

ACTA DE EVALUACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL

Año académico 2018/19

DOCTORANDO: **ARROYO ORTIZ, JUAN PABLO**
D.N.I./PASAPORTE: ****56083

PROGRAMA DE DOCTORADO: **D400-AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**
DPTO. COORDINADOR DEL PROGRAMA: **INST.UNIV.INV. EST. LATINOAMERICANOS**
TITULACIÓN DE DOCTOR EN: **DOCTOR/A POR LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ**

En el día de hoy 14/03/19, reunido el tribunal de evaluación nombrado por la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado de la Universidad y constituido por los miembros que suscriben la presente Acta, el aspirante defendió su Tesis Doctoral, elaborada bajo la dirección de **PEDRO PÉREZ HERRERO //**.

Sobre el siguiente tema: *EFFECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y AJUSTE MACROECONÓMICO EN MÉXICO 1980 - 2010*

Finalizada la defensa y discusión de la tesis, el tribunal acordó otorgar la CALIFICACIÓN GLOBAL¹ de (no apto, aprobado, notable y sobresaliente): Sobresaliente

Alcalá de Henares, 14 de marzo de 2019

EL PRESIDENTE



Fdo.: DANIEL SOTELSEK SALEM

EL SECRETARIO



Fdo.: DANIEL DIAZ FUENTES

EL VOCAL

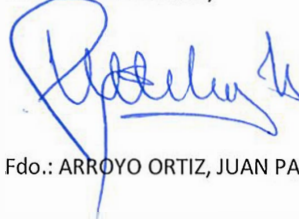


Fdo.: ISABEL WENCES SIMÓN

Con fecha 25 de marzo de 2019 la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado, a la vista de los votos emitidos de manera anónima por el tribunal que ha juzgado la tesis, resuelve:

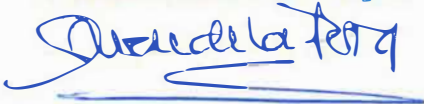
- Conceder la Mención de "Cum Laude"
 No conceder la Mención de "Cum Laude"

FIRMA DEL ALUMNO,



Fdo.: ARROYO ORTIZ, JUAN PABLO

La Secretaria de la Comisión Delegada



¹ La calificación podrá ser "no apto" "aprobado" "notable" y "sobresaliente". El tribunal podrá otorgar la mención de "cum laude" si la calificación global es de sobresaliente y se emite en tal sentido el voto secreto positivo por unanimidad.

INCIDENCIAS / OBSERVACIONES:



Universidad
de Alcalá

COMISIÓN DE ESTUDIOS OFICIALES
DE POSGRADO Y DOCTORADO

En aplicación del art. 14.7 del RD. 99/2011 y el art. 14 del Reglamento de Elaboración, Autorización y Defensa de la Tesis Doctoral, la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado, en sesión pública de fecha 25 de marzo, procedió al escrutinio de los votos emitidos por los miembros del tribunal de la tesis defendida por *ARROYO ORTIZ, JUAN PABLO*, el día 14 de marzo de 2019, titulada *EFFECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y AJUSTE MACROECONÓMICO EN MÉXICO 1980 - 2010*, para determinar si a la misma se le concede la mención "cum laude", arrojando como resultado, 3 votos negativos.

Por lo tanto, la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado **resuelve no otorgar la Mención de "cum laude"** a dicha Tesis.

Alcalá de Henares, 25 de marzo de 2019
EL VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA

F. Javier de la Mata

F. Javier de la Mata de la Mata



Copia por e-mail a:

Doctorando: ARROYO ORTIZ, JUAN PABLO

Secretario del Tribunal: DANIEL DIAZ FUENTES

Director de Tesis: PEDRO PÉREZ HERRERO

Handwritten text, possibly a signature or name, in cursive script.





Universidad
de Alcalá

ESCUELA DE DOCTORADO
Servicio de Estudios Oficiales de
Posgrado

DILIGENCIA DE DEPÓSITO DE TESIS.

Comprobado que el expediente académico de D./D^a _____
reúne los requisitos exigidos para la presentación de la Tesis, de acuerdo a la normativa vigente, y habiendo
presentado la misma en formato: soporte electrónico impreso en papel, para el depósito de la
misma, en el Servicio de Estudios Oficiales de Posgrado, con el nº de páginas: _____ se procede, con
fecha de hoy a registrar el depósito de la tesis.

Alcalá de Henares a _____ de _____ de 20 _____



Fdo. El Funcionario



**INSTITUTO DE UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (IELAT)**

Programa de Doctorado:

“América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional”

Tesis doctoral

*Efectos sociales del proceso de modernización y ajuste
macroeconómico en México, 1980-2010*

Doctorando:

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Director:

Dr. Pedro Pérez Herrero
Universidad de Alcalá

Año 2018



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIÓN EN
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
·IELAT·

El Dr. Pedro Pérez Herrero, Catedrático de la Universidad de Alcalá, hace constar que la Tesis Doctoral titulada *Efectos sociales del proceso de modernización y ajuste macroeconómico en México, 1980-2010*, realizada por el Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz bajo mi dirección, y presentada en el Programa de Doctorado *América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional* ofertado por el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, contiene todos los requisitos necesarios para ser defendida en sesión pública en la Universidad de Alcalá. Ha sido elaborada con los criterios científicos pertinentes en esta especialidad. Parte de una hipótesis adecuada, define el período de análisis con precisión, elige bien el caso de estudio, selecciona las fuentes de conocimiento apropiadas, utiliza la metodología pertinente, construye sus argumentos se forma convincente y llega a conclusiones válidas. Se trata de una investigación de muy alta calidad escrita con rigor académico.

Alcalá de Henares, 7 de noviembre de 2018



Dr. Pedro Pérez Herrero
Director



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIÓN EN
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
·IELAT·

El Dr. Pedro Pérez Herrero, Catedrático de la Universidad de Alcalá, Coordinador del Programa de Doctorado *América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional* ofertado por el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y director del mencionado Instituto Universitario de Investigación

HACE CONSTAR QUE:

La Tesis Doctoral titulada *Efectos sociales del proceso de modernización y ajuste macroeconómico en México, 1980-2010*, realizada por el Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz bajo mi dirección, y presentada en el Programa de Doctorado *América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional* ofertado por el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, reúne todas las condiciones que exige el mencionado Programa de Doctorado para que pueda ser defendida en sesión pública en la Universidad de Alcalá. El Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz ha cumplido con todas las exigencias y normativas del Programa de Doctorado *América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional*. La Comisión Académica del doctorado *América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional*, en la reunión celebrada el 12 de noviembre de 2018 en la sede del IELAT a las 12:00 horas, y tras comprobar el expediente de Juan Pablo Arroyo Ortiz remitido por la Escuela de Doctorado de la Universidad de Alcalá, dio su visto bueno para la defensa de la tesis presentada por Juan Pablo Ortiz

Alcalá de Henares, 13 de noviembre de 2018

Dr. Pedro Pérez Herrero
Director



Agradecimientos

El trabajo que se presenta tiene el propósito de obtener el grado de doctor en el Programa de “América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional”, del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá. Ha sido elaborada bajo la dirección del profesor Dr. Pedro Pérez Herrero, quien me condujo también en mi formación de posgrado (Especialización en “Historia del Pensamiento Económico” en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Máster en “América Latina y la Unión Europea, una cooperación estratégica” en el IELAT en la Universidad de Alcalá). Mi director siguió de cerca la investigación en todas sus etapas con el rigor académico que le caracteriza. Le estoy muy agradecido. El texto de la tesis es plenamente de mi responsabilidad, él siguió siempre de cerca mi trabajo y recomendó cambios y sugirió puntos relevantes que se incorporaron y fue respetuoso de mis posiciones y planteamientos, sin su apoyo no se hubiera podido concluir este trabajo.

Agradezco el apoyo que siempre me brindó María Eugenia Romero Sotelo (Maru), en su siempre amoroso respaldo y compañía, pero muy especialmente por sus sugerencias para explorar archivos que fueron muy importantes en el trabajo como el de la Biblioteca Natalie Lee Benson de la Universidad de Texas en Austin y la Biblioteca de la Universidad de Princeton en Nueva Jersey. También agradezco me soportara en los viajes o ausencias de casa para estar en Alcalá de Henares, aprecio mucho el trabajo docente que hicimos juntos en el máster del IELAT, espacio académico que nos brindó generosamente la Universidad de Alcalá y que fue condición fundamental para el desarrollo de este trabajo. Su apoyo como compañera y sus recomendaciones académicas como colega y su apoyo personal fueron indispensables.

Agradezco el apoyo que me brindó Ángeles Cortés Basurto en las repetidas lecturas, discusiones, sugerencias de redacción y apoyo en la investigación de campo y en la coordinación del equipo de investigación en la parte de la Pobreza en la Ciudad de México. Mi gratitud también es para el grupo de profesionales y amigos que colaboraron en la investigación a quienes menciono en las partes en las que aportaron sus conocimiento y experiencia. En la redacción final y formato ayudó Karen de los Santos. En la lectura final me apoyó y planteó temas de debate Juan Carlos Moreno Brid, que ayudaron en la integración final del texto.

Debo reconocer el apoyo a las autoridades de la Facultad de Economía que brindaron siempre su apoyo con recursos para la investigación, las estancias en Alcalá y el espacio brindado en mi condición de Profesor de Tiempo Completo en el área de Historia y Pensamiento Económico.

Finalmente, mi agradecimiento a Camila que me inspiró con su espíritu de guerrera para afrontar retos difíciles como el que ahora concluyo.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. El cambio del modelo económico en México y sus instituciones, 1976-2010	16
1.1 Antecedentes: la política económica en México, 1954-1977	18
1.2 Transición mundial a la ortodoxia, 1968-1989	23
1.3 Etapas de instauración del neoliberalismo: 1978-1993, 1994-2002 y 2003-2010	38
a) Etapa de adecuación y aplicación del shock económico, 1978 a 1993	41
b) Periodo de consolidación del nuevo modelo económico (1994 a 2002)	70
c) Tercera etapa, hacia la recesión 2003 a 2010	83
1.4 La pobreza como resultado (1983-2010)	88
CAPITULO 2. La era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994-2010	91
2.1 Resultados de la apertura comercial en el TLCAN	102
a) Tres fases en la implantación del TLCAN	109
b) El petróleo factor relevante en el soporte de la economía	112
c) Los efectos estructurales y sociales de la apertura comercial	116
d) Balance final	123
2.2 Transformación del Estado y atribuciones del gobierno	125
2.3 El papel del gobierno y su política fiscal	133
CAPITULO 3. Caracterización y localización de la Pobreza Extrema en la Ciudad de México	146
3.1 La pobreza en México	147
3.2 Los programas sociales	157
3.3 Población en condición de pobreza extrema	160
3.4 La pobreza en la Ciudad de México	162
3.5 Análisis de la pobreza multidimensional en la Ciudad de México	164
a) Carencia empleo y seguridad social	165
b) Carencia de Alimentación	173
c) Carencia de Espacios y Servicios Básicos para la Vivienda	182
d) Carencia Rezago Educativo	198
e) Carencia Salud	220
CONCLUSIONES	230
ANEXOS	

ANEXO 1. Metodología del Estudio de Pobreza en la Ciudad de México	245
ANEXO 2. Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de México	252
ANEXO 3. Reportes de la encuesta “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México	255
3.1 Metodología	255
3.2 Estructura de empleo	256
a) Población inactiva	257
b) Características de la población desocupada	259
c) Características generales de la población ocupada	261
3.3 Indicadores de carencias de los ocupados	266
3.4 Características de los hogares de los ocupados con carencias de prestaciones	267
a) Características sociodemográficas del hogar	267
b) Características de las viviendas	267
c) Apoyo de programas públicos	269
ANEXO 4. Resultados generales de la encuesta	271
4.1 El perfil de los hogares	271
4.2 Características de la vivienda	274
4.3 Acceso a servicios	276
4.4 Acceso a programas sociales	277
Carencia por acceso a la alimentación	
4.5 Metodología	278
4.6 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a la alimentación?	279
4.7 El perfil de los hogares con mayores carencias	283
4.8 Reflexiones	289
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	
4.9 Metodología	290
4.10 ¿Dónde se tienen las mayores carencias en calidad y espacios de la vivienda?	291
4.11 El perfil de los hogares con mayores carencias	299
4.12 Características de las viviendas	300
4.13 Reflexiones	304
Carencias en acceso a los servicios básicos en la vivienda	
4.14 Metodología	304
4.15 ¿Dónde se tienen las mayores carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda?	305
4.16 El perfil de los hogares con mayores carencias	313
4.17 Reflexiones	318
Carencia por acceso a los servicios de salud	
4.18 Metodología	319
4.19 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a los servicios de salud?	320

4.20 Carencia por acceso a los servicios de salud	325
4.21 El perfil de los hogares con mayores carencias	325
4.22 Reflexiones	333
Carencia por acceso a la seguridad social	
4.23 Metodología	333
4.24 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a la seguridad social?	334
4.25 El perfil de los hogares con mayores carencias	337
a) Características sociodemográficas del hogar	338
b) Características de las viviendas	339
c) Acceso a servicios	340
d) Apoyo de programas públicos	343
4.26 Reflexiones	344
Carencia por rezago educativo	
4.27 Metodología	345
4.28 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por rezago educativo?	345
4.29 El perfil de las personas y hogares con mayores carencias por rezago educativo	348
4.30 Las personas con rezago educativo	348
4.31 Características sociodemográficas del hogar	350
4.32 Acceso a apoyos y servicios en las escuelas	352

ÍNDICE DE GRÁFICAS, CUADROS Y MAPAS

Gráfica 1.1. El ciclo y la modernización de la economía mexicana	39
Gráfica 1.2. Etapas y crisis en México, 1975-2014	40
Gráfica 1.3. Precio del petróleo y tasas de interés, 1970-2010	64
Gráfica 1.4. Inversión extranjera en México, millones de USD	81
Gráfica 1.5. Índices de producción Industrial en México y Estados Unidos	85
Gráfica 1.6. Precio del petróleo y tasas de interés 1970-2010	87
Gráfica 1.7. Dinámica del crecimiento de la economía nacional por sectores	88
Gráfica 1.8. México: Ingreso Real Per Cápita, 1950-2006	90
Gráfica 2.1. Balanza Comercial de México, 1993-2007	103
Gráfica 2.2. Balanza Comercial por mercancías, millones de USD	107
Gráfica 2.3. Tasa de Inflación anual en México, 1973-2008	108
Gráfica 2.4. Balanza comercial de mercancías de México. Exportación total de productos manufacturados, miles de dólares	111
Gráfica 2.5. Balanza comercial petrolera 1993 2016, miles de dólares	112
Gráfica 2.6. Producción de petróleo crudo	114
Gráfica 2.7. Precio de la mezcla mexicana	114
Gráfica 2.8. Exportación de crudo	115
Gráfica 2.9. Crecimiento anual de la producción industrial en EUA y el IGAE en México, 1994-2008	117

Gráfica 2.10. Índices de producción industrial en México y EUA	117
Gráfica 2.11. Inversión Extranjera, millones de USD	119
Gráfica 2.12. Empresas, personal ocupado y producción bruta total en 2008, porcentaje	120
Gráfica 2.13. Servicios. Características principales por tamaño de los establecimientos	121
Gráfica 2.14. Unidades económicas, personal ocupado y producción bruta total en 2013, porcentaje	121
Gráfica 2.15. Tasa de crecimiento de los sectores productivos de la economía, 2000 a 2016	122
Gráfica 2.16. La inversión pública y privada en México como porcentaje del PIB, 1939-2010	136
Gráfica 2.17. Poder adquisitivo del salario mínimo, 1935-2017	139
Gráfica 3.1. Porcentaje de hogares por nivel de bienestar, 1984-1992	151
Gráfica 3.2. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos, 1992-2016 (porcentaje)	152
Gráfica 3.3. Tenencia de vivienda en la Ciudad de México	163
Gráfica 3.4. Situación de pobreza en México y la Ciudad de México, 2012-2014	164
Gráfica 3.5. Medición de la Pobreza, Ciudad de México	164
Gráfica 3.6. Estructura del empleo de la población de la Ciudad de México	167
Gráfica 3.7. Programas para Mejoramiento de Vivienda convergentes y vigentes en la CDMX, 2016	176
Gráfica 3.8. Distribución del presupuesto para Programas de Vivienda en la CMDX, 2016	188
Gráfica 3.9. Créditos de mejoramiento de vivienda para población con menos de 6 salarios mínimos, CDMX, 2010-2014	188
Gráfica 3.10. Número de escuelas, alumnos y docentes en la Ciudad de México, ciclo escolar 2014-2015	199
Gráfica 3.11. Tasa de cobertura nacional por nivel educativo	201
Gráfica 3.12. Tasa de cobertura en la Ciudad de México por nivel educativo	202
Gráfica 3.13. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad	203
Gráfica 3.14. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad	203
Gráfica 3.15. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad	204
Gráfica 3.16. Población de 15 años y más con analfabetismo y rezago educativo	206
Gráfica 3.17. Tasa de asistencia escolar en la Ciudad de México, 3 a 22 años	208
Gráfica 3.18. Tasa de abandono escolar en la educación media superior en México y la Ciudad de México	208
Gráfica 3.19 Ranking de entidades federativas por sus resultados en PLANEA Comunicación, porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4	211
Gráfica 3.20 Ranking de entidades federativas por sus resultados en PLANEA Comunicación, porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4	212

Gráfica 3.21 Ranking de Entidades federativas por sus resultados en PLANEA Comunicación en la Educación Media Superior	213
Gráfica 3.22 Ranking de Entidades federativas por sus resultados en PLANEA Matemáticas en la Educación Media Superior	213
Índice de cuadros	
Cuadro 1.1 Índice de Gini México	230
Cuadro 1.2. Distribución en México 1984 a 2010	232
Cuadro 1.3. Saldo de la Deuda externa de México 1977-1981 (millones de dólares)	45
Cuadro 1.4. Producción de petróleo crudo en México (Millones de barriles por día)	46
Cuadro 1.5. Deuda en México, 1980-1995 (Millones de dólares)	64
Cuadro 1.6. Comercio de México con los Estados Unidos (Tasa media anual de crecimiento, porcentaje)	78
Cuadro 1.7. Comercio de México con los Estados Unidos (Tasa media anual de crecimiento %)	78
Cuadro 1.8. México y sus meso regiones: coeficiente de Gini 2003-2011	89
Cuadro 1.9. México. Distribución del ingreso de los hogares	90
Cuadro 2.1. Calendario de desgravación acordada en el TLCAN	99
Cuadro 2.2. Estructura Porcentual de las Exportaciones en México, 1976-2010	107
Cuadro 2.3. Deuda externa de México de 1982 a 2012, millones de dólares	128
Cuadro 2.4. Resumen de los cinco decretos que reformaron el papel que le otorga la Constitución General de la República al Estado en México (1982- 2009)	133
Cuadro 2.5. Crecimiento de empresas públicas en el PIB 1975 a 1983	141
Cuadro 2.6. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley de Federal de las Paraestatales y su Reglamento	142
Cuadro 3.1. Personas en condiciones de pobreza en México, millones	150
Cuadro 3.2. Personas en condiciones de pobreza en el medio rural, México	151
Cuadro 3.3. Medición de la pobreza en México, 2008-2016	153
Cuadro 3.4. Coeficiente de Gini del Ingreso corriente total per cápita de los hogares y relaciones del ingreso medio del décimo al primer decil México, 1984 a 2014	155
Cuadro 3.5. Mega ciudades, 2015	162
Cuadro 3.6. Población en situación de carencia por acceso a la alimentación	175
Cuadro 3.7. Programas alimentarios del Gobierno de la Ciudad de México	176
Cuadro 3.8. Tasa de Asistencia Escolar por grupos de decil de ingreso per cápita en la Ciudad de México	205
Cuadro 3.9. Tasa de Abandono Escolar en la Educación Media Superior, Ciudad de México	209
Cuadro 3.10. Centros de Salud Comunitarios	225
Cuadro 3.11. Población de la muestra con carencias y estimaciones para el total de la Ciudad de México, 2016-2014	235
Cuadro 4.1 Programas del Gobierno de la Ciudad de México para impulsar el empleo	252
Cuadro 4.2 Programas de las delegaciones en la Ciudad de México para impulsar el empleo	253

Cuadro 4.3 Programas del Gobierno de la Ciudad de México para impulsar la seguridad social	254
Cuadro 4.4 Programas de las Delegaciones en la Ciudad de México para impulsar la seguridad social	253
Índice de mapas	
Mapa 1. Localización de los hogares más pobres en la CDMX, 2016	185
BIBLIOGRAFÍA	354

INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

Se ha escrito mucho acerca de la transición al neoliberalismo, sobre la etapa de liberalización económica a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994, sobre México como el país con más tratados de libre comercio firmados en las últimas tres décadas y sobre el crecimiento y la transformación del país entre 1975 y 2010. Generalmente, estos análisis se han hecho con un fundamento en el pensamiento dominante neoliberal y con el criterio de atribuir a decisiones equivocadas de la política los planteamientos de un cambio necesario para recuperar las condiciones de crecimiento, nunca se sustenta en una razón teórica o ideológica con el propósito de construir un nuevo proyecto.

En lo que se ha publicado hasta ahora se ha escrito sobre la pobreza y la desigualdad como un fenómeno consustancial de la sociedad y cuando los especialistas se refieren al modelo económico actual, se explica que la pobreza persiste porque no se han aplicado bien las reformas económicas, porque falla alguno de los aspectos de la política o porque el proceso de beneficio a la población será lento y con dificultades (BLAST¹), por lo que en algunos casos requiere de ayudas para su efecto en la sociedad (GALA²). De ahí parten propuestas en diversos ámbitos: de la política fiscal para mejorar la distribución del ingreso o para lograr mayor inversión y formación bruta de capital; de la política educativa, porque con la educación se consigue empleo y mejora capacidades y se incrementa la productividad; de las políticas sociales, con diversos programas de salud y ante todo estrategias y programas de combate a la pobreza, más recientemente contra el hambre. Pero las propuestas no han tenido resultados reales, la pobreza y la desigualdad, en ciertos periodos se sostienen, pero al final siguen en aumento. Aunque para justificar los pésimos resultados de las políticas sociales existe una línea de trabajos que sugieren el surgimiento de clases medias y que buscan presentar mejoras relativas en la población, o bien que la población, así como está, es feliz.³

La idea central de este trabajo es caracterizar en el contexto de las políticas económicas y publicas aplicadas en México de 1980 a 2010, las condiciones actuales de la población en pobreza en la Ciudad de México, en sus carencias básicas con base en la definición de pobreza multidimensional y su relación con las condiciones del empleo. El

¹ BLAST, significa “sangre, sudor y lágrimas”, haciendo referencia a la famosa expresión de Winston Churchill, transmisión por goteo. Describe al shock de ajuste. Sen, 1998, 2000; Edo, 2002.

² GALA, responde a las siglas: getting by, with a little assistance, tomada de la famosa canción de los Beatles, With a little help from my friends. Implica la aplicación de programas sociales. Edo 2002; Sen 1998.

³ Sen 1998, 1999 y 2000; Stiglitz, 2017; Deaton 1997, 1980; Galbraith 2016; Piketty 2014; Bértola y Williamson, 2016.

trabajo se centra al final de la investigación en la Ciudad de México por ser ella un territorio en el que se tuvieron recursos para aplicar la encuesta y conocer en detalle los programas de atención a la población vulnerable. Además de ser una región con población que reúne las características de la mayor parte de la población urbana en México que tiene un 78% de población urbana, en la Cd de Mx tenemos el 99.5 de población urbana. Con una muestra robusta se puede sentar la hipótesis de que la Cd de Mx es representativa de la mayor parte de la población en la República Mexicana.

A finales de la década de 1970 se instrumenta el modelo de crecimiento y de organización económica y social sustentada en la ideología del neoliberalismo que tiene como fundamento entre otras cosas, una diferente concepción del Estado y de la política económica. El establecimiento de estos planteamientos en México, que ocurren entre 1978 y 2010, implica cambios en la política, la economía y la sociedad. El discurso del cambio se sustenta en denostar contra lo hecho en el pasado sin analizar las circunstancias y los procesos que explican cómo ocurrieron los acontecimientos. Por el antecedente social de la historia nacional y la ideología del partido en el poder, para justificar la nueva política económica, siempre se expresó en el discurso que todas las medidas que se aplicarían serían para corregir errores y favorecer a la nación con crecimiento, empleos y mejores condiciones de vida. Esto ocurre a partir de enero de 1983 cuando el gobierno mexicano firma la Carta de Intención con el Fondo Monetario (FMI) la cual tiene incidencia hasta 1994 en los sexenios de Miguel de la Madrid, 1983 a 1988; de Carlos Salinas, 1988 a 1994; en el trayecto se firman los planes de reestructuración de la deuda conocidos como el Baker en 1986 y el Brady en 1989-1992, que adaptan las condiciones para llegar después a la firma del TLCAN que tiene impacto relevante entre 1994 hasta 2016 periodos en los que gobiernan Ernesto Zedillo de 1994 a 2000, Vicente Fox de 2000 a 2006, Felipe Calderón de 2006 a 2012 y finalmente, Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018.

Las acciones de la política de cambio se han reflejado en las reformas estructurales de primera generación aplicadas de 1983 a 2001, fundamentalmente en tres ámbitos: a) la concepción del Estado y la política fiscal; b) la apertura comercial y las transformaciones estructurales que generó en la producción; y c) el funcionamiento de los sistemas de pago, crédito y financiamiento de la economía. En una segunda etapa de reformas se ha profundizado en las anteriores, pero también se han extendido a los ámbitos laboral, judicial, educativo y financiero, aunque el presente trabajo no pretende analizar la segunda fase de reformas estructurales dado que aún está en instrumentación.

Las reformas aplicadas a partir de 1982 toman en cuenta lo que ocurre en ese momento en la economía internacional, y consideran las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), que sugiere la aplicación de ciertas medidas que no son exclusivas para la economía mexicana. El debate entre los políticos, empresarios y economistas retoma sugerencias que brotan de los acuerdos entre los principales actores del sector financiero, empresarios y gobiernos. Por tal motivo, es importante ubicar estos debates que influyen en las decisiones nacionales.

La discusión da preeminencia a los efectos en el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la productividad de empresas y trabajo. El impacto en la distribución y en el comportamiento demográfico no se discute como resultado de la política económica, lo social es considerado un aspecto aparte, pero que se altera por los resultados económicos.

Esta tesis pretende dilucidar la relación causal que existe entre la aplicación de la política de “shock” aplicada en 1983 hasta las últimas reformas empleadas y su comportamiento con el bajo crecimiento de la economía, el empleo informal, el aumento de la pobreza, la pobreza multidimensional cuya característica fundamental recae en las carencias de la alimentación, la vivienda y sus servicios, la educación, el acceso a los servicios de salud y la seguridad social como resultado de las condiciones deficientes de empleo y del nivel real de los ingresos a los que se enfrenta la población más vulnerable, entre otros factores..

Esta tesis pretende indagar cómo el resultado de la política de “shock” impulsada desde 1983 hasta las últimas reformas aplicadas que ha resultado en el bajo crecimiento, empleo informal, paro real y simulado y aumento de la pobreza, conducen permanentemente al comportamiento de variables que se han visto afectadas negativamente por la política económica que se reflejan en la hoy llamada pobreza multidimensional que se caracteriza en las carencias de alimentación, de vivienda y sus servicios, en la educación, en el acceso a los servicios de salud y en la seguridad social. Una pregunta central es: ¿estas carencias que conducen a las deficientes condiciones de empleo y del nivel real de los ingresos con el que la población más vulnerable vive, son causa de la coyuntura, de los choques internacionales y sus efectos, o es resultante de las políticas aplicadas?

2. Hipótesis

A partir del programa de ajuste ejecutado en México de 1983 a 1987 y de sus secuencias en la era del TLCAN se han desarrollado una serie de reformas estructurales. Sus promotores plantearon que de sus resultados surgirían propuestas y efectos para beneficio de la población, pero que el crecimiento era meta y objetivo obligado y con ello, prometieron que subiría el empleo y el ingreso.

Las preguntas que con esta investigación se buscan resolver son: ¿se podrán cumplir estos objetivos y metas con la política económica planteada en el esquema de libre mercado? ¿Se podrán encontrar los componentes de una política efectiva contra la pobreza? ¿Es la pobreza un problema coyuntural o resultado de las políticas aplicadas? ¿Qué tanto se han resuelto las carencias en la población? ¿Podrán los ajustes y la aplicación de los fundamentos macroeconómicos vigentes resolver o al menos mitigar, la pobreza? Estas preguntas se presentan para el contexto y momento histórico de México ubicado desde finales de la década de los 1970 hasta la primera década del siglo XXI. De ahí la pregunta ¿cómo fue la instalación del modelo de desarrollo de libre mercado y

finanzas globalizadas? Específicamente, la caracterización de la pobreza urbana se hace para el año 2016, año en que se plantea con la investigación de campo, trazar una línea base de referencia con los indicadores y criterios que se precisarán en este trabajo. Es probable que cuando se apliquen programas sociales similares, en otro país con características diferentes de nivel educativo, productividad y capacidades mejores y homogéneas, así como otro un ambiente y organización política adecuadas, puedan dar mejores resultados. Esta investigación que se presenta en el último capítulo de este trabajo muestra los resultados de la aplicación de programas sociales en la realidad mexicana y en la particularidad de la Ciudad de México.⁴ En esta región urbana se produce el 16.5% del Producto Nacional Bruto con un 16.5%, con una distribución sectorial similar a la del resto nacional.

El análisis del impacto de los programas sociales en la Ciudad de México (Cd Mx) se hace a partir del reporte de resultados emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales (CONEVAL 2014), de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), pero se focalizará en los resultados en la Cd Mx a partir de los datos que surgen de una investigación hecha en el año de 2016 para caracterizar y localizar geográficamente las carencias de la pobreza multidimensional.

El trabajo se realiza con la intención de evaluar la eficacia de los Programas de Desarrollo Social de Gobierno de la Ciudad. Aunque los resultados de la evaluación realizada en 2016 no se pueden divulgar, hacemos uso de los trabajos de gabinete y de los resultados del levantamiento de la encuesta para caracterizar cada una de las dimensiones de pobreza en la Ciudad de México (Cd de Mx). A partir de estas condiciones, y que se agradece por contar con recursos e interés del Gobierno de la Cd de Mx, se valora en este espacio el problema de la pobreza y la ejecución de los programas sociales en esta área en los últimos años. En la investigación se aplica una metodología de medición específica georreferenciada. Se levantó una encuesta que valora el estado de las carencias de la población en un espacio regional que puede ser representativo de las zonas urbanas para todo el país, aunque es claro que los datos serán sólo de la Cd de Mx. No podríamos arriesgar que se puedan extrapolar a otras regiones del país. Las diversas regiones incluso pueden tener una mayor polarización o temas específicos más agudos de inequidad, por las especificidades de cada una de estas áreas geográficas. No obstante, la caracterización de la pobreza en esta ciudad es un referente que podrá compararse con otras regiones del país que seguramente no estarán mejores. Así mismo esta caracterización será una línea base para valorar como avanzan las políticas de desarrollo social en el futuro.

