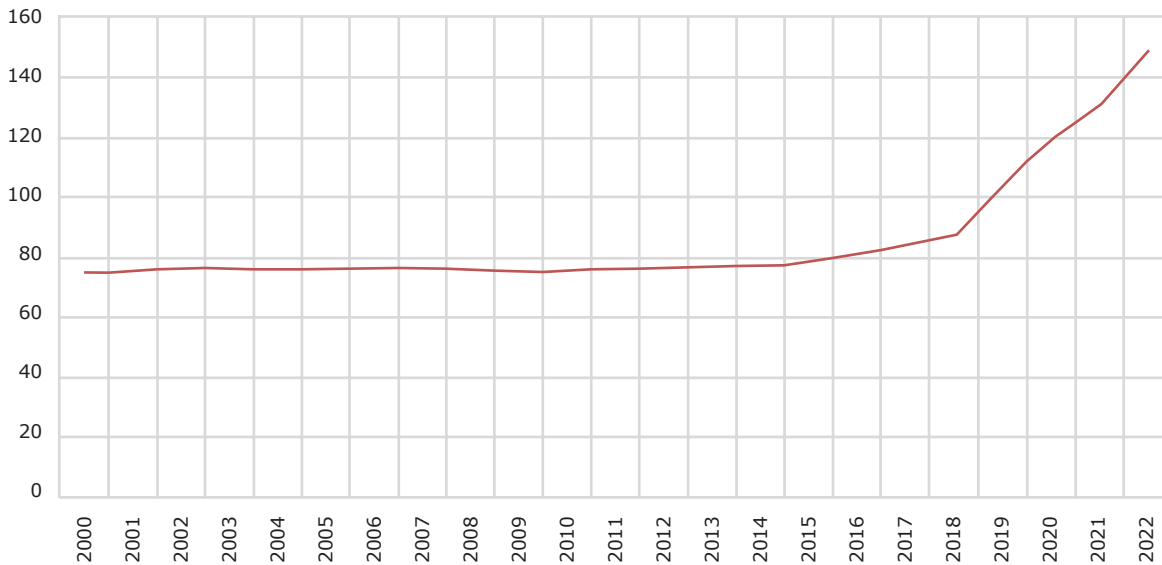
En el cuatrienio 2016 a 2020 la disminución en la inequidad en el reparto del ingreso entre los hogares se manifiesta, también, en que la relación entre el ingreso corriente total del décimo decil respecto al del primero fue decreciente. En efecto, en el año 2016 la suma del ingreso de 23 hogares del decil más pobre igualaba el ingreso de un hogar del decil más rico. Esta medida disminuyó a casi 20 hogares en 2018 y a 19 en 2020. Esta tendencia también es confirmada por el comportamiento del coeficiente de Palma que relaciona la masa de recursos económicos en manos del décimo decil con la suma de los ingresos de los primeros cuatro<sup>6</sup>.

En suma, en el bienio 2016 a 2018 el ingreso total de los hogares prácticamente se mantuvo constante (la reducción fue de 0.3% a tasa anual) y los hogares de todos los deciles vieron crecer su poder de compra con excepción de los del décimo, mientras que entre los años 2018 y 2020 todos los hogares vieron reducidos sus ingresos, con la excepción de los del primer decil, además de que la tasa de disminución se elevó regularmente según los deciles, de modo que son los del décimo los que más perdieron.

La caída de la desigualdad en los ingresos de los hogares a raíz de la crisis económica, que se ha sintetizado en la expresión "equidad por empobrecimiento", no es un fenómeno nuevo. Se documentó por primera vez a consecuencia de la crisis de 1982 (Cortés y Rubalcava, 1991)

<sup>6</sup> El índice de Palma da cuenta del hecho de que las variaciones de la desigualdad a lo largo del tiempo y entre países están fuertemente condicionadas por los cambios en las participaciones relativas de los primeros cuatro deciles y el décimo.

**Gráfico 2. Evolución del salario mínimo real diario promedio (en pesos de julio de 2018) \* México 2000 a 2022**



Nota: \*El valor de 2022 corresponde al promedio de los salarios mínimos de enero a septiembre.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI, 2022).

y se ha repetido regularmente a raíz del error de diciembre (1994), el paro económico de comienzos del siglo XXI (2000 a 2002) y la gran crisis de los bonos hipotecarios (2008-2009) (Banegas y Cortés, 2020).

Las explicaciones de por qué baja la desigualdad en la distribución del ingreso en épocas de recesión económica se han centrado en los recursos que emplean los hogares en situación de pobreza en respuesta a las crisis que provocan caídas bruscas de sus ingresos: aumentar el uso de la fuerza de trabajo secundaria (niños, ancianos y mujeres que en otras condiciones no realizarían actividades económicas); intensificar la jornada laboral; juntar dos o más hogares bajo un mismo techo para agregar ingresos y suavizar fluctuaciones y repartir gastos fijos; liquidar parte o la totalidad de los pocos activos que poseen; endeudarse; migrar, etcétera (Cortés y Banegas, 2020).

A este conjunto de acciones que emplean los hogares en defensa de sus magras condiciones de vida hay que agregar que desde el año 2015 México abandonó la política de control del

salario mínimo (gráfico 2). En el año 2016 el salario mínimo fue de \$81.05 diarios, en pesos constantes de julio de 2018, en circunstancias que desde el año 2000 y hasta 2014 rondaba los \$76, pero para 2020 ya fue de \$119.54. La política de elevación del salario mínimo favoreció a los sectores de menores ingresos, de modo que aminoró los efectos de la crisis sobre sus presupuestos familiares.

El tamaño de muestra de las ENIGH levantadas desde 1984 hasta el año 2014 no permitía llevar a cabo estudios sobre la distribución del ingreso en el interior del décimo decil respetando los cánones de la estadística. El aumento en el tamaño de muestra de la ENIGH de 2016 en adelante abre la posibilidad de estudiar con validez estadística los efectos de la crisis sobre los ingresos corrientes familiares en el interior del décimo decil. Esta es la materia de la siguiente sección.

## La distribución del ingreso y su cambio en el décimo decil

En el cuadro 1 se registró la reducción de la masa de ingreso en manos de los hogares del país entre los años 2016 a 2020. La información desplegada en la sección anterior mostró que la tendencia a la disminución de la desigualdad se relaciona estrechamente con las pérdidas de ingreso sufridas por el décimo decil.

El cuadro 3 muestra la caída sistemática, a lo largo de los años 2016, 2018 y 2020, de la masa de ingreso corriente total (a precios constantes) en poder del décimo decil.

La masa de ingreso real que tuvo a su disposición el 10% de hogares que poseen los mayores ingresos del país (expresada en pesos de agosto de 2020) tuvo una merma acumulada de 13.6%, entre los años 2016 y 2020, y del orden de 15% en el ingreso per cápita.

Sin embargo, la pérdida no se distribuyó por igual en el interior del decil de los sectores sociales más adinerados del país (gráfico 3). En efecto, los datos referidos a la variación de los ingresos corrientes totales, expresados en pesos de igual poder adquisitivo, muestran que a lo largo del bienio 2016 a 2018 (gráfico 3a), los recursos económicos del centil 91 al 97 se mantuvieron casi constantes, o apenas positivos.<sup>7</sup> Los centiles 98 al 99 experimentaron

una pequeña reducción, no así el centésimo que tuvo una caída abrupta, del orden de 11.5% anual. Además, en términos relativos, el último centil fue el único que estuvo por debajo de la variación del total<sup>8</sup>.

Este conjunto de cambios ocurridos entre 2016 y 2018 permite concluir que la reducción de los ingresos observada en el décimo decil (reportada en la sección anterior y que fue el principal motor de la disminución de la desigualdad del periodo) se debió principalmente a la caída de los ingresos que afectó a los hogares del centil 100 que incluye a 1% de los hogares de mayores recursos reportados en las ENIGH (gráfico 3).

En el lapso comprendido por los años 2018 a 2020 (gráfico 3b) la nueva caída de los ingresos en los hogares del décimo decil presentó algunas diferencias respecto al bienio 2016 a 2018. Por una parte, todos los centiles de 10% de hogares que están en el décimo decil vieron disminuidos sus ingresos, aunque las caídas menores se registraron entre el 91 y el 98. Por otra parte, si bien nuevamente fue el último centil el que tuvo la merma más marcada en sus ingresos, esta vez estuvo acompañado por una reducción significativa del centil 99; fueron los dos centiles en el extremo derecho de la distribución de ingresos los que experimentaron las reducciones más acentuadas de sus ingresos. En términos relativos las pérdidas en

<sup>7</sup> Los valores de los coeficientes de variación se encuentran dentro de la semafORIZACIÓN "Alta precisión" (0-15%) de acuerdo con los umbrales propuestos para los programas que incluyen encuestas de viviendas y hogares establecido por el acuerdo CAC-007/01/2018 de los indicadores de calidad INEGI.

<sup>8</sup> El cuadro A4 del anexo contiene la información con que se realizaron los cálculos para construir las gráficas; el A8; los ingresos per cápita que limiten cada centil, además se incluyen sus correspondientes ingresos promedios.