Para responder a las preguntas hechas en el planteamiento de la hipótesis, se analizará la instrumentación de las reformas estructurales y sus efectos en las condiciones económicas, de las que surge el comportamiento y variación de los indicadores de pobreza. Un aspecto del que se parte es la comprensión del avance político y los

⁴ ONU, ADS 2030, 2012; Cordera y Provencio, 2017.

fundamentos teóricos de los responsables de la conducción de la política económica y social en México. Con este sustento se establece el contexto en el que se hace la investigación de campo referida. Para efectos de la investigación se busca relacionar conceptualmente las propuestas de política económica con los resultados que se describen al conocer en campo las características de la población en las unidades geográficas donde localizamos a la población más vulnerable. Los efectos de la política monetaria, de apertura comercial y fiscal en las condiciones de la población se entienden primero conceptualmente y luego se corroboran con los datos de la encuesta. Un ejemplo es: si la política de apertura ha cambiado las estructuras de generación de valor, por el tamaño de las industrias y unidades económicas y la aplicación de la tecnología, el efecto sobre la población es que no podrá acceder tan fácilmente a los empleos disponibles y mucho menos tener empleo si este no se crea por la organización económica resultante de esta política. En este ejemplo, se busca relacionar el impacto de la desregulación y apertura en la generación de empleos y sus características. Eso nos llevará a la relación de un grupo de población que al no tener oportunidades suficientes corre el riesgo de caer en deficiencias en sus condiciones de vida.

Es preciso subrayar que este ejercicio de levantamiento de datos no tiene precedente en la metodología y forma, porque es la primera vez que se trata de caracterizar el fenómeno de pobreza en áreas geoestadísticas con predominio de población vulnerable, en cada una de las dimensiones de vulnerabilidad de carencias de pobreza. Podemos decir que ésta podrá ser considerada una línea base para una futura comparación de datos. Consideramos a su vez que es válido realizar el levantamiento en la Ciudad de México como una zona compleja que reúne un amplio número de habitantes que pueden ser representativos o similares a otras ciudades. Pero lo más importantes es que es una región con gobierno con atribuciones y responsabilidades de aplicar políticas sociales para afrontar el tema de la desigualdad en una región y con un grupo de habitantes. La aplicación de las políticas en la región, con datos obtenidos de su ámbito, podrá tener mejores resultados.

Como nota metodológica relevante para la medición de la pobreza, en esta parte, se puede señalar lo siguiente. La información de datos sobre pobreza en México tiene una dificultad de comparación por los cambios que se han hecho en los criterios de medición y presentación de datos, la medición de la pobreza se desarrollaba sobre la base de tres carencias hasta 2011 y 2012, la de ingreso, la de patrimonio y la de capacidades. A partir de 2013 se usa el criterio de las variables de la pobreza multidimensional, con la medición de la carencia de hambre, de educación, de vivienda, de los servicios para la vivienda, de salud y de seguridad social. La medición del empleo es separada de las carencias, y la de ingresos es independiente de la medición de las carencias.⁵

El trabajo está dividido en tres secciones. La primera parte describe un recorrido general de 1978 a 2010, el proceso de cambio en la política económica y la producción

⁵Bolvitnik, 2005; Hernández, 2003; Esquivel, 2015; Cortes 2012; CONEVAL 2010, 2012, 2104.

en México. Se analizan las propuestas de ajuste aplicadas, así como los resultados generales de las reformas estructurales en esta fase de adecuación. Además, se busca identificar momentos y actores claves que podrán dar mayor claridad acerca de cómo se dio el cambio y con qué sustento teórico y político. Este análisis permite identificar las etapas o subperiodos que explican la instrumentación del México neoliberal, pero sobre todo muestra que las decisiones de cambio tuvieron siempre en el trasfondo decisiones con una intención política para impulsar un modelo específico de economía, con el argumento que la economía es un asunto técnico y no político. En la etapa inicial ocurre el cambio político y la transición del discurso del desarrollismo y estado del bienestar al de la apertura, del liberalismo social⁶, se desata al estallar la crisis a partir de la crisis financiera.

Este primer capítulo analiza también la etapa en la que se aplican las reformas estructurales, que inicia con la década de 1980 con la preparación del ámbito financiero y bancario para la integración a la globalización financiera, luego desde 1981 con la negociación, adaptación estructural y su arranque del TLCAN en enero de 1994. El proceso de cambios en la política económica continúa en un contexto de auge de las exportaciones, mismo que inicia su declive en 2010 con el cambio de los precios del petróleo. Este fenómeno es provocado por las dos crisis. La de los tecnológicos en 2001, seguida por la hipotecaria en los Estados Unidos en 2008 y con ello el inicio de la crisis política. Los precios de petróleo ofrecen a México un respiro entre 2002 y 2007, que no fue aprovechado por falta de capacidad técnica y por no saber defender la soberanía nacional.

En el segundo capítulo se identifica la relación de las medidas propuestas en las reformas estructurales en tres ámbitos: la apertura comercial, la reforma del Estado en materia de política fiscal y, finalmente, la política financiera y monetaria (así como sus efectos de impacto en el bienestar de la población). Además, se busca dar respuesta a la pregunta: ¿Cuáles son los resultados de las medidas específicas de política económica adoptadas y su impacto en el empleo, los ingresos de la población y su condición de pobreza? Para estudiar esto se analizará: a) La reestructuración bancaria, la autonomía del Banco Central y la reforma financiera. b) La apertura que ha permitido libre acceso de mercancías, servicios y capitales y, c) La Reforma fiscal y la reducción de la presencia económica del Estado. Estas son las reformas llamadas de primera generación, que se han aplicado con la intención de modernizar la economía. Todas ellas se han propuesto mejorar las condiciones de empleo e ingresos de la población. ¿Realmente podrán lograr los objetivos comprometidos ante la ONU? ¿Por qué, entonces, se han tenido que ampliar, focalizar y fondar mejor los programas sociales? Finalmente, ¿cuáles son las razones por la que no se han logrado estos propósitos? Parece ser que, al contrario de lo planteado, las medidas aplicadas han promovido la informalidad y el mantenimiento de la mayoría de la población en pobreza y pobreza extrema.

⁶ Salinas, 2000.

Se pretende explicar en la tesis como las medidas de política económica han propiciado la agudización de las condiciones de pobreza a partir de las siguientes líneas de acción: las reformas al estado y nueva política fiscal con la reducción de la participación de la economía pública en la producción así como la drástica y paulatina reducción de la inversión pública, la apertura comercial con la entrada de la Inversión Extranjera Directa (IED) y la mayor competitividad en la producción cambiando la estructura productiva y especializando la exportación de corporativos para el consumo norteamericano y, finalmente, con la reestructuración bancaria del sistema de crédito y pagos a través de la política monetaria ha encarecido el crédito a la producción y al consumo pero ha reducido el poder adquisitivo de la población?

En general, se ha incidido de manera negativa en los propósitos sociales de empleo y mejores condiciones de vida, pero de manera muy efectiva para los propósitos de concentración de riqueza y transferencia creciente de recursos al exterior.⁷ En esta segunda parte se hace referencia a la República Mexicana, pero para efectos de la tesis se hace referencia a la Ciudad de México, que fue seleccionada por ser un área representativa porque en ella coexisten el medio rural y el urbano, además, presenta características de concentración de riqueza que ilustran parte del conjunto nacional. Un motivo adicional es porque se hizo posible la investigación porque se consiguió el apoyo para la realización del estudio, por parte del gobierno de la Ciudad de México.

El tercer capítulo presenta los resultados de la caracterización y medición de las seis carencias que definen la pobreza multidimensional desde 2012 en la Ciudad de México, y el desempeño de los programas sociales que pretenden mitigar el problema. Se parte del concepto de pobreza multidimensional⁸, se presenta la valoración de los programas para atender las carencias de alimentación, vivienda, educación, salud, seguridad social y empleo. A partir de estos datos se comprobará la hipótesis que plantea la relación entre los propósitos sugeridos por el ajuste estructural del estudio de las carencias y las medidas de política pública adoptadas para su solución.

Uno de los propósitos de la investigación es conocer el comportamiento de la pobreza en general y en una dimensión específica como la Ciudad de México, para contrastar la percepción de los organismos internacionales (BID, OCDE y BM) y los organismos de medición estadística nacional y de evaluación de programas (INEGI y CONEVAL). Los programas sociales tienen recursos para atender sus propósitos en las estrategias sugeridas, habrá que analizar si la población objetivo y meta de los programas está bien calculada y definida su localización. Los programas de la pobreza pretenden coadyuvar a la estrategia para lograr el crecimiento, ¿se logrará bajo el planteamiento teórico aplicado?

Desde 1983 las reglas que dan la pauta de la serie de disposiciones de política económica a nivel global se han aplicado en México para conseguir las Reformas

⁷ Tello 2013 y 2015; Cordera 1992; Cárdenas 2015.

⁸ CONEVAL, 2013.

Estructurales. En el discurso se han hecho ofrecimientos de eliminar la desigualdad, aumentar el empleo y de conseguir el crecimiento sostenido, esto es notable en el fundamento de las propuestas para el TLCAN. La idea es probar si lo dicho en el discurso se cumple y en su caso demostrar por qué no da resultados. La Ciudad de México es un ejemplo de zona urbana, se integra por un grupo de población importante con 8.9 millones de habitantes, del total de 120 millones de toda la República, el contexto en el que viven estos habitantes puede ser representativo para los otros núcleos urbanos que agrupan a la mayoría de la población en el país. Se trazará una línea base en este grupo para poder analizar después como se desarrolla en general.

3. ¿Qué se ha escrito sobre el tema?

Desde fines del siglo XX diversos autores han abordado la discusión sobre el impacto social de las reformas impulsadas por la política económica sustentada en la teoría económica de la corriente principal “*main stream*” del neoliberalismo. Entre ellos destacan tres autores Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Angus Deaton, todos ellos ganadores del Premio Nobel, por ello los analizaremos en esta parte del trabajo. Está también Thomas Piketty, con su trabajo sobre “El Capital en el Siglo XX”, que ha marcado la discusión y polémica sobre la concentración de la riqueza y la ampliación de las desigualdades, es un tema de los países más desarrollados que ha repercutido en todo el mundo.⁹ James Galbraith¹⁰ también tiene una aportación sobre la desigualdad como producto de las medidas recomendadas por el Consenso de Washington en el fin del Siglo XX¹¹. Anthony Atkinson desarrolla un trabajo a partir del análisis de la desigualdad en Estados Unidos y Europa y propone quince estrategias para reducirla. Es muy interesante su propuesta, aunque para efectos de una economía como la mexicana habría que proponer adaptaciones. Su planteamiento es incidir en la reducción de la brecha de ingresos en la población de alta concentración de riqueza¹².

La organización OXFAM¹³ desde 1995, pero con mayor impacto en los últimos cinco años, presenta reportes de condiciones de la pobreza para 90 países, específicamente esta organización recién publicó un reporte sobre México, coordinado por Gerardo Esquivel, en el que analiza la situación de la pobreza en México. Es sin duda una fuente de información que ayudará al análisis del objeto de discusión de este trabajo¹⁴. A fines de 2016, el Fondo de Cultura Económico y el BID publicaron un libro acerca de la desigualdad en América Latina, producto de un seminario en el que se presentaron

⁹ Piketty 2014.

¹⁰ James, es el hijo del economista John Keneth Galbraith y hermano del diplomático Peter W. Galbraith.

¹¹ Galbraith J., 2016.

¹² Atkinson; 2016.

¹³ Oxfam es una confederación internacional que reúne a organizaciones que tienen como propósito el alivio de la pobreza global, fue fundada en Oxford en 1942.

¹⁴ OXFAM, Esquivel, 2015.

varias ponencias y fueron seleccionadas 17 de autores de diversos países con especialidad en historia económica y desarrollo, que conducidos por los coordinadores¹⁵, exponen un panorama de la desigualdad en el continente. Es un esfuerzo por medir con diversas metodologías la desigualdad, describen el problema, algunos con mayor precisión que otros, pero finalmente es un conjunto de artículos que ayudan a conocer el fenómeno de la desigualdad. Aunque pretenden tener un soporte sustentado en la economía política, no se logra por no atender a los temas que relacionan la política y la economía con la desigualdad, lo cual deja los trabajos en buenas descripciones, pero sin problematizar en lo que sería el origen de la desigualdad en las etapas estudiadas.

En la discusión internacional sobre el desarrollo de las naciones surge como un tema relevante la razón por la cual los resultados del crecimiento no se reflejan en toda la población. El desempleo, el consumo de pobreza, la exclusión y el aumento de población en condiciones vulnerables llaman la atención y al respecto se desarrollan análisis y explicaciones. Al revisar la literatura encontramos a un grupo de autores¹⁶ que tratan de explicar los fenómenos de la pobreza y la exclusión como consustanciales del modelo de crecimiento y suponen que con el tiempo los efectos beneficiarán a toda la población. A partir de este sustento, consideran que las limitaciones principales de la no integración al desarrollo son por problemas de las capacidades para adaptarse a las condiciones de la producción, así es como sugieren que la educación y la capacitación para el trabajo son fundamentales para enfrentar el problema de la pobreza.

Otro grupo de analistas¹⁷, sustentan sus planteamientos en estudios estadísticos muy amplios, con series de largo plazo o bien con estudios de profundidad a partir de los datos existentes, y descubren que la pobreza y la desigualdad se incrementan, que incluso surgen en las naciones desarrolladas cuando antes no se registraban estas condiciones. Estudios como el de Thomas Piketty, en el largo plazo para países desarrollados y el de OXFAM que desarrolla Esquivel, muestran con datos que las condiciones de la población mayoritaria son cada vez peores, mientras que un grupo de élite concentra cada vez más rápido más riqueza¹⁸. La recomendación más relevante que surge de las propuestas de Piketty, está en el ámbito de la recaudación fiscal a las clases que más concentran riqueza, o bien con la imposición de aportaciones al fisco por parte de los bienes heredados. Por su parte, en una crítica a Levy, Esquivel refuta que el tema fiscal siempre será limitado para resolver el tema de los programas sociales. Pero finalmente no se pueden encontrar medidas que realmente incidan en la mejoría de los ingresos o en una remuneración justa en la distribución de la riqueza.¹⁹

Tenemos para el caso de México estudios sobre la pobreza y la desigualdad promovidas desde el mundo académico por destacados académicos como Bolvitnik y

¹⁵ Bértola y Williamson, 2016.

¹⁶ Astorga; de la Torre; Messina y Silva; Andersson y Palacio en Bértola et al., 2016; Levy 2003.

¹⁷ Bértola y Williamson, Márquez, Campos, Domínguez en Bértola et al, 2016.

¹⁸ Piketty 2014; OXFAM 2015; Esquivel 2010 y 2016.

¹⁹ Levy, 2010; Esquivel, 2010.

Damián, Cortés, Hernández Laos y Esquivel.²⁰ En ellos se discuten los conceptos sobre las formas de medición de la pobreza y aportaciones sobre el tema que aquí tomaremos en consideración. Estos materiales han servido de base para las disposiciones del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas Política Social y para la Ley General para el Desarrollo Social.

Un aspecto que resaltar es que los trabajos empíricos de medición de la pobreza han sido exhaustivos e incluso promovidos por instituciones como el INEGI y el CONEVAL²¹, al respecto este último tiene reportes anuales sobre el tema. En esta investigación también se analiza lo que estas instituciones han aportado. Una característica de estos trabajos es que no relacionan el tema de pobreza con la política económica, ésta es considerada como un asunto que no tiene que ver con la distribución. Se fundamentan en el sustento teórico de la escuela neoclásica y el principio neoliberal de que el tema de la economía no debe mezclarse con la problemática de la distribución de la riqueza.

Una vez que se ha identificado lo que estos autores y fuentes han aportado para relacionar la aplicación de las políticas públicas y sus incidencias en la solución de la desigualdad de oportunidades y el exceso de concentración de riqueza, se encuentra que pocos trabajos han relacionado pobreza con resultados de las diferentes acciones de la política económica, reconocen que en general las reformas han incidido en el aumento de la pobreza, pero no especifican como cada ámbito de las reformas estructurales impactan en este fenómeno.

4. Metodología

La investigación tiene dos perspectivas de análisis: el debate teórico en el ámbito de la política económica, de la teoría macroeconómica y del análisis empírico de la pobreza. Ambas ubicadas en un contexto histórico en el que la política y los protagonistas influyen en la conducción de resultados desde el ámbito del poder político después de tres décadas de aplicación de medidas de política económica para una economía sustentada en las exportaciones de libre mercado fuertemente vinculado a la globalización financiera. Por ello, el método tiene una parte de la reflexión teórica de la ubicación de las características de los paradigmas que dieron fundamento a la aplicación de las reformas estructurales en México.²² Por otra parte, tiene la demostración empírica con base en el análisis de los datos estadísticos resultantes de información disponible y de la generada por la investigación de campo que se aplicó en el año 2016. La primera parte ubica el

²⁰ Bolvitnik y Damián, 2005; Cortés, 2008a y 2013b; Hernández Laos, 2001 y Esquivel, 2015.

²¹ INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales.

²² El análisis económico y de la política económica de los años posteriores a 2010 no se realiza por ser ésta una etapa diferente que aún no concluye. No obstante, lo ejecutado en los treinta años desde 1981 a 2010 generan los resultados que se estudian en la Ciudad de México en 2016.

debate de la macroeconomía para relacionar sus efectos en la pobreza en la Cd de Mx. Así, en los dos primeros capítulos se ubica el debate general sobre las medidas aplicadas por las disposiciones de la primera generación de reformas estructurales.

En el tercer capítulo se analizan las condiciones de la pobreza en las áreas geográficas de la Cd. de Mx. en la que habita la población más vulnerable por la afectación de las seis dimensiones de la pobreza.²³ Es un estudio regional urbano, en una megaciudad que tiene en su territorio población alojada con grandes contratos por su origen rural y urbano en condiciones de rezago junto con grupos en tránsito, que emigran a otras regiones del país o al exterior. Se propone una relación conceptual de esta situación con la aplicación de las medidas de las reformas estructurales.

5. Marco teórico

Para efectos del análisis partimos de la búsqueda de un fundamento o marco teórico que relacione crecimiento económico con el tema de las limitaciones de acceso a las condiciones de vida básicas del núcleo de población en pobreza. La corriente principal parte de la idea de que, al incorporar el problema de la distribución al análisis económico se deja de hacer economía. Sostienen que la apertura, la estabilización y el crecimiento no deben ligarse a temas de igualdad dado que la pobreza se resolverá paulatinamente bajo el esquema de goteo progresivo mientras que es parte de la porción de la población que ocupa la tasa natural de desempleo.²⁴ Por ello, autores como Amartya Sen regresan al origen del pensamiento clásico para considerar el tema de la moral y la integración de la población a los beneficios económicos. El pensamiento clásico relaciona el tema del salario como una variable de distribución²⁵.

En esta investigación se considera que, a partir de estos preceptos, el análisis debe entender la economía como una ciencia social que ponga en el centro al ser humano, cuestionando el sustento del predominio de la corriente principal, de la cual parten en su origen autores como A. Sen y A. Deaton para señalar que la pobreza es un tema diferente al de la política económica. De tal manera que el ser humano no es parte del esquema teórico de la economía de esta corriente de pensamiento.

En este estudio se considera que el ser humano debe ser el objeto central del propósito de la organización de la producción, la circulación de las mercancías y la satisfacción de las necesidades. Por ello, la función de la producción que integra el capital, el trabajo y la tecnología (estructuralista) es preeminente antes que solo considerar el

²³ Las dimensiones de la pobreza definidas por el CONEVAL en el marco del reto de Naciones Unidas por una sociedad sostenible, y objetivos del milenio, ONU 2015, son: carencias en alimentación, educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios de vivienda.

²⁴ Solís 2009; Aspe 2004; Salinas 2000. Sen 1998.

²⁵ Smith 1776; Ricardo 1817, 1993; Stuart Mill 1847, 1967; Marx 1894, 1968.

consumo y la inversión (neoclásico). El crecimiento de la economía debe tener un propósito que muestre resultados a la sociedad, al respecto Amartya Sen (1998) explica:

“Las “trayectorias de crecimiento óptimo” implicaban a menudo limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. Sin embargo, ciertas variantes de este enfoque equiparaban la noción de acumulación de capital con la de formación de capital físico, obviando la importancia de los recursos humanos (formación profesional, educación, etcétera). El protagonismo asignado a la acumulación de capital no constituía un error en sí mismo, sobre todo cuando empezó a tomar relevancia lo que pronto se denominaría “el capital humano”²⁶.

En la perspectiva de Sen, el crecimiento en el corto plazo no trae beneficios económicos a la población, tendrá que haber antes un proceso de crecimiento sostenido y de ahí surge la idea que el proceso deberá ser por goteo y con dificultades.²⁷ Se da lugar a un concepto de apoyo a la población en la educación y formación de capacidades, bajo el concepto de “capital humano”, que no son en sí las personas, sino lo que se invierte para que éstas sean productivas cuando se incorporen a la producción. Al respecto Sen señala:

“Aun así, la teoría de la “explosión de la acumulación” adolece de ciertos defectos, relacionados principalmente con el relativo desinterés que muestra hacia el bienestar y la calidad de vida del presente y del futuro inmediato. En este sentido, no puede eludirse el gravísimo problema de la pobreza, aun cuando exista la posibilidad de proporcionar mayores beneficios a una generación futura más próspera”.²⁸

La trascendencia de los recursos humanos (y el papel desempeñado por el capital humano) dice Sen transforma necesariamente la naturaleza del problema de las “compensaciones inter temporales del bienestar” ya mencionadas. Cuando se parte de un modelo que predica la división de la producción nacional en “consumo” e “inversión” y, de acuerdo con esta fórmula, el bienestar se define en base al consumo, mientras que el

²⁶ Ibidem.

²⁷ Sen, 1998

²⁸ Ibidem.

crecimiento en base a la inversión²⁹, aparece el ya clásico conflicto entre el bienestar presente y el futuro.

“Algunos de los efectos del consumo social, incluidos la educación y la atención de la salud van más allá de la productividad económica y del bienestar inmediato. Por ejemplo, la educación y el empleo remunerado de las mujeres pueden incidir especialmente en la reducción de las desigualdades de género, elemento central del subdesarrollo en muchos lugares del mundo. La formación escolar (y en particular la de las mujeres) y la atención básica de la salud pueden afectar significativamente las tasas de fecundidad y mortalidad, y por lo tanto ser cruciales para el proceso de desarrollo, además de tener considerables efectos potenciales sobre el bienestar y las libertades de las personas durante su vida”.³⁰

Se verá como este soporte conlleva a un análisis de la pobreza que se mide con variables propias, pero no le relaciona con el crecimiento porque, de acuerdo con dicho fundamento teórico, este bienestar llegará en el largo plazo. El presente trabajo cuestiona ¿Por qué no se ha llegado del resultado de crecimiento al bienestar de la población? ¿Qué interés es el que está detrás de esta concepción teórica?

De ahí el interés de esta investigación por caracterizar la pobreza y relacionarla con los resultados de las políticas públicas del crecimiento económico, pero también del apoyo a la población en pobreza con los programas sociales, conduciendo dichos cuestionamientos hacia la búsqueda de una alternativa teórica que fundamente es controversial. A este propósito abonan los resultados de la investigación cuyo fin es responder la pregunta: ¿Cuál es la teoría económica que fundamenta el cambio y con qué categorías se propone en análisis crítico?

Así mismo, la caracterización de la pobreza pretende ubicar a la población que está en riesgo por las seis carencias de la pobreza. Por ahora con este estudio se busca ubicar en cada una de las dimensiones de pobreza a las variables que nos permitan conocer mejor las condiciones de la población. No se pretende cuestionar los indicadores que desarrollan el INEGI y CONEVAL con sus encuestas, solo señalamos que la muestra con la que caracterizan las dimensiones de la pobreza es reducida en razón del tamaño del universo de la población total a estudiar y la forma que hicieron estratificación no ayuda a conocer el fenómeno en detalle. Como es esta la primera vez que se utilizan los reactivos de la encuesta aplicada, aunque son similares a los de los instrumentos de hogares que aplica

²⁹ Ramsey, 1927; Timbergen, 1956.

³⁰ Ibidem.

el INEGI tanto por la determinación de la muestra en su tamaño y como por su localización, ésta arrojó datos más precisos de estas características. Considerando que son más robustos y tienen una forma de medición más precisa que nos permite ubicar la relación de los efectos de la política económica en las carencias de pobreza.

Para esos efectos se desarrolla:

1. Análisis de bibliografía y fuentes originales en las áreas del estudio que sea posible. Labor descriptiva-analítica.

2. Trabajo de campo. Levantamiento de una encuesta y análisis de la información. La encuesta se aplicó con cuatro cuestionarios cortos de no más de 18 preguntas que recogen datos sobre dos carencias y el otro sobre las condiciones del empleo. La muestra determinada es de mil hogares por cada cuestionario, aplicado en las áreas geográficas que tenían datos de las carencias predominantes con información del censo de 2010 y de encuestas similares del INEGI. Los cuatro cuestionarios tenían un módulo de caracterización del jefe o jefa del hogar y de características socioeconómicas del domicilio, que se aplicó a los cuatro mil hogares. Esto resulta en una muestra robusta en términos estadísticos. Se contó con el apoyo del Gobierno de la Ciudad para hacer el levantamiento, y se logró integrar para ello un equipo de 32 encuestadores, equipados con un sistema de tabletas electrónicas que permitían tener la información directa en el programa que las integraba y organizaba.

3. Informe y análisis cualitativo. Recopilación de la experiencia y datos obtenidos para la elaboración de un análisis a través de un reporte por cada carencia social. Para el análisis se contó con un grupo de expertos que analizaron y discutieron con el autor y coordinador del trabajo de campo, los términos de los reportes que dan cuenta de esta caracterización y servirá de línea base para conocer la evolución de la pobreza. La investigación sobre la caracterización de la pobreza ayuda a la verificación de resultados de las medidas de política económica.

6. Identificación de los indicadores de la investigación

En los primeros dos capítulos la discusión es conceptual, aunque se muestran indicadores y su comportamiento en el periodo en cada tema, estos se utilizan básicamente para sustentar los argumentos.

En el capítulo de la investigación empírica se tiene el propósito de caracterizar las condiciones de vulnerabilidad de la población en zonas de pobreza en la Cd de Mx. Se cuenta con una serie de indicadores que pueden ser una línea base de referencia para posteriores estudios, las variables dependientes son la condición de pobreza en general y cada una de las seis carencia de las dimensiones de la pobreza investigada, que se describen en ocho indicadores dependiente de las variables independientes resultantes de la encuesta: pobreza, alimentación, educación, salud, seguridad social vivienda, y las variables independientes son igual al número de reactivos o preguntas que se recogen en los cuestionarios de la encuesta. En el capítulo tres estos se detallan en la parte

metodológica de la investigación de campo.

Las variables independientes en cada carencia tienen una serie de variables, en seguida se mencionan algunas para cada carencia. Para alimentación, de acuerdo con la Encuesta Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), aplicada por el Instituto Mexicano de Salud Pública (IMSP) se muestran dos variables básicas. Primero, el grado de seguridad alimentaria que se integra a su vez por un grupo de indicadores específicos y el de población en carencia de alimentaria, enfermedades que provienen de la carencia como diabetes y desnutrición.

Para educación, asistencia a la escuela por grupo de edad y condición de acceso a la escuela, el rezago escolar por hogar, el nivel de formación del jefe o jefa del hogar. Para salud se tiene la incidencia de una serie de enfermedades endémicas en la región, uso de los servicios de salud y pertenencia y uso de programas de salud.

Para vivienda y servicios, las condiciones de construcción de la vivienda y los servicios de que dispone. Finalmente, para seguridad social y empleo se registran los casos que disponen de acceso a seguridad social institucional o privada, así como el tipo de empleo y sus relaciones laborales en la unidad económica. Para las características socioeconómicas del hogar se tiene condición del jefe y sus capacidades, ocupación y el ingreso. Así como características generales del hogar y sus servicios, datos que después se corroboran en la encuesta de vivienda.

Capítulo 1

El cambio del modelo económico en México y sus instituciones, 1976-2010

El análisis del modelo económico mexicano en el periodo de 1976 a 2010 requiere el estudio del proceso de cambio en la política y la estructura económica en México, ya que en este contexto se plantearon y aplicaron las propuestas de reformas estructurales que dieron lugar al proceso de cambio estructural histórico. En ese sentido, el presente capítulo busca identificar algunos momentos y actores clave que relacionan las nuevas posiciones ideológicas con los cambios en la estructura productiva.

Además, dado que estas transformaciones están impulsadas por las determinaciones de políticos que adujeron argumentos de sustento teórico y político. Ello nos permitirá reconocer más adelante las etapas de la instrumentación del modelo neoliberal en México con el objetivo de demostrar que detrás de las decisiones de cambio había una intención política para impulsar un modelo específico de economía. Mismo que formaba parte de una transformación global de la forma de conducir la economía y el comercio internacional. Veremos, a su vez, que la instrumentación de las nuevas medidas de política económica en los ámbitos de moneda y banca, el comercio y las finanzas públicas no sólo no resolvieron la incorporación de la población a mejores condiciones de vida, sino que tuvo incidencia en el aumento de la inequidad y la pobreza mientras que el discurso político argumentó que la economía era un asunto técnico y no político, aspecto ajeno a la realidad, ya que el juego de intereses económicos y políticos estuvieron presentes en dicho proceso.