**Cuadro 3. Masa de ingresos e ingreso per cápita del centil 91 al 100 (pesos de agosto de 2020) y sus variaciones porcentuales**

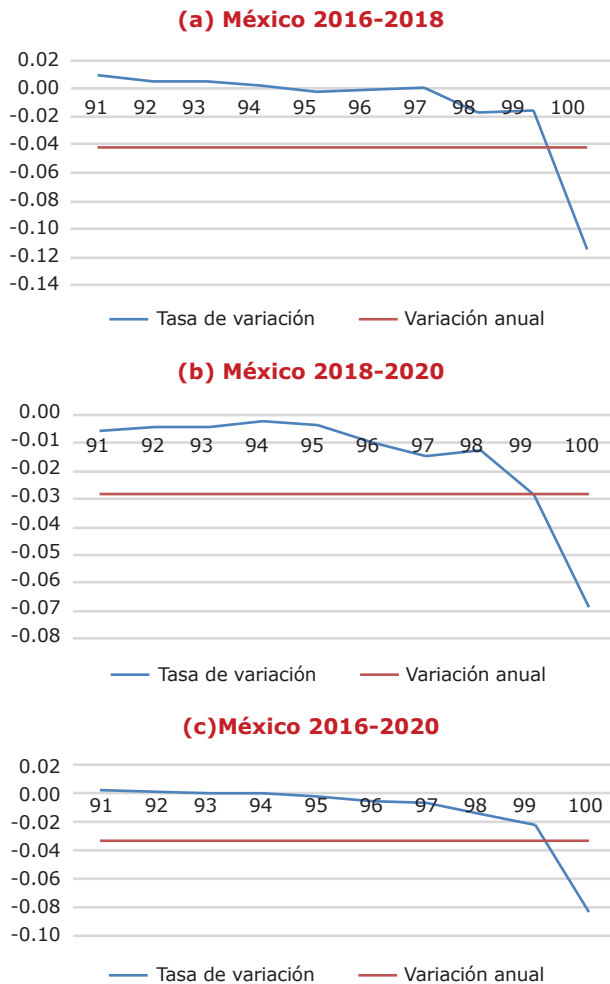
|                      | 2016            | 2018            | 2020            |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Masa de ingreso      | 244,406,146,850 | 223,871,329,856 | 211,236,134,105 |
| Ingreso per cápita   | 20,522          | 19,150          | 17,390          |
| Variación porcentual | 2018/2016       | 2020/2018       | 2020/2016       |
| Masa de ingreso      | -8.4            | -5.6            | -13.6           |
| Ingreso per cápita   | -6.7            | -9.2            | -15.3           |

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).



los ingresos de los primeros ocho centiles se localizaron por encima de la reducción del total de los ingresos del décimo decil, mientras que las pérdidas de los otros dos centiles quedaron por debajo.

**Gráfico 3. Curva de incidencia del crecimiento del ingreso real total, según centiles per cápita en el décimo decil**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2016, 2018 y 2020).

La información del gráfico 3c permite apreciar que en el periodo 2016 a 2020 solo los tres primeros centiles del decil de los hogares «más adinerados» escaparon a la reducción generalizada de ingresos en términos reales, mientras que en los siete restantes la merma fue creciente en la medida que se asciende en la estratificación. Perdieron más los hogares

que más tienen y destaca la fuerte contracción en los ingresos del último centil. En esencia, la pronunciada disminución de los ingresos reales que experimentó el décimo decil en el periodo 2016 a 2020 se debió principalmente al descenso en los ingresos corrientes totales (reales) que sufrió el último centil, apoyado por el centil 99.

El cuadro 4 presenta algunas medidas resumen las variaciones observadas en los ingresos de los centiles que constituyen el décimo decil.

**Cuadro 4. Medidas de desigualdad ingreso corriente total en los percentiles 91 a 100. México 2016, 2018 y 2020**

|   | 2016  | 2018  | 2020  |
|---|-------|-------|-------|
| Gini ingreso corriente total            | 0.438 | 0.395 | 0.381 |
| Ingreso corriente total decil X/decil I | 7.1   | 5.4   | 4.7   |
| Coefficiente de Palma                   | 1.6   | 1.2   | 1.1   |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2016, 2018 y 2020).

El índice de Gini que mide la desigualdad interna en el décimo decil es decreciente debido a que en ambos bienios el último centil ha perdido ingreso en términos absolutos y relativos en relación a los restantes. En el año 2016 había que reunir siete hogares del centil 91 para igualar el ingreso del hogar promedio del último centil. Esta cifra ha disminuido de modo que en 2020 se requiere juntar el ingreso de poco menos de cinco hogares. El coeficiente de Palma también marca una reducción a lo largo del cuatrienio.

En síntesis, el aporte del décimo decil a la reducción de la desigualdad que se observó en los dos bienios estudiados tuvo como principal fuente la pérdida de ingresos reales, en términos absolutos y relativos, que experimentó el centil formado por los hogares más adinerados del país.

## Conclusión

Es frecuente que en tiempos de crisis abunden los pronósticos de aumentos en la desigualdad en la distribución del ingreso a pesar de que las investigaciones han mostrado una y otra vez que en México, a raíz de las turbulencias económicas, la inequidad tiende a disminuir, principalmente debido a las medidas que toman los hogares menos adinerados para garantizar su subsistencia cotidiana, medidas que amortiguan los efectos de las crisis sobre sus presupuestos, y a la reducción de los ingresos que experimentan los hogares del decil superior.

A partir del año 2015, a contrapelo de la política de salario mínimo seguida en el pasado, se inició la recuperación de su poder adquisitivo en términos reales, constituyéndose en un apoyo significativo en defensa de los recursos económicos de los sectores en situación de desventaja. En los últimos años, el destino en materia de flujos monetarios de los hogares ubicados en la base de la estratificación social ya no depende únicamente de sus propios recursos y de los apoyos de la política social, sino también del aumento en los salarios mínimos.

Por otra parte, ya se sabía que a la caída de la desigualdad también concurría el hecho de que en tiempos de borrasca económica la reducción de ingresos, cuando había reducción, era mucho menor en los deciles inferiores que en el superior (en el décimo). La nueva serie de ingresos, que inicia a partir de la ENIGH de 2016, basada en muestras de mucho mayor tamaño que en el pasado, permitieron hacer visible con validez estadística que la pérdida de los ingresos del décimo decil se originó principalmente en la reducción de los ingresos de 1% de los hogares más ricos del país.



## Referencias

- Banco Mundial. (2022). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*. [Data Bank] <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>
- Banegas, I. y Cortés, F. (2020). Reforma estructural y desigualdad en México. *Economía UNAM*, 17(49), 85-106.
- CONASAMI. (2022). *Índice de Salario Mínimo Real. Anexo Estadístico*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/758216/\\_ndice\\_de\\_Salario\\_M\\_nimo\\_Real\\_Agosto\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/758216/_ndice_de_Salario_M_nimo_Real_Agosto_2022.pdf)
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. El Colegio de México.
- IMEF. (2022). *Comité de Fechado de los Ciclos de la Economía de México*. IMEF. <https://imef.org.mx/contenidos/comit%C3%A9-de-fechado-de-ciclos-de-la-econom%C3%ADa-de-m%C3%A9xico#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Fechado%20de,ciclos%20de%20la%20econom%C3%ADa%20mexicana>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/#Tabulados><https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/#Tabulados>
- INEGI. (2017). *Indicadores de calidad del INEGI. Coeficiente de variación*. [https://extranet.inegi.org.mx/calidad/doc/FT\\_IC\\_P\\_COEFICIENTE-VARIACION\\_171205\\_20210908\\_act.pdf](https://extranet.inegi.org.mx/calidad/doc/FT_IC_P_COEFICIENTE-VARIACION_171205_20210908_act.pdf)
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/#Tabulados>
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/#Tabulados>
- Ravallion, M. y Chen, S. (2003). Measuring pro-poor growth, *Economic Letters*, 78(1), 93-99.

## Anexo

**Cuadro A1. Distribución del ingreso corriente total a precios constantes de 2020, según deciles de hogares ordenados por su ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Deciles ingreso per cápita | Años                   |                        |                        |
|----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                            | 2016                   | 2018                   | 2020                   |
| I                          | 10,561,260,330         | 11,271,371,488         | 11,365,872,888         |
| II                         | 18,333,816,473         | 19,617,797,583         | 19,548,786,581         |
| III                        | 23,959,083,745         | 25,694,234,121         | 25,378,934,836         |
| IV                         | 29,662,329,841         | 31,466,729,648         | 31,192,047,755         |
| V                          | 35,660,887,301         | 37,663,327,193         | 37,580,273,063         |
| VI                         | 42,867,493,244         | 45,123,287,586         | 45,060,877,215         |
| VII                        | 52,466,004,538         | 54,711,867,175         | 54,900,645,546         |
| VIII                       | 66,601,161,239         | 68,871,703,306         | 69,146,506,492         |
| IX                         | 92,847,894,542         | 95,293,334,122         | 94,103,517,876         |
| X                          | 244,406,146,850        | 223,871,329,857        | 211,236,134,105        |
| <b>Total</b>               | <b>617,366,078,103</b> | <b>613,584,982,079</b> | <b>599,513,596,357</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A2. Distribución del ingreso corriente per cápita a precios constantes de 2020, según deciles ordenados por su ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Deciles ingreso per cápita | Años         |              |              |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                            | 2016         | 2018         | 2020         |
| I                          | 890          | 923          | 909          |
| II                         | 1,519        | 1,587        | 1,544        |
| III                        | 1,985        | 2,077        | 2,003        |
| IV                         | 2,456        | 2,541        | 2,462        |
| V                          | 2,954        | 3,043        | 2,967        |
| VI                         | 3,552        | 3,647        | 3,557        |
| VII                        | 4,347        | 4,425        | 4,335        |
| VIII                       | 5,521        | 5,573        | 5,464        |
| IX                         | 7,717        | 7,710        | 7,454        |
| X                          | 20,522       | 19,150       | 17,390       |
| <b>Total</b>               | <b>5,146</b> | <b>5,068</b> | <b>4,809</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A3. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Deciles ingreso per cápita | Años         |              |              |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                            | 2016         | 2018         | 2020         |
| I                          | 1.7          | 1.8          | 1.9          |
| II                         | 3.0          | 3.2          | 3.3          |
| III                        | 3.9          | 4.2          | 4.2          |
| IV                         | 4.8          | 5.1          | 5.2          |
| V                          | 5.8          | 6.1          | 6.3          |
| VI                         | 6.9          | 7.4          | 7.5          |
| VII                        | 8.5          | 8.9          | 9.2          |
| VIII                       | 10.8         | 11.2         | 11.5         |
| IX                         | 15.0         | 15.5         | 15.7         |
| X                          | 39.6         | 36.5         | 35.2         |
| <b>Total</b>               | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A4. Distribución del ingreso corriente total a precios constantes de 2020 según centiles de hogares del décimo decil ordenados por su ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Centiles ingreso per cápita | Años                   |                        |                        |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                             | 2016                   | 2018                   | 2020                   |
| 91                          | 11,792,262,426         | 12,026,214,032         | 11,882,787,494         |
| 92                          | 12,557,786,748         | 12,697,319,198         | 12,594,643,886         |
| 93                          | 13,427,609,588         | 13,555,156,649         | 13,433,137,913         |
| 94                          | 14,506,061,646         | 14,558,003,225         | 14,491,944,704         |
| 95                          | 15,942,197,820         | 15,882,914,191         | 15,771,396,297         |
| 96                          | 17,687,611,560         | 17,661,265,400         | 17,307,177,145         |
| 97                          | 20,023,045,265         | 20,027,757,124         | 19,451,251,948         |
| 98                          | 23,966,757,351         | 23,165,190,996         | 22,584,919,539         |
| 99                          | 30,701,395,111         | 29,707,851,346         | 27,994,991,388         |
| 100                         | 83,801,419,335         | 64,589,657,695         | 55,723,883,791         |
| <b>Total</b>                | <b>244,406,146,850</b> | <b>223,871,329,856</b> | <b>211,236,134,105</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A5. Distribución del ingreso corriente per cápita a precios constantes de 2020, según centiles de hogares del décimo decil ordenados por su ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Centiles ingreso per cápita | Años          |               |               |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                             | 2016          | 2018          | 2020          |
| 91                          | 9,773         | 9,695         | 9,373         |
| 92                          | 10,395        | 10,269        | 9,938         |
| 93                          | 11,103        | 10,948        | 10,601        |
| 94                          | 12,013        | 11,746        | 11,442        |
| 95                          | 13,172        | 12,831        | 12,425        |
| 96                          | 14,671        | 14,252        | 13,687        |
| 97                          | 16,597        | 16,077        | 15,350        |
| 98                          | 19,804        | 18,843        | 17,782        |
| 99                          | 25,426        | 24,022        | 22,113        |
| 100                         | 58,341        | 51,917        | 43,518        |
| <b>Total</b>                | <b>20,522</b> | <b>19,150</b> | <b>17,390</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A6. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según centiles de ingreso per cápita en el décimo decil. México 2016, 2018 y 2020**