En este capítulo se abordan los elementos del cambio, en primer lugar, desde la política monetaria para encontrar en ella las primeras reformas aplicadas. En seguida se trata la política de apertura y desregulación comercial, destacando los efectos generales que tuvo en la estructura productiva. Finalmente, se estudia la política fiscal y sus efectos en las características del Estado y sus instituciones, transformación que ocurrió paralelamente a los dos anteriores, pero con mayor énfasis a partir del año 1983 y se consolidó en el año 2001. En los tres ámbitos identificaremos los temas que inciden en la concentración de la riqueza y el impacto en la población en pobreza.³¹

El capítulo está compuesto de siete secciones con la finalidad de conocer el antecedente histórico de la construcción de la nueva fase de desarrollo en México, en un apartado inicial se analiza cómo evoluciona la política económica entre el año 1954 y 1977. En la siguiente sección se estudia el contexto internacional de la transición a la

³¹ Una fuente de información es la observación y crítica hecha por el autor en la columna semanal de análisis histórico y de coyuntura, “Horizonte Económico” en el diario “El Sol de México”, de septiembre de 2000 a marzo de 2011. El autor también ha sido partícipe en los hechos relatados, o bien recogidos de entrevistas y conversaciones con los protagonistas.

ortodoxia en el periodo de 1968 a 1989. En el tercer acápite se presentan las tres etapas en la instrumentación de las reformas estructurales que se identifican en los siguientes periodos: 1978 a 1993, 1994 a 2002 y 2003 a 2010. En las secciones cuarta, quinta y sexta se analiza la relación entre la economía y la política en cada una de las tres etapas estudiadas. Finalmente, en la última sección se presenta una reflexión acerca de la pobreza y el desigual desarrollo regional resultante de la aplicación de la estrategia económica del neoliberalismo.

La periodización que se propone en el tercer acápite identifica tres etapas en la instrumentación de las reformas estructurales. La etapa inicial abarca los años 1978 a 1993 cuando ocurrió el cambio político y la transición del discurso del desarrollismo y estado del bienestar a la apertura y el liberalismo social.³² Durante esta etapa inició la implementación de una serie de reformas aplicadas desde 1978 en el ámbito financiero y fiscal pasa luego por el estallido de la crisis financiera en 1982 que desata los cambios institucionales y concluye con la firma del TLCAN en 1993. El hito de la siguiente etapa se encuentra a partir del arranque de la vigencia del TLCAN en enero de 1994. En este subperiodo se presenta un auge de las exportaciones y continúa el proceso de cambios institucionales que comenzó en el año 1983 con base en los acuerdos con el FMI y concluyó con la extranjerización de la banca y su adaptación legal en el año 2002.

La tercera etapa ocurre de 2003 a 2010 y está caracterizada por la consolidación del planteamiento neoliberal, el cual se da después del estallido de la crisis de los tecnológicos en 2001-2003. Ésta fue seguida desde 2003 por el ascenso de los precios del petróleo y la baja de las tasas de interés. En 2007 inició el proceso de la crisis hipotecaria en los Estados Unidos con repercusiones en el mercado global en 2008 y 2009 y, en México desde el principio hasta al menos cuatro años después. En la periodización de esta época algunos autores definen las etapas de estudio a partir de los periodos sexenales de la presidencia de la república³³. Otros definen el centro del análisis de la época a partir de la firma del TLCAN³⁴. En ningún caso encontramos la definición del contexto internacional como elemento relevante del proceso interno como se propone en esta investigación. Por otra parte, existe una visión que vincula en una continuidad a los presidentes entre 1983 y 2000: Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.³⁵

La periodización histórica que se aplica en esta investigación parte de la observación del contexto global y de los antecedentes del cambio del modelo económico que después de un largo proceso se consolidó en casi todo el mundo en los primeros años del decenio 2000. Asimismo, considera que el contexto internacional que marca un nuevo rumbo en lo económico e ideológico es determinante en la transformación en México. Desde la perspectiva interna se distinguen como referentes de las tres etapas: primero de 1978 a 1993 con la preparación legal e institucional y de cambio político que concluye

³² Salinas, de Gortari Carlos. Memorias ...

³³ Solís, 2000; Cárdenas, 2015.

³⁴ Vega, 2010

³⁵ Hernández, 2000.

con la firma del TLCAN; la segunda etapa inicia en 1994, se caracteriza por la integración del sistema bancario y financiero a la globalización que implicó una radical incorporación al mercado internacional del financiamiento del desarrollo; la tercera etapa abarca de 2003 a 2010 y consolida la integración de los ciclos productivos de México y Estados Unidos concluyendo con la crisis financiera internacional de 2008 que perduró en México hasta 2010.

1.1 Antecedentes: la política económica en México, 1954-1977

El desarrollo económico de México entre 1954 y 1977 tuvo como marco las políticas, instrumentos e instituciones que surgieron de los acuerdos de Bretton Woods en 1944. En este período se pueden identificar dos etapas que le caracterizan como una nación estrechamente vinculada a la dinámica de expansión de los Estados Unidos. El antecedente se encuentra desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta las definiciones del dominio de Estados Unidos en la economía mundial después de la guerra de Corea en 1952. Siendo entonces cuando la economía mexicana fue proveedora de materias primas, minerales industriales, alimentos y algunas manufacturas ligadas a las necesidades del mercado norteamericano y de la industria bélica a una potencia que estaba en la definición de su predominio en la posguerra.

Esta etapa ligada a la época de oro del capitalismo (1954 a 1970) se caracterizó por un largo periodo de crecimiento con estabilidad, un tipo de cambio fijo (12.50 pesos por dólar durante 22 años, de 1954 a 1976), una economía protegida con expansión de inversiones extranjeras para el abasto del mercado interno y un gobierno que cada vez favorecía más la acumulación de las empresas con base en la economía mixta, pero con un discurso que promovía la distribución y la justicia social.³⁶

En el ambiente económico era predominante la protección económica y la mexicanización de las empresas que estaban en manos de extranjeros y que abastecían energía, productos primarios como el acero y otros minerales, fertilizantes y minerales no ferrosos. El gobierno realizó inversiones en empresas mixtas y estatales y aplicó subsidios en áreas que producían bienes que ayudaban a mantener la estabilidad de los precios, sobre todo de los bienes salario entre ellos granos básicos como maíz y frijol, huevo y cárnicos y artículos de primera necesidad. Estos bienes eran producidos o intermediados por empresas comerciales del gobierno y protegidos con precios de garantía para evitar impactos en el incremento de costos y en el nivel general de precios. Se contaba con un sistema financiero estatal y privado que favorecía la inversión indicada por la Secretaría de la Presidencia -después llamada de Programación y Presupuesto-, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. El aparato financiero paraestatal era el mecanismo de

³⁶ Hosbawm, 1996; Judt, 2011; Fontana, 2017.

captación de recursos de los organismos internacionales, que los ofrecían para efectos de lograr el crecimiento económico.³⁷

La segunda etapa abarca los años 1971 a 1977, situación que llegó a su fin. En la década de los setenta, cuando las fuentes de financiamiento y de inversión quedaron en el ámbito de un mercado financiero abierto y las políticas del FMI dejaron de promover el desarrollo y bienestar y comenzaron a impulsar políticas que apuntalaban el mercado, la apertura y la desregulación económica. En este decenio se redefinieron los bloques de dominio financiero internacional, la producción y el comercio del petróleo se convirtieron en un factor de equilibrio –a veces de desequilibrio- del mercado financiero y la red internacional de flujos de distribución de capital se integró en lo que se conoce como globalización financiera.

Un hecho relevante ocurrió cuando en el año 1971, después de reclamos de los países europeos por el exceso de dólares en el mercado Estados Unidos se retiró del mercado cambiario y estableció la libre flotación del dólar, mismo que al devaluarse planteó la revisión del monto del soporte del oro en reservas para la operación del mercado de cambios. Estas decisiones hicieron inoperantes los acuerdos de Bretton Woods tomados en 1944, lo que obligó a cambiar las reglas y a establecer una nueva negociación entre los países con mayor cantidad de divisas en sus reservas.

Después de varios intentos de acuerdo en reuniones del G5,³⁸ finalmente en la reunión celebrada en Kingston en 1976, se adoptaron las nuevas reglas, directrices y normas que comenzaron a operar en enero de 1978. Entre ellas destaca el establecimiento de tipos de cambio flotantes con valor determinado por el mercado de dinero y el cambio en el monto de oro exigido para las reservas. A partir de estos acuerdos se fortaleció el pensamiento ortodoxo en las condiciones impuestas por el FMI y los bancos más importantes para obligar a los países a apegarse a las líneas exigidas de libre comercio, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, reducción del tamaño de los gobiernos y el funcionamiento de sistemas de pago y crédito autónomos.³⁹

Hacia el final de este periodo -calificado por el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena como “desarrollo estabilizador”-, se generó un fuerte déficit presupuestario ocasionado por la existencia de una política fiscal encaminada a beneficiar al sector privado, a través de bajos precios de insumos básicos para la industria, subsidios, exenciones fiscales y la existencia de una estructura impositiva regresiva. Si bien es cierto que el desequilibrio externo fue propiciado por la excesiva protección a la industria, con el propósito de darle condiciones de crecimiento a las empresas mexicanas. Sin embargo, el principal elemento que provocó dicho desequilibrio fue el mantenimiento artificial del

³⁷ Cárdenas, 2015; Moreno y Ros 2013.

³⁸ El G5 es el grupo de naciones que dominaba el mercado financiero, y estaba conformado por Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón y Alemania. Posteriormente, se sumaron Italia y Canadá, convirtiéndose en G7.

³⁹ Comín, 2011; Judt, 2015; Fontana, 2017.

tipo de cambio que finalmente fue parte de la estrategia proteccionista que sirvió para subsidiar al sector privado.

En este contexto de déficit presupuestario, para mantener el crecimiento del PIB, un tipo de cambio fijo y la relativa estabilidad en los precios, se recurrió a la inversión extranjera representada principalmente por la deuda pública externa que manejaban las instituciones promotoras del desarrollo del gobierno mexicano. En una crítica devastadora hecha en esos años ante el Congreso Norteamericano, el académico Clark W. Reynolds estimó que los desequilibrios tanto externo como interno no se hubieran producido si en el periodo del “desarrollo estabilizador” se hubieran llevado a cabo una reforma fiscal (la reorientación de los gastos y la creación de una base impositiva progresiva) y la devaluación del tipo de cambio, ya que estaba sobrevaluado.⁴⁰

Desde el comienzo de la década de 1970, cuando los precios y la relación de intercambio se deterioraron, México dejó de ser un país exportador tradicional de materias primas y alimentos. En 1976 México adoptó el primer compromiso con el FMI, mismo que condicionó el apoyo financiero a la aplicación de ciertas medidas de política económica para lograr la estabilidad y el crecimiento. Sin embargo, el petróleo se convirtió en el recurso de mercado que le permitió al país recuperar su capacidad de generación de divisas. La expansión de la extracción petrolera estuvo ligada estrechamente a los compradores norteamericanos. El gobierno mexicano estableció el compromiso de que parte del financiamiento se respaldaría en las ventas de petróleo crudo. Además, se acordó la reducción de la transformación de valor por parte de empresas petroleras públicas.⁴¹ Hacia el año 1979 cambiaron las condiciones del mercado ya que el mercado financiero comenzó a operar con tasas de mercado al alza y se puso fin a los préstamos de fomento de largo plazo de tasas bajas y estables.

La política económica del gobierno mexicano buscó recuperar una balanza comercial y de pagos positiva con la nueva condición de país exportador de petróleo. El debate se dio en un contexto de una economía protegida y giró en torno a la conveniencia de un gobierno interventor y con una fuerte vocación exportadora, postura adoptada por los desarrollistas contra una economía abierta de libre mercado con un gobierno rector, pero al margen de la economía. Algunos funcionarios públicos eran representantes de la orientación desarrollista como Horacio Flores de la Peña, Vladimiro Brailovsky, José Andrés de Oteyza, Jorge de la Vega, José López Portillo y Carlos Tello. Los cargos más importantes también estaban ocupados por liberales como Héctor Hernández, Ernesto Fernández Hurtado, Leopoldo Solís, Miguel Mancera y Jesús Silva Herzog. Otro grupo conocido como los tecnócratas eran economistas que recién habían regresado de estudiar sus posgrados en las Universidades estadounidenses de Harvard, Yale, Stanford y el MIT

⁴⁰ Reynolds, 1977.

⁴¹ En septiembre de 1976, se firmó el Memorado de entendimiento del Gobierno Mexicano con el FMI. Documentos confidenciales: México use of fund resources and extended fund facility. First Credit Tranche. Washington D.C. 12/09/1976, Biblioteca del FMI. Download Date: 2/8/2007 - 2:54 PM Current Classification: Available to the Public.

de Massachusetts, entre quienes estaban Carlos Salinas, Pedro Aspe, Jaime Serra, Ernesto Zedillo, siendo éstos últimos los principales promotores de las ideas neoliberales.

La idea de impulsar un país exportador y al mismo tiempo mantener el esquema proteccionista no operó porque en el contexto internacional el liberalismo como ideología recuperó el predominio en el mundo financiero e impuso a las naciones la idea de impulsar economías abiertas para promover el crecimiento económico. En ese contexto, en el año 1973, después del golpe de estado en Chile inició el primer ensayo de aplicación del neoliberalismo económico en un país latinoamericano con las ideas incluidas en “The Brick”⁴², con la asesoría de la Universidad de Chicago y el seguimiento por parte de dos premios nobel F. Hayek (1974) y M. Friedman (1976). Durante la década de los años setenta las naciones más poderosas discutieron y rediseñaron las nuevas formas de relación entre las economías, por tanto, redefinieron el papel de los bancos, los gobiernos y el mercado. Estas transformaciones se consolidaron en la revisión del Convenio del Fondo Monetario Internacional y la aprobación de la segunda enmienda en Kingston, Jamaica en 1976.⁴³

Durante las décadas de 1970 y 1980, en el mundo se sentaron las bases de la transformación de la estructura económica con grandes avances tecnológicos. Con los descubrimientos del manejo de la información con las computadoras, las comunicaciones evolucionaron hacia una sociedad más conectada entre sí, y llevaron hacia 1991 a la implantación de la red World Wide Web (www). La invención de sistemas de comunicación -primero usado en el ejército de los Estados Unidos, pero después aplicado a la producción-, transformó radicalmente a la sociedad.⁴⁴ Esto tuvo un gran impacto en la organización y división internacional del trabajo, y con ello en la exportación de capitales para la producción hacia áreas de más bajos costos.

Otra área que experimentó avances tecnológicos fue la química, desarrollando grandes cambios a partir de la explotación y transformación del petróleo con la producción de fibras y materiales de uso diverso. Asimismo, la creación de nuevos productos que satisfacen las necesidades cotidianas humanas, entre los que destacan los desarrollos de la industria farmacéutica. Se anunció la decadencia de la generación de energía por medio de combustibles fósiles e inició la búsqueda de nuevas alternativas a la petroquímica y las nuevas fuentes de energía de origen orgánica, solar y nuclear. También ocurrieron cambios notables en la forma de organizar y administrar las empresas ya que la internacionalización de la producción conllevó el encadenamiento de procesos productivos e impulsó cambios en la propiedad y dominio del capital financiero hacia lo que ahora conocemos como la globalización.⁴⁵

En este ambiente de cambio, el gobierno mexicano desde los años finales del sexenio de Luís Echeverría (1970-1976) y durante la presidencia de José López Portillo

⁴² Harvey, 1996.

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Cerruzi, 2009.

⁴⁵ Minian, 2007.

(1976-1982) se debatió entre seguir con un modelo económico donde el gobierno y su aparato productivo era el predominante o impulsar una economía abierta sin expresar una clara idea sobre cambios en la organización del Estado. La polémica inició cuando se expresó la decisión de ingresar o no al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés).

A principios de 1980, después de escuchar varias expresiones públicas de organizaciones gremiales y empresariales, y después de un debate al interior del partido de oficial (Partido Revolucionario Institucional, PRI), la decisión final la tomó el presidente de la República quién resolvió rechazar el ingreso de México al esquema de apertura del GATT y dejó pendientes gestiones que se habían iniciado con el gobierno de los Estados Unidos.⁴⁶ Por ello, la reacción en contra de esta decisión presidencial fue más fuerte con pleno apoyo de los empresarios ligados al comercio con Estados Unidos.

A pesar de la negativa del ingreso al GATT, el gobierno mexicano desarrolló una política de fomento del comercio exterior con la idea de promover una industria nacional con amplia capacidad exportadora. También abrió fronteras al reducir los aranceles para algunos artículos de lujo. El gobierno mexicano trató de implementar una política de apertura impulsada desde el Estado, pero los empresarios y los banqueros que promovían el comercio no apoyaron la iniciativa. Además, el contexto internacional no ayudó, porque para estabilizar la inflación en los Estados Unidos, Paul Volcker al frente de la Reserva Federal de Estados Unidos elevó las tasas de interés en 1979. En esos momentos los precios del petróleo iban a la baja por un exceso de oferta en el mercado de crudo. Las medidas impuestas por el gobierno estadounidense y su impacto en el mercado petrolero fueron un golpe a la estabilidad económica de México.

El propósito de apertura y la búsqueda de mercados internacionales para los productos mexicanos eran evidente antes del arribo de las ideas del libre mercado, los gobiernos de Echeverría y López Portillo buscaron liderar la apertura económica a través de empresas públicas y una economía mixta. Una evidencia de esta intención fue la emisión en 1975 de una serie filatélica titulada “México Exporta” y la campaña internacional de “Hecho en México”.⁴⁷ Además de esta promoción oficial de una política de desarrollo del comercio exterior, el debate se desarrolló en los siguientes años en las universidades, la prensa y las revistas especializadas. El Colegio Nacional de Economistas organizó un foro en 1979, cuya conclusión fue entregada al presidente de la República. En ella, los empresarios, el sector obrero y los profesionales le pedían no promover el ingreso al GATT por ser, entre otras cosas, una propuesta impulsada por una parte del sector empresarial que estaba más ligado a empresas norteamericanas.

La política comercial se mueve con capitales y compradores, no sólo con filatelia se lograría su impulso. La política de fomento del comercio exterior resultó un fracaso

⁴⁶ Esta dinámica de decisiones políticas por el presidente, que habría funcionado desde 1936 con la constitución de una figura fuerte del jefe de Estado, condujo a decisiones de relevancia como ésta.

⁴⁷ Acosta, Fenton y Godoy, 2013.

por lo antes señalado, pero además porque se sostuvo un peso sobrevaluado que inhibió los flujos comerciales. Al ser electo presidente Ronald Reagan en 1981, en su discurso inaugural anunció el propósito de construir una región de libre comercio con los países vecinos, y con ello el gobierno estadounidense estableció nuevas condiciones en las relaciones de libre mercado.⁴⁸

En el último año del gobierno de José López Portillo se dieron las circunstancias para el inicio del cambio de política económica, pero al mismo tiempo una transformación en la práctica política. Las diversas fuerzas que representaron los intereses de empresarios y de inversionistas ligados a corporativos extranjeros, siguieron las pautas que marcaban las nuevas condiciones internacionales las cuales se reflejaban en el ámbito nacional. Las nuevas reglas del sector financiero conducidas por el FMI, el triunfo de M. Thatcher y R. Reagan y la redefinición de las fuerzas en el contexto de las regiones económicas cambiaron las condiciones con las que se había desarrollado el proyecto de bienestar y mejor distribución del ingreso. Todo ello influyó en la crisis financiera y política de 1982, una de cuyas manifestaciones fue la nacionalización de la banca y el enfrentamiento de grupos de poder al interior de la sociedad mexicana. El proyecto del “desarrollo compartido” y de la “alianza para la producción” quedó sin soporte y posibilidad de seguir adelante.

1.2 Transición mundial a la ortodoxia, 1968-1989

Después de la crisis del oro por la expansión monetaria sin sustento del dólar americano en las principales economías del mundo, principalmente las europeas, se inició la estrategia del cambio de reglas financieras acordadas en 1944 en Bretton Woods. Los resultados de las confrontaciones comerciales, de quiebras bancarias y de negociaciones en el entorno de la guerra fría, fueron propuestas nuevas para sustentar la no intervención del gobierno en la economía. En el contexto se habrían fortalecido grupos bancarios internacionales, se habrían debilitado las políticas públicas de intervención y se desarrollaban movimientos sociales por la libertad, en contra de la discriminación y por la demanda de los jóvenes para su incorporación a la vida social, política y productiva.

En las dos décadas de 1955 a 1975, resultado de los acuerdos de la posguerra, se aplicó una política económica que consiguió la estabilidad y el crecimiento a través de tipos de cambio fijos y con la dotación de recursos de organismos multinacionales aportados por la economía de los Estados Unidos. El objetivo de estos recursos era promover la reconstrucción de Europa y Japón y el desarrollo de las economías subordinadas. Se permitió la injerencia estatal para modular el ciclo económico con gasto público soportado con el diseño de instituciones de fomento y empresas públicas y mixtas para impulsar el empleo, la seguridad social y una mejor distribución de la riqueza en distintos países.

⁴⁸ Ronald Reagan, Discurso inaugural de enero de 1981, www.reagan.gov.

Las instituciones que fueron diseñadas para impulsar el Estado del Bienestar en el mundo a partir de los acuerdos de Bretton Woods fueron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ambas se ocuparon de promover la estabilidad con recursos vía préstamos con tasas bajas y plazos largos al parejo de inversiones de empresas norteamericanas que se expandieron por todo el mundo. Al fortalecerse las empresas privadas y el capital financiero, las intenciones de la postguerra poco a poco se fueron transformando como producto de una lucha ideológica que fue acompañada de una “guerra económica” por el control de materias primas sustanciales como los granos, los minerales industriales, el petróleo y un control privado del sistema financiero internacional. La internacionalización de la producción de varios corporativos dio la pauta del cambio tecnológico en el campo de las comunicaciones, la electrónica y la organización del proceso productivo.

En este contexto el último intento por fortalecer el papel de FMI como institución promotora de un Estado fuerte fue con la aprobación de la enmienda de 1969, que creó los Derechos Especiales de Giro (DEG) para permitir que los gobiernos tuviesen un instrumento más para sostener los tipos de cambio fijos en tanto que el dólar como moneda referente se debilitó y los países europeos reclamaron la contención de la expansión del dólar. La reacción del gobierno y del sector financiero de Estados Unidos fue radical por decisión del presidente Richard Nixon, en agosto de 1971⁴⁹ el dólar abandonó el mercado de cambios. Esto fue una reacción al reclamo del gobierno francés, respaldado por otros países europeos por reponer el valor en oro de sus reservas en divisas. Por tal hecho se suspendió la compra y venta de oro para transacciones internacionales, lo que ocasionó que el dólar se devaluara por primera vez, algunos meses después se iniciaron las rondas de negociación para afrontar la crisis del oro-dólar que abrió la ruta del cambio. Para ese entonces la crisis de medio oriente estaba en su punto más álgido. El precio del petróleo subió como nunca se había visto; ante el embargo petrolero de los árabes organizados en la OPEP, el precio subió en tres años de 4.80 dólares el barril en 1968 hasta 23 dólares en 1972.⁵⁰

Un aspecto contextual que tuvo fuertes repercusiones económicas sobre todo en el alza del precio del petróleo fue la guerra de los seis días que se desencadenó en medio oriente en 1967. La ocupación por parte de Israel de la península del Sinaí y un amplio territorio del medio oriente fue el origen del embargo y la razón del alza en el precio del

⁴⁹ Entre 1944 y 1971 los bancos centrales de otros países podían entregar sus reservas de divisas en dólares y recibir de la Reserva Federal oro a cambio. Según lo establecido en los acuerdos de Bretton Woods firmados en 1944, cada 35 dólares emitidos por Estados Unidos tenían que estar respaldados por 1 onza de oro. 35 dólares fue el cambio fijo oficial que tuvo la onza de oro desde 1944 hasta 1971. El sistema financiero mundial hasta 1971 se basaba en la producción y en el ahorro y a partir del 15 de agosto de 1971, cuando Nixon incumple los acuerdos de Bretton Woods y desliga al dólar por decreto de su respaldo en oro. Alemania retiró su moneda del mercado en mayo de 1971, al tiempo Francia reclamó el cambio de dólares por oro. Consultado en: <https://www.oroymasfinanzas.com> › Política y sistema monetario, agosto 2016.

⁵⁰ Harvey 2010; Eichengreen 2000; Aldcroft, Morewood, 2013.

petróleo.⁵¹ Este conflicto también operó como un contrapeso a la política antiinflacionista implementada por el gobierno estadounidense con repercusiones para el resto del mundo. Dicha situación derivó en la concentración de la captación de los recursos provenientes del mercado petrolero y surgieron los petrodólares que los países árabes controlaron e invirtieron en los centros financieros, en particular en los bancos pertenecientes a los nuevos corporativos resultantes de los rescates bancarios en Estados Unidos. Los petrodólares fueron invertidos en el financiamiento a los países en desarrollo.⁵²

La guerra y el alza de los precios del petróleo llevaron a que el G7 sostuviera un conjunto de negociaciones económicas para redefinir las reglas del sistema financiero. Este grupo estaba conformado por los países que controlaban la mayor parte de las reservas internacionales del mundo: Estados Unidos, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Canadá e Italia.

Las negociaciones diplomáticas que llevaron a la firma de la paz de Vietnam en París en 1973 abrieron otro frente que abonó a la consolidación de las alianzas en oriente medio entre Egipto, Israel y Estados Unidos. Esto ocurrió en el contexto de la crisis de estancamiento con inflación que en los Estados Unidos se desarrolló entre 1973 y 1978 con el incremento de precios y un déficit en la balanza de pagos. En este mismo período, Francia y Alemania Occidental se resistían a limitar el Estado del Bienestar y sostenían un pacto con la población y las organizaciones sociales, pero los altos precios del petróleo, la globalización de la problemática petrolera, la reducción de los precios de las materias primas y la escasez de los alimentos propiciaron el inicio de la discusión de las reformas al mercado financiero, esta negociación duró más de ocho. Al mismo tiempo esta época también estuvo caracterizada por la confrontación política entre socialistas, socialdemócratas y conservadores liberales en las naciones del G7.⁵³

La consolidación de los acuerdos del G7 resultado de las largas negociaciones sobre las nuevas reglas del sistema financiero se dio en el FMI en 1976 en Kingston, Jamaica, cuando se aprobó en el seno de la Asamblea la segunda enmienda al artículo IV del acuerdo constitutivo del FMI.⁵⁴ En este acuerdo se especificaron las disposiciones de los tipos de cambio flotantes de acuerdo a las capacidades de cada país se limitó el compromiso de cambio de oro por divisas, se reforzó el uso de los DEG para los compromisos financieros internacionales, se consolidó, con el establecimiento de las cartas de intención, el condicionamiento del apoyo financiero a los países con problemas

⁵¹ En 1967 ocurre la expansión de Israel hacia los países árabes, inicia un periodo de confrontaciones por el control de la región, en 1973 (Yom Kipur) Egipto recupera el Canal de Suez, Siria los altos del Golán. Se constituye la OPEP y comienza el alza de precios del petróleo y la inflación en los países desarrollados y sus más cercanos socios. Se inicia al poco tiempo las negociaciones para la revisión de los acuerdos de Bretton Woods. Judt, 2015; Fontana, 2017.

⁵² Judt, 2015; Fontana, 2017.

⁵³ Kissinger, 1978.

⁵⁴ Fueron los representantes del G7, llamado grupo provisional del FMI: Alemania, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón, Italia y Canadá, los que negociaron las nuevas reglas financieras en varias sesiones durante los 10 años que transcurren desde 1967 hasta 1978, en que logran el acuerdo. (Harvey, 2005 y Eichengreen, 2000).

en sus finanzas y su tipo de cambio a la obligada aplicación de ciertas normas acordadas en el marco del liberalismo económico como son: la reducción del tamaño del gobierno, el tipo de cambio flotante, el control de la inflación con medidas de restricción monetaria, el establecimiento del déficit de equilibrio como objetivo fiscal y el control del crédito interno y externo.

A partir de 1978 el FMI, con el nuevo instrumento de las Cartas de Intención y con misiones de vigilancia periódica, se convirtió en supervisor de la aplicación de las medidas y en el encargado de otorgar el visto bueno para que el sistema financiero privado otorgase préstamos a tasas de libre mercado. La reforma, conducida por el acuerdo entre las naciones del G7, representó el triunfo político de la corriente neoliberal y abrió espacios al triunfo político de conservadores y republicanos en Inglaterra y Estados Unidos. La nueva forma de proceder del FMI fue la aceptación explícita de la injerencia del organismo en la política interna de los países firmantes. Esta nueva condición, al mismo tiempo que ocurrieron las variaciones de tasas y la fuerte disponibilidad y oferta de petrodólares, estableció el marco de sujeción de los países con bajo desarrollo industrial con poca disposición de recursos tecnológicos, pero abundantes recursos minerales y naturales. En estos países la fuerza laboral estaba dispuesta a trabajar por salarios de subsistencia ya que la internacionalización de la producción trasladó inversiones y procesos productivos a los países con ventajas salariales, fiscales y normativas apegadas a los acuerdos que generaran mejores ganancias.⁵⁵

Un efecto político de esta nueva condición de la economía se reflejó en el ascenso al poder de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan en 1981, junto con ellos llegaron al poder político con el discurso de la libertad de mercado, las fuerzas que desde las instituciones de Estado promovieron el cambio de paradigma económico y fortalecieron a la empresa como proyecto de individuos. Ello implicó poner fin a la presencia de los gobiernos que en la década de los sesenta promovieron el estado del bienestar. No se trataba del combate al socialismo o comunismo sino del fortalecimiento de la iniciativa privada de reducir la carga fiscal que habría llegado en Estados Unidos al 62% en 1971 para llevarlo en 1991 al 42% de promover el respeto al derecho de las personas a conservar y gastar el dinero producto de su trabajo con el fin de promover el crecimiento.⁵⁶

Una parte relevante del planteamiento de M. Thatcher, después retomado por el equipo de R. Reagan, fue el impulso de una cruzada cultural e ideológica para imponer estos principios en las universidades, principalmente en las escuelas de economía y negocios, pero también en las iglesias, las estaciones de radio, diarios, revistas y la televisión. Incluso en el arte se desarrolló el mercado que valoraba la calidad y fijó

⁵⁵ Harvey, 2010; Eichengreen, 2000; Aldcroft, Morewood, 2013; Judt, 2015; Fontana, 2017.

⁵⁶ M. Thatcher impulsa la campaña cultural con la unificación de los programas de historia en los que desaparecen toda la vieja historia progresista. “No existe eso que llamamos sociedad, hay individuos, hombres y mujeres y hay familias.” 31 de octubre 1987 en la Cámara de los Comunes.

precios, el crítico de arte quedó desplazado y el posmodernismo desplazó al vanguardismo.