| Centiles ingreso per cápita | Años                   |                        |                        |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                             | 2016                   | 2018                   | 2020                   |
| 91                          | 0.019                  | 0.020                  | 0.020                  |
| 92                          | 0.020                  | 0.021                  | 0.021                  |
| 93                          | 0.022                  | 0.022                  | 0.022                  |
| 94                          | 0.023                  | 0.024                  | 0.024                  |
| 95                          | 0.026                  | 0.026                  | 0.026                  |
| 96                          | 0.029                  | 0.029                  | 0.029                  |
| 97                          | 0.032                  | 0.033                  | 0.032                  |
| 98                          | 0.039                  | 0.038                  | 0.038                  |
| 99                          | 0.050                  | 0.048                  | 0.047                  |
| 100                         | 0.136                  | 0.105                  | 0.093                  |
| <b>Total</b>                | <b>244,406,146,850</b> | <b>223,871,329,856</b> | <b>211,236,134,105</b> |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).



**Cuadro A7. Ingreso corriente total per cápita mensual a precios constantes de agosto de 2020. México 2016, 2018 y 2020**

| Deciles ingreso per cápita | Años   |          |           |        |          |         |        |          |           |
|----------------------------|--------|----------|-----------|--------|----------|---------|--------|----------|-----------|
|                            | 2016   |          |           | 2018   |          |         | 2020   |          |           |
|                            | Mínimo | Promedio | Máximo    | Mínimo | Promedio | Máximo  | Mínimo | Promedio | Máximo    |
| I                          | 0      | 890      | 1,253     | 0      | 923      | 1,315   | 0      | 909      | 1,281     |
| II                         | 1,253  | 1,519    | 1,762     | 1,316  | 1,587    | 1,840   | 1,282  | 1,544    | 1,779     |
| III                        | 1,762  | 1,985    | 2,213     | 1,840  | 2,077    | 2,308   | 1,779  | 2,003    | 2,225     |
| IV                         | 2,213  | 2,456    | 2,698     | 2,308  | 2,541    | 2,773   | 2,225  | 2,462    | 2,697     |
| V                          | 2,698  | 2,954    | 3,220     | 2,773  | 3,043    | 3,326   | 2,697  | 2,967    | 3,237     |
| VI                         | 3,220  | 3,552    | 3,909     | 3,326  | 3,647    | 3,994   | 3,237  | 3,557    | 3,906     |
| VII                        | 3,909  | 4,347    | 4,826     | 3,994  | 4,425    | 4,889   | 3,906  | 4,335    | 4,813     |
| VIII                       | 4,826  | 5,521    | 6,341     | 4,889  | 5,573    | 6,379   | 4,813  | 5,464    | 6,212     |
| IX                         | 6,341  | 7,717    | 9,515     | 6,380  | 7,710    | 9,434   | 6,212  | 7,454    | 9,135     |
| X                          | 9,515  | 20,522   | 2,239,157 | 9,434  | 19,150   | 805,369 | 9,136  | 17,390   | 2,135,592 |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

**Cuadro A8. Ingreso corriente total per cápita a precios constantes de agosto de 2020, según centiles del décimo decil ordenados según su ingreso per cápita. México 2016, 2018 y 2020**

| Centiles ingreso per cápita | Años   |          |           |        |          |         |        |          |           |
|-----------------------------|--------|----------|-----------|--------|----------|---------|--------|----------|-----------|
|                             | 2016   |          |           | 2018   |          |         | 2020   |          |           |
|                             | Mínimo | Promedio | Máximo    | Mínimo | Promedio | Máximo  | Mínimo | Promedio | Máximo    |
| 91                          | 9,515  | 9,773    | 10,046    | 9,434  | 9,695    | 9,943   | 9,136  | 9,373    | 9,641     |
| 92                          | 10,047 | 10,395   | 10,720    | 9,943  | 10,269   | 10,586  | 9,641  | 9,938    | 10,250    |
| 93                          | 10,720 | 11,103   | 11,513    | 10,587 | 10,948   | 11,313  | 10,252 | 10,601   | 10,990    |
| 94                          | 11,513 | 12,013   | 12,542    | 11,314 | 11,746   | 12,235  | 10,990 | 11,442   | 11,931    |
| 95                          | 12,544 | 13,172   | 13,851    | 12,235 | 12,831   | 13,457  | 11,931 | 12,425   | 12,964    |
| 96                          | 13,851 | 14,671   | 15,505    | 13,458 | 14,252   | 15,045  | 12,967 | 13,687   | 14,452    |
| 97                          | 15,507 | 16,597   | 17,912    | 15,045 | 16,077   | 17,208  | 14,453 | 15,350   | 16,370    |
| 98                          | 17,913 | 19,804   | 22,104    | 17,209 | 18,843   | 20,870  | 16,371 | 17,782   | 19,415    |
| 99                          | 22,112 | 25,426   | 29,672    | 20,871 | 24,022   | 28,483  | 19,418 | 22,113   | 25,809    |
| 100                         | 29,707 | 58,341   | 2,239,157 | 28,484 | 51,917   | 805,369 | 25,816 | 43,518   | 2,135,592 |

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI (2016, 2018 y 2020).

# Política Social en México en el siglo XXI.

## Cambios, continuidades y retos

*Iliana Yaschine*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM*

### Introducción<sup>1</sup>

Desde finales de la década de 1970 del siglo pasado, el Estado mexicano ya había conformado un entramado institucional para atender la cuestión social que había generado resultados positivos sobre distintos indicadores de bienestar. Y, sin embargo, el régimen de bienestar mexicano se caracterizó desde sus inicios por una alta segmentación y estratificación que, en la medida en que favoreció a algunos sectores y excluyó a otros, se constituyó como uno de los mecanismos para la producción y reproducción de desigualdades sociales y pobreza en el país (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). Desde ese momento, y hasta la fecha, está abierta la pregunta sobre cómo abordar los desafíos de las desigualdades sociales y de la pobreza.

A partir de la década de 1980 del siglo xx, la respuesta a esta pregunta se buscó en el marco de la ideología neoliberal, que se impuso como la ideología dominante en México y a nivel internacional. Este cambio ideológico se manifestó en la política social mexicana, una vez que se recuperó el gasto social después de las medidas de austeridad iniciales, en un viraje en la composición del gasto social y en el diseño que tuvieron las intervenciones sociales. Particularmente, se expresó en el auge de las intervenciones focalizadas y, al interior de ellas, de las transferencias monetarias como uno de los elementos clave para la intervención social por parte del Estado.

Los seis gobiernos que conformaron la etapa neoliberal (1982-2018) otorgaron a las intervenciones focalizadas en la población en condiciones de pobreza un lugar importante en la política social nacional. Esta continuidad es particularmente notable si se considera que durante esta etapa, en los 2000, se inició la alternancia de partidos políticos en el gobierno federal, después de siete décadas de un régimen autoritario de partido único. El acuerdo entre los distintos gobiernos en cuanto a la orientación de las políticas se explica por la confluencia ideológica en torno al ideario neoliberal de la élite gobernante de los dos partidos que ostentaron el poder federal durante esa etapa: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).

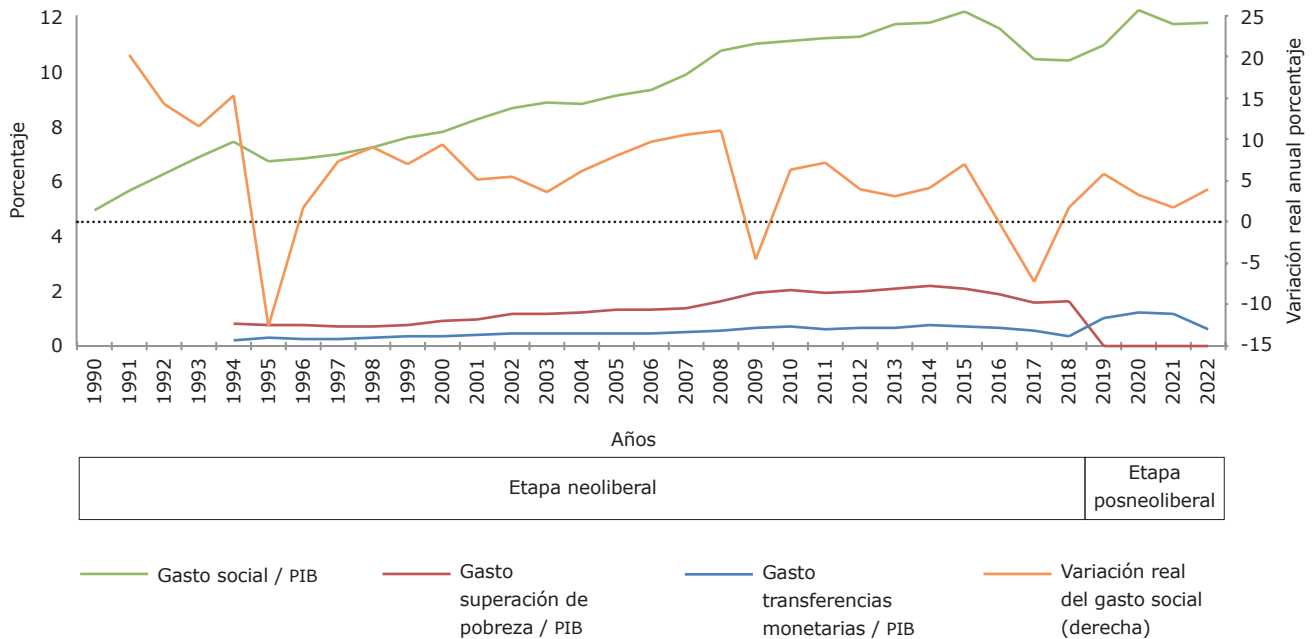
En el gráfico 1, se observa cómo a partir de la década de 1990 del siglo xx hubo un crecimiento del gasto social, del gasto en superación de la pobreza y del gasto en transferencias monetarias como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Este ascenso se mantuvo hasta el 2015, ya que el siguiente año la tendencia se revirtió a causa de los recortes al gasto público en el contexto del descenso de los precios del petróleo. Aún con los incrementos, el nivel de gasto social continuó siendo bajo en México en comparación con otros países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay (Barba, 2021).