Los gobiernos de Thatcher y Reagan adoptaron el programa ortodoxo para la política económica aplicada en su gestión. En este programa destaca la reducción de impuestos; el recorte de gastos, afectando principalmente a programas sociales, la privatización de empresas públicas, el debilitamiento de los sindicatos y la eliminación de medidas antitrust, lo que reforzó a las grandes empresas y redujo la competitividad. En este escenario el sistema bancario experimentó una reconversión al aumentar el grado de concentración de las instituciones bancarias con el rescate bancario a cargo del erario y con el incremento de la deuda que se comprometía con el sistema financiero renovado.⁵⁷

El proyecto en Estados Unidos se instauró en medio de la crisis de la estanflación, quien dio las pautas para sacar de la crisis a la “reaganomics” fue la Reserva Federal. Paul Volcker instrumentó el alza a las tasas de interés del 5% a cerca del 17% y como consecuencia los costos de la deuda internacional subieron en algunos casos hasta el 22%. Estos recursos que reingresaron a la economía estadounidense ayudaron a reducir rápidamente la inflación en los Estados Unidos, pero también a generar la crisis de la deuda de los países subdesarrollados. Paul Volcker fue sustituido en agosto de 1987 por Alan Greenspan. El nuevo jefe de la Reserva Federal instrumentó la política de desregulación del sistema financiero y la liberalización del mercado de dinero y capitales. Estas fueron las condiciones políticas y económicas que Thatcher y Reagan aplicaron en sus economías e impusieron en aquellas que estaban en su círculo comercial y requerían de apoyo en cada crisis financiera, que en la época fueron recurrentes.

Además del alza de las tasas de interés, otra de las medidas que reactivaron la economía en los Estados Unidos fue el impulso a la industria bélica. De acuerdo con las descripciones de Joseph Fontana, en el equipo de Reagan existían dos grupos, por un lado, el de los economistas muy ligados a la Reserva Federal y con un proyecto ortodoxo muy claro. Por otro lado, el equipo de seguridad y guerra constituido por los llamados halcones. Ello explica que en este período se promovió una alta agresividad bélica⁵⁸. Reagan fue un presidente débil, pero con un equipo muy consistente en sus decisiones. De acuerdo con Fontana, durante el gobierno de Reagan:

“Se reavivó la guerra fría, con el rearme para prevenir ataques de Rusia, lo que logró fue un incremento 2.5 veces de la deuda entre 1980 y 1988. Estimuló las llamadas “Guerras secretas”, fueron protagonizadas en El Líbano en

⁵⁷ Fontana, 2017, Comín, 2012, Hobsbawm, 1999, entre varios caracterizan esta época como la contra revolución conservadora. Eichengreen 2000. David Stockman es personaje clave que diseña e impulsa desde EUA la estrategia “reagnomics”, señala que es así como el mundo trabaja (Geider,1981).

⁵⁸ Es un periodo de alta agresividad bélica alentado por integrantes del Committee on the Present Danger (CDP), en los altos cargos de seguridad nacional, (halcones) Shultz, Casey, Kirkpatrick, entre otros. En las actividades cotidianas eran tres los consejeros cercanos que tomaban decisiones Michael Deaver, Edwin Meese y muy especialmente James Baker III.

1982, en Granada, en América Latina, en Polonia, en Libia en 1986, en Camboya apoyó a Pol Pot y a los jemeres rojos, para hacer contrapeso a los vietnamitas. La guerra Irán-Irak que duró los ocho años del gobierno de Reagan, con 680 mil muertes, y sus secuelas en el genocidio kurdo de la campaña de “Anfal” y Halabja, donde se usaron armas químicas con pleno conocimiento del ejército de los EUA, que resultaron de 50 a 100 mil muertos y cientos de miles de desplazados a campamentos de internamiento”.⁵⁹

En este periodo se gestaron las acciones bélicas que después continuaron impulsando los gobiernos de los Bush y Clinton. También ocurrió la decadencia y ruptura de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En este contexto de guerra en el medio oriente, y con la derrota de la URSS, surgió en la guerra de Afganistán el movimiento del Yihadismo, que después integró Al Qaeda y otras organizaciones que mantienen la violencia en una guerra sin territorio definido.⁶⁰

En América Latina, mientras México procuraba integrarse a la lógica neoliberal prevalecieron las dictaduras y los conflictos guerrilleros en Centroamérica, en especial en Nicaragua, Salvador y Guatemala.

La instalación de los gobiernos neoliberales en Inglaterra en 1979 con Margaret Thatcher, en Estados Unidos en 1981 con Ronald Reagan y en Alemania en 1983 con Helmut Kohl junto con la consolidación del proyecto de la Comunidad Económica en Europa impulsada por el “ordoliberalismo” en Alemania dio el contexto para las transformaciones del sector financiero global del que México no quedó fuera. Aunque la iniciativa de apertura en México no fue exitosa en 1980, se replanteó de inmediato con el inicio de la discusión en Estados Unidos.

La teoría clásica del comercio internacional da la base teórica al planteamiento neoclásico que recomienda la apertura comercial. El libre mercado es uno de los principios originales de la economía política. El planteamiento neoliberal se sustenta en este principio clásico para argumentar la libre circulación de mercancías y capitales, pero no se queda en eso, también relaciona la libertad del individuo como un elemento sustantivo de su teoría. Las ideas liberales originales señalan que se debe considerar la libertad del individuo y por tanto de la empresa como base de la política liberal, en una sociedad de igualdad de derechos, oportunidades y condición económica. Las ideas actuales no aprecian la desigualdad persistente y consideran las diferencias de ingresos y de condición social como un accidente temporal. El liberalismo original se proponía resolver la inequidad, el actual ignora esa posibilidad. Con este fundamento sobre las condiciones sociales, la imposición del libre comercio va más allá de la teoría económica,

⁵⁹ Fontana, 2017, pp.450-465.

⁶⁰ Judt, 2015; Fontana, 2017.

es una ideología que trasciende el ámbito del mercado para llegar al de la sociedad. Por ello, el planteamiento implica una lucha política para imponer una nueva concepción del Estado y del papel de la empresa y del individuo. Los principios del nuevo liberalismo (neoliberalismo) son el soporte ideológico en el camino de la instalación de la teoría de la libertad no sólo en el mercado sino también entre los individuos y entre las naciones, dónde los más fuertes dominan y reducen al resto de la población.

El fundamento teórico e ideológico de la política de comercio que promovió la apertura de mercados en todo el mundo a partir de la década de 1980 se encuentra bien definida en el discurso que promovió el gobierno de Ronald Reagan. En su planteamiento destacó la concepción que involucra las medidas de reducción de tamaño del gobierno y el predominio de la economía de mercado que debe estar en manos de los individuos y las empresas. Estas ideas son base sustancial de los propósitos de la expansión del gobierno norteamericano a partir de los acuerdos de la asamblea del FMI en Kingston en 1976, que fueron aplicados en los siguientes años. El 20 de enero de 1981, en su discurso inaugural, Ronald Reagan remarcó con energía el párrafo sobre el que se sustentaron más tarde las gestiones del acuerdo de libre comercio, primero con Canadá y luego con México:

“En los próximos días voy a proponer la eliminación de los obstáculos que han frenado nuestra economía y la reducción de la productividad. Se tomarán medidas encaminadas a restablecer el equilibrio entre los diversos niveles de gobierno... Es hora de despertar a este gigante industrial, volver al gobierno dentro de sus medios y aligerar nuestra carga fiscal punitiva. Éstas serán nuestras prioridades, y sobre estos principios no habrá ningún otro compromiso... A medida que nos renovemos aquí en nuestra propia tierra, seremos vistos con una mayor fuerza por todo el mundo. Seremos nuevamente el ejemplo de la libertad y un faro de esperanza para aquellos que ahora no tienen libertad. A los vecinos y aliados que comparten nuestra libertad, fortaleceremos nuestros lazos históricos y les aseguraremos nuestro apoyo y firme compromiso. Haremos coincidir la lealtad con la lealtad. Nos esforzaremos por lograr relaciones mutuamente beneficiosas. No usaremos nuestra amistad para imponernos sobre su soberanía, porque nuestra soberanía no está a la venta”.⁶¹

⁶¹ Reagan, Ronald. Discurso inaugural del 20 de enero de 1981. www.rreagan.org Traducción propia, mayo de 2015.

El 8 de julio del mismo año, William E. Brock⁶² comunicó al senado de Estados Unidos las intenciones de impulsar el libre comercio en todo el mundo, pero en especial una zona de libre comercio con las naciones vecinas, Canadá y México.⁶³ Subrayó en su discurso que Estados Unidos impulsaría el fin de la intervención del gobierno en su economía y en las extranjeras que tuvieran relaciones comerciales con Estados Unidos, y buscaría acabar con los subsidios y establecer tasas mercado para el crédito. Asimismo, establecería con el Export-Import Bank una política de apoyo con crédito y asistencia para que los exportadores norteamericanos pudieran enfrentar a los competidores extranjeros. De esta forma establecía los principios de la política de comercio exterior, principalmente los que impulsarían la mayor competitividad de la economía estadounidense en un contexto de ajuste necesario en los sectores energético, manufacturero y agrícola. En palabras de Brock, “el cambio tecnológico y la reestructuración de la propiedad del sistema financiero obligan el replanteamiento de la economía y de las reglas como ésta se mueve, en una constante transformación para adaptarse para el futuro”.⁶⁴

En su discurso Brock propuso el impulso de acuerdos bilaterales y multilaterales con todos los países del mundo, fuesen de economía de mercado o no, para lograr la libre circulación de capitales, mercancías y servicios. En especial, este documento señaló como uno de los principales propósitos, uno de los aspectos mencionados por el presidente Reagan en su discurso inaugural en enero de 1981, el de la relación con los vecinos de Norteamérica, Canadá y México con los que ya se tenían en esos momentos fuertes vínculos económicos. Subrayó con énfasis, “por razones económicas y políticas requerimos prestar atención especial en el desarrollo de nuestras relaciones comerciales con estos dos países. En reconocimiento de estos hechos, el Congreso le ha pedido al presidente Reagan que integre un reporte especial con pasos adicionales que puedan promover una mayor cooperación económica con nuestros vecinos norteamericanos”.⁶⁵ El reporte fue presentado en julio de 1981 y en él se comprometieron a establecer los pasos acordados con ambos países, partes que se refieren más adelante en este texto.

En sus conclusiones, William Brock subrayó que este propósito sería parte de la política estadounidense en todo el mundo, donde las empresas y los individuos en privado serían los que debían tomar la iniciativa para aprovechar las oportunidades económicas. Las empresas eran fundamentales en este proceso de política comercial.

“El interés de los Estados Unidos se hace evidente cuando a pesar de la reciente negociación a la integración al GATT y la insistencia del Gobierno Mexicano de no discutir más

⁶² William E Brock era el responsable de la política comercial de la Casa Blanca, con R. Reagan como presidente.

⁶³ Brock, William E. Statement on U.S. Trade Policy. Discurso ante comisiones del senado de los Estados Unidos, julio 8, 1981. Copia de versión mecanográfica documento de archivo. Archivo de Guy Erb, Colección Natalie Lee Benson, Universidad de Texas en Austin.

⁶⁴ Brock, William E. Statement on U.S. Trade Traducción propia, de la versión mecanográfica mencionada.

⁶⁵ Ibidem.

que un acuerdo para la aplicación de la “prueba del daño”, se integra un Comité, de varias empresas con intereses en México, encabezado por empresarios como Robert Herzstein. Este grupo era apoyado por el Consejo de las Américas, por el Departamento de Estado y con la atención de W. Brock, Responsable de Comercio de la Casa Blanca, asesor directo del presidente Reagan. En la contraparte mexicana estaba el dirigente de la COPARMEX Jorge Chapa”⁶⁶.

La presidencia de los Estados Unidos se rigió durante doce años con estos principios que posteriormente se plasmaron en el Acuerdo del Consenso de Washington, que tuvo vigencia como acuerdo internacional de política económica desde 1990 hasta el 2007, año en que fue cuestionado por la crisis financiera.

Desde 1982 hubo reuniones de empresarios de ambos países, en tanto que el Gobierno mexicano se comprometió en 1983 a quitar los permisos previos para importar, siempre y cuando fueran mercancías y materia prima que se exportaría de inmediato, esto es, sólo se pensaba en abrir las fronteras para la industria maquiladora. En ese mismo año Luis Bravo Aguilera, funcionario de alto nivel en el ramo del comercio exterior, anunció las negociaciones de la siguiente forma:

“Lo que se firmará, es un convenio bilateral referente al establecimiento de reglas sólo para las exportaciones de productos mexicanos a los Estados Unidos. A cambio de la eliminación de subsidios a productos que pueden causar daño y a la adecuación de las tasas de interés de los financiamientos a las exportaciones a las condiciones de la OCDE, el gobierno de los EUA se compromete a dar la prueba del daño”.⁶⁷

También en 1983 el Secretario de Comercio y Fomento Industrial Héctor Hernández, en una declaración pública señaló que no se aceptaría el ingreso al GATT ni se firmaría el Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios. Afirmó que lo que se buscaba era un acuerdo de entendimiento comercial con Estados Unidos y que los empresarios nacionales no serían afectados en materia de subsidios e impuestos compensatorios.⁶⁸

⁶⁶ Expediente del Archivo de Guy Erb, Colección Natalie Lee Benson, Universidad de Texas en Austin.

⁶⁷ El Financiero, entrevista de Francisco Gómez Masa con Luís Bravo Aguilera, subsecretario de Comercio Exterior del Gobierno de México, abril 28 de 1983.

⁶⁸ El Financiero, Ibídem.

Así, de 1981 a 1994, ocurrieron una serie eventos claves para la consecución de la firma del TLCAN. Se puede identificar un proceso que implicó, por un lado, la presión de los Estados Unidos para lograr el acuerdo, y por el otro, el proceso de adaptación del contexto y las instituciones en México para construir las bases y requisitos exigidos.

En una primera fase de 1981 a 1984, se puede ver la participación primordial del Comité de Negocios México Estados Unidos y la Cámara Americana de Comercio en México, instancias en las que participan básicamente empresarios impulsados por las intenciones oficiales de los Estados Unidos y los intereses económicos de corporativos de ese país. En 1985 hubo elecciones de medio término en la Cámara de Diputados y entraron legisladores que habían sido promovidos por el presidente de la Madrid y su equipo, esto significó un paso más hacia el acuerdo de apertura. Esta dinámica se interrumpió cuando ocurrió el terremoto el 19 de septiembre de 1985, que por sus efectos en la destrucción de la Ciudad de México estableció una condición diferente que influyó en el ambiente político y económico.

Desde finales de 1985 hasta 1987, en una segunda fase, se establecieron negociaciones y acuerdos entre Estados Unidos y el gobierno mexicano fortalecido por el equipo de Carlos Salinas en el marco del Plan Baker de 1986. Estos acuerdos no resolvieron las cuestiones básicas de la liberación económica porque la inflación y el bajo crecimiento en el contexto de elecciones presidenciales obligaron a cambiar de estrategia y establecer un pacto. Finalmente, en diciembre de 1987, en el marco del lanzamiento del Pacto de Solidaridad Económica y del anuncio de la Candidatura a la Presidencia definida para Salinas, inició la tercera etapa, en la que el gobierno mexicano desarrolla una estrategia para conducir la política y la economía hacia la firma del TLCAN con el respaldo de las instituciones mexicanas.

En esta primera etapa ocurrida entre 1981 y 1984, el ámbito de negociaciones fue en el Comité de Negocios México Estados Unidos, en cuyas reuniones plenarias anuales se avanzó en las propuestas y acuerdos a nivel de representantes de empresarios. Por México estaban los integrantes de Consejo Mexicano de Empresarios en Asuntos Internacionales que reunía a exportadores y socios de grupos transnacionales con plantas en México. Este fue el grupo que inicialmente negoció y aceptó los términos del acuerdo, pero también estableció varios de los aspectos que serían respetados hasta la firma del tratado en noviembre de 1993. Las negociaciones se interrumpieron por el proceso electoral de 1988 y por la recomendación de promover que fuera el presidente de México el que hiciera la propuesta. En 1989 la situación financiera del gobierno no se había resuelto aún el Plan Baker no había resultado, aun no se habría estabilizado la situación política poselectoral y el gobierno de Salinas de Gortari le urgía lograr legitimidad, control de la inflación y mejorar las condiciones de la población. Es en este contexto que se inicia la negociación del Plan Brady que concluye en 1993, que confluyen con el logro de los acuerdos del TLCAN.

De modo que las negociaciones fueron en primer lugar entre empresarios, luego involucraron a representantes del gobierno de los Estados Unidos, con la observación del

de México. Después de tres años de discusión en las plenarios del Comité Binacional, en la reunión celebrada en Houston, Texas, en octubre de 1983, se aceptaron las reglas para la apertura del comercio de bienes y servicios y el libre tráfico de la inversión. Se propuso como condición de base el ingreso de México al GATT para que tuviera firmado un compromiso supranacional para reconocimiento del marco legal, a partir de lo cual se permitiera a México el trato de Nación más Favorecida (MFN), al tiempo de aceptar la jurisdicción de solución de controversias bajo las reglas que determinaba el GATT.

Cuando recibió la propuesta de acuerdo terminada, en abril de 1983, William E. Brock dirigió a Robert Herzstein una comunicación en la que le comentó que el trabajo estaba muy bien hecho, pero que si la propuesta provenía del Comité Binacional o de Estados Unidos tendrían obstáculos que no permitirían el éxito del proyecto en el marco de relaciones bilaterales de comercio.⁶⁹ En esta carta propuso que los empresarios mexicanos promovieran con el gobierno mexicano el inicio del tema en una reunión de la Comisión Conjunta de Estados Unidos y México para que el TLCAN surgiera a nivel oficial como propuesta del gobierno mexicano. De esa manera se podrían ver los compromisos comunes de los participantes en este Comité no oficial, eran claramente por una mayor apertura y disciplina con las reglas de comercio que garantizaran el cumplimiento del acuerdo. Lo que transmitió la comisión estadounidense fue desconfianza en el logro de un acuerdo, por ello el responsable de Comercio de la Casa Blanca reclamó que la iniciativa proviniese del Presidente de México.⁷⁰ Más tarde Herzstein le informó a Brock que en una reunión con legisladores de los Estados Unidos “reconocieron que cualquier propuesta de acuerdo bilateral tendría que venir de México en tiempo y forma apropiada para hacer una iniciativa conjunta”.⁷¹ Le comunicó que sería muy importante que el proyecto surgiera por parte del Presidente de México para evitar trabas burocráticas, para ello trabajarían con la contraparte mexicana para lograr que ese objetivo se promoviera desde el comité conjunto. Es preciso ubicar que esto ocurre cuando estaba en proceso de debate la candidatura del sucesor del presidente de la Madrid.

En una segunda etapa, de 1985 a 1987, la respuesta a esta medida estratégica se dio en una reunión celebrada en febrero de 1985 entre miembros del Comité Binacional y el Presidente de la Madrid, éste declaró que México estaba dispuesto a abordar cuatro temas: 1) enfrentar y resolver temas de inversión y comercio con Estados Unidos, incluyendo las disputas por los subsidios a las exportaciones y los derechos de

⁶⁹ Para esa fecha el Gobierno de Miguel de la Madrid apenas comenzaba y no daba aún garantías de aceptación y ejecución de los acuerdos firmados en la Carta de Intención con el FMI negociada en 1982 y firmada en 1983. Aún faltaba una condición central: el ingreso de México al GATT y la aceptación de las reglas internacionales del libre comercio, la transformación del gobierno y la eliminación de subsidios.

⁷⁰ Carta de William E. Brock a Robert Herzstein, Washington D.C 29 de abril de 1983. Archivos personales de Erb, Guy. Colección Natalie Lee Benson, Biblioteca de la Universidad de Texas en Austin. Copia en archivo del autor.

⁷¹ Carta de Robert Herzstein a William E. Brock, Washington D.C. 4 de octubre de 1983. Archivos personales de Erb, Guy. Colección Natalie Lee Benson, Biblioteca de la Universidad de Texas en Austin. Copia en archivo del autor.

compensación y las regulaciones mexicanas de la industria químico farmacéutica; 2) reestructurar el régimen de comercio en la economía mexicana; 3) considerar la posibilidad de un acuerdo de comercio bilateral; y 4) revisar las relaciones de comercio multilaterales, que incluía la posible integración al GATT.⁷² A partir de esa reunión comenzaron a cumplirse estas disposiciones que hasta esa fecha eran contrarias a las políticas adoptadas anteriormente. Uno de los actos de acercamiento más importantes fue el acuerdo firmado entre Héctor Hernández y William E. Brock, efectuado en abril de 1985, que otorgaba a exportadores mexicanos garantías de derechos de compensación con la prueba del daño y a cambio se comprometía la eliminación de subsidios a las exportaciones.⁷³ Este acuerdo fue apoyado por la Cámara Americana de Comercio en México ante un Comité de la Cámara de Representantes de México. El año de 1985 fue el más activo, después del acuerdo recién mencionado se desarrollaron acciones por parte del gobierno mexicano que condujeron a revertir la oposición en contra del ingreso al GATT. Pero también fue trágico porque el terremoto del 19 de septiembre minó las capacidades de presión del gobierno mexicano. A partir de ese momento se requirieron muchos recursos adicionales para superar la crisis natural y después la reconstrucción.⁷⁴

Estos acercamientos llevaron a un punto en el que el presidente de la Madrid llamó al presidente de la Cámara de Senadores, Senador Eliseo Mendoza Berrueto,⁷⁵ para pedirle que aprobaran la petición de su gobierno para iniciar las negociaciones de ingreso al GATT.⁷⁶ En julio de 1985 se introdujeron reformas que cambiaron el régimen de comercio, entre ellas el recorte de tarifas, la reducción de las licencias de importación y la eliminación gradual de los precios oficiales de importación. En noviembre se abrieron las negociaciones para el ingreso de México al GATT y en diciembre se reunieron oficialmente, en Washington D. C., los gobiernos para discutir el marco de un acuerdo de comercio. En abril de 1986 ambas partes acordaron diferir las negociaciones bilaterales hasta que México lograra la plena integración al organismo internacional de tarifas y comercio (GATT). Además, durante los primeros tres años del periodo presidencial, no todos los legisladores estaban de acuerdo con las iniciativas propuestas por la carta intención y por los neoliberales. Cuestión que se modificó a partir de diciembre de 1985 con la elección del nuevo Congreso en el que el presidente de la Madrid influyó en su integración para excluir a opositores dentro del PRI.

El gobierno de Estados Unidos había logrado conducir el proceso de apertura comercial propuesto desde la iniciativa del gobierno de Reagan, en tanto que el gobierno mexicano, aunque estaba en principio de acuerdo -tal como se expresó en la instrumentación del PIRE y en la Carta de Intención con el FMI-, estaba presionado por los fuertes compromisos de deuda, que le obligaban a pagar el 14% del PIB cada año en

⁷² Nota de prensa Excelsior 18/02/1985 y Crónica de la Presidencia de la República, febrero 1985.

⁷³ Nota de prensa Excelsior 25/04/1985 y comentario editorial en el mismo.

⁷⁴ De la Madrid, 1993.

⁷⁵ Eliseo Mendoza Berrueto, economista y político del PRI, fue electo Gobernador de Coahuila en 1987.

⁷⁶ De la Madrid, 1993.

servicio de deuda. La inflación, por dichas circunstancias, se elevaba año con año hasta llegar en 1987 a 167% la más alta nunca vista. Ese mismo año el PIB se contrajo 3.8% y el déficit público se elevó a más del 16% del PIB. Como aún había tensión con los banqueros expropiados y ciertos grupos de empresarios, “el gobierno anunció la emisión de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPs), equivalente a 34% del capital social de los bancos nacionalizados”, para componer las relaciones con los grupos que no estuvieron presentes en las negociaciones del tratado.⁷⁷

En julio de 1986 en el marco de las negociaciones del GATT, el gobierno se dispuso a bajar tarifas y reducir requerimientos de licencias de importación para 210 productos manufacturados, químicos y productos agrícolas de particular interés para los Estados Unidos. En esa fecha Gustavo Petriccioli Iturbide, ya había sido nombrado secretario de Hacienda, en sustitución de Jesús Silva Herzog Flores.⁷⁸ Una de las primeras decisiones como secretario fue aceptar los términos del Plan Baker de negociación de la deuda pública. Este cambio en el gabinete presidencial fortaleció al equipo de Carlos Salinas y consolidó el camino del grupo hacia la Presidencia de la República en las elecciones de 1988. Ese mismo mes de julio, las partes contratantes aprobaron el ingreso de México al GATT y al mes siguiente los presidentes Reagan y de la Madrid instruyeron a sus negociadores para completar el marco del acuerdo bilateral de comercio antes de que concluyera el año de 1987.

Una consecuencia de este acuerdo de negociación de términos de comercio fue la reestructuración la deuda en el marco del Plan Baker. Se esperaba que la aceptación de dicho plan y el avance en las negociaciones comerciales atraerían inversión extranjera y un mejor trato de los Estados Unidos a las iniciativas mexicanas. Evidentemente era un escenario de negociaciones con presiones económicas y políticas que favorecieron el cambio estructural impulsado por el grupo en el poder con acuerdo del gobierno norteamericano.

México formalizó su ingreso al GATT en agosto de 1986. Con esta decisión se aceptaron parcialmente las exigencias y pretensiones de los Estados Unidos. Algunos temas quedaron fuera del alcance del acuerdo del ingreso al GATT, entre ellos estaban las condiciones de inversión y operación del sistema financiero y bancario en México, la aceptación de protección a la propiedad intelectual, los derechos de autor y las patentes, así como los términos del ejercicio profesional en ambas naciones. Desde la carta de intención una de las condiciones exigidas por Estados Unidos, pero aún no cumplida por México era la venta y liberación de los activos más importantes (empresas productivas en manos del gobierno) que aún estaban en manos del gobierno mexicano, entre los que

⁷⁷ Silva Herzog, 2007, pp. 92 y 93.

⁷⁸ Jesús Silva Herzog habría insistido con la contraparte norteamericana en las negociaciones de la deuda, que para que la economía pudiera crecer, era indispensable que se redujera el flujo de divisas que México pagaba cada año. Los Estados Unidos en es esta parte no cedieron, hasta que coincidentemente se cambia al Secretario de Hacienda y se anuncia la disposición al acuerdo de comercio construido por la Comisión Binacional. La reestructura de la deuda en el marco del Plan Baker, implicaba la aceptación de la apertura comercial.

estaban los bancos que habían sido expropiados en 1982. Se exigía también la transparencia y la agilización del movimiento de capitales en la Bolsa Mexicana de Valores, espacio de transacción en el que se ejecutaría libremente y sin impuestos la liberación de activos pedida. La apertura era reclamada no sólo en bienes y servicios que eran normados por el GATT, se requería más en beneficio a los capitales norteamericanos y la discusión continuaba.⁷⁹

Entre octubre y diciembre de 1986 la Comisión Conjunta de Intercambio y Comercio (JCCT), la instancia de la negociación oficial avanzó en los temas de protección de la propiedad intelectual. Al poco tiempo México aprobó una legislación en el tema, pero denegó por diez años el acceso a la protección de patentes a compañías en química farmacéutica, en agroquímicos y en sectores de biotecnología.⁸⁰

La firma del TLCAN ocurrida entre el 8 y el 17 de diciembre del año 1992 y aprobada días antes por los tres Congresos nacionales fue la terminación y formalización de un proceso de adaptación y modernización de la economía y sociedad mexicanas. Como bien se ha expuesto, este proceso surgió del proyecto político estratégico del gobierno de los Estados Unidos planteado desde 1981 e inició con las reuniones entre empresarios llevadas a cabo ese mismo año, cuyo propósito era constituir una región que operara sobre los mismos principios ideológicos de política económica y sobre la base de una integración económica que garantizaría la libre circulación de mercancías, servicios e inversiones en el territorio de tres naciones. El TLCAN se acordó en condiciones de desigualdad de capacidades de producción y productividad y con diversos niveles de desarrollo humano y de tecnología. México era el país que estaba en las peores condiciones, a mucha distancia de las otras dos naciones en capacidades productivas, en desarrollo tecnológico aplicado a la producción, en capacitación de su fuerza productiva y de innovación, además de tener un mercado interno muy pobre y una economía apenas en proceso de vincularse con el exterior, su principal producto de exportación era el petróleo crudo.

La iniciativa surgió del proyecto estratégico de Estados Unidos, en la preparación de la era mundial de las nuevas regiones económicas en Europa, Asia y América que marcaron la pauta de la economía internacional con la globalización del sector financiero, la producción de energías de nueva tecnología y la integración de un nuevo patrón de producción y consumo internacional. El primer paso ocurrió cuando entre 1972 y 1979 se impulsó el acuerdo del G7 que sustituyó al acuerdo de Bretton Woods. Sin este cambio, el proyecto económico de México iría por un rumbo muy diferente ya que con el TLCAN inició una nueva etapa que puso fin al propósito de continuidad del Estado del Bienestar y a la intención de mejorar la distribución del ingreso.

⁷⁹ Temas de las discusiones de las reuniones binacionales, expediente Brock y correspondencia con Herstein.

⁸⁰ Brock, E. Expediente 1981-1987 de negociaciones del Tratado. Archivos de la Natalie Lee Benson Library, Austin Texas.

Las ideas, instituciones y prácticas que sustentaron a la economía mexicana a partir de la firma del TLCAN se implantaron poco a poco, sustituyendo el aparato conceptual anterior, por uno de corte de libre mercado. Este no fue un tránsito natural y suave, sino que se logró a través del dominio de la política por operadores que impulsaron las ideas de la economía liberal en acuerdo y bajo presión del gobierno de Estados Unidos. El planteamiento se hizo desde la perspectiva de la teoría económica de la oferta con la paradoja de que se instalaba en un sistema político que se sustentaba en un partido de Estado. La economía se fundó en el dominio político de las instituciones para hacer posible el desarrollo de un modelo de economía globalizado, pero fuertemente dependiente de una economía de mayor peso específico y con un alto desarrollo financiero y tecnológico. Para la instrumentación del nuevo modelo se aprovechó la estructura política criticada y supuestamente anquilosada para promover e implantar las ideas de la modernización económica en la línea sugerida por las propuestas que provenían de los liberales en los Estados Unidos. En apartados más adelante se describirá el proceso político mexicano que llevó al poder al grupo de los técnicos, desplazó a los desarrollistas y derrotó en las elecciones de 1988 a los de la Corriente Crítica que se presentó con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas postulado por el Frente Democrático Nacional (FDN).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue un partido de Estado funcional al propósito de implantación de estas nuevas ideas y se utilizó para desarrollar una profunda reforma a la administración pública y a la estructura productiva *ad hoc* acorde con las políticas neoliberales que sustituyeron las ideas de la Revolución Mexicana que se aplicaron a partir de la aceptación de la Carta de Intención de 1983 y se profundizaron con la firma del TLCAN. Esta política ha sido rigurosamente instrumentada sobre el fundamento ortodoxo de la economía monetarista de mercado. Así, los principios de la teoría se sustentaron en el avance de la política, construyendo nuevas instituciones en el Estado y adaptando, minimizando o desapareciendo las del régimen anterior.

Las ideas de aquel discurso de William Brock ante el Senado estadounidense en 1981, en el que trazó la estrategia de comercio de Estados Unidos, se pueden ubicar plenamente establecidas en instituciones de la sociedad del México actual. Esta nueva concepción está sustentada en una transformación tecnológica y en el ajuste de la producción. La organización de la producción y del mercado financiero con base en las tecnologías de la información y de las comunicaciones han incrementado los niveles de productividad que obliga la construcción de redes de vinculación y coordinación de alto nivel competitivo entre las empresas.

Por otro lado, las reformas estructurales afectaron la composición social, el mercado laboral y el incremento de la pobreza dieron lugar a nuevos fenómenos sociales que alteraron el esquema social definido por los principios de la revolución social de principios del siglo XX. El gobierno instrumentó una política social para afrontar las consecuencias resultantes en una gran pobreza y desigualdad, por ello el gasto social en el presupuesto federal creció notablemente. Los cambios en la organización del gobierno,

en la estructura productiva y de manera muy importante en el sector financiero fueron sustantivos. En el siguiente apartado se verán con detalle las tres etapas del proceso de instauración de la política neoliberal en México.

1.3 Etapas de instauración del neoliberalismo: 1978-1993, 1994-2002 y 2003-2010

Como dijimos antes, a fines de la década de 1970 se procesó en México el comienzo del cambio de modelo económico que desplazó a la economía basada en la intervención del gobierno en actividades productivas y en la promoción de la economía mixta con inversión nacional cuya meta era lograr “el bienestar social y la justicia social” con el propósito de mejorar la distribución de la riqueza. El establecimiento del nuevo modelo económico y social transformó y sustituyó las tareas que el gobierno realizaba hasta esos momentos al mismo tiempo que creó y fortaleció nuevas instituciones que serían fundamentales para lograr la funcionalidad de las ideas liberales en la sociedad. La transformación ha sido gradual, es un proceso largo y complejo que tiene diversos ámbitos y espacios de modificación económica e institucional. Dichos cambios han ocurrido algunas veces en varios ámbitos de forma simultánea, pero también ha sucedido que en algunas áreas se ha ido con mayor premura y en otros con mayores dificultades políticas.⁸¹

La transformación que dio lugar a las reformas estructurales fue un largo proceso de más de tres décadas en todo el mundo⁸² que permitió instalar la política económica que sostiene la idea de que la libertad de mercado es la mejor forma de asignación de recursos en la economía.⁸³ Una de las bases filosóficas predominantes de esta corriente de pensamiento es la atención y presencia del individuo en libertad. Por ello, la empresa es el núcleo esencial de la sociedad que transforma la idea del gobierno y de las instituciones estatales. Cuarenta años después de iniciada esta etapa de modernización con los cambios a la estrategia del Fondo Monetario Internacional -ocurridos en 1976- podemos afirmar que las ideas del libre mercado en la economía son dominantes y ello ha tenido profundas consecuencias en la sociedad. En el contexto internacional, después de tres décadas de aplicación del modelo de globalización financiera, las consecuencias se expresaron en la recesión económica después de la crisis de 2007 que tuvo repercusiones económicas y políticas en todo el mundo y abrió una etapa de renegociación al interior de las naciones y entre las regiones económicas que se consolidarían como los nuevos polos mundiales.

⁸¹ Tello, 2015; Moreno y Ros, 2013; Ros, 2014 y 2015

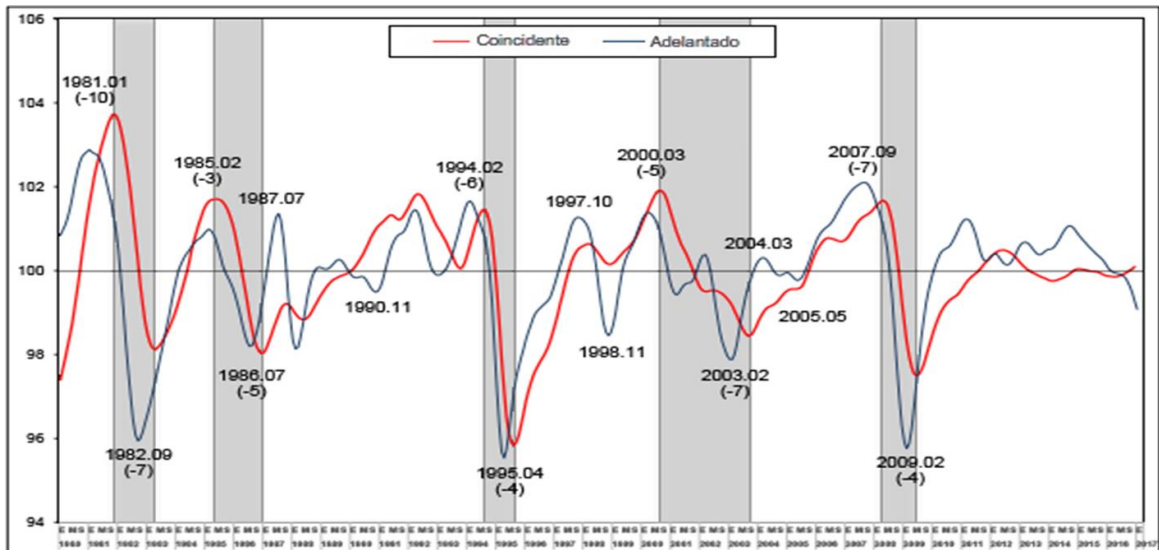
⁸² En la URSS desde 1988 ocurre la caída del bloque socialista con la ruptura de los países de Europa Oriental y algunas naciones de Asia involucradas. En China se inicia con la década de 1980 una transformación hacia una economía de mercado propia de la situación de la historia y evolución política de ese país. Un cambio inicial fue la transformación del sistema financiero y bancario que agilizó la modernización económica.

⁸³ Hayek, 1996 y 2008; Mises, 1942 y 1998.

Como dijimos antes, el proceso de transformación de la economía y de la sociedad en México -del esquema del desarrollo para el bienestar hacia el modelo con predominio del mercado- ocurrió en tres etapas que permitieron la adaptación al contexto internacional. La preponderancia política de quienes impulsaron desde décadas atrás la ideología y la práctica del neoliberalismo llevó a la aplicación del ajuste económico y de las reformas estructurales y abrió el camino a la transformación del Estado. Se crearon nuevas instituciones que soportaron y condujeron la economía y varios aspectos de la organización económica y social.

Con el propósito de hacer un primer nivel de análisis general de amplio espectro de la evolución del nuevo modelo de organización económica y social, se presentan dos gráficas del comportamiento de la economía desde 1976 hasta 2010. La primera muestra el comportamiento de los ciclos económicos, y nos permite ver los hitos de auge e inflexión en el período de estudio.⁸⁴ Para enriquecer este análisis, en la segunda gráfica se estudia la variación anual del Producto Interno Bruto.

Gráfica 1. 1. El ciclo y la modernización de la economía mexicana



Fuente: INEGI⁸⁵.

Los números sobre la gráfica (por ejemplo 1981.01) representan el año y el mes en que ocurrió el punto de giro en el Indicador Adelantado: pico o valle.

⁸⁴ La gráfica 1, que muestra el comportamiento de los ciclos económicos, fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) con los indicadores adelantado y coincidente del ciclo económico.

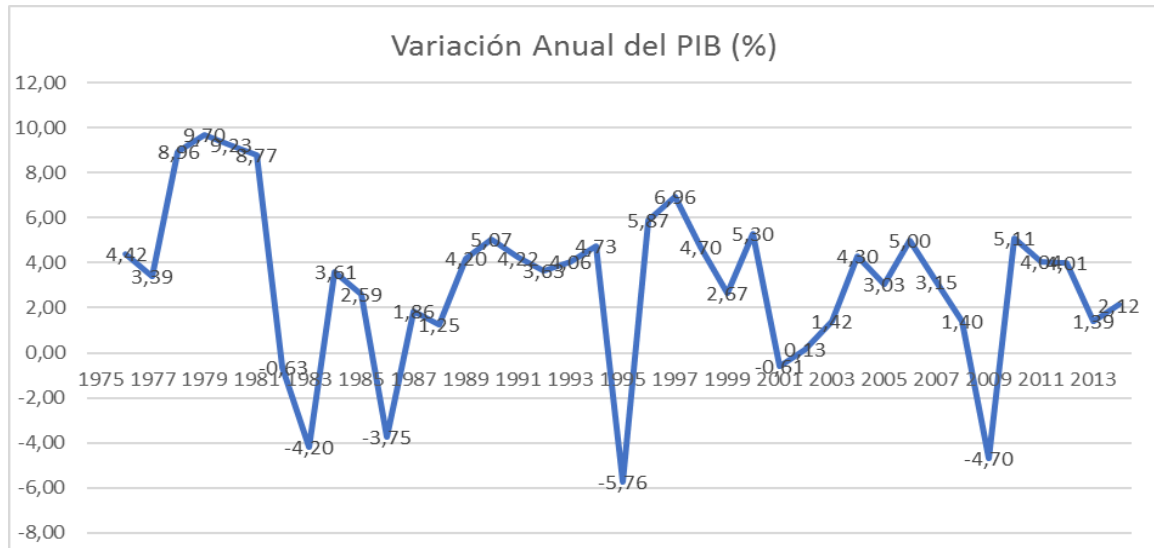
⁸⁵ La tendencia de largo plazo del Indicador Coincidente y del Adelantado está representada por la línea ubicada en 100.

Los números entre paréntesis indican el número de meses que determinado punto de giro del Indicador Adelantado antecede al punto de giro del Indicador Coincidente. Dichos números pueden cambiar a lo largo del tiempo.

Al hacer una revisión general de largo plazo, en ambas gráficas podemos identificar cinco momentos de crisis o valles en el ciclo, que influyeron en los cuatro momentos de auge, estos últimos nunca sostenidos por más de cuatro años, pero resultantes de medidas y condiciones que propiciaron el crecimiento. Por las disposiciones adoptadas en cada punto de crisis o auge podemos ubicar las consecuencias y a veces a los personajes que las promovieron. El contraste final lo haremos con los resultados de dos aspectos relacionados con el comportamiento de los datos de crecimiento de la economía, la distribución del ingreso y el comportamiento de los indicadores de pobreza.

A partir de ambas gráficas identificamos tres grandes etapas en el establecimiento del neoliberalismo en México. La primera ocurre desde 1978 hasta 1993 y la llamaremos de ajuste, esta consiste en la preparación o acondicionamiento para integrar las nuevas disposiciones. La segunda etapa inicia en 1994 con la firma del TLCAN y concluye con la crisis de 2001 a 2003, a este periodo le llamaremos de consolidación. Finalmente, la tercera etapa, que llamaremos apogeo “hacia la recesión”, inicia en 2003 y concluye con el inicio de la recesión de 2008 a 2010.

Gráfica 1. 3. Etapas y crisis en México, 1975-2014



Auge y crisis de deuda petrolera.	y Ajuste PIRE y PAC	Ajuste, PSE y auge de los tesobonos	Auge y crisis TLCAN, auge petrolero	Crisis hipotecaria y recesión
-----------------------------------	---------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------

Fuente: Estadísticas históricas del Banco de México.

a) Etapa de adecuación y aplicación del shock económico, 1978 a 1993

Esta primera etapa se analiza en dos partes, la que se refiere a los años que transcurrieron de 1978 a 1982 en la que culminó la etapa del desarrollo estabilizador con la ruptura de las condiciones sobre las cuales operó desde 1954 y la segunda, que ocurrió desde la solución de la crisis de 1982, con las elecciones presidenciales y la nacionalización de la banca y terminó en 1993 con la adecuación de las bases para la operación del TLCAN.

La primera etapa abarca los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo, se trata de un periodo de confrontación contra el gobierno de algunos empresarios que habían estado más vinculados a los corporativos extranjeros y que habían manifestado su oposición en el movimiento de “México por la libertad”. Es preciso señalar que los empresarios no son un grupo monolítico, por el contrario, son diversos por sus ideas, pero también por su actividad, tamaño e influencia en el mercado. En esta época todavía prevalecían y pesaban las consecuencias del movimiento estudiantil de 1968, que podríamos calificar como el primer movimiento liberal en México, que cuestionó con fuerza y apoyo popular al autoritarismo, la falta de libertad y de oportunidades claras para los jóvenes. En este ambiente, el gobierno promovió abiertamente la idea de la distribución de la riqueza, con el lema del “Desarrollo compartido” y se conformó la reforma política que pretendía dar espacio a los partidos políticos minoritarios. Fue un periodo de auge después de la devaluación de 1976 y hasta el repunte económico de 1982 en el que ocurrieron los descubrimientos de los pozos petroleros, pero también estuvo caracterizado por las crisis resultado de las variaciones de los precios del crudo, altas tasas de inflación y la transformación del sistema financiero mundial. Las condiciones en las que se conducía y reglamentaba el financiamiento para el desarrollo, sustentadas en los acuerdos de Bretton Woods, circunstancia que cambió en 1978.⁸⁶

En 1978 el gobierno mexicano se sobrepuso a la crisis -sin considerar que las reglas cambiaron- con el anuncio de la explotación de los pozos petroleros recién descubiertos y a través el endeudamiento con la banca internacional comercial que ofreció apoyo financiero con bajos costos, pero tasas variables y plazos cortos. Esta situación dio lugar a un fuerte ingreso de divisas producto de la exportación petrolera. Con ello se acentuó el modelo de inversión pública y continuó creciendo la participación del sector público en la actividad económica⁸⁷. En la política monetaria se mantuvo desde 1954 hasta 1976 el tipo de cambio fijo y el impulso del ahorro interno, lo que generó una sobrevaluación del peso. Cuando aparecieron los problemas de captación de divisas por el deterioro de los precios internacionales, esta política no se pudo sostener y a finales de 1976 se devaluó la moneda y se estableció el tipo de cambio variable.⁸⁸ Por su parte, el

⁸⁶ Romero et al, 2012; Moreno y Ros, 2013.

⁸⁷ Silva Herzog, 2010.

⁸⁸ Cárdenas, 2015; Tello, 2000.

comercio internacional se caracterizaba por una alta protección y se abría el espacio a la inversión extranjera para el mercado interno.

Los principales problemas económicos que enfrentó el gobierno a partir de 1977 fueron el endeudamiento, con alzas en los términos del servicio de la deuda, y la presión de los empresarios contra la reforma fiscal. La situación se sobrellevó hasta que las tasas de interés del mercado financiero fueron inaccesibles con una deuda pública y privada creciente. Otra fuente de presión fue la fuga de capitales en momentos de crisis y la desconfianza política por la confrontación al interior del gobierno y de este con empresarios y con sectores sociales. El punto de quiebre lo representan la expropiación bancaria en septiembre de 1982, el acenso al poder del grupo cercano a los empresarios liberales y la negociación de la crisis de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 1982. Esta relación entre los resultados de la economía y la discusión política que confronta proyectos de nación solo es contemplada por algunos autores, esto es porque se privilegia el análisis económico y no se le da relevancia a la confrontación ideológica de proyectos a seguir que estaba detrás de los debates y acciones de política que desembocaron en conflictos.⁸⁹ Algunos historiadores económicos⁹⁰ no relacionan la problemática económica con la política y mucho menos con el contexto internacional. Por su parte, los historiadores de la política o las memorias de los protagonistas no vinculan los cambios en la economía con la presencia en el poder de una corriente ideológica diferente a la que había gobernado antes de 1983.⁹¹ Cuando la crisis estalló, a mediados de 1982, estaba lista la sucesión presidencial que abrió el camino al ajuste económico e inicio del cambio. La estructura y formas de decisión de la política priista habrían decidido el cambio de rumbo hacia una sociedad neoliberal.

La negociación de la deuda y la transformación institucional que van juntas tuvieron pues el siguiente devenir: el detonador inició en 1978 y explotó en agosto-diciembre de 1982. La sucesión presidencial de 1982 da lugar a la primera etapa de adecuación para el cambio y da lugar a lo ocurrido de enero de 1983 a 1993.⁹²

a.1) La resistencia de México al cambio global de la política económica, 1978-1982

En el lapso entre 1971 y 1979 México tuvo un periodo en el que el estado interventor se fortaleció, incluso el gobierno de entonces nombró a su estrategia, primero “Desarrollo compartido” y luego “Alianza para la producción”. Ello a pesar de tener restricciones de inversión por diferencias y presiones de los empresarios quienes insistían en los planteamientos neoliberales de reducir el tamaño del gobierno y bajar la carga fiscal a la empresa. Paradójicamente, las condiciones de auge del mercado petrolero, así como la situación geográfica estratégica permitieron que el gobierno se montara en un proyecto

⁸⁹ Cordera y Tello, 1996.

⁹⁰ Cárdenas, 2015; Solís, 2000; Moreno y Ros, 2013.

⁹¹ Castañeda, 1999.

⁹² Cárdenas, 2015; Moreno y Ros, 2010; Tello, 2011.

de desarrollo que fue apoyado por un sector de los empresarios, pero con el soporte de las empresas paraestatales, lo que limitó toda injerencia del capital financiero internacional. La disposición de excedentes del petróleo le permitió al gobierno contar con garantías suficientes para disponer de financiamiento externo, en ese momento con bajas tasas de interés. Los bancos comerciales europeos y norteamericanos prestaron sin límite y sin una garantía adecuada a todos los países en desarrollo. México no fue la excepción, por ello su gobierno incrementó la deuda pública y ofreció ser garante para el endeudamiento de grandes empresas estatales, mixtas e incluso de empresas y corporativos privados.

En esta etapa entre 1978 y 1983, mientras en el G7 se implementaban los nuevos términos de operación del mercado del dinero y aplicación del financiamiento del desarrollo, México continuó aplicando una política económica desarrollista en la que el Estado tenía una fuerte presencia. El gobierno mexicano concentró sus esfuerzos en impulsar el desarrollo procurando facilitar recursos petroleros refinados y derivados petroquímicos a la industria. Durante los años 1976 a 1979 la inversión pública se concentró en las industrias petrolera y petroquímica, pero también en el desarrollo de infraestructura y en el subsidio de bienes de consumo para contener los salarios y de esa manera estabilizar la economía con la transferencia de valor del sector primario al industrial ofreciendo ampliar los márgenes de beneficio de los empresarios. La inversión privada se concentró en el sector servicios en hacer crecer y concentrar la banca comercial y en el turismo. La manufactura nacional quedó al margen, se inició la instalación de algunas maquiladoras, pero aun así se requirió de mayores importaciones de bienes de consumo. Por primera vez las empresas privadas contrataron deuda con el exterior con respaldo del gobierno, pero se excedieron por tener una expectativa de mayor crecimiento. Esta estrategia del gobierno creó un contexto económico ideal del que surgió la crisis.⁹³

Sin embargo, el deterioro de los precios de las materias primas y el incremento de los precios de la tecnología y bienes de producción a la par de la escasez y encarecimiento del financiamiento llevaron a la crisis de 1976. El déficit en la balanza de pagos subió de 2.4% del PIB en 1972 al 5.3% del PIB en 1981 y la presión de la fuga de capitales que dejó las reservas del Banco de México sin capacidad de respaldar el tipo de cambio, obligó a devaluar la moneda después de 22 años de estabilidad cambiaria. Entre 1970 y 1975 la inflación se acumuló en 76.4% con un tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar, por lo que el peso se habría sobrevaluado en 50.57% en esos 5 años.⁹⁴ A ello se sumó que en un periodo de cinco años entre 1976 y 1981 se incrementaron las tasas de interés del 4.5% al 24%, producto de la política monetaria estadounidense que fue en exceso restrictiva. Este nuevo escenario llevó al incremento de los compromisos de la deuda mexicana en su mayoría pública, pero una alta porción de deuda privada fue

⁹³ De los autores consultados Cárdenas, 2015; Solís, 2000; Ros y Moreno-Brid, 2013 y Ros, 2015; no dan elementos para explicar la crisis, solo la describen. La política de inversiones y la relación con los industriales no se hizo sobre bases para el desarrollo nacional.

⁹⁴ Cárdenas, 2015, p. 622.

asumida por el gobierno en 1983. Hacia 1982 se acumuló un monto de 58.8 mil millones de dólares en deuda pública para 1984 ésta ascendió a 91.5 mil millones de dólares, aquí se incluye ya el reconocimiento de la deuda privada que no pudieron pagar las empresas.

La intervención del FMI en 1976 y la adaptación a las nuevas circunstancias permitieron enfrentar la caída de exportaciones temporalmente. El principal resultado de la negociación con el FMI fue la aceptación del uso de los recursos petroleros como soporte de las finanzas públicas, cuya exportación había comenzado desde 1975. En el memorándum de entendimiento con el FMI de 1976, ratificado por el recién nombrado presidente López Portillo en enero de 1977, tácitamente se aceptó que el petróleo se usara como garantía de la deuda que se contratara a partir de entonces, en un momento en que los precios del crudo iban al alza.⁹⁵ La presión política para la firma de este entendimiento con el FMI fue anticipado por la fuga de parte de capitales de los principales inversionistas a lo largo de ese año, la cancelación de inversiones y el ocultamiento de mercancías que provocaron escasez de varios productos básicos. Los grupos empresariales ligados a intereses extranjeros fueron los principales protagonistas de esta presión, al grado de que con su presencia crítica influyeron en la designación del candidato a la presidencia. Carlos Tello Macías -quien ocupó la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976- relata el comportamiento de los empresarios y cita sus expresiones en contra de la política económica instrumentada.⁹⁶ Los acercamientos del presidente López Portillo con los empresarios dejan ver cierto acuerdo para aplicar las reformas sugeridas por el FMI, lo que quedó confirmado con la designación de Julio Rodolfo Moctezuma en la Secretaría de Hacienda. Este personaje promovió estrechar relaciones con el FMI, hasta que después de la confrontación con Carlos Tello, ambos dejaron sus respectivos puestos por disposición presidencial.

El memorando de entendimiento con el FMI⁹⁷ firmado en 1976 estableció algunos criterios de análisis y emitió recomendaciones acerca de la política económica por aplicar. Se incluía la aceptación de operar las finanzas públicas con un déficit reducido, el compromiso de sanear el presupuesto, así como la primera referencia a un tipo de cambio flotante en muchos años. La recomendación más relevante era la de utilizar las ganancias de la exportación de petróleo para soportar las finanzas públicas ante el deterioro de los precios de los productos primarios y de los términos de intercambio en general. Cuando se negoció este acuerdo, aún no se había publicado la información acerca de la disposición de los nuevos yacimientos petroleros.

⁹⁵ Memorando de entendimiento México-FMI, octubre de 1976, firmado por el Secretario de Hacienda Mario Ramón Beteta y el Director General del banco de México, Ernesto Fernández Hurtado.

⁹⁶ Tello, 2011, pp. 506-519.

⁹⁷ Memorando de entendimiento para la obtención del crédito de facilidad ampliada firmado en agosto de 1976. Negociado por el gobierno presidido por Luis Echeverría en el último semestre de su gestión. En este acuerdo se aceptó la primera devaluación después de 22 años de tipo de cambio fijo, de 12.50 por dólar.

Esta información se hizo pública en el primer acto del nuevo presidente José López Portillo, en diciembre de 1976.⁹⁸ Más adelante, por los resultados de la explotación y exportación de petróleo crudo, se logró pagar el adeudo con el Fondo Monetario antes de tiempo.⁹⁹ Aunque también se incrementó de nuevo la deuda pública en 1978. Por otra parte, con la certeza de que se mantendrían los precios altos del petróleo por más años se facilitó el endeudamiento directo de empresas con bancos internacionales, el gobierno respaldó esas deudas y ofreció como garantía recursos públicos. La deuda de las empresas, que en 1982 ascendió a 22.5 mil millones de dólares, se reconoció después de la expropiación bancaria como deuda pública, cuestión que complicó la crisis de la deuda; en este paquete también se integró la deuda generada por los bancos que se expropiaron y la deuda del propio gobierno. El cuadro 1 muestra que el monto total de la deuda pública hacia 1982 ascendió a 91.5 mil millones de dólares, lo que influyó en el déficit financiero del gobierno en los siguientes 10 años.

Cuadro 1.3. Saldo de la Deuda externa de México 1977-1981
(Millones de dólares)

	Total	Pública	Privada	Bancaria	Banco de México
1977	30,912	22,912	6,800	—	1,200
1978	34,644	26,264	7,200	--	1,200
1979	40,257	29,757	10,500	--	--
1980	50,713	33,813	16,900	--	--
1981	74,861	52,961	21,900	--	--
1982	91,552	58,874	23,907	8,531	240

Fuente: Gurría, Política, citado por Tello 2011, p. 573.

Cuando se leen los compromisos que México firmó en el memorado de entendimiento con el FMI de 1976 aparecen los primeros atisbos de los términos del programa de ajuste que condicionaron los préstamos durante la crisis de 1982. Son los mismos que ya mencionamos: el financiamiento del gasto con fuentes de recursos naturales (petróleo), el inicio de la apertura comercial, la reducción del gasto del gobierno, la desregulación, la cancelación de subsidios y la privatización de empresas públicas. Estos principios eran ajenos a la política económica aplicada hasta entonces y contenida en la retórica del partido de Estado en el poder (PRI). No obstante, con la fuerza del financiamiento del petróleo pronto se resolvió el compromiso de pago y el contenido de

⁹⁸ Se supone que la información estaba disponible, ya conocían de los yacimientos, pero se mantenía en secreto porque era parte del texto de los compromisos con el FMI.

⁹⁹ Un dato interesante es que en el memo con el Fondo estaba el compromiso de la apertura, pero más adelante, una vez cubierto el compromiso económico, el gobierno deniega la posibilidad de ingreso al GATT, con argumentos de protección nacionalista.

los acuerdos no trascendió, salvo en los círculos cercanos al presidente donde estaba la polémica y la lucha por la sucesión presidencial.

Posteriormente, estalló la crisis de 1981-82 que tuvo su origen en la caída de los precios del crudo desde finales de 1980 con un proceso de inversión vulnerable ante la crisis, pero también fue provocada por la inflación en la economía estadounidense y la elevación extraordinaria de las tasas de interés¹⁰⁰ aplicada de 1979 a 1985 por parte de la Reserva Federal.¹⁰¹ Los precios del petróleo subieron de 5.20 hasta 12 dólares por barril entre 1974 y 1978. En 1979 ocurrió el segundo shock petrolero que fue impulsado por la Guerra Irán-Iraq, y elevó el precio del crudo de 13 dólares por barril en 1978 a 17 dólares en junio de 1979, y a más de 34 dólares en mayo de 1981. En 1982 los precios bajaron a 11 dólares por barril y con ello los ingresos que de ahí provenían se redujeron en gran medida.

En México la producción y las exportaciones de crudo subieron notablemente, como también los ingresos petroleros, recursos que fueron sustantivos para el soporte de las finanzas públicas para garantizar el pago de la deuda y el incremento de la deuda. Se confiaba que los precios del petróleo seguirían creciendo o al menos permanecerían estables, cuestión que no ocurrió como muestra el cuadro 2 ya que se registró una baja de ingresos en 1983 aun cuando creció la exportación.

Cuadro 1. 4. Producción de petróleo crudo en México (Millones de barriles por día)

Indicador	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Producción	0.81	0.90	1.09	1.33	1.62	1.94	2.31	2.75	2.87
Exportación	0.034	0.034	0.073	0.133	0.194	0.303	0.401	0.545	0.561
Ingresos US	434.9	543.5	987.6	1,773.6	3,764.6	9,449.3	13,297.2	15,615.8	14,821.2

Fuente: elaboración propia con datos de Petróleos Mexicanos, Anuario estadístico años citados, INEGI Estadísticas históricas.

México enfrentó problemas en su economía por el incremento de las obligaciones y la reducción de ingresos en divisas. En ese contexto hubo una fuga de capitales, se devaluó el peso y se anunció la cancelación del pago de compromisos en agosto de 1982.

¹⁰⁰ La contratación de la deuda de 1974 a 1979, con tasas flotantes de mercado, llevó al país a una situación que no se había previsto, mucha deuda a tasa flotante. De pronto las tasas de interés subieron del 5.8% al 24% en cuatro años después de noviembre de 1979, cuando Paul Volcker ocupó la Reserva Federal. Él mismo había sido la cabeza de los EUA en las negociaciones financieras en el seno del FMI los últimos seis años entre 1973 a 1979, en cuanto llegó a la FED dispuso el alza para recuperar la fuerte inflación en la economía de los EUA.

¹⁰¹ Paul Volcker ocupó la Presidencia de la Reserva Federal de Estados Unidos, después de haber ocupado un papel protagónico en las negociaciones financieras que concluyeron en la segunda enmienda a la Carta del FMI en 1978.

En este contexto se dio la decisión presidencial de expropiar la banca comercial y decretar el control generalizado de cambios. El grupo que fue electo en julio de 1982, encabezado por Miguel de la Madrid, desde un principio estuvo de acuerdo con las reformas sugeridas, y condujo, con una más clara disposición, la aplicación de las recomendaciones del FMI.

a.2) El cambio de modelo mexicano, 1983-1993. La integración de México al nuevo esquema de globalización financiera y apertura económica

En enero de 1983 inició la aplicación de un modelo de mercado con la primera versión de las reformas estructurales parte del programa de ajuste que ya se había aplicado en Chile y se iniciaba en otros países. En la circunstancia crítica que vivía el país de falta de divisas para importar incluso bienes esenciales, un déficit fiscal importante y falta de ingresos en divisas, el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog logró negociar la firma de una carta de intención que garantizaba un crédito ampliado por 4.5 mil millones de dólares para el período enero de 1983 a diciembre de 1985.

En estas negociaciones, a diferencia de las de 1976, se firmó la primera Carta de Intención del Gobierno con el FMI en el nuevo esquema que se instrumentó a partir de la enmienda a los estatutos del Fondo. En esta carta se estableció por primera vez la autorización del financiamiento que otorgarían una asociación de bancos comerciales por 4.5 mil millones de dólares condicionados al compromiso de aplicar una política económica de restricción de la presencia del Estado en la economía de estabilidad macroeconómica y de apertura económica. Este acuerdo entre el gobierno mexicano y el FMI estableció el plan para la recuperación, ya que le permitió al país disponer de los recursos para salir de la crisis¹⁰² a cambio del compromiso de aplicar el programa de ajuste. A lo largo de la década de 1980, las negociaciones de México (que marcaron el camino para otros países en desarrollo) tuvieron un carácter claramente evolutivo en cada paso se fue avanzando con gran dificultad sobre la etapa anterior.