Si bien es patente el incremento en el gasto focalizado hacia la población en condiciones de pobreza a partir del inicio de la etapa neoliberal, dicho gasto llegó a representar, en su momento más alto (2014), solo una quinta

---

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo de Liliana López Galán y Andrea Díaz Herrera Moro en el procesamiento de datos estadísticos y la revisión del texto.

**Gráfico 1. Gasto social, en superación de la pobreza y en programas de transferencias monetarias como porcentaje del PIB, 1990-2022**



Notas: a) Los programas de transferencias monetarias 1994-2018 incluyen: Programa de Apoyos al Campo, Programa de Empleo Temporal, Progres-a-Oportunidades-Prospera, Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Pensiones para Adultos Mayores. Los de 2019-2022 incluyen Producción para el Bienestar, Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Jóvenes Construyendo el Futuro y Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. b) Los datos de gasto del rubro superación de la pobreza dejaron de publicarse en 2019. c) Para calcular la variación real del gasto social se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (promedio 2018). d) Los datos de 2022 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación (DOF 2021), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022a, 2022b), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012, 2018 y 2022) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

parte del gasto social total.<sup>2</sup> Esto nos permite entender cómo este viraje hacia la política social focalizada se dio en paralelo con la continuidad de las políticas sociales generales –por ejemplo, en el ámbito educativo, de salud y seguridad social– y la permanencia de las instituciones sociales preexistentes con sus rasgos de estratificación y de segmentación. No obstante, debe reconocerse que durante la etapa neoliberal dichas instituciones experimentaron un deterioro en la calidad de su infraestructura y de los servicios que proporcionaban, así como los embates de la privatización en la provisión de servicios sociales. Uno de los ejemplos

más claros fue la privatización del sistema de pensiones (Barba, 2021).

El gobierno federal del partido Morena, que tomó posesión a finales de 2018, planteó, al menos en el discurso, que se llevaría a cabo una transformación de las políticas aplicadas en las décadas previas a partir de una postura que autodefinió como “posneoliberal”.<sup>3</sup> El giro ideológico del gobierno generó expectativas

2 Cálculos propios, no mostrado en los gráficos.

3 Es muy discutible qué tan adecuado es el uso del término “posneoliberal” para definir esta etapa de gobierno. La discusión respecto a qué tan distinto es el conjunto de políticas económicas y sociales del gobierno de Morena respecto a los gobiernos neoliberales previos rebasa el alcance de este capítulo. Se harán solamente algunos señalamientos en relación con la política social, pero se mantendrá el uso de este adjetivo derivado de la definición del propio gobierno.

importantes sobre las modificaciones que podrían gestarse en la política social. El propio gobierno anunció un cambio de paradigma, en oposición a la política social previa, en particular en contra de la focalización de los programas gubernamentales, de las transferencias monetarias condicionadas y del énfasis que adjudicaba a los gobiernos anteriores de buscar satisfacer solo pisos mínimos en materia de derechos económicos y sociales (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2021).

En esta lógica, lo que se propuso este gobierno, al menos en términos discursivos, fue garantizar derechos económicos y sociales universales con prioridad para lo que llamaron “los grupos históricamente discriminados”, y con ello, poder avanzar hacia un sistema de bienestar universal (CONEVAL, 2021). Todo esto en un panorama de política más amplio caracterizado entre otros elementos, por lo que el propio gobierno ha definido como una “austeridad republicana”. Aun en el contexto de “austeridad”, se incrementaron el gasto social y el gasto en transferencias monetarias a los hogares como porcentaje del PIB a partir de 2019 y recuperaron los niveles de 2015 en los siguientes años (gráfico 1).

En este contexto, este capítulo tiene como objetivo trazar algunos elementos de la evolución de la política social focalizada en México desde la década de 1980 y hasta la fecha, a partir de la revisión de dos etapas: la neoliberal (1982-2018) y la “posneoliberal” (2018-a la fecha). Se busca destacar rasgos centrales de cada etapa, así como identificar elementos de continuidad y de cambio entre ambas. Con base en este ejercicio, será posible señalar algunos desafíos persistentes para la realización de los derechos económicos y sociales en el país.

El principal argumento que se busca desarrollar es que, si bien ha habido cambios entre ambas etapas, particularmente en cuanto al diseño e implementación de intervenciones puntuales, hay fuertes elementos de continuidad en la orientación de la política social. Desafortunadamente, durante las décadas transcurridas no se ha logrado diseñar

ni instrumentar una estrategia de política social encaminada al ejercicio universal de derechos, por lo que persisten los desafíos centrales que se dilucidaban a principios de la década de 1980.

El capítulo se estructura en cuatro apartados, incluyendo esta introducción. En el siguiente se describen los rasgos que caracterizaron a la política social focalizada durante la etapa neoliberal. En el tercero se realiza lo mismo para el caso de la etapa “posneoliberal”. Por último, se plantean algunas reflexiones a manera de cierre.

## **Neoliberalismo y focalización de la política social**

La aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, basado en políticas económicas de corte ortodoxo, se fundamentó en México y a nivel internacional sobre un supuesto que sostenía que sus acciones generarían crecimiento económico, crearían empleos y favorecerían el bienestar de la población de manera generalizada. Uno de los rasgos sobresalientes de la política social neoliberal fue el énfasis en la focalización (Makandawire, 2005). En un principio, estas medidas se concibieron como transitorias, mientras se lograban los resultados de las políticas económicas. Sin embargo, ante un desempeño menos auspicioso del esperado, se tornaron permanentes y buscaron no solo contrarrestar los efectos de corto plazo sobre el bienestar de la población, sino también reducir la pobreza de tipo estructural.

En México, las acciones focalizadas adquirieron relevancia hacia la segunda mitad de la década de 1980 como mecanismo para amortiguar los efectos de la crisis de la deuda y de las medidas iniciales de austeridad. Además de coincidir en la centralidad de la focalización como parte de la política social, la propia política social focalizada de las distintas administraciones federales en el país tuvo claros rasgos de continuidad a lo largo de las casi cuatro décadas de esta etapa.

En casi todos los gobiernos se diseñaron e implementaron estrategias de política social

focalizada que buscaron articular intervenciones sociales diversas para la atención de hogares en condiciones de pobreza y otros grupos vulnerables (figura 1). Este es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), la estrategia Contigo durante el sexenio de Fox (2000-2006), la estrategia Vivir Mejor del presidente Calderón (2016-2012), así como la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) durante el sexenio de Peña (2012-2018). Los análisis sobre el desempeño de estas estrategias apuntan a que la articulación funcionó mejor en el discurso, o en el papel, de lo que funcionó en la realidad (CONEVAL, 2018a).

En la práctica, lo que existió a lo largo de esta etapa fue una multitud de programas desarticulados, dispersos y duplicados (CONEVAL, 2012, 2014) en el marco de los cuales había predominio, en cuanto a su cobertura y presupuesto, de algunos programas sociales. Este es el caso, del programa Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP), sin duda el más emblemático de esta etapa, pero también de otros programas sociales como el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO), el Programa

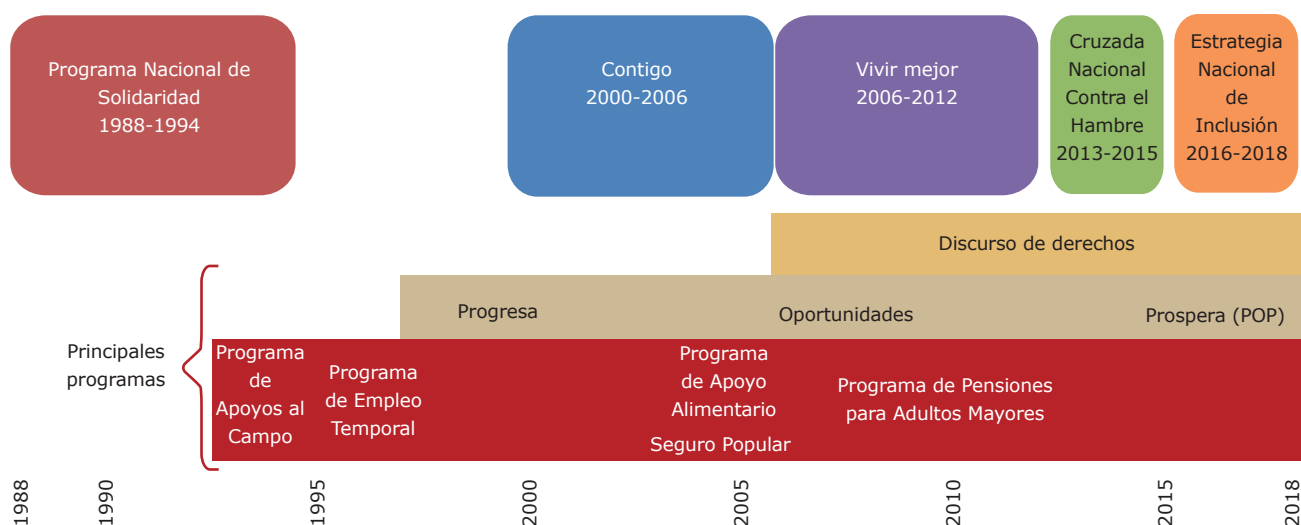
de Empleo Temporal (PET), el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el Programa de Pensiones para Adultos Mayores (PPAM) y el Seguro Popular.