En el proceso de sucesión presidencial de 1982, además de consolidarse una corriente política cercana al liberalismo también cambió la lógica del poder presidencial, que se movía antes como “el fiel de la balanza”, en palabras de López Portillo. En México, las definiciones sustantivas se realizaban en la práctica política en el marco de los procesos de sucesión al término de cada sexenio con la elección de la persona que ocuparía la presidencia de la república, la cual representaría la posición dominante en el siguiente periodo. Una vez designado el sucesor, el presidente reintegraba el aparato de gobierno con la participación de los representantes de las fuerzas participantes del escenario político. En 1982 al término del período presidencial de José López Portillo, la

¹⁰² Esta fue la nueva condición del FMI, el organismo aprobó y supervisó la aplicación del programa de recuperación; la banca privada era la que prestaba los recursos. Es la inauguración de acreedores privados de la deuda pública mexicana.

elección de Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia¹⁰³ y las nuevas condiciones económicas internacionales fueron el contexto en el que se desarrolló el proceso de ajuste económico. Miguel de la Madrid, abogado de orientación liberal, años atrás fue cercano colaborador en el grupo de Antonio Ortiz Mena (secretario de Hacienda en los años 1958-1970), quién en 1970 fue desplazado en la designación presidencial por Luis Echeverría Álvarez.

De la Madrid fue también un profesional cercano al grupo de los grandes empresarios y llegó a la presidencia por una decisión política de José López Portillo. No existe evidencia de que hubiese un acuerdo con la cúpula empresarial, pero es evidente que hubo pleno acuerdo de este sector. La designación de De la Madrid como candidato presidencial definió la orientación del proyecto a desarrollar que fue contrario al promovido por Echeverría y al del inicio del sexenio de López Portillo, de crecimiento con distribución de riqueza.

Para la designación de su gabinete, el presidente entrante Miguel de la Madrid designó también a representantes de las diversas corrientes al interior del partido de Estado (PRI), pero en el “gabinete económico” en el que participaban Jesús Silva Herzog, Gustavo Petriccioli Iturbide, Carlos Salinas de Gortari, Arsenio Farell Cubillas y Miguel Mancera Aguayo, todos eran partícipes en mayor o menor sentido de la corriente neoliberal, formados en el ITAM y en la UNAM con posgrados en Yale, MIT y Harvard.

En 1985, cinco años después de haber declinado formalmente el ingreso al GATT y sin mucho debate de por medio, Miguel de la Madrid promovió la adhesión de México a dicho acuerdo. En 1986 el país ingresó al GATT, con una reducción de aranceles sin precedente que aceleró la transición al mundo del libre comercio. Esta fue una condición necesaria parte de los acuerdos con el FMI en 1982-83 para llegar posteriormente a la firma del tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos.

Un aspecto que ocurrió paralelamente con la aplicación del programa de ajuste resultante de la Carta de Intención fue la puesta en marcha de las acciones posteriores a la expropiación bancaria como parte de la modernización del sistema. El ingreso al GATT, el ajuste al presupuesto federal y la desregulación económica corren al mismo tiempo con la expropiación y posterior modernización bancaria. Así se construyeron las condiciones para poder acceder más adelante a la firma del TLCAN.

Antes de las elecciones presidenciales de 1988 hubo una ruptura al interior del PRI, lo que provocó la salida del grupo de la Corriente Crítica, liderado por Cuauhtémoc Cárdenas. Este último fue postulado como candidato a la presidencia por el Frente Democrático Nacional y contendió en las elecciones presidenciales. El presidente electo en 1988, Carlos Salinas de Gortari (cuya elección quedó en duda por los resultados

¹⁰³ Miguel de la Madrid Hurtado fue postulado por el PRI como candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos en las elecciones de 1982, específicamente el viernes 25 de septiembre de 1981. A partir de ese momento se agudizaron las acciones cometidas por funcionarios federales que condujeron a la crisis de 1982. En marzo de 1982 ocurrió el cambio de funcionarios en Hacienda y el Banco de México, Jesús Silva Herzog y Miguel Mancera, condujeron la economía hacia el escenario de la crisis.

electorales) mantuvo en su gabinete económico a economistas de una sola corriente política e ideológica encabezados por Pedro Aspe en la Secretaría de Hacienda, Miguel Mancera en el Banco de México y Jaime Serra Puche en Comercio. Los primeros eran egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)¹⁰⁴ y el último de Stanford. Con estas acciones de poder, el nuevo presidente se sobrepuso a la expresión de las fuerzas políticas enfrentadas en el partido político.

Los resultados económicos del sexenio 1982-1988 no fueron favorables, hubo inflación galopante que llegó al 167% en 1987, el crecimiento económico fue reducido, el poder adquisitivo de los ingresos de la población se redujo drásticamente y la deuda creció por la integración de la deuda privada a la pública y por los apoyos del FMI. Ante el escenario adverso de las elecciones de 1988 se implementaron medidas de intervención con subsidios y contención de salarios e incremento de precios de bienes públicos. A lo largo de este periodo se tuvo un promedio porcentual de 0.3 de incremento y hacia el final del sexenio concluye con una caída de 3.67%. En los siguientes años se logró un incremento promedio de 4.3% que se detuvo en 1995 cuando ocurrió la peor caída del producto en la historia nacional con un crecimiento negativo de -5.76%, pero con una inflación estable.

Calificamos a la década 1983 a 1993 como adaptación del cambio y se puede caracterizar por la radicalización en la preparación de las condiciones de la integración regional al TLCAN en tres ámbitos: el papel del Estado y lo fiscal, la apertura comercial y financiera, la estructura financiera y la política monetaria. En esta década los gobiernos de Inglaterra y de los Estados Unidos con fuerte apoyo del capital financiero promovieron lo que se conoció como la gran crisis de la deuda en el mundo del sistema financiero occidental y dio inicio la llamada década pérdida en 1980 por la imposición del condicionamiento de las nuevas reglas del mercado financiero.

Esta etapa tiene un matiz político, ya que en ella toman el poder los impulsores del nuevo modelo: Miguel de la Madrid, primero como candidato y después como presidente del país; Jesús Silva Herzog en la Secretaría de Hacienda; Miguel Mancera en el Banco de México; y Carlos Salinas, primero como secretario de Programación y Presupuesto y posteriormente como presidente de la República.

En 1983 comenzó la aplicación del ajuste de “shock” que implicó el cambio en las atribuciones del gobierno con la reducción del gasto público para buscar alcanzar el déficit más bajo posible en un escenario de demanda de inversión y aumento de salarios. Ante la idea de la reducción de la presencia del gobierno de la actividad de mercado se anunció el retiro de subsidios y la venta de las empresas del Estado; se determinó el ingreso al GATT para cumplir con la apertura comercial de amplio espectro en la reducción de aranceles continuó la renegociación de la deuda con el FMI y el sector financiero internacional y se estableció el compromiso de pagar puntualmente los

¹⁰⁴ El ITAM es la institución educativa que forma a los cuadros profesionales, primero economistas y después de otras profesiones necesarias para la función pública. Romero, 2016.

compromisos de la deuda.¹⁰⁵ Los secretarios de Hacienda Jesús Silva Herzog (1982-1986), Gustavo Petriccioli Iturbide (1986-1988) y Pedro Aspe Armella (1988 a 1994), todos ellos de formación ortodoxa, ejecutaron consistentemente las reformas en el sector financiero, el ajuste fiscal y la desregulación en el comercio exterior y de los precios que condujeron a un avance de las medidas liberales que llevaron a la firma del TLCAN en 1994.

En el periodo se presenta la crisis de 1987¹⁰⁶ que se resolvió con la adopción del Pacto de Solidaridad Económica y con el respaldo del Plan Baker (1986) que dio lugar a una recuperación parcial con baja de inflación e impulso a la inversión. Entre 1989 y 1993 se aplicó el Plan Brady, en el contexto de los planteamientos del Consenso de Washington (1990), que dieron pautas internacionales para la aplicación de la política económica en sus tres dimensiones. Cierra el periodo la negociación y firma del TLCAN entre 1992 y 1994.

a.3) La política, elemento sustantivo del cambio entre 1978 y 1993

El discurso político crítico en las coyunturas de las crisis de 1976 y de 1982 señalaba que el problema tenía su origen en una serie de errores en la conducción de la política económica. Reapareció la discusión sobre cuál era el mejor eje rector de la reorganización económico-social, el Estado o el mercado. El debate giró en torno a la vigencia y validez de las ideas de Keynes y de los poskeynesianos,¹⁰⁷ frente a la aparición del referente teórico neoliberal representado por la Escuela de Chicago y los austriacos con los postulados monetaristas de Milton Friedman y la concepción de Estado de Mises y Hayek.¹⁰⁸

A nivel internacional, la idea de la economía mixta fue dominante desde los años posteriores a la crisis de 1929 hasta la década de 1970. La vigencia del modelo del estado de bienestar que se consolida en la economía de la posguerra y terminó con la crisis económica que se presentó en los países industrializados entre 1970 y 1978. El esquema de la economía mixta propició la recuperación y el crecimiento, principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos, durante los dos tercios iniciales del siglo XX.

Finalmente, los resultados de la crisis que se identifican con la estanflación debilitaron a los partidos social demócratas por lo que perdieron influencia lo que condujo a los conservadores liberales a los triunfos políticos. Durante la crisis de la devaluación del dólar y del estancamiento con inflación, estos países atravesaron por un proceso de estancamiento económico, acompañado de altas tasas de inflación, lo que cuestionó la

¹⁰⁵ Carta de Intención del Gobierno Mexicano con el Fondo Monetario Internacional enero de 1983. Revista Comercio Exterior, México 1983. Política confirmada en el discurso de toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid y en el Programa Inmediato de Reordenación Económico por el decretado en 1983.

¹⁰⁶ Crisis que se inicia con un ajuste en la Bolsa de Wall Street el 7 de octubre y repercute en la Bolsa mexicana de Valores, muchos corredores y casas de bolsa no pudieron responder a la demanda en el proceso de ajuste y repercutió en el descubrimiento de varios fraudes y colocación de fondos sin respaldo.

¹⁰⁷ Solís, 1999; Ros, 2006.

¹⁰⁸ Aspe, 1993; Salinas, 2005; Guillen, 2005; Romero et al, 2012; Moreno y Ros, 2010.

vigencia de las ideas predominantes en torno a la participación del Estado en la economía. Este proceso se intensificó con el cambio del sistema financiero que se privatizó se hizo más concentrado y cada vez con mayor tecnología; las instituciones bancarias y financieras abrieron el esquema de inversión en cartera y la colocación de bonos y acciones en bolsa. La banca reclamó el mercado de las deudas soberanas nacionales que antes manejaban los organismos multilaterales.¹⁰⁹

Entre 1970 y 1981 México operó una política económica contraria a lo que ocurría en el sistema financiero global, caracterizado por el fortalecimiento del gobierno en el mercado. Se trataba de una economía mixta que fomentó una política de comercio internacional proteccionista y una política de salarios y precios que intentaba redistribuir la riqueza.

En tanto se contaba con recursos petroleros y créditos internacionales, se intentó el cambio hacia una economía más abierta con un proyecto nacionalista. El cambio de modelo económico en México significó un proceso complejo ya que estuvo ligado al contexto internacional que tuvo como referente las medidas que se impusieron en los países desarrollados para afrontar la crisis de estancamiento con inflación de los años setenta, en el marco de las negociaciones de la guerra del medio oriente¹¹⁰ la alteración del mercado petrolero y el desorden financiero internacional provocado por la crisis del dólar y el oro. Este escenario se reflejó en la política nacional.

En México el Plan Nacional de Desarrollo y la Alianza para la Producción promovidos por el gobierno de López Portillo (1976-1982), permitieron alcanzar un crecimiento anual del PIB per cápita de 3.3%. La fuerza de la economía estatal era evidente. No obstante, esto se hacía a contrapelo de las recomendaciones de política económica acordada por el grupo dominante en el FMI y con la oposición declarada de los empresarios ligados al mercado y empresas de Estados Unidos. En marzo de 1980 se declinó el ingreso al GATT, debido a la fuerte expansión de la economía pública y privada en un ámbito de proteccionismo. Los ingresos petroleros crecientes y la disponibilidad de crédito externo permitieron una tasa de crecimiento económico excepcional, en 1980 fue del 9.2% y en 1981 del 8.8%, con una evidente alza de precios del 28%. No obstante, aún con el crecimiento surgieron los problemas de pobreza y se instrumentaron los programas asistenciales como aquellos destinados a atender la deficiencia alimentaria (SAM). Asimismo, se impulsó a un grupo de 240 empresas nacionales que pretendían conducir el crecimiento de una economía cada vez mejor integrada al mercado interno.¹¹¹

Como se señaló antes, fueron cuatro los elementos principales que dieron origen a la crisis de 1982: a) el creciente endeudamiento exterior, ya que entre 1977 y 1982 la deuda externa total subió de 31 mmd a 91.5 mmd; b) la política comercial con un alto nivel de aranceles y permisos de importación; c) la baja de los precios internacionales del

¹⁰⁹ Eichengreen, 2000, p. 206; Comín, 2012, p. 703.

¹¹⁰ En 1973 se reflejan en la guerra los acuerdos sobre el mercado financiero y del petróleo. Egipto recupera el Canal de Suez.

¹¹¹ López, 1988; Silva, Ibarra, Romero y Cárdenas, en Espinosa y Cárdenas, 2010.

petróleo de 32 a 28 dólares por barril de petróleo, en el mismo periodo señalado; d) el alza de las tasas de interés decretada por la Reserva Federal de Estados Unidos, entre 1978 y 1982 la tasa libor que se aplica a la deuda externa mexicana subió de 4% al 16.75%.

En este escenario, ante la inminente crisis, como se dijo antes, ocurrió una fuerte fuga de capitales promovida por los bancos que tenían injerencia en las principales empresas productivas. Dentro del gobierno, hubo una confrontación en torno a qué hacer, los miembros del gabinete presidencial no estaban coordinados políticamente, en tanto que el candidato presidencial designado -Miguel de la Madrid- tenía injerencia a través de dos puestos claves, Hacienda y Banco Central. Este conflicto propició un ambiente de desconfianza y de ataques al presidente. Así, a la crisis financiera se sumó una crisis política en la que se confrontaron dos proyectos de desarrollo. Esto ocurrió en el momento del cambio sexenal de presidente en México.¹¹²

El conflicto al interior del gabinete económico, los ataques por la política exterior¹¹³ y las decisiones contradictorias del presidente saliente López Portillo no solo desembocaron en una crisis política, sino que excluyeron del poder a los economistas que habían propiciado el crecimiento en un escenario global adverso. Miguel de la Madrid fue subsecretario de Hacienda, después secretario de Programación y Presupuesto y después, en octubre de 1981, fue designado candidato a la Presidencia de la República, acto que le aseguraba la presidencia por la dinámica y operación de la política en México. En estas tres posiciones políticas siempre fue obsecuente con el discurso del presidente López Portillo.

Lo notable es que, de la Madrid se pronunció intencionalmente en contra de las ideas de liberalización que después impulsó como presidente: mientras tanto este grupo promovió el exceso de gasto público contra las recomendaciones del secretario de Hacienda, pero en consonancia con los funcionarios que estaban en el proyecto estructuralista. Entre los miembros del equipo de la Secretaría de Programación y Presupuesto que él dejó para ir a la campaña, destacaban Carlos Salinas y Pedro Aspe,¹¹⁴ que después fueron los conductores del ajuste con fuertes recortes presupuestales sobre todo en inversión pública.

Al proyecto de liberalización se oponían David Ibarra, Romero Kolbeck, Andrés de Oteyza, García Sáenz y Carlos Tello, quienes proponían la disciplina fiscal, el recorte del gasto y la búsqueda de financiamiento para el propósito de promover el crecimiento, pero con un programa de desarrollo industrial. Un momento de decisión importante fue cuando el presidente designó como su sucesor a Miguel de la Madrid y meses, después aceptó la propuesta de una devaluación sin dar aviso al Secretario de Hacienda (Ibarra),

¹¹² Tello, 2011; Cárdenas, 2015; Rugarcía, 2010; López Portillo, 1988.

¹¹³ El gobierno mexicano tenía un papel importante en el proceso de paz de Nicaragua, propuso el grupo de Contadora para lograr la paz en Centroamérica, con estrecha comunicación con el gobierno de Cuba.

¹¹⁴ Ellos eran conocidos como los técnicos o tecnócratas. Habrían defendido antes el ingreso al GATT y la reducción del aparato productivo del gobierno. Romero, 2013.

en marzo de 1982 López Portillo designó a Jesús Silva Herzog Flores en la secretaría Hacienda y a Miguel Mancera en el Banco de México, ambos opositores al plan de desarrollo industrial, pero leales al candidato y no tanto al presidente.

Esto creó un vacío institucional que favoreció al grupo que más tarde promovió la política de shock y de ajuste económico. Los dos nuevos funcionarios tenían una clara orientación ortodoxa y eran proclives a la aplicación de las medidas propuestas por el FMI. En el debate al interior del gabinete se enfrentaron dos proyectos de desarrollo: recorte presupuestal o mayor emisión monetaria para el crecimiento; protección y permisos, contra apertura comercial; reducción de la inversión pública y del aparato económico contra fortalecimiento de las empresas públicas. En un momento crítico en junio de ese año el presidente promovió el sostenimiento de los precios de petróleo cuando en el mundo éstos caían. La señal emitida fue desorden en la conducción y un gabinete presidencial con aguda división interna.

Los secretarios de Hacienda y Banco de México seguían las disposiciones que, sin decirlo públicamente, eran parte del proyecto de Miguel de la Madrid. Por ello, desde julio de 1982 se inició la discusión con el FMI sobre el programa de ajuste, en tanto que Banco de México dejó fluir los capitales al exterior. Con ello se complicaron las expectativas económicas, pues después de cinco años de crecimiento con inflación, propia de un proceso de expansión, y de ampliación del gasto público, las condiciones económicas internacionales cambiaron con el alza de las tasas de interés por parte de la FED y la baja de los precios del petróleo, lo que provocó la fuga de capitales de México. Los bancos acreedores exigieron el pago de la deuda de inmediato. La coyuntura fue ideal para la injerencia del FMI y la marcha atrás en el proyecto estructuralista de desarrollo.

El inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se dio en las condiciones de la crisis económica financiera antes descrita se complicó aún más con la decisión del presidente saliente José López Portillo, tomada el 1o de septiembre de 1982, de expropiar todos los bancos nacionales. En el contexto de la nacionalización bancaria, la respuesta a la crisis para la recuperación económica se construyó paradójicamente en el marco de las ideas de la ortodoxia económica que en el mundo se imponían. Las negociaciones con el FMI para obtener el apoyo para financiar la deuda externa obligaron a la instrumentación de las disposiciones de la economía de mercado con un ajuste económico sin precedentes.

En este orden de ideas, las exportaciones tomaron un carácter sustantivo como se había planteado años atrás, lo que cambió fue el tipo de empresas que promovieron el comercio exterior y la propiedad de estas que pasaron después de aplicadas las reformas de ser mixtas con participación estatal a empresas privadas. Se inició entonces la privatización de las empresas públicas y el soporte de la inversión extranjera para el financiamiento de la economía. La entrada del capital de empresas globales y estadounidenses fue de grandes dimensiones y el comercio exterior creció y poco a poco la economía mexicana se vinculó más al mercado de los Estados Unidos.¹¹⁵

¹¹⁵ Romero et al, 2012; Rugarcía y Cárdenas, 2012, 2015; Moreno y Ros, 2011.

Cuando el presidente López Portillo decidió la nacionalización de los bancos comerciales y un estricto control de cambios designó al autor de la propuesta Carlos Tello Macías en el Banco de México mientras que Jesús Silva Herzog continuó en Hacienda y preparó la Carta de Intención con el FMI que se firmó en enero de 1983. Sobre este tema existen muchas preguntas que ni siquiera se han planteado, se dice que el presidente enloqueció y decidió confrontarse con los banqueros al acusarlos de la fuga de capitales, este grupo de banqueros habrían sido el soporte financiero del desarrollo desde hacía varias décadas. La situación se complicó cuando poco antes se tomó la decisión de un incremento salarial, en la Carta de Intención se señaló que “en este período, se otorgó un aumento salarios del 30%, 20% y 10% de acuerdo con el nivel salarial; este incremento diferencial buscó proteger en mayor medida el poder adquisitivo de los trabajadores sujetos a menores ingresos”. Esta decisión hizo que las medidas de control monetario para resolver la crisis no sirvieran para nada, según declaró Silva Herzog,¹¹⁶ además que no fueron de consenso y mucho menos consultadas con él, secretario de Hacienda en ese momento.

El secretario Silva Herzog negoció en Washington y en Nueva York el plan de ajuste contenido en la primera carta de intención que México firmó en la historia del FMI¹¹⁷ con la aceptación de un programa de ajuste radical, parte ya de la nueva fase del FMI. En la carta de intención se justificó la necesidad del control de cambios y de la nacionalización de los bancos.¹¹⁸ Aunque el presidente de la Madrid se expresó públicamente en contra de la nacionalización cuando tuvo íntegramente el poder nunca hizo nada por restituir a los banqueros sus bienes, al contrario, dispuso su indemnización y de inmediato se puso en marcha un paso más en la fusión de los bancos. Al mismo tiempo surgió la banca paralela de las casas de bolsa. Puso en el mercado de dinero los certificados de la deuda y fortaleció la Bolsa de Valores como sede principal de colocación de las propiedades y bienes que no fueron expropiados a los bancos con la nacionalización.

Carlos Tello, al frente del Banco de México, diseñó y operó el control de cambios durante los últimos 90 días del gobierno de López Portillo y se refirió a la nacionalización de la banca como una forma de limitar la fuga de capitales, coincidiendo con la expresión

¹¹⁶ En varios textos hace esta afirmación, Silva 2007 y en Rugarcía et al, 2010. Este aumento de salarios se reconoce en la misma Carta de Intención de 1983.

¹¹⁷ En 1976, México firmó un Memorado de entendimiento con el primer Convenio de Facilidad Ampliada otorgado por FMI, para lograr el primer préstamo sindicado FMI-Bancos asociados, por una cantidad de 1,200 millones de dólares. El préstamo más grande otorgado hasta entonces a un país en desarrollo.

¹¹⁸ “En septiembre de 1982 México estableció el control generalizado de cambios. Al mismo tiempo, el Gobierno mexicano nacionalizó, por causas de utilidad pública, a los bancos privados del país. Ello asegura ahora que el sistema financiero interno actúe con mayor apego a la política económica nacional. Además, se tomaron medidas adicionales para hacer frente a las necesidades de liquidez internacional. Entre éstas está el apoyo que se ha obtenido de las autoridades monetarias de doce países y del Banco de Pagos Internacionales, que han otorgado a México líneas de crédito hasta por 1 850 millones de dólares”. Carta de intención firmada en noviembre de 1982 y ratificada en enero de 1983.

pública del presidente.¹¹⁹ Así, aunque en el discurso de López Portillo presentaba la nacionalización y el control de cambios como medidas soberanas por el interés de la nación fue muy difícil que esto se lograra en los tres meses finales de su gobierno. A partir del 1º de diciembre se reinstaló en el Banco de México a Miguel Mancera y se levantó en control de cambios. Jesús Silva Herzog siguió en Hacienda y sostuvo a los bancos con instituciones nacionales de crédito no estatales, al mismo tiempo promovió la indemnización bancaria y el impulso de la Bolsa Mexicana de Valores y el sistema de Casas de Bolsa como una banca paralela de inversión, función que ya se había limitado a los bancos nacionalizados. La pregunta que se plantea es ¿esta medida de nacionalización y cambio en el mercado financiero era parte del ajuste promovido con la política de shock?

Las ideas neoliberales se volvieron las predominantes en el mundo en la década de los ochenta. Sin embargo, tuvieron una larga trayectoria de formación y consolidación, de hecho desde finales de los años 1940 hubo constantes críticas y comentarios en contra de las disposiciones del gobierno.¹²⁰ Los temas de debate eran relativos a la política fiscal¹²¹ y a la presencia y eficacia de las empresas estatales en la economía.¹²² Las primeras transformaciones en las que los neoliberales influyeron de manera relevante ocurrieron en la década de los 70 con el cambio de la estructura bancaria y financiera que sustentaron las reformas a la Ley de las instituciones bancarias que ocurrieron entre 1974 y 1978, que dieron lugar a la creación de la banca múltiple y la fusión de los bancos regionales y sectoriales. En 1976 había 240 bancos nacionales y regionales para 1978 se redujeron a 104, de los cuales eran bancos múltiples, en 1982 se nacionalizaron 68, de ellos 35 eran múltiples, y hacia 1984 solo quedaban 26 bancos como instituciones nacionales de crédito y depósito sin injerencia en el mercado de valores y propiedad de las empresas más importantes del país. Ante la crisis y la expropiación bancaria, el Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores -creada por esas reformas- ya habían preparado el terreno para el surgimiento paralelo del mercado de dinero e inversiones. Fue más fácil intervenir en 26 bancos que en los 240 que había seis años antes. Con ello comenzó la preparación para transitar al nuevo sistema de pagos.¹²³ Varios de los banqueros expropiados constituyeron casas de bolsa y posteriormente, la banca de inversión. Un caso ejemplar en el tema fue Carlos Abedrop Dávila, comerciante exitoso a quién le fue expropiado el Banco del Atlántico, en el que integraba una casa de bolsa y operaba la empresa Ingeniería Financiera Internacional en la estaba asociado con los bancos Lazard de París, se constituía el primer banco de inversión, figura nueva en el sistema financiero mexicano.

¹¹⁹ Tello, 2011.

¹²⁰ Romero, 2016.

¹²¹ La polémica más relevante fue contra la miscelánea fiscal que pretendió aplicar Luis Echeverría (1971-72) en sus primeros años de gobierno. Cárdenas 2015

¹²² Siempre hubo críticas a la operación de las empresas estatales, en la época que se instrumentó la mexicanización en el gobierno de López Mateos (1960). Ros, 2015; Romero, Gracida, 2013.

¹²³ Tello, 2011; Informes Banxico 1979-80.

Con el ascenso de Miguel de la Madrid a la presidencia se instaló en el poder el grupo de los “tecnócratas” o neoliberales, asociados con los intereses del grupo de empresarios vinculados con este proyecto, y una vez instalado procedió con la modernización. Es por demás interesante como el presidente de la Madrid declaró que él no cometería el error de sus antecesores, que su gabinete no tendría diferencias con él ni entre ellos,¹²⁴ por el contrario, que serían un grupo que coincidirían en lo que respecta a las medidas por aplicar. Con el gobierno de Miguel de la Madrid se acabó el papel de la presidencia como eje de las polémicas al interior del partido en el poder se puso fin a la lógica de un partido de Estado y se inició la ruptura de algunos grupos al interior del PRI (Corriente democrática) que dieron lugar al Frente Democrático Nacional y después a otros partidos políticos (PRD, PT, etc.). Con ello se estableció un proyecto de nación que se superpuso a lo logrado en el largo periodo de la Revolución Mexicana 1925 a 1982, para cambiarlo paulatinamente.

a.4) El programa de ajuste y la crisis de la deuda, 1982-1993

Las crisis de la deuda de 1982, 1987 y 1995 conducidas bajo principios neoliberales y condicionadas por el sector financiero obligaron la consolidación del cambio de la dirección económica. La estrategia bajo el nuevo enfoque consideraba que debían predominar las libres fuerzas del mercado para poder superar la crisis. En estos años se definió en México la transición del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y de economía mixta hacia un modelo de economía de mercado vinculado principalmente al sector externo. Durante los años que van de 1975 a 1993 podemos identificar dos etapas, de 1975 a 1982 de lucha ideológica y política con efectos en los resultados económicos y de 1983 a 1993 que significó la consolidación de las bases del modelo neoliberal.

Durante el decenio de 1970 y hasta principios del de 1980, el Estado jugó el papel de regulador del proceso económico y promotor de la iniciativa privada, aplicando una política social para mitigar la inequidad en la distribución de la riqueza y una política fiscal que animó el ahorro privado para fomentar la inversión. Sin embargo, el aumento constante del gasto como consecuencia del desarrollo económico y social del país, así como la carencia de un mercado flexible de capitales obligó al Estado mexicano a buscar fuentes de ahorro que financiaran este crecimiento.¹²⁵

Las consecuencias que produjeron estos cambios institucionales fueron la aceptación y aplicación de los programas de ajuste y estabilidad a partir de 1982 con las disposiciones que se aceptaron en la carta de intención firmada con el FMI y las

¹²⁴ De la Madrid, 2004, pp. 39-40.

¹²⁵ Entre 1954 y 1974 el flujo de entrada de divisas y la balanza comercial con un déficit controlado, permitió mantener la estabilidad del tipo de cambio y con una política de apoyo a los precios de los bienes de consumo básico, se contó con un crecimiento notable. El Estado y sus empresas eran el principal promotor de crecimiento con inversión productiva y en infraestructura. Moreno y Ros, 2011; Solís, 2002; Cárdenas, 2015.

consecuentes recomendaciones sugeridas por las misiones del organismo que asistían periódicamente a evaluar el desempeño de los programas.

La figura del acuerdo político en México fue la de los “pactos políticos” que comprometían a las fuerzas más importantes en torno a las decisiones del gobierno. En este sentido, los empresarios, los sindicatos y algunas organizaciones civiles aceptaron el plan de ajuste del FMI. A partir del acuerdo con estos sectores, entre 1983 y 1988 se instrumentó el plan de estabilización e inició la transformación de las instituciones. Posteriormente, estos cambios constituyeron los componentes básicos de las condiciones acordadas en 1989 en el Consenso de Washington. El primer programa de ajuste fue conocido como Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE), se propuso reestructurar la economía en plazo breve y operó entre 1983 y 1985. El anuncio de este programa lo realizó el presidente de la Madrid en su toma de posesión y lo puso en práctica de inmediato. Nora Lustig realizó una descripción clara del PIRE en su concepción original,

“... el programa tendría dos etapas: un tratamiento de “choque” en 1983, seguido de políticas graduales en 1984-1985... la estabilidad de precios y el equilibrio macroeconómico podrían restablecerse mediante una reducción drástica del déficit fiscal y una marcada devaluación del peso al inicio del programa. La austeridad fiscal frenaría la inflación y, aunada a la devaluación generaría el superávit de la cuenta comercial que se requería dadas las condiciones externas... para que las medidas correctivas tuvieran éxito era necesario que se impidiera la indización de los salarios nominales, por lo que el gobierno decidió ajustar el salario mínimo y los salarios de los empleados públicos a la inflación esperada y no a la pasada. Este procedimiento de ajuste salarial impediría un aumento automático de los costos laborales que habría atizado la inflación y, por supuesto, resultó en una drástica caída del salario real”.¹²⁶

El cambio de concepción hizo urgente la atención a los problemas internos, pero también atendió de inmediato el problema de la deuda externa, que ascendía a 92,400 millones de dólares y cuyo servicio llegaba al 62.2% del valor de las exportaciones en 1982. La reestructuración de la deuda en 1983 redujo sustancialmente los pagos que se vencían entre 1983 y 1984. Sin embargo, a partir de 1985 los requerimientos de financiamiento eran mayores de lo que habrían sido en ausencia de la reestructuración de

¹²⁶ Lustig, 2002, pp. 60-61.

1983, “...a pesar de la reestructuración de la deuda, las transferencias netas de recursos al exterior permanecieron por encima del 7% como proporción del PIB entre 1983 y 1985”. Las elevadas transferencias de recursos, indicativas de salidas de capitales en términos netos, se debían a que la fuga de capitales continuaba a pesar del ajuste.¹²⁷

Después de varias visitas de supervisión y vigilancia de misiones del FMI entre 1983 y 1987, con actualizaciones sucesivas de las cartas de intención, se avanzó en varios temas como el ajuste presupuestal, la búsqueda de un déficit fiscal reducido, la apertura comercial y la paulatina construcción del mercado de valores. Sin embargo, la aceptación de los compromisos financieros excesivos, los pagos del servicio de la deuda sin retraso, la imposibilidad de sostener un nivel de precios adecuado, sumados a los efectos del terremoto de 1985, dejaron con muy pocos resultados al programa de ajuste. Se presentaron altos niveles de inflación que nunca se habían visto al subir de 19% en 1982 a 167% en 1987 y continuaron los desajustes de las finanzas públicas. Además, hubo inestabilidad política, ya que las rupturas internas del partido político dejaron en serias dificultades al gobierno en su intención de conseguir la estabilidad de los precios y mayor avance en las reformas estructurales. A principios de 1984 hubo una recuperación moderada que continuó hasta mediados de 1985 cuando México afrontó otra crisis de balanza de pagos. El gobierno reaccionó devaluando el peso y reduciendo el déficit fiscal y el crédito interno, el efecto inmediato de estas medidas fue un freno al crecimiento y la aceleración de la inflación. La deuda se reestructuró y se aplazaron los pagos, pero creció el capital principal y se alargó el plazo de pago.¹²⁸ A estos años de bajo incremento de la producción, hiperinflación y reducción del poder adquisitivo de la población se le conoce como la “década perdida”.

Las circunstancias de estancamiento e inestabilidad llevaron a buscar una salida a la crisis en la que varios países estaban involucrados. Surgió entonces una polémica con los acreedores financieros, el gobierno estadounidense y los representantes de bancos y organismos multinacionales. El secretario de Hacienda Silva Herzog planteó la necesidad de tener recursos para crecer, era imposible sólo pagar sin poder generar actividad económica. Por ello, reclamó una nueva reestructuración de la deuda que incluyó la ampliación de plazos, una baja en las tasas de interés y quitar una parte de los montos agregados recientemente. El funcionario mexicano promovió una reunión para organizar a los acreedores en Cartagena de Indias, Colombia e integrar un club de deudores.¹²⁹

La negación de los acreedores fue suficiente presión para lograr la renuncia de Silva Herzog en marzo de 1986 justo pocas semanas antes de la reunión del FMI y del Banco Mundial en Seúl, Corea. A esta reunión asistió el nuevo Secretario de Hacienda, Gustavo Petriccioli, quien aceptó sin cortapisas los planteamientos que hicieron los acreedores a todos los países deudores en lo que se conoció como Plan Baker (1986),

¹²⁷ Lustig, 2002, p. 63.

¹²⁸ Lustig, 2002, p. 67.

¹²⁹ Silva, 2007.

quien estableció que la negociación no sería multilateral sino bilateral.¹³⁰ Las reducciones de los compromisos de la deuda se reflejaron en la aceptación de las condiciones para aplicar el plan explícito de reformas en la estructura institucional de México con mayor rigor y profundidad. Después de esta negociación y reestructuración de la deuda, el gobierno mexicano impulsó el Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC). El contexto era de contracción económica y la población estaba en pleno descontento por la caída del poder adquisitivo. El gobierno se encontraba sin recursos por el cumplimiento de los pagos de la deuda que transferían entre el 12 y 14% del PIB, pero también por una nueva baja en los precios del petróleo.

En este entorno ocurrió el 19 de septiembre de 1985 el terremoto que afectó de manera relevante a la Ciudad de México y a varias partes del territorio nacional. La destrucción de muchas instalaciones públicas, vías de comunicación, edificios y residencias que provocaron pérdida de vidas y afectaciones en el patrimonio familiar y nacional, complicaron aún más el escenario. Afectaciones en el empleo y en la producción, en la deuda pública y el presupuesto federal y estatal, ante la necesidad de inversiones para la reconstrucción. La Ciudad inició la transformación que la llevaría a un espacio de convivencia de población con fuertes paradojas y contradicciones principalmente por la instrumentación de las nuevas políticas de orden liberal que promovieron la apertura, el libre mercado y la reducción del gobierno. El terremoto acentuó la vulnerabilidad en grupos importantes del área metropolitana.

Miguel de la Madrid reconoció que era una necesidad urgente “crear un ambiente adecuado para la sucesión presidencial”. Decía que a él le correspondía crear “espacio y tiempo para que el candidato buscara soluciones”.¹³¹ Una decisión fue sacar del juego a Jesús Silva Herzog, que sin duda era un candidato fuerte. La designación de Carlos Salinas de Gortari (CSG) como candidato se anunció en agosto de 1987.

El repunte de la inflación que rebasó los límites del 160%, la nueva caída de los precios del petróleo y el desajuste de la balanza de pagos, además del enojo de la población por la pésima respuesta del gobierno ante el sismo de 1985, dos años previos a las elecciones obligaron a tomar medidas que parecen contradictorias, pero la desesperación era tal que replantearon medidas de carácter heterodoxo para poder dar continuidad al proyecto. El propio Miguel de la Madrid señaló en sus memorias:

“Para los conocedores de temas económicos, el PAC plantea dilemas aparentemente irreconciliables, como lo es el crecimiento sin generar más inflación, o bien hasta dónde aceptar que suba la inflación para lograr el

¹³⁰James Baker, en ese entonces secretario del Tesoro Norteamericano.

¹³¹ De la Madrid, 2004.

crecimiento...asumimos la necesidad de buscar espacio intermedio para la supervivencia".¹³²

Reconocía que había debate en el gabinete y que, con la decisión de sacar a Silva Herzog, "el gabinete volvió a funcionar como equipo, en una coyuntura de emergencia".¹³³ Las medidas sustantivas del PAC eran muy similares a las adoptadas en el PIRE lo primero: cumplir con los pagos a la banca extranjera y multinacional. También buscó impulsar la oferta con reducción de impuestos y promoción del fomento económico. Paradójicamente, continuaron los recortes al gasto público, la desincorporación de las empresas públicas y la ejecución de la reconversión paraestatal para adecuarla a las condiciones de la apertura. Es decir, se establecieron las condiciones para la venta de las grandes empresas que no se podían vender fácilmente. De ahí se dio la reconversión en TELMEX, PEMEX y otras empresas que pronto fueron colocadas a disposición del capital privado. Para prever la disposición de recursos públicos, también se ofrecieron nuevos bonos de captación de recursos, pagarés de la federación (PAGAFE), bonos de desarrollo para pagar la deuda bancaria (BONDES) y se liberó la tasa de descuento a CETES para acceder más fácilmente a recursos. El resultado fue mayor deuda en el mediano plazo.

En estas condiciones terminó el año de 1986. En octubre de 1987, después de encontrar una serie de fraudes en las casas de bolsa por el manejo irregular de fondos de inversión ocurrió una estrepitosa caída de la Bolsa de Valores. Ante la agudización de la inflación, el incremento de los compromisos para el pago de la deuda y la lenta recuperación del precio del petróleo, el gobierno tuvo que recurrir a otro pacto para enfrentar un escenario de caos con hiperinflación. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) propuso una estrategia radical antiinflacionaria, en el mismo marco que se había operado desde 1983.

El pacto era una mera continuación de los programas anteriores solo que este privilegió la solución al problema de la inflación sobre los demás aspectos de la crisis y la economía, y partió del dudoso supuesto de una excesiva liquidez de dinero. Por lo que, al tratarse de una inflación por exceso de demanda, el propósito fue disminuir el poder de compra. Al mismo tiempo se buscó mejorar los ingresos del gobierno a través de una mayor recaudación fiscal y con el alza de las tarifas de bienes públicos aún producidos por las paraestatales mientras la gasolina, el gas y la electricidad subieron el 83%, el mayor incremento salarial fue del 20%. El golpe a la capacidad de compra de la población fue muy fuerte, con el agravante de que el gobierno redujo su plantilla y expulsó al desempleo abierto a muchas personas.

El PSE aplicó y profundizó las mismas medidas anteriores; recortes al presupuesto en gasto corriente y de inversión, reconversión del sector paraestatal, apertura

¹³² De la Madrid, 2004, pp. 598 y 599.

¹³³ De la Madrid, 2004, p. 599.

comercial y desregulación monetaria. Lo novedoso fue que entró en un esquema de orientación heterodoxa, al establecer -en acuerdo con los empresarios- un control de precios de productos que incidían en el índice inflacionario, pero también -en alianza con el principal líder obrero- instauró un control de salarios para reducir la demanda, ello en un ambiente de huelga general y liberación del gasto para efectos electorales. La inflación se redujo del 167% al 70% en diciembre de 1988, pero la reducción de la capacidad de compra de las clases medias y bajas. El incremento de la pobreza fue sustantivo por el efecto de la inflación y por la contención salarial.

Los protagonistas en las decisiones de este periodo se identifican por su formación de origen. Se integró un grupo con la misma identidad ideológica conformado por Carlos Salinas de Gortari como líder, ahora candidato a la presidencia, Gustavo Petriccioli Iturbide en Hacienda, Pedro Aspe Armella en Programación y Presupuesto, y Miguel Mancera Aguayo en el Banco de México. Les siguieron con disciplina por indicación presidencial, Héctor Hernández y Arsenio Farell que estaban en Comercio y Trabajo, respectivamente. En este acuerdo fue fundamental el papel tradicional de la autoridad presidencial que integró al pacto al líder obrero histórico Fidel Velázquez, quién dirigía el corporativo sindical desde hacía varias décadas y al dirigente del Consejo Coordinador Empresarial Agustín Legorreta, quien fungió como intermediario formal con las organizaciones empresariales. Desde la década de los setenta el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios fue el grupo de fuerza ante el gobierno, éste sólo figuraba a través de las Cámaras Empresariales.

El proceso electoral de julio de 1988 fue complicado, no hubo claridad del triunfo del PRI y se duda hasta ahora de los resultados electorales por el posible triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas que encabezó el Frente Democrático Nacional. Cuando se había computado el 50% de las casillas el candidato opositor iba al frente con 42% de las preferencias del voto frente a un 36% de Salinas. Después de “la caída del sistema” de comunicación y cómputo la proporción se invirtió resultando ganador Carlos Salinas con una reducida diferencia. Cárdenas no quiso convocar al rechazo con el argumento de que hubiera significado un gran enfrentamiento social.

Debates con fuertes expresiones críticas al interior del partido se dieron desde la designación del candidato y con ello se fracturó el poder político monolítico del Partido de Estado. Con la fractura de la corriente crítica del PRI y la conformación del Frente Democrático Nacional, las diferencias políticas fueron parte de un proceso electoral que alteró la tradición de la legitimación de la decisión presidencial. El proceso electoral que dio el triunfo a CSG siempre quedará en duda, fue cuestionado y nunca pudo demostrarse una clara diferencia en los resultados de la votación, pero además abrió la necesidad de construir una institución electoral autónoma, ajena al gobierno para legitimar las elecciones. El proceso dio por concluido el período del partido de Estado, pero dejó en el poder al grupo que instrumentó con mayor fuerza las reformas estructurales económicas y políticas que instalaron el modelo neoliberal en México.

El gobierno de Carlos Salinas inició en diciembre de 1988. Al año siguiente se implementó el Plan Brady (1989-1992), con el propósito de una nueva renegociación con los acreedores para reducir la deuda de los países en desarrollo y para permitirles acceder a más préstamos. El ciclo de reestructuración de deuda terminó con esta negociación y dio pautas para el Consenso de Washington.

La aplicación de las reformas se amplió y se generalizó la aplicación del proyecto de ajuste a todas las naciones, pero con la aceptación de un acuerdo político entre las fuerzas políticas en los Estados Unidos y el G7. A partir de este acuerdo surgió el Consenso de Washington. México fue un experimento en la aplicación de los planteamientos de este acuerdo. Desde la incorporación de personajes con orientación liberal en el gabinete presidencial de Miguel de la Madrid se dio fuerza y dominio al grupo de los tecnócratas encabezados por Carlos Salinas. En la interpretación de esta etapa encontramos autores que no hacen referencia a los hechos políticos sino solo describen la evolución de los datos económicos a veces con gran detalle.¹³⁴ Mientras que otros autores describen con lujo de detalles los hechos políticos con algunas referencias a los sucesos económicos, pero como elementos del contexto.¹³⁵ Las interpretaciones que aportan elementos para un mejor entendimiento del proceso son aquellos que tratan la relación de la economía y su comportamiento con los elementos del cambio político y relacionan los resultados con el cambio de modelo y de las instituciones.¹³⁶

a.5) El petróleo soporte para el cambio

Esto ocurría en México mientras en el contexto internacional las ideas sobre el comercio y el circulante monetario cambiaba a principios de los años setenta. Como ya se explicó, la inflación en el mundo se incrementó, el sistema bancario internacional se transformó y el mercado petrolero tuvo un comportamiento cíclico de 1967 hasta 1982. Éste último aspecto el país se vio involucrado en ocasiones favorecido, pero a veces muy afectado. Por un lado, la oferta de petrodólares había incrementado la disponibilidad de financiamiento privado con altas tasas de interés y por el otro, se habían suspendido los préstamos de instituciones multinacionales públicas.¹³⁷ Así, con el fin de sostener el aumento del crecimiento, el gobierno tuvo que recurrir a un financiamiento de alto costo y de corto plazo, principalmente extranjero. El fenómeno fue descrito en esa época como estrangulamiento del crecimiento y aún está presente en la economía mexicana.¹³⁸ Recuérdese que en esta etapa México vivió un auge petrolero que motivó al gobierno y a los mercados de dinero, a utilizar la entrada de capitales como mecanismo de financiamiento para el crecimiento del país. El auge petrolero integró tres elementos entre 1976 y 1979: el incremento de los precios petroleros, la amplia oferta de recursos

¹³⁴ Cárdenas, 2015; Solís, 2000; Clavijo, 1994.

¹³⁵ Hernández, 2000; Servín, 2010

¹³⁶ Romero, 2000, 2015; Moreno y Ros, 2010; Ros, 2015

¹³⁷ Eichengreen, 2000; Romero et al, 2012.

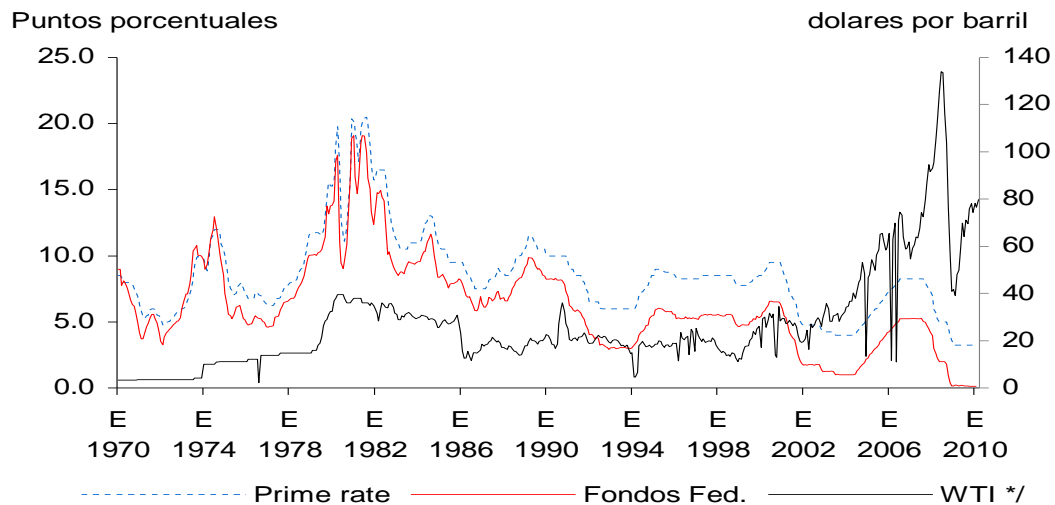
¹³⁸ Cárdenas, 2015.

financieros internacionales que condujo a tasas de corto plazo atractivas y el logro del crecimiento de la economía mixta. Las circunstancias en 1980 condujeron a no apreciar adecuadamente la variación de precios, el exceso de oferta en el mercado petrolero, la alta inflación en los Estados Unidos y la política de contracción con el alza agresiva de las tasas de interés. Esta cadena de eventos, junto con las dificultades de los acuerdos internos llevó a la crisis financiera en 1982, que a su vez condujo al cambio del secretario de Hacienda y del director del Banco de México.

Como ya se señaló, desde el año 1974 el gobierno mexicano se comprometió a que la nueva fuente de recursos para garantizar un superávit sería la exportación de petróleo crudo e inició la preparación de la estructura productiva para esos fines. Desde 1977 el crudo se convirtió en el principal ingreso de las finanzas públicas. Hacia 1982 el 50% del petróleo producido se exportaba en el primer semestre de ese año el mercado estadounidense demandó 603 mil barriles diarios¹³⁹. Durante el gobierno de José López Portillo la venta de petróleo tuvo un ascenso vertiginoso para luego mantenerse estable hasta 1995, con vaivenes del precio alrededor de los 30 dólares el barril.

El petróleo fue uno de los cimientos de la construcción del modelo de apertura y de beneficio fiscal a las empresas, de hecho, en los primeros años del auge petrolero, los precios del petróleo mexicano pasaron de los 13.39 dólares por barril hasta los 28.69 dólares, aunado a una mayor plataforma de exportación que permitió al gobierno generar ingresos por casi 42 mil millones de dólares en 1982. Los años más complicados fueron entre 1986 y 1988 cuando la mezcla mexicana llegó a colocarse en 10 dólares el barril, momento difícil que obligó a aceptar las condiciones gravosas, primero del Plan Baker en 1986 y luego, en 1989, del Plan Brady.

Gráfica 1. 5. Precio del petróleo y tasas de interés, 1970-2010



Fuente: gráfica tomada de economagic.com.mx

¹³⁹ Ver gráficos del petróleo en el anexo documental cuadro.

Durante los años de 1978 a 1993, los recursos petroleros permitieron al gobierno disponer de divisas de forma suficiente para cubrir la deuda, pero también con ese soporte creció el monto principal de la deuda, lo que obligó a las subsecuentes reestructuraciones del endeudamiento con la banca internacional, cuando hubo variaciones del precio del crudo en el mercado. En la gráfica 3 y en el cuadro 3 se observa el comportamiento de los precios del petróleo, las tasas de interés y de la deuda.

Lo notable es que aún con los recursos petroleros no se pudo lograr a partir de 1983 una tasa de crecimiento mayor al 2.1%. La razón fue que se priorizó el compromiso de pago del servicio de la deuda, así, aunque aumentaron los ingresos petroleros, la tasa de interés se mantuvo alta. Además, en 1986 se firmó el Plan Baker, que comprometió la entrega adelantada de petróleo para pagar la deuda, ante la necesidad de recursos frescos de inmediato.

En el cuadro 1.5. se puede observar que el incremento de la deuda entre 1980 y 1995 coincidió con los años de crisis sin que la inversión en infraestructura o el gasto de inversión subieran. También muestra como la deuda privada se redujo hasta 1990, para después incrementarse al ritmo de la pública. La deuda comprometida era para pagar más deuda, no para lograr crecimiento.

Cuadro 1.5. Deuda en México, 1980-1995
(Millones de dólares)

Años	Deuda externa total ajustada	Deuda externa Pública total	Deuda externa Sector público federal	Deuda externa del Sector Privado
1980	57,574.4	33,445.6	33,813.0	24,128.7
1981	78,412.6	43,229.6	52,961.0	35,183.0
1982	86,274.7	51,744.7	58,874.2	34,530.0
1983	93,108.3	66,901.1	62,556.2	35,183.0
1985	94,966.5	69,862.8	69,377.9	25,103.8
1986	97,063.2	72,898.9	72,080.1	24,164.4
1987	101,083.1	76,020.0	75,350.9	25,063.1
1988	109,652.6	84,541.7	81,406.8	25,110.9
1989	99,399.5	80,785.0	81,003.2	18,614.5
1990	94,016.2	76,292.7	76,059.0	17,723.6
1991	114,219.8	77,977.0	79,987.8	36,242.8
1992	111,919.2	70,759.7	75,755.2	41,159.6
1993	130,124.3	73,541.2	78,755.2	56,583.1
1994	138,135.5	77,854.0	85,435.8	60,281.5
1995	164,954.7	93,477.6	100,933.7	71,477.0

Fuente: INEGI estadísticas históricas, 1998.

a.6) La polémica sobre el agotamiento del modelo, ¿error de gestión o nueva ideología?

En el trayecto de los quince años de ajuste hubo una polémica que aún está vigente entre el argumento oficial con mucha carga ideológica con la intención para imponer el cambio de modelo económico y una versión de análisis histórico que relaciona las condiciones estructurales con las del dominio del poder público. Estas versiones explican la razón fundamental del cambio, una interpretación lo atribuye “al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones” aplicado desde 1930, aunque es difícil encontrar las características de tal agotamiento porque nunca se han explicado en detalle.¹⁴⁰ Otros autores han descrito la crisis de 1976 como resultado de los errores del gobierno y las medidas que después se tomaron para recuperar la economía como inviables para lograr la continuación del modelo y para recuperar el crecimiento.¹⁴¹ Esta última versión señala que el problema surgió cuando el gobierno agregó a los propósitos de estabilidad y crecimiento, el de una mejor distribución de la riqueza. Hasta ahora no se ha ubicado el problema en un contexto internacional de cambio que alteró los fundamentos del modelo y le llevó al fracaso, básicamente por problemas financieros, por el cambio de reglas y por el condicionamiento del financiamiento a la aplicación de medidas de política económica.

En la descripción los hechos se pueden notar diferentes percepciones, por un lado, se puede leer claramente la idea de la vinculación al contexto internacional, en el discurso del presidente Miguel de la Madrid cuando tomó posesión el 1º de diciembre de 1982,

“La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor, una profunda recesión está en ciernes... Altas tasas de interés, el desplome de los precios de las materias primas y el alza de los productos industriales producen la insolvencia de numerosos países... Al desorden económico internacional se añade la inestabilidad política, la carrera armamentista, la lucha de potencias para ampliar zonas de influencia... Vivimos una situación de emergencia...”¹⁴²

Aunque describió la circunstancia internacional, partió de la idea de que el fenómeno era predominantemente interno. No mencionó que la incertidumbre

¹⁴⁰Se refieren al agotamiento cuando las naciones deudoras no pueden afrontar los compromisos financieros impuestos por acuerdos de mercado (acreedores) y no por acuerdos entre naciones como había ocurrido desde la reunión de Bretton Woods en 1944; se cambia la lógica de la intervención del Estado, por el libre mercado, limitando al máximo las capacidades del poder público para influir en la dinámica económica. Cordera, 2005; Ross y Moreno, 2010; Tello, 2011.

¹⁴¹ Solis, 1980; Cárdenas, 2015.

¹⁴² De la Madrid Hurtado, Miguel. Discurso de toma de posesión como presidente de la República 1º de diciembre de 1982.

internacional se debía al ajuste que estaban realizando los gobiernos de Estados Unidos y de Gran Bretaña, con el planteamiento de las políticas liberales que habían elevado las tasas de interés y habían condicionado el acceso a los créditos internacionales. La hiperinflación a la que hizo referencia para el sexenio anterior no fue mayor a la que se vivió durante su sexenio que tuvo su origen en el pago de la deuda, que generó la salida de divisas y alteró el tipo de cambio con constantes devaluaciones, la especulación y la variación de los precios del petróleo. Las circunstancias a las que de la Madrid se refirió fueron iguales a las que hubo durante su gobierno. Nueve meses después insistió con la misma idea en su primer informe presidencial en el que describió:

“El nuevo gobierno encontró una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedente y la virtual suspensión de pagos a los acreedores internacionales con la consecuente interrupción de nuestras relaciones económicas con el exterior... Enfrentábamos no solo una crisis circunstancial, sino una de carácter estructural que rebasaba el ámbito económico, al darse también manifestaciones de encono entre diversos sectores sociales, que implicaban un cuestionamiento de nuestros principios rectores y, en algunos grupos, la organización misma de la nación... Estos elementos de crisis interna se conjugaban con una situación internacional... de inestabilidad, de incertidumbre, el temor y la imposibilidad de mantener la dinámica económica y el empleo... México resintió particularmente la baja en la demanda y precios del petróleo en el mercado, el estrechamiento de la disponibilidad financiera y las alzas de las tasas de interés. Un peso sobrevaluado respecto al dólar que indujo fuertes fugas de capital”.¹⁴³

El presidente nunca se refirió en su análisis al cambio de reglas internacionales y a las nuevas condiciones del acuerdo con el FMI, mismas que, al no considerarlas, hicieron que el contexto se mantuviese y afectase su propia gestión.

¹⁴³ En el 1er Informe Presidencial comenta la aplicación del Programa Inmediato de Reconstrucción Económica, PIRE. También hace referencia en sus memorias. De la Madrid, 2004.

Para no perdernos en una polémica sobre la que se ha escrito mucho, más que ver si hubo un “agotamiento”¹⁴⁴ o sólo “errores que llevaron a la crisis financiera”,¹⁴⁵ la mayoría de los autores reconocen el contexto internacional como factor circunstancial, por lo cual no le dan la importancia suficiente y únicamente se refieren a que hubo un cambio en las reglas internacionales del financiamiento. Las nuevas reglas fueron un factor importante en la derrota política de los intelectuales y políticos que sustentaban la política de intervención del Estado y dieron paso al modelo de economías abiertas y de libre mercado. Los autores a los que llamaremos “desarrollistas” (CEPAL) siempre buscaron el sostenimiento de una tasa de empleo y una mejor distribución del ingreso con base en el soporte de un financiamiento de organismos multilaterales (FMI, BIRF, BM, AID, AP).¹⁴⁶

Este financiamiento, caracterizado por tasas de interés bajas y de largo plazo, permitió alcanzar un período largo de crecimiento entre 1954 y 1978 a través del fomento económico desde instituciones públicas. El desarrollo y bienestar de la población eran objetivos centrales de la política y de las instituciones. Una vez que se hicieron escasos los flujos financieros y fueron controlados en un sistema financiero integral, los neoliberales construyeron la globalización del mercado de mercancías, capitales y valores fundada en la concentración de la propiedad de los activos financieros y la integración de una red internacional de flujos y operaciones monetarias que no tuvieron restricción alguna en el mundo del capital. Junto con ello se estableció la reducción al mínimo de la injerencia estatal en la economía. Esta posición, que al final fue la triunfante, fue apoyada por las medidas que los organismos internacionales impusieron a los países a través de mecanismos de endeudamiento y de condicionamiento de la política económica adoptada por los países deudores.¹⁴⁷

En las naciones más avanzadas, las condiciones materiales del cambio dieron lugar a la transformación institucional, principalmente con el debilitamiento del papel del Estado en la economía y el predominio de los grandes corporativos de la producción que a su vez controlaban el sector financiero. Los planteamientos de la teoría de Keynes y sus seguidores, quienes analizan la economía desde la perspectiva de la demanda y sus derivaciones para el desarrollo y el bienestar fueron derrotados en la política con el triunfo de los conservadores en Gran Bretaña y de los republicanos en Estados Unidos, encabezados por M. Thatcher y R. Reagan, respectivamente.

No obstante, los países subordinados con ingresos petroleros, pero sin un fuerte sector industrial pudieron aplazar el cambio de modelo. En estas naciones el cambio inició en el ámbito político y fue provocado por la crisis del sistema financiero, misma que a su vez fue resultado de la variación en las tasas de interés y de la baja en los precios

¹⁴⁴ Cordera, 2005; Cárdenas, 2013; Moreno y Ros, 2010.

¹⁴⁵ Solís, 2005; Aspe, 1994; Gurría, 1994.

¹⁴⁶ FMI, Fondo Monetario Internacional; BIRF, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; BM Banco Mundial; AID, Agencia Interamericana de Desarrollo; y AP, Alianza para el Progreso.

¹⁴⁷ Eichengreen, 2000; Fontana, 2017.

internacionales de los productos primarios y extractivos. Desde los años 30 los neoliberales, impulsados por los banqueros y los empresarios con intereses en el capital financiero buscaron consistentemente imponer sus planteamientos. Finalmente, en los años ochenta, con apoyo del sector financiero internacional y algunas fallas de la política mexicana se lograron imponer.¹⁴⁸

El triunfo del grupo neoliberal, conocidos en ese entonces como “los tecnócratas”, permitió la imposición de una nueva orientación en la práctica de la política económica¹⁴⁹ que se impulsó primero en los gobiernos occidentales, presionada por coyunturas de crisis financieras. Algunas de ellas provocadas por decisiones de terceros y por las transformaciones en el sistema financiero internacional ocurridas en la década de los 70.¹⁵⁰ Esto se acentuó por el proceso de redefinición de las relaciones financieras entre las naciones G7. Al mismo tiempo ocurrieron cambios tecnológicos que alteraron las circunstancias de producción y circulación de las mercancías y de capitales. Este conjunto de acontecimientos presionó el cambio hacia una nueva concepción de ideas con la promoción del grupo de los tecnócratas, políticos, académicos e intelectuales para desde esa nueva ideología y la toma del poder instrumentaran el nuevo modelo de economía, gobierno y sociedad que desplaza al anterior al quedarse sin soporte financiero y político del exterior.

Los cambios globales del sistema financiero influyeron en la adecuación de las naciones que quedaron bajo la influencia de las instituciones que impulsaron esta nueva forma de entender la conducción, la organización y el fin de la economía, el papel del gobierno en la sociedad y las características de las instituciones que surgieron en este nuevo modelo de sociedad y de economía. Uno de los cambios más relevantes fue la transformación del Estado con la adopción de nuevas atribuciones e instituciones. Este ajuste enmarcó también la estructuración del nuevo sistema financiero y de pagos que modificó los fundamentos de las relaciones financieras con un nuevo sector globalizado internacional.