Todos estos, con excepción del Seguro Popular, fueron programas de transferencias monetarias directas a los hogares, que como se observó en el gráfico 1, fueron una modalidad de los programas focalizados que creció en importancia durante esta etapa. Entre el conjunto de programas de transferencias, el POP tuvo un claro predominio presupuestal a partir de inicios de este siglo (gráfico 2).

En virtud de su relevancia, vale la pena hacer una mención especial sobre el POP. Fue un programa de transferencias monetarias condicionadas focalizado a hogares en pobreza extrema con acciones para la promoción de la educación, salud y alimentación de las familias con énfasis en la primera infancia, así como los niños y jóvenes en edad escolar. El POP tuvo continuidad a lo largo de dos décadas (1997-2018), durante las que tuvo una expansión muy importante, tanto en su presupuesto como en su cobertura, la cual llegó a alcanzar cerca de siete millones de hogares en todos

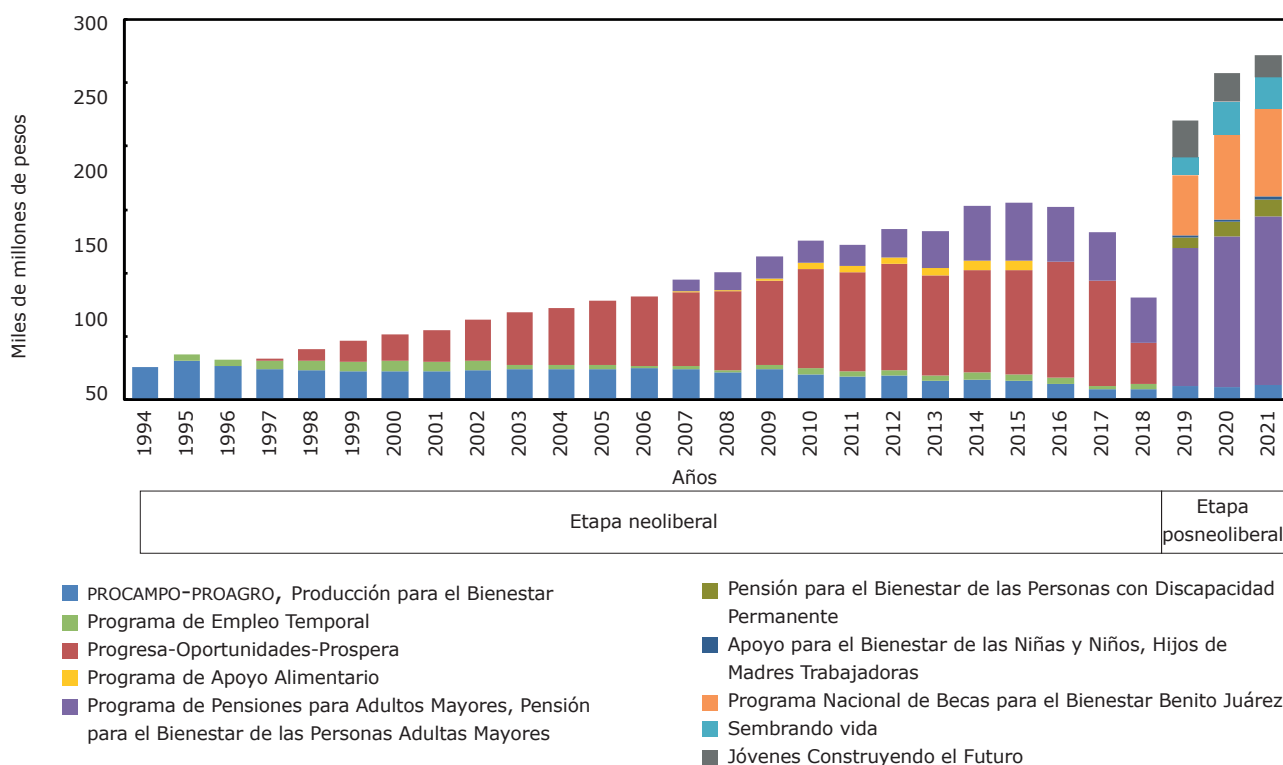
**Figura 1. Estrategias de la política social focalizada durante la etapa neoliberal**

Modelo de desarrollo económico ortodoxo (supuesto): crecimiento económico, creación de empleos, bienestar



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2. Presupuesto ejercido en programas de transferencias monetarias, 1994-2021 (pesos constantes 2018)**



Notas: a) El PROCAMPO cambió a PROAGRO en 2014 y en 2019 a programa Producción para el Bienestar. b) A partir de 2019 el PET dejó de recibir presupuesto. c) A partir de 2016, el PAL se fusiona con PROSPERA. d) En 2019 PROSPERA fue cancelado. e) Como deflactor se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (promedio 2018).

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2022b), Presidencia de la República (2000, 2008, 2012, 2018 y 2022) y SHCP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

los municipios del país (gráfico 3). De forma excepcional, el presupuesto asignado al programa decreció en 2018 como resultado de la reducción generalizada del gasto social mencionada previamente.

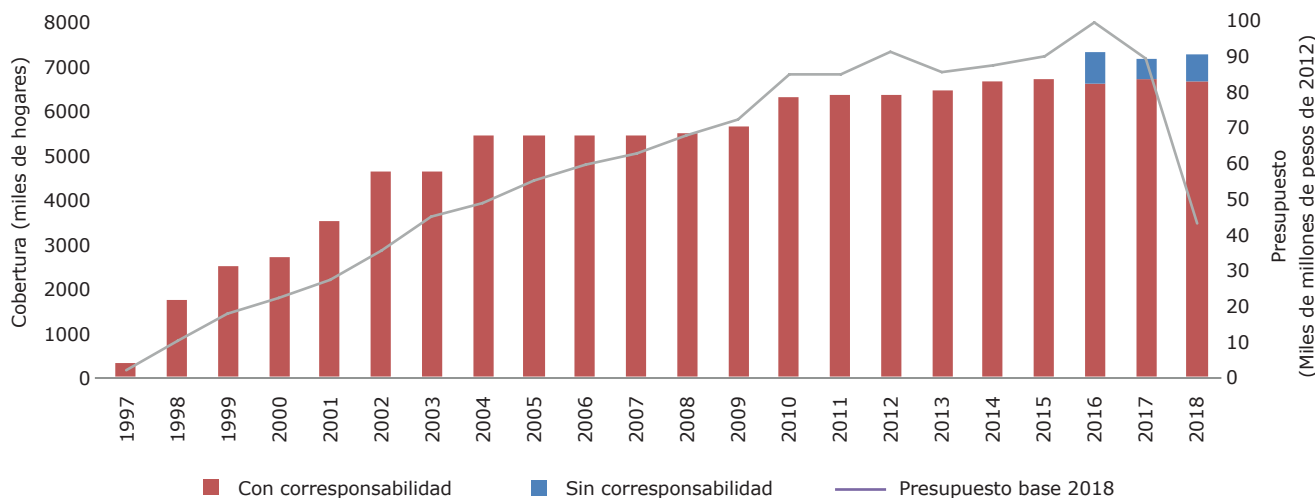
El POP dejó aprendizajes institucionales importantes que no solo incidieron sobre la política social nacional durante la etapa neoliberal, sino que podrían rescatarse para reflexionar actualmente. Estos son, principalmente, la relevancia de el diagnóstico en la política pública; el pilotaje de las intervenciones; la integralidad en el diseño de las acciones de política; una coordinación intersecretarial efectiva; las reglas de operación y los sistemas de monitoreo y evaluación como mecanismos de transparencia, rendición de

cuentas y mejora continua; la efectividad del mecanismo de focalización; la construcción de sistemas de información para el diseño y operación de programas sociales; y los modelos de operación (Yaschine, 2019).

El balance de los resultados e impactos del programa, a partir del gran número de evaluaciones y estudios realizados, arroja un panorama con claroscuros. Por un lado, se documentaron impactos positivos en distintos indicadores de educación, salud, alimentación, pobreza y herencia intergeneracional (sobre todo en educación). Pero también hay evidencia en torno a impactos mucho más modestos o inexistentes en otros indicadores relevantes como son el desarrollo cognitivo y aprendizaje de los niños, la inserción laboral de los jóvenes



**Gráfico 3. Evolución de la cobertura (con y sin corresponsabilidades) y del presupuesto ejercido por el POP, 1997-2018 (pesos constantes de 2018)**



Nota: Como deflactor se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (promedio 2018).

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2000, 2018), PROSPERA (2018a, 2018b), Secretaría de Bienestar (2019), SHCP (2019) e INEGI (2022b).

en el mercado de trabajo, el incremento de su ingreso laboral, y su movilidad ocupacional intergeneracional (Yaschine, 2019).

Hacia el final de la implementación de este programa se podía ya identificar un conjunto de desafíos importantes que tenían que ver con el programa mismo, pero también con las deficiencias del contexto de política económica y social a lo largo de esta etapa. Algunos de los desafíos centrales se relacionaban con las limitaciones que se enfrentaron para contribuir efectivamente a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que era el fin último del programa. Estas se explican tanto por la baja calidad de los servicios que se prestaban en educación y salud a la población beneficiaria como por las debilidades de la estructura económica y productiva. Adicionalmente, sobre todo en el último par de años, hubo restricciones importantes en la financiación del POP, que impidieron la ampliación necesaria de la cobertura del programa (Yaschine, 2019).

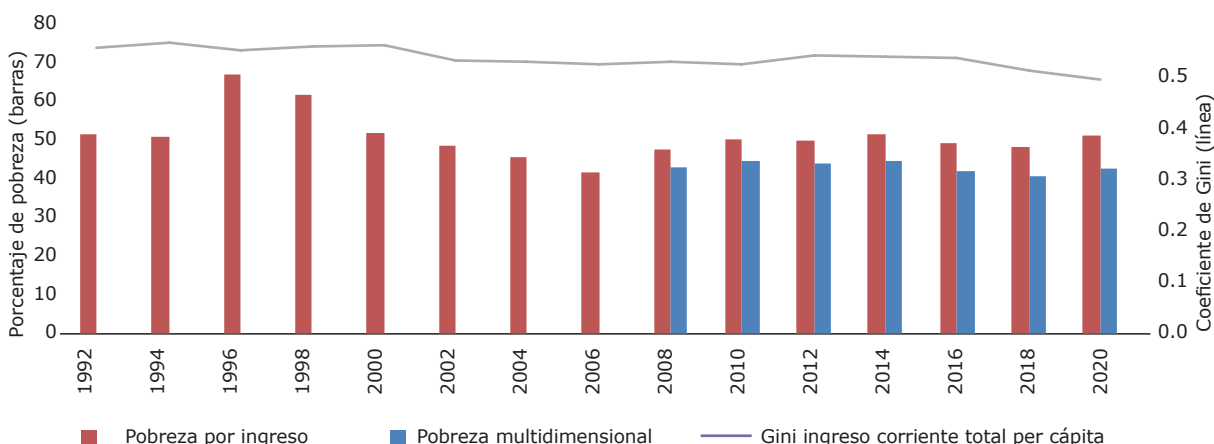
Otro rasgo en común de los tres últimos gobiernos de esta etapa fue la centralidad que adquirió el enfoque de derechos humanos dentro del discurso oficial de la política social.

A la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 siguieron, como sucesos clave, la creación del CONEVAL en 2006 con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política social con base en un enfoque de derechos humanos, y la reforma al artículo 1 constitucional en 2011 que reconoció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la primacía de los derechos humanos y los principios relacionados. En este contexto se amplió la discusión pública sobre la necesidad de alcanzar la universalidad en el ejercicio de los derechos económicos y sociales por parte de la población del país. Esto se plasmó en los instrumentos de planeación gubernamental (los planes y programas de desarrollo), así como también en propuestas por parte de distintos actores políticos y sociales para avanzar hacia una menor segmentación y estratificación, sobre todo en el ámbito de la seguridad social y de salud<sup>4</sup>.

Al hacer un balance de la política focalizada de toda la etapa neoliberal, es relevante destacar algunos elementos. Primero, es claro

<sup>4</sup> Véase Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2012, 2013a, 2013b, 2018) y Hernández y Levy (2013).

**Gráfico 4. Evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos y de la población en pobreza por ingresos, 1992-2020**



Nota: Los datos de pobreza por ingresos 1992-2006 corresponden a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza de patrimonio, los de 2008-2014 a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos y entre 2016-2020 se reportan los datos de la línea de pobreza por ingresos ajustados a los cambios en la captación del ingreso en la ENIGH. Es el mismo caso para el reporte de la pobreza multidimensional 2008-2014 y 2016-2020. En sentido estricto las estimaciones no son estrictamente comparables pues hay ligeras modificaciones, sin embargo, se reportan como una serie continua para fines ilustrativos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2018b, 2020a) para la incidencia de pobreza y de Cortés (2020) para el coeficiente de Gini.

que fracasó la articulación de las estrategias de política social focalizada y la coordinación entre los actores a nivel federal y los distintos niveles de gobierno. Segundo, tampoco fructificaron las iniciativas para lograr acuerdos políticos y fiscales para avanzar hacia modelos únicos de seguridad social y salud.

Tercero, en el contexto de continuidad de la fragmentación y la segmentación de nuestras instituciones sociales, los programas focalizados cumplieron un rol importante al llenar un vacío estructural que había en la atención a los derechos sociales de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Empero, este tipo de programas también contribuyeron a profundizar la segmentación y la estratificación del régimen de bienestar mexicano (Barba, 2021).

Por último, los niveles de desigualdad y de pobreza no experimentaron cambios importantes a lo largo de esta etapa (gráfico 4) a pesar de la gran inversión y el crecimiento del presupuesto público asignado a lo social.

Sin embargo, es importante reconocer que los programas de transferencias sí tuvieron un rol positivo al frenar incrementos de la pobreza en un contexto muy desfavorable en términos económicos (Cortés, 2018).

### **“Posneoliberalismo” y ¿cambio de paradigma?**

Como se mencionó anteriormente, el gobierno del presidente López Obrador del partido Morena, que asumió el poder federal a fines de 2018, planteó que llevaría a cabo un cambio de paradigma, distanciándose de las políticas neoliberales para dar paso a una etapa que denominó “posneoliberal”. En materia de política social, a partir de una crítica a la focalización y las transferencias monetarias condicionadas, propusieron avanzar hacia un Estado de Bienestar universal en el que se garantizaran los derechos económicos y sociales de toda

la población, con prioridad para los grupos históricamente discriminados (CONEVAL 2021, Presidencia de la República, 2019; Secretaría de Bienestar, 2019).

A cuatro años de su inicio, hay algunos elementos de análisis que se pueden aportar sobre la política social de esta administración. Como se comentó anteriormente, se incrementó el gasto social hasta lograr una recuperación a los niveles de 2015 (gráfico 1), los cuales, como ya se mencionó, siguen siendo bajos en referencia con otros países latinoamericanos. La distribución de dicho presupuesto experimentó modificaciones. En particular, se eliminaron programas sociales previos, sobre todo aquellos más identificados con la lógica neoliberal, como es el caso notable del POP y el Seguro Popular.

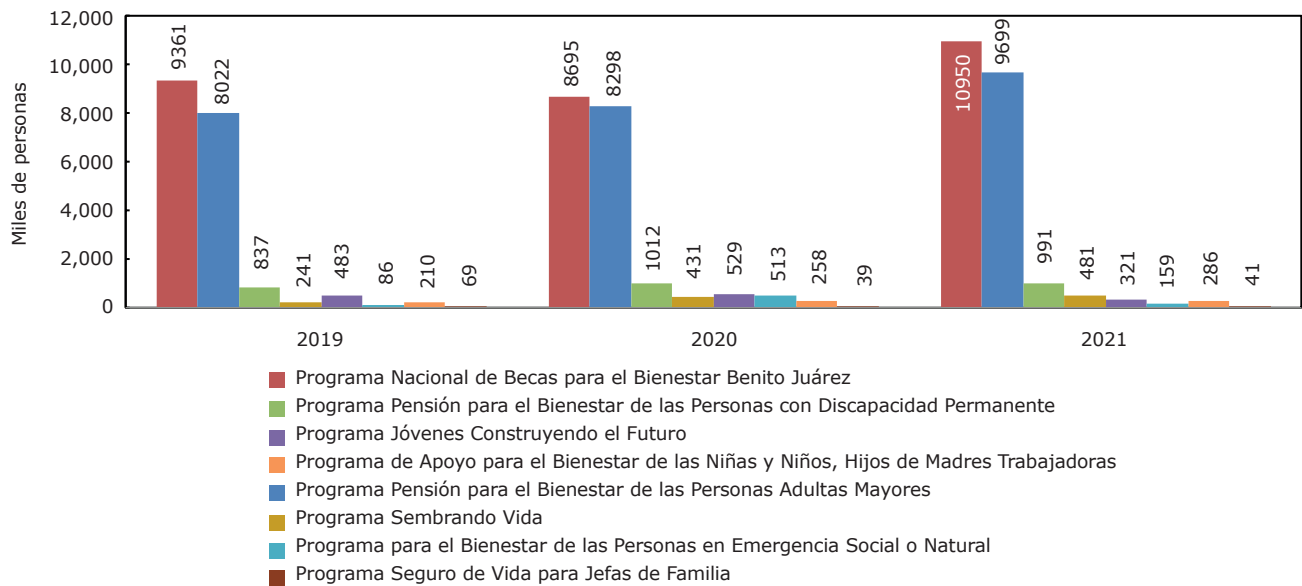
Entre los programas preexistentes se dio continuidad a algunos con los cuales había coincidencias ideológicas, como fue el caso notable del programa PPAM, que no solo se mantuvo, sino que, bajo el nombre de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas

Mayores (PBPAM), se amplió su cobertura (gráfico 5) y el monto de recursos que otorga a cada adulto mayor en pensiones no contributivas, para convertirse en el programa social con mayor presupuesto (gráfico 2).

Adicionalmente, se crearon programas sociales nuevos, entre los que destacan los programas sociales prioritarios que anunció el gobierno federal al inicio de su gestión (Presidencia de la República, 2019). Entre estos programas los más conocidos son Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP), Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (PNBBBJ).<sup>5</sup>

A diferencia de varios de los gobiernos de la etapa neoliberal, en la etapa “posneoliberal” no se observa la intención de articular las distintas acciones de política social en el marco de una estrategia coordinada para atender a los grupos de población con desventajas.

**Gráfico 5. Cobertura de programas sociales prioritarios 2019-2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (s.f., 2020b, 2021) y Presidencia de la República (2022).

<sup>5</sup> El PNBBBJ incluyen cuatro componentes de becas: Beca de Educación Básica, Beca de Educación Media Superior, Beca Elisa Acuña y Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro.

La cobertura de los programas sociales durante este gobierno ha alcanzado a alrededor de uno de cada tres hogares del país (gráfico 7), en contraste con el discurso gubernamental que ha anunciado una cobertura más amplia de la política social. La cobertura está concentrada en dos programas sociales: el PNBBBJ y el PBPAM (gráfico 5). Cabe destacar que los beneficios que otorgan algunos de estos programas, como son las pensiones para adultos mayores y para personas con discapacidad, así como las becas educativas fueron incluidos como derechos en el artículo 4 de la CPEUM (DOF, 22 de noviembre 2022).

Los programas sociales prioritarios son primordialmente de transferencias monetarias directas a los hogares, mecanismo que se afianzó como una de las vías de intervención social predominante. En el gráfico 2 se observa cómo a partir del 2019 se aumentó el presupuesto a programas de transferencias monetarias significativamente por encima del asignado en los gobiernos de la etapa neoliberal. Los programas PBPAM y PNBBBJ, en ese orden, han sido, por mucho, los programas con mayor asignación presupuestal.