Es preciso profundizar en tres ámbitos de influencia del ajuste macroeconómico y social: la creación de una nueva arquitectura del sistema financiero y de pagos, la apertura comercial y desregulación del mercado y la transformación del gobierno y el papel del Estado. El estudio de estos temas por separado implica advertir que conforman un sistema complejo de relaciones económicas y políticas cuya relación es necesario entender para analizar los procesos de cambio y los efectos en la economía y en la sociedad. Los tres ámbitos incidieron en la estructura demográfica, en las condiciones de desigualdad por la distribución del ingreso y en la condición de pobreza que se inició con este nuevo modelo. Analizaremos estos efectos más adelante de este trabajo, aquí solo se adelantan algunos indicadores al respecto: los salarios reales entre 1983 y 1988 cayeron el 7.7% y los

¹⁴⁸ Romero, 2016.

¹⁴⁹ Texto que recoge las bases del neoliberalismo en el mundo es *The road of Mont Pelerin Society*. Mirowski y Plehwe, 2015.

¹⁵⁰ Mirowski y Plehwe, 2015; Escalante, 2014; Harvey, 2005; Romero, 2012.

salarios manufactureros disminuyeron el 7.1%. Para el mismo periodo “el PIB per cápita cayó a un promedio anual de 2.1%”.¹⁵¹ La pobreza extrema se agudizó principalmente en el medio rural, así como en el sur y sureste de la república.

¿Que tenemos en 1989? En el comercio, aunque se habían liberado fuertemente los aranceles aún prevalecían algunas barreras que impedían la entrada a algunos productos y servicios, principalmente financieros. A pesar de los continuos recortes presupuestales de la reforma administrativa y la restricción en la contratación, la cancelación de algunos fideicomisos y la transferencia o cierre de algunas empresas paraestatales, la recaudación no era suficiente para el presupuesto de egresos de la federación. Aún quedaban cosas por hacer en el sector público para pensar que había terminado la adaptación al nuevo modelo. En el sector financiero había muchos pendientes, apenas se estableció el mercado de valores, pero para la banca paralela conformada por las casas de bolsa se requería mayor supervisión. Pero lo más importante es que los bancos seguían como instituciones públicas y el Banco de México continuaba en el marco del poder ejecutivo subordinado a la Secretaría de Hacienda. Hacían falta muchos cambios.

Después del proceso electoral de 1988 a pesar de las dudas y vicisitudes se logró la continuidad del mismo grupo político en el poder ejecutivo. Además, se dieron las condiciones y pautas para apuntalar la relación del gobierno con el sector financiero extranjero, consolidadas después de acordar el Plan Brady (1990-1993) con el gobierno de Estados Unidos y con el FMI. Con esto afianzado se pudo seguir adelante en el desarrollo del proyecto de modernización.

b) Periodo de consolidación del nuevo modelo económico (1994 a 2002)

En enero de 1994 entró en vigor el TLCAN y con él comenzó un año de turbulencias que desembocó en una de las crisis más profundas de la historia en México. Como veremos adelante esta crisis se gestó por factores económicos por necesidades del financiamiento del gasto público por lo que ocurre la emisión sin límite de los TESOBONOS que estalla en 1995 con el denominado “efecto Tequila” por su impacto internacional fue enfrentada por los secretarios de Hacienda Guillermo Ortiz que ocupó el cargo de 1995 a 1998 y por su sucesor, José Ángel Gurría, quien ocupó el cargo hasta el año 2000, antes había sido subsecretario de este. El momento se complementa con una serie de hechos políticos que adosan el escenario de la crisis, conocida ésta última como la primera con efectos de impactos globales.

Como veremos adelante esta crisis se gestó por factores económicos ya que las necesidades del financiamiento del gasto público fueron cubiertas con la emisión sin límite de los TESOBONOS. La crisis estalló en 1995 y se le denominó “efecto Tequila” por su impacto internacional. Los secretarios de Hacienda Guillermo Ortiz, quien ocupó

¹⁵¹ Lustig y Székely, 1997.

el cargo de 1995 a 1998 y su sucesor José Ángel Gurría, quien ocupó el cargo hasta el año 2000, fueron los encargados de enfrentar la crisis. A la par se desencadenaron una serie de hechos políticos que adosan el escenario de la crisis.

El sector financiero se modernizó con la operación del Banco de México con una nueva concepción por el decreto de la autonomía emitido en 1993. Este constituyó una banca central con una obligación única por ley para el control de la estabilidad de los precios. En tanto que la banca comercial tuvo mayores ajustes con la preparación de un nuevo salvamento con la crisis que estalló en 1995, esta descubrió fallas en la reprivatización de los bancos y era necesario restablecer el servicio bancario. El ámbito del financiamiento del desarrollo también cambió y se colocó en el mercado de valores y capitales, que operaba paralelamente al mercado de crédito de consumo operado por los bancos. En 1995 la apertura comercial era un hecho que se formalizó con la ejecución del TLCAN. También se consolidó la reducción de la presencia del Estado que complicó su operación por el aumento de la deuda pública y por el compromiso de reducir el déficit fiscal. Con estas medidas se fortaleció la mayor importancia del mercado en la economía, aunque esta tuvo problemas reales de operación.

En esta etapa se completó casi totalmente la instalación y el desarrollo del modelo neoliberal.¹⁵² La crisis financiera de finales del 1994 fue acompañada con una política monetaria recesiva con el propósito de contener los precios y el déficit de las finanzas públicas. Pero esta no resultó porque se incrementaron los precios de bienes y servicios públicos y se contuvieron los ingresos de la población. Al mismo tiempo el gobierno rescató a la banca y reestructuró sus carteras en 1996 para después venderlos a la banca extranjera, la apertura comercial ya estaba plenamente operando y las misiones del FMI ejercieron una permanente vigilancia con el fin de dar seguimiento a la aplicación de las reformas estructurales.

En este periodo ocurrieron varias crisis financieras globales de ajuste de mercados en los años 1995, 1998 y 2001. La economía mexicana pudo sortear las crisis a partir de la contratación de deuda y con los ingresos petroleros (el precio del crudo se sostuvo), lo que le permitió mantener un crecimiento bajo pero estable hasta 2002, año en el que se reflejó la crisis de los tecnológicos o del “.com” que repercutió después del ataque a las Torres Gemelas en la Ciudad de Manhattan el 11 de septiembre de 2001.

La evaluación al correr el 5º año del gobierno de Carlos Salinas en 1994, después de haber tenido influencia sustantiva desde su cargo como Secretario de Programación y Presupuesto desde 1983 se puede definir como exitosa en el cumplimiento de sus propósitos. Logró impulsar la serie de reformas instrumentadas que estaban en el marco de la modernización en el esquema neoliberal tanto de la economía, la sociedad y la nación entera. Los pasos sustantivos estuvieron en el ámbito económico: en el sector

¹⁵² Se tienen todavía varias empresas públicas que son la fuente del financiamiento de la deuda y de parte del gasto, la principal es PEMEX, pero aún se tienen otras como Exportadora de Sal, y las vinculadas al sistema de salud.

financiero con la privatización de los bancos nacionalizados en 1983 y con la integración del Banco de México como una institución autónoma con atribuciones precisas establecidas en la constitución, en el ámbito del comercio la aceptación de los términos de la apertura establecidos desde la negociación iniciada desde 1982 estimulada por el Congreso de los Estados Unidos que condujo, finalmente, a la firma e inicio del TLCAN.

Estas medidas estuvieron antecedidas por las reformas que permitieron la instalación de una economía de mercado, a saber: las modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras que abrió la posibilidad de mayor inversión en las empresas y compra de activos en México; en lo fiscal y la reforma del Estado con la venta de las principales empresas estatales que participaban en la producción, el principio de equilibrio fiscal en las finanzas públicas y la propuesta de mejorar el superávit por los ingresos de la venta de empresas y los ingresos de la venta del petróleo.

También se reformó el artículo 27 de la Constitución para modificar los términos de la propiedad en los ejidos y los bienes comunales, lo que hizo posible incorporar la propiedad social al mercado de tierras para “proporcionar certidumbre en la tenencia y producción” en el campo. La reforma al artículo 27 abrió el espacio para que los inversionistas, empresarios y corporaciones de productos agrícolas se hicieran cargo del problema de la producción y comercialización y dispusieran con mayor facilidad de la fuerza de trabajo. Los efectos de esta política en el campo, incluida la apertura comercial y cancelación de subsidios produjeron una caída en el crecimiento del producto agrícola de 3.2% como fue de 1960 a 1980 al 1.6% en la década de 1990 al 2000.

Así mismo, se aprobaron de reformas en otras esferas de la sociedad como parte de la modernización que abarca el ámbito social y político más allá de lo económico. Entre estas se cuentan la integración de instituciones como la Comisión de los Derechos Humanos, la Reforma que reconoce derechos a la iglesia para educar, participar en procesos electorales y se les otorga personalidad jurídica. Se legitimó en la Constitución el derecho de igualdad de los indígenas al señalarse que la nación tiene “una composición pluricultural sustentada originalmente los pueblos indígenas” con lo que se reconocen sus derechos desde su condición de pueblos originarios.¹⁵³

En este contexto se inicia la etapa en la que entra en vigor el TLCAN en 1994. Con un plazo de 15 años para su plena aplicación, para el año 2009 debió estar lista la operación del acuerdo en todos sus rubros. Este tratado dio el sustento constitucional y acuerdo entre naciones para convertir los principios de la apertura comercial, la libre circulación de capitales, la desregulación de la economía y la reducción del gobierno en compromisos de Estado.

Paradójicamente, a pesar del reconocimiento reciente de los derechos de los indígenas, el 1º de enero de ese mismo año se dio el levantamiento del Ejército Zapatista. Grupos importantes del pueblo indígena de Chiapas declararon la guerra al gobierno federal y tomaron algunas alcaldías en reclamo a mayores recursos para sus necesidades,

¹⁵³ Constitución de la República Mexicana, artículo 4º.

sus derechos y el respeto a sus costumbres. El ejército se impuso con el dominio de la fuerza y en su intervención masacró a un grupo de levantados del Ejército Zapatista.

El ambiente político era muy tenso por la sucesión presidencial. Desde octubre de 1993 estaba designado Luis Donald Colosio como candidato del PRI, su postulación generó descontento y presiones internas en el partido en el poder. Más adelante Colosio fue sustituido por Ernesto Zedillo Ponce de León (EZP) por haber sido víctima fatal de un atentado el 23 de marzo de 1994. Con la candidatura de EZP el PRI ganó con el 48% de la votación. Por parte de los otros partidos los candidatos eran: Diego Fernández de Cevallos por el PAN, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el PRD y Cecilia Soto González por el PT. Hubo cinco candidatos más, pero ninguno de ellos obtuvo más del 1% de la votación. Fue la primera vez que participaron tantos candidatos para ocupar la presidencia. Durante todo ese año el tema de las pláticas de paz y las comunicaciones internacionales que circularon al respecto, estuvieron presentes en la vida política y social. La potencial amenaza de guerra interna dio relevancia a una campaña electoral en la que el miedo fue sustantivo, debido a que la paz era tema central. Mientras esto ocurría se logró la negociación de San Andrés Larrainzar, pero la paz nunca se firma porque meses después el Congreso no respeta los acuerdos tomados.

Podemos analizar, entonces, que fueron varios los aspectos económicos y financieros causantes de la crisis, mismos que se acumularon durante el año. Después del convulso 1° de enero, con Zapatistas, TLCAN y candidato Colosio, la fuga de capitales durante todo el año de 1994 fue pausada, muchas inversiones se cubrieron con los TESOBONOS que garantizaban el pago al tipo de cambio a la fecha de cobro, de hecho, era una inversión en dólares. La designación de Luis Donald Colosio (LDC) como candidato del PRI generó el desacuerdo de Manuel Camacho, el silencio de Pedro Aspe y el desplazamiento de Ernesto Zedillo a la campaña de Colosio. Todos fueron precandidatos, pero con la nominación no había conformidad.

El asesinato de LDC el 23 de marzo generó una fuga de capitales que redujo las reservas de 30 mil millones a 17 mil en tres semanas. Pedro Aspe aún en la Secretaría de Hacienda gestionó y paró la fuga a costa de un préstamo de 6 mil millones de dólares, aunque lo que detuvo la fuga en definitiva fue la designación de Ernesto Zedillo como candidato, ya que garantizaba el acuerdo con el sector financiero.¹⁵⁴ Cuestión que con Colosio no se veía claro por tener un discurso que salía del esquema de la modernización en proceso. A los grupos financieros internacionales no les convenía que Colosio llegara a la presidencia.¹⁵⁵

Con esa experiencia y las expresiones de oposición, las negociaciones de la guerra de Chiapas y, finalmente, el asesinato en septiembre de José Francisco Ruiz Massieu secretario general del PRI, la fuga de capitales se intensificó. Parte de estos capitales se

¹⁵⁴ Schlefer, Jonathan, Política palaciega, el partido gobernante y los orígenes de la crisis en México. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C. 2009, México.

¹⁵⁵ Declaración de José Córdova Montoya, entrevista personal en Washington DC en septiembre de 1994.

fue al exterior, pero la mayor parte se refugió en los TESOBONOS, los cuales funcionaron como bomba de tiempo en el momento de la devaluación que era necesaria desde muchos meses antes por la sobrevaluación del peso, los compromisos de pago de deuda y el incremento del déficit comercial creciente. Los bancos recién privatizados operaron deficientemente, aumentaron su cartera de deuda impagable de forma irregular, incluyendo la deuda créditos cruzados de los mismos dueños de los bancos.

Todo ello influyó de manera esencial en el proceso electoral que definió en agosto a Ernesto Zedillo como presidente electo, quién tomó posesión el 1° de diciembre de ese mismo año. El nuevo gobierno inició su gestión con el estallamiento de la crisis de 1994-1995, resultado del sostenimiento de una política muy frágil de financiamiento del desarrollo por medio de los TESOBONOS. Todos estos eventos ocurridos en este año clave dieron la pauta para una profundización en la instalación del modelo económico, el contexto fue nuevamente una crisis financiera que fue armada durante el año que inició con la rebelión Zapatista y la firma del TLCAN y se agravó por los asesinatos políticos ocurridos.

Hacia el final del año detonó la crisis económica después de la devaluación del 19 de diciembre, anunciada en su primera y última aparición de Jaime Serra Puche como Secretario de Hacienda la cual provocó una fuerte fuga de capitales y cancelación de bonos de deuda TESOBONOS desde ese día hasta el último de enero de 1995. Esto no sólo redujo las reservas del Banco Central, sino que también incrementó el compromiso de pago a inversionistas en bonos de los que exigieron su pago inmediato.

La crisis de 1994-1995 fue una de las más graves en la historia, más aún que la de 1982-1983. Su causa fundamental fue la forma de privatizar los bancos y su debilidad por la inexperiencia de los dueños.¹⁵⁶ A esto se agrega que uno de los errores que llevaron a la economía a la crisis fue la sobrevaloración del peso. Para 1993 el peso se había sobrevaluado de 25% al 40% según el rango de estimaciones, era la misma cantidad que en 1981. Según Víctor Urquidi el déficit comercial de 20 mil millones de pesos era señal absoluta de la sobrevaloración del peso.¹⁵⁷

Por otra parte el Banco de México dejó libre la colocación de TESOBONOS, cuyo monto creció más del 40%, este fue realmente un proceso de conversión de capitales (no la fuga) en el instrumento de financiación de los TESOBONOS que pagaban rendimiento y se reponían al tipo de cambio del día en dólares, cuando se reclama el pago el Banco de México sin reservas estaba obligado a tener respaldo para cubrir esa deuda, entonces el monto colocado en estos se hace deuda internacional que respaldó el préstamo Clinton con apoyo de la FED y el FMI por línea de crédito nunca antes otorgada.

La crisis que estalló en diciembre ya tenía un antecedente que hacía vulnerable la posibilidad de reacción, la demanda de pago de TESOBONOS y el compromiso de pago de servicios de la deuda obligó una nueva renegociación con el FMI y el gobierno de los

¹⁵⁶ Urquidi, Lustig y Centeno.

¹⁵⁷ Citado por Tello, 2008.

EUA. En el marco del TLCAN en operación, el impacto más fuerte en resultados fue la obtención de un fondo de préstamo para garantía de pago de 52 mil millones de dólares que respaldarían como deuda conforme se fueran requiriendo por el pago de compromisos por el servicio de la deuda, el pago de TESOBONOS y los nuevos requerimientos. Como parte de las obligaciones asumidas y acordadas por México con el Tesoro Norteamericano resalta el alza de las tasas de interés en el sistema financiero, lo que impacto en la quiebra de casi todos los bancos y se reflejó en las finanzas de empresas y familias que había obtenido créditos importantes. Las consecuencias de esta crisis y el endurecimiento de las medidas de ajuste marcan el siguiente periodo de análisis que se puede identificar por la culminación de las reformas en el sector financiero, la banca y la radicalización de la política monetaria.

Esta crisis denominada “efecto Tequila” por su impacto internacional fue enfrentada por los secretarios de Hacienda Guillermo Ortiz que ocupó el cargo de 1995 a 1998, y por su sucesor José Ángel Gurría que lo tuvo hasta el año 2000, antes había sido subsecretario en la misma secretaría. Fue conocida como la primera crisis con efectos globales. La estrategia para salir de la crisis fue garantizar la continuidad en la aplicación de la política neoliberal en los tres ámbitos del ejercicio público, las finanzas y la hacienda pública, la apertura y la desregulación económica y la política de estabilidad macroeconómica que en conjunto llevó a una recuperación a partir del sector externo, pero con un estancamiento de la producción para el mercado interno y a la transformación hacia una estructura productiva para la exportación.

b.1) Aspectos del proceso de cambio continuados o profundizados en el periodo de 1994 a 2002

En relación al cambio del carácter del Estado siguió el proceso de privatización de empresa públicas en el periodo realizaron los activos de Ferrocarriles Nacionales de México en beneficio de empresas norteamericanas, los aeropuertos y los puertos marinos más importantes y algunas carreteras e ingenios también se privatizaron y se quitó el monopolio estatal del sistema de correos lo que permitió la competencia en correos, mensajería y envío de dinero, limitando la presencia de Correos de México que aún se sostiene como empresa para estatal. Con la venta de empresas se tuvieron ingresos para fortalecer las finanzas, pero al mismo tiempo se mantuvo la política de equilibrio fiscal, se contó con ingresos petroleros, pero se detuvo la inversión pública. A pesar de esta condición adversa la recuperación de la crisis fue notable, de una caída en términos reales de -6.2^{158} se recuperó para 1996 un crecimiento de 5.1% y de 6.8% en 1997. El sector exportador, los ingresos extraordinarios y el auge de la economía de los Estados Unidos, ayudaron a esa recuperación rápida.

En el sistema financiero se tuvieron los principales cambios, los bancos que estaban manejados por los empresarios mexicanos tenían carteras de mala calidad, incluso

¹⁵⁸ Tello, 2013; Cárdenas, 2015; Moreno y Ros, 2010.

alguna irregularidad en su contratación, primero fueron rescatados con un compromiso fiscal muy alto por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), luego al transformarlo en Instituto de protección al Ahorro Bancario (IPAB) y trasladó compromisos del rescate al gasto fiscal e impactó con incrementos en la deuda pública. Los cambios en el sistema bancario estimulados por el mismo gobierno condujeron a la venta del sistema de pagos a la banca internacional.

El sector financiero maduraba a grandes pasos con la reprivatización de los bancos y el decreto de la autonomía al Banco de México en 1993 que constituyó una banca central con una obligación única por ley para el control de la estabilidad de los precios. Aunque la inflación seguía alta con un promedio de 19.6% de 1996 a 2000, el crecimiento de 5.5%, la contención salarial y una política de cambio flexible ayudó a la estabilidad propuesta, pero con estancamiento de la economía interna. La política de “la inflación objetivo” con una meta de bajarla a un dígito ayudó a las otras áreas a ponerse en línea de los propósitos de estabilidad macroeconómica que garantizaran el flujo de inversiones extranjeras dirigidas básicamente a producción para la exportación. El ámbito del financiamiento del desarrollo cambió y se colocó en el mercado de valores y capitales que operaba paralelamente al mercado de crédito a las personas operado por los bancos. En 1995 la apertura comercial era un hecho que se formalizó con la firma del TLC. También se consolidó la reducción de la presencia del Estado, que avanzó obligadamente por el aumento de la deuda y por el compromiso de reducir el déficit fiscal y con ello la mayor importancia del mercado externo en la economía.

Uno de los resultados constantes de las crisis reflejado en el periodo y producto del apoyo del FMI y de los bancos internacionales fue el incremento de la deuda. La aceptación de los términos del financiamiento ante cada momento de las crisis ha sido la reestructura y ampliación de periodos de pago de la deuda. Así después del incremento de las tasas de interés y de la quiebra de los bancos estos recibieron el apoyo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) generado unos años antes, con este se gestionó un salvamento de los bancos con el IPAB en funciones, pagado posteriormente con una alta proporción de deuda pública, parte del apoyo recibido por los organismos internacionales y bancos extranjeros. La mayoría de los bancos quedaron en gestión del gobierno o con fuerte intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

A partir de la investigación del proceso resultó que varios de los banqueros habrían incurrido en fraude y no pudieron hacerse cargo de la crisis bancaria. Paralelamente varios de estos bancos habrían financiado la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura cuyas inversiones quedaron por el alza de tasas de interés en crisis de solvencia ante los compromisos adquiridos, supuestamente estos se pagarían por la recuperación y sus rendimientos que al final no resultaron positivos. Al trasladarse estos compromisos a los presupuestos federales implicó una carga al fisco en 1998 por una cantidad de más de 600 mil millones de pesos cuando los recursos que se supone estarían respaldados por el Fondo se convirtieron en deuda pública al integrarse el Instituto de

protección al ahorro bancario (IPAB) para incorporarlo como parte de los compromisos con la banca internacional.

“Michael Camdessus, director gerente del FMI hasta fines de los 90, expresó en 1995 que México era el primer país en el contexto de la mundialización de los mercados financieros que presentaba una crisis de tal magnitud. Y añadió: "Es preciso que todos los países aprendan de esta experiencia y se preparen para enfrentar situaciones similares. En toda crisis se mezclan los peligros y las oportunidades; ya que hemos neutralizado el peligro inmediato, aprovechando ahora las oportunidades" (FMI, febrero de 1995). Efectivamente el paquete de salvamento fue el más grande otorgado hasta entonces por el FMI y la comunidad internacional. La crisis bancaria mexicana que desembocó en una crisis financiera con efectos en otros países latinoamericanos fue la pauta para nuevos programas de estabilización del FMI y la alternativa para otros países que cayeron en situación similar”.¹⁵⁹

Para enfrentar la crisis financiera de 1995 se instrumentó una política monetaria recesiva con el propósito de contener salarios, los precios y el déficit de las finanzas públicas. Se incrementaron precios de bienes y servicios públicos y se contuvieron los ingresos de la población. Al mismo tiempo se reestructuraron los bancos, la apertura comercial operó normalmente y las misiones del FMI ejercieron una permanente vigilancia con el fin de dar seguimiento a la aplicación de las reformas estructurales. En este periodo ocurrieron varias crisis financieras globales de ajuste de mercados en los años 1995, 1998 y 2001. Después de la crisis mexicana conocida como “efecto tequila” y “vista como la primera crisis global del siglo XXI se sumaron las crisis de Asia, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina que han afectado a los organismos financieros internacionales a tal grado que se anuncia la necesidad de una “nueva arquitectura” del sistema financiero internacional”¹⁶⁰.

La crisis y la reestructuración de la economía contó con el apoyo de la banca internacional que ofreció recursos frescos con tasas de interés que se reducían paulatinamente, pero también se contó con un incremento del precio del petróleo, condición ideal para enfrentar los compromisos y al final para lograr estímulo al crecimiento como se logró en los dos últimos años del siglo. Entre 1995 y 2004 el precio

¹⁵⁹ Citado en Girón, 2002.

¹⁶⁰ Girón, 2002.

del crudo se incrementó en 4.4% al año.¹⁶¹ Esto permitió que el sexenio de EZP terminara con un crecimiento notable del 7%. Pero el impacto más importante fue el ingreso de la inversión extranjera al mercado de valores o de manera directa en la compra y operación de empresas o la generación de nuevas.

En torno al proceso de apertura comercial, el gobierno mexicano impulsó la estrategia de tener tantos acuerdos comerciales como fuera posible, aunque el principal mercado atendido fuera el de Norteamérica con EUA como socio principal. Desde 1986 se integró a la ALADI; en 1988 a la Cuenca del Pacífico; en 1989 a la APEC; después se promovieron tratados de libre comercio con otros países, en ellos se incluye como uno más la firma del TLCAN. Para darle continuidad a la apertura comercial de México con el Mundo se logran acuerdos en 1995 con Colombia, Venezuela, Costa Rica y Bolivia; en 1998 con Nicaragua; en 1999 con Chile; en 2001 con El Salvador, Honduras y Guatemala; en 2004 con Uruguay. Con la Unión Europea hizo en 2000 convenio aún con dificultades con Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza en 2001; con Japón en 2005.¹⁶² Con esta nueva imagen de país abierto e inserto a la lógica impuesta por los organismos internacionales se logró el ingreso a la OCDE en mayo de 1994.

En el ámbito del comercio exterior en esta etapa el avance es notable, en 2003 tenía 365 mil millones de dólares de intercambio de mercancías y servicios con el resto del mundo, pero principalmente localizado en la región del TLCAN en dónde se localiza el 90% de las exportaciones y el 66% de las importaciones. Aunque Carlos Tello nos señala que de 1994 a 2003 las exportaciones mexicanas a los EUA se multiplicaron por 3.4 y las importaciones procedentes de ese país por 2.3 veces, lo cierto es que la expansión del comercio tiene una base anterior que históricamente relacionaba a México con los EUA.

**Cuadro 1. 6. Comercio de México con los Estados Unidos
(Tasa media anual de crecimiento, porcentaje)**

	1984-1993	1994-2003
Importaciones	22.4	7.6
Exportaciones	9.3	11.9

Fuente: Tello Carlos, Estado y desarrollo económico, 2011¹⁶³.

Una característica que ilustra la intención y términos de la apertura es que el 80% de las exportaciones mexicanas a EUA son: a) el petróleo, b) la maquila. Ambos responden a lógicas diferentes a las acordadas en el TLCAN. Entre 1983 y 1993 sus

¹⁶¹ Tello, 2008.

¹⁶² Tello, 2008; Moreno y Ros, 2010.

¹⁶³ Tello, 2008.

exportaciones crecieron 18% y solo 13% entre 1994 y 2003. Ambas ramas responden de manera diferentes a las otras ramas de exportables.

En realidad, lo atractivo a la industria global son los salarios de la mano de obra mexicana, recurso por el que los empresarios pagan muy poco respecto a sus costos en los EUA, la competencia entre los países está determinada por quién ofrece los salarios más bajos. Esta política salarial es un sustento de la estabilidad de precios. Las ramas automotriz, electrónica, química y farmacia y de productos agropecuarios tradicionales responden a una lógica propia no por los resultados del TLCAN.¹⁶⁴ A diez años de la vigencia del TLCAN México está entre las primeras diez naciones con mayor comercio con el exterior. No toda la expansión resulta del TLCAN, México tiene antecedentes históricos y recientes de una fuerte relación comercial principalmente con los EUA.

**Cuadro 1. 7. Comercio de México con los Estados Unidos
(Tasa media anual de crecimiento %)**

	1984-1993	1994-2003
Importaciones	22.4	7.6
Exportaciones	9.3	11.9

Fuente: Tello Carlos, *Estado y desarrollo económico*, 2011.

Tello subraya muy bien lo siguiente:

“El crecimiento acelerado del comercio exterior no fue el motor de crecimiento de la economía, nunca se tradujo en mejoría de ingresos, mayor productividad y mayor empleo. Entre 1994 y 2003 la tasa media anual de crecimiento del PIB fue de 2.5% y, entre 1984 y 1993 fue de 2.3%. El desempleo y el subempleo han crecido a un ritmo más acelerado que el registrado en la década anterior. Los salarios reales han caído año tras año desde 1984. La apertura no superó el desequilibrio externo tradicional de la economía”.¹⁶⁵

Desde la firma del tratado entre 1994 y 2003, el promedio anual de inversiones provenientes de los EUA fue de más de 8 mil md (incluye los 12 mil md correspondientes a la adquisición de BANAMEX por parte de City Bank en 2001) mientras que entre 1984 y 1993 ese promedio fue casi 2 mil md. No sucedió lo mismo con la inversión procedente de otros países; entre 1984 y 1993 el total de flujo de inversión no estadounidense en

¹⁶⁴ Tello, 2008; Cárdenas, 2015.

¹⁶⁵ Tello, 2008, p. 692.

México fue de 35 mil millones de dólares y entre 1994 y 2003, fueron de más de 39 mil md.¹⁶⁶

Con el fin del sexenio de Ernesto Zedillo no concluye el periodo que se analiza por dos razones: las de índole económica y las que tienen que ver con el cambio político. El proceso de apertura y el crecimiento se detuvieron con la crisis de los electrónicos en el NASDAQ, también conocida como “la crisis de los .com”. También en 2001 se inició la época de las tasas de interés altas e inicia la reducción hasta casi 0% de las tasas de interés en los Estados Unidos. Los precios del petróleo arrancan su escalada más importante en la historia reciente lo que genera recursos importantes y estables desde 2002 hasta 2011.

El proceso de venta del sistema de pagos a los bancos extranjeros comenzado en 1998 concluyó hasta 2001 con la venta del Banco Nacional de México a City Bank de los Estados Unidos, a estas fechas ya se habría vendido todo el sistema bancario, salvo los bancos públicos y dos bancos nacionales los bancos INBURSA y BANORTE. (Véase cuadro de fusión y venta de bancos concluidos en 2001). Durante los últimos tres años del gobierno de Ernesto Zedillo y el primero de Vicente Fox, el Congreso aprobó una serie de reformas y leyes secundarias para la operación de los bancos y el sistema de pagos. Se reducen los controles de la CNBV y se marca la tendencia a la autorregulación en lo referente a la fijación de las tasas de interés y se define el criterio mínimo de capitalización de los bancos establecido por Basilea del 8%. Las nuevas reglas solo las pueden cumplir los bancos extranjeros. En el único caso que iba a ser posible era con la integración de los dos bancos mayores Bancomer y Banamex, los accionistas de este último estaban dispuestos a comprar y fusionar a Bancomer con una oferta mayor que la del banco español, la restricción la puso la Secretaría de Hacienda que no autorizó la operación y finalmente se vendió a Banco de Bilbao y Vizcaya (BBVA) de capital español. Banamex en 2001 fue comprado por City Bank y se constituye Citibanamex en 2001.¹⁶⁷

Por otra parte, las medidas establecidas en la política económica y en las reformas de segunda generación buscaban establecer una política pública de Estado que definiera un