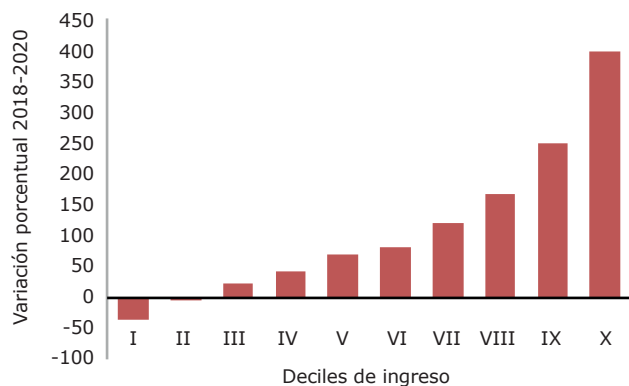
Los programas de transferencias monetarias tienen variaciones en su diseño, las cuales difieren de la crítica gubernamental a la focalización y condicionalidad de los programas neoliberales: algunos son universales (PBPAM y PBPD), otros focalizados (algunos componentes del PNBBBJ y Sembrando Vida); algunos no tienen condicionalidad (PBPAM y PBPD) y otros son condicionados (PNBBBJ y Jóvenes Construyendo el Futuro). El volumen de las transferencias (por su monto y cobertura) se concentra principalmente en adultos mayores y niños en edad escolar,<sup>6</sup> seguidos a la distancia por personas con discapacidad, jóvenes y pequeños agricultores. Es indispensable destacar que, en contraste con la etapa previa, quedan desdibujadas las acciones dirigidas a la

<sup>6</sup> Es importante aclarar que, si bien se mantuvieron las becas educativas a la población escolar desde la Educación Básica hasta Superior, el monto de dichas becas se redujo en comparación con el periodo neoliberal, particularmente en contraste con las becas educativas del POP.

primera infancia y los apoyos al consumo de las familias en pobreza.

Es también preocupante que las transferencias gubernamentales son más regresivas en comparación con las asignadas en la etapa neoliberal (gráfico 6). Por ejemplo, en 2020 los hogares en el decil más bajo de ingresos recibían montos en transferencias gubernamentales que eran 34.5% menores de lo que recibían en 2018. Por el contrario, los hogares en el decil más alto de ingresos recibían en 2020 montos de ingresos por parte del gobierno que eran casi 400% más altos que dos años antes. El incremento de las transferencias públicas hacia los hogares y su mayor regresividad puede explicarse principalmente por el gran aumento del presupuesto asignado al PBPAM, que se deriva del incremento de los montos asignados por individuo, la ampliación de su cobertura y su carácter universal. A través de este programa se han distribuido pensiones no contributivas a adultos mayores que ya reciben pensiones contributivas y/o viven en hogares con niveles altos de ingreso.

**Gráfico 6. Variación en distribución de transferencias gubernamentales (2018-2020)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cortés, Nájera y Valdés (2022).

Si bien aún no hay evidencia rigurosa sobre el impacto de los programas sociales prioritarios del actual gobierno federal, sí se han documentado limitaciones y áreas de mejora en el diseño y la operación de estos programas en evaluaciones coordinadas por el CONEVAL (CONEVAL, 2021).

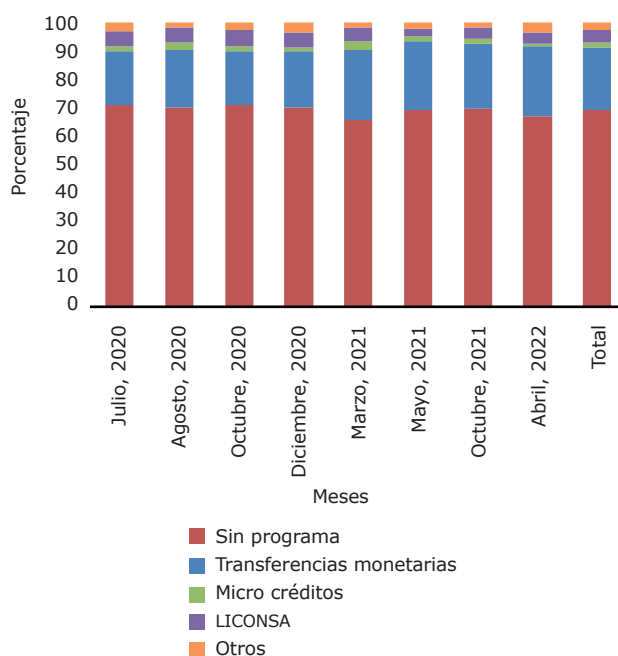
En consonancia con la etapa neoliberal, el discurso de la política social de la etapa “posneoliberal” también se ha basado en el enfoque de derechos humanos. Esto se ve plasmado en los diversos documentos de planeación de las acciones gubernamentales (Presidencia de la República, 2019; Secretaría de Bienestar, 2019). También ha continuado la discusión pública en torno a la necesidad de reformar el régimen de bienestar mexicano para lograr la universalidad, con propuestas de actores políticos, académicos y sociales, sin tener aún eco en las decisiones gubernamentales.<sup>7</sup> En esta etapa tampoco se han observado avances tangibles en la institucionalidad social hacia la conformación de un Estado de Bienestar universal.

La principal promesa del gobierno “posneoliberal” en este sentido fue la creación de un sistema de salud universal. Para ello, se desmanteló el Seguro Popular y se comprometió la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), una propuesta que no gozó de claridad en su diseño y ruta de operación (Reich, 2020; Flammand, 2020) y que no logró concretarse. La propuesta alternativa que planteó el gobierno para la universalización del sistema de salud a través de la reasignación de las responsabilidades del INSABI al Instituto Mexicano del Seguro Social-Bienestar (IMSS-Bienestar) no augura lograr los resultados esperados.

Un último rasgo que debe destacarse de la política social de la etapa “posneoliberal” es la respuesta ante la coyuntura de crisis económica y social generada por la pandemia de COVID-19. El gobierno mexicano se destacó por ser uno de los que destinó una menor inversión en acciones de emergencia para afrontar la crisis (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021).<sup>8</sup> Se mantuvieron los mismos programas existentes previo a la pandemia, con una cobertura de alrededor de 30 % hogares que

no tuvo cambios significativos a lo largo de la pandemia (gráfico 7). Dicha cobertura, además, omitió priorizar de forma clara o contundente a los grupos que el propio gobierno federal ha identificado como prioritarios y que son más vulnerables ante choques externos, ni tampoco a aquellos grupos que han sido especialmente afectados por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria (Yaschine, 2021).

**Gráfico 7. Cobertura de programas sociales, según tipo de programa, julio 2020-abril 2022**



Nota: Transferencias monetarias incluye los programas: BPBAM, PNBBBJ, PBPD, Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida.

Fuente: Elaboración propia con datos de Pérez, Teruel, Hernández, et al. (2021), Pérez, Teruel, Gaitán, et al. (2021), Pérez, Teruel, Gaitán-Rossi, et al. (2021), Pérez, Teruel, Gaitán-Rossi, Hernández, et al. (2021), Teruel, Pérez, Gaitán-Rossi, et al. (2021), Teruel, Pérez, Gaitán, et al. (2021), Teruel, Pérez, Gaitán, Vilar, et al. (2021) y Teruel, et al. (2022).

La baja cobertura y la regresividad en la distribución de las transferencias gubernamentales seguramente afectaron su potencial para amortiguar los efectos económicos de la pandemia. De acuerdo con las cifras del CONEVAL (2020a), la pobreza se incrementó de 41.9% a 43.9% de la población nacional entre 2018 y 2020, lo cual significó

7 Véase Levy (2019), El Colegio de México [COLMEX] (2020) y Krozer y Aparicio (2020).

8 Dicho presupuesto fue de 0.42 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) para el caso de México, mientras que en el caso de Brasil alcanzó 4.02 puntos del PIB (CEPAL, 2021).

un aumento de 3.8 millones de personas. En este contexto, la coyuntura de la pandemia representó un desafío adicional para garantizar los derechos económicos y sociales universales de la población mexicana.

Los elementos reseñados obligan a cuestionar la existencia de un cambio de paradigma en la política social en la etapa “posneoliberal” que pueda conducir efectivamente a la construcción de un Estado de Bienestar universal.

## Reflexiones finales

En el texto se resaltaron algunos elementos de continuidad y cambio que se observan a lo largo del periodo estudiado, el cual contempla las etapas neoliberal y “posneoliberal”. Se destacó el énfasis a partir de la etapa neoliberal hacia las acciones focalizadas y las transferencias monetarias condicionadas a los hogares como rasgo de diseño de la política social. Asimismo, la búsqueda por articular las intervenciones focalizadas en el marco de diversas estrategias de coordinación, las cuales no lograron alcanzar los resultados esperados.

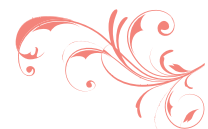
En la etapa “posneoliberal”, en contraste con su discurso, se mantienen la focalización, la entrega de transferencias monetarias y la condicionalidad como rasgos del diseño de política, esto a través de un conjunto de programas sociales que son mayoritariamente nuevos. A diferencia de la etapa previa, no se observa una intención explícita por articular una estrategia de atención coordinada hacia la población en mayor desventaja. Persisten todavía como desafíos la coordinación horizontal y vertical, así como la articulación de la política social y su efectividad.

Las dos etapas adoptaron el discurso de derechos humanos en la política social y su objetivo de lograr un Estado de Bienestar universal. Sin embargo, a pesar de que ha habido avances normativos en ambas y acciones sociales que han aportado a la mejora del bienestar de algunos grupos sociales,

en ninguna se han realizado las reformas necesarias para construir la institucionalidad social que se requeriría para ello. Por lo tanto, continúa y se profundiza la segmentación y estratificación que ha caracterizado al régimen de bienestar mexicano desde hace décadas. No se vislumbran elementos que permitan hablar de un cambio de paradigma en la política social de la más reciente etapa de gobierno.

Sin embargo, en la actualidad se agrega el agravante de que se han debilitado los esquemas de atención a algunos de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad. El ejemplo más claro es la cancelación de programas como el POP que beneficiaba a alrededor de siete millones de familias en condiciones de pobreza, sin haber creado acciones nuevas que puedan sustituir plenamente los apoyos económicos en nutrición, salud y educación que recibía este sector de la población. Si bien las transferencias monetarias continúan como un instrumento privilegiado de atención por parte del gobierno “posneoliberal”, su reasignación prioritariamente hacia la entrega universal de pensiones no contributivas a los adultos mayores ha significado un retroceso en términos de regresividad. Esto abre necesariamente un debate en torno a los criterios de asignación de los recursos públicos, en virtud de las prioridades de atención de otros grupos sociales.

La pregunta respecto a cómo abordar los desafíos de las desigualdades sociales y de la pobreza sigue vigente. Ante el panorama descrito, es claro que se requiere todavía, porque no se ha hecho hasta ahora, definir una estrategia de política social amplia que conduzca realmente al ejercicio universal de derechos, priorizando efectivamente, al menos en un principio, a los más vulnerables. Y esto en un contexto más amplio de un modelo de desarrollo en el cual se logre crecimiento económico sustentable, una política fiscal redistributiva, empleos dignos y equidad social. Para ello se requerirán nuevos consensos políticos y sociales que coincidan en la necesidad de un cambio de fondo.





## Referencias

- Anton, A., Hernández, F. y Levy, S. (2013). *The end of informality in Mexico? Fiscal reform for universal social insurance*. Interamerican Development Bank.
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*. Serie Estudios y Perspectivas, (191). <https://hdl.handle.net/11362/46960>
- CEEY. (2012). *El México de 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. CEEY.
- CEEY. (2013a). *El México de 2013. Propuestas para transformar el sistema nacional de salud*. CEEY.
- CEEY. (2013b). *El México de 2013. Propuesta para una pensión universal*. CEEY.
- CEEY. (2018). *Estado y perspectivas del Sistema Nacional de Salud*. CEEY.
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf)
- COLMEX. (2020). *Hacia un Estado de bienestar para México*. El Colegio de México.
- CONEVAL. (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2018a). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2018b). *Anexo estadístico 2008-2018*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- CONEVAL. (2020a). *Anexo estadístico 2016-2020*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- CONEVAL. (2020b). *Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas\\_monitoreo\\_evaluacion\\_2019-2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas_monitoreo_evaluacion_2019-2020.aspx)
- CONEVAL. (2021). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*. CONEVAL.
- CONEVAL. (s. f.). *Evaluación de la política social*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx)
- Cortés, F. (2018). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés (Coord.), *Temas de política social de México y América Latina* (pp. 117-157). COLMEX-UNAM.
- Cortés, F. (2020). Evolución del Gini 1984-2020. [Base de datos].
- Cortés, F., Nájera, H. y Valdés, S. (2022). Pronósticos y resultados de la medición de la pobreza 2020 en México. *Economía UNAM*, 19(56). mayo-agosto.

- DOF. (29 de noviembre de 2021). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2022.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf)
- DOF. (22 de noviembre de 2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Reforma del 18 de noviembre de 2022]*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Flammand, L. (2020). *Salud: la frágil protección social*, Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=48605>
- INEGI. (12 de agosto de 2022a). *PIB trimestral, base 2013*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- INEGI. (20 de agosto de 2022b). *Índice nacional de precios al consumidor*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- Krozer, A. y Aparicio, R. (2020). *Agenda para un bienestar trascendental en México*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Levy, S. (2019). *Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad*, Nota Técnica del BID 1788. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Makandawire, T. (2005). Targeting and universalism in poverty reduction. *Social Policy and Development Programme Paper*, (23).
- Pérez, H., Teruel, G., Hernández, A. M., Triano, M., Gaitán-Rossi, P., Vilar-Compte, M. y López, E. (2021). *Encuesta Nacional sobre los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19-Julio 2020)* [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4602373>
- Pérez, V. H., Teruel, G., Gaitán, P., Vilar, M., Hernández, A. M., Triano, M., López, E., Hernández, E., Quiroz, E. y Martínez, L. M. (2021). *National Survey on the Effects of COVID-19 on the Wellbeing of Mexican Households (ENCOVID-19 - March 2021)* [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6969748>
- Pérez, V. H., Teruel, G., Gaitán-Rossi, P., Vilar-Compte, M., Hernández, A. M., Triano, M. y López, E. (2021). *Encuesta Nacional sobre los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19-Octubre 2020)* [Base de datos]. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4776827>
- Pérez, V., Teruel, G., Gaitán-Rossi, P., Hernández, A., Triano, M., López, E., Hernández, E. G., Quiroz, E. y Martínez, L. M. (2021). *National Survey on the Effects of COVID-19 on the Wellbeing of Mexican Households (ENCOVID-19- Octubre 2021)* [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6969962>
- Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República. (2000). *Sexto Informe de Gobierno 1999-2000*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presidencia de la República. (2008). *Sexto Informe de Gobierno 2007-2008*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

- Presidencia de la República. (2012). *Sexto Informe de Gobierno 2011-2012*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presidencia de la República. (2018). *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presidencia de la República. (2022). *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022*. <https://www.gob.mx/presidencia>
- PROSPERA. (2018a). *PROSPERA 2016 - Famsxloc\_con-sin\_corresp.sav*. [Archivo de Excel].
- PROSPERA. (2018b). *Familias PROSPERA- Cierre 2017 y avance 2018- PASH*. [Archivo de Excel].
- Reich, M. (2020). Restructuring health reform, Mexican Style. *Health Systems and Reform*, (6), 1-11. DOI: 10.1080/23288604.2020.1763114
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. Secretaría de Bienestar.
- SHCP. (2012). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/docs/r05/r05d20.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/r05/r05d20.pdf)
- SHCP. (2013). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/doc/t2/GF.03.01.01.vd.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t2/GF.03.01.01.vd.pdf)
- SHCP. (2014). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/II/C02.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2015). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/II/I50.00.E\\_GFGCP.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/II/I50.00.E_GFGCP.pdf)
- SHCP. (2016). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/II/Print.C02.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2017). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/II/Print.I50.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2018). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/II/Print.I50.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2019). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/II/Print.I50.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2020). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/II/Print.I50.03.GFGCP.pdf>
- SHCP. (2021). *Cuenta Pública: gasto por categoría programática*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/II/Print.I50.03.GFGCP.pdf>

- Teruel, G., Pérez, V. H., Gaitán-Rossi, P., Vilar-Compte, M., Hernández, A. M., Triano, M. y López, E. (2021). *Encuesta Nacional sobre los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos* (ENCOVID-19-Agosto 2020) [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4602381>
- Teruel, G., Perez, V., Gaitán, P., Hernandez, A., Triano, M., López, E., Hernández, E. G., Quiroz, E. y M, L. M. (2021). *National Survey on the Effects of COVID-19 on the Wellbeing of Mexican Households* (ENCOVID-19- May 2021) [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6969841>
- Teruel, G., Pérez, V., Gaitán, P., Vilar, M., Hernández, Alan, Triano, M. y López, E. (2021). *National Survey on the Effects of COVID-19 on the Wellbeing of Mexican Households* (ENCOVID-19- December 2020) [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6960879>
- Teruel, G., Pérez, V., Gaitán-Rossi, P., Hernández, A., Triano, M. Hernández, S., Hernández, M. y López, E. (2022). *National Survey on the Effects of COVID-19 on the Wellbeing of Mexican Households* (ENCOVID-19 - April 2022) [Data set]. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6970344>
- Valencia E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. CEPAL.
- Yaschine, I. (2019). Progresas-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En G. Hernández, T. De la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (Coords.), *El Progresas-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 31-65). CONEVAL.
- Yaschine, I. (2021). Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Coordenadas para el debate del desarrollo* (pp. 178-187). UNAM-PUED.

*Los derroteros del desarrollo de la  
colección Informe del Desarrollo en  
México,*

editado por el Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo de la  
UNAM, publicado en medio electrónico  
internet, formato digital pdf el 6 de  
julio de 2023, tamaño del archivo 13.5  
Mb. La formación, edición y diseño de  
portada estuvo a cargo de Nayatzin  
Garrido Franco. La edición estuvo al  
cuidado de Vanessa Jannett Granados  
Casas

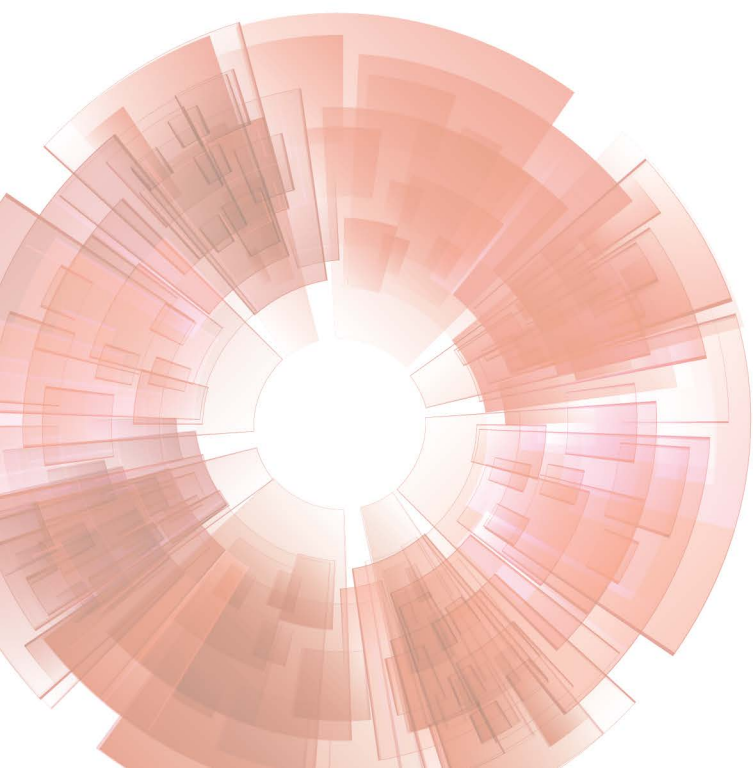
Esta entrega de la colección “Informe del Desarrollo en México” del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) busca recuperar y poner en el centro de la discusión el concepto «Desarrollo» en tanto proyecto e idea fuerza que ayude a reconocer y transformar la realidad de nuestro país en pleno siglo XXI.

Ubicar este concepto como la categoría analítica central implica repensar su significado y potencial para procurar el bienestar y la garantía de los derechos humanos, y valorar su capacidad ordenadora para construir teorías y métodos de análisis que ayuden a entender las relaciones existentes entre el ámbito social, económico, ambiental, cultural y político, y su manifestación en fenómenos de pobreza, desigualdad, equidad, sustentabilidad y democracia.

ISBN: 978-607-30-7833-7



9 786073 078337



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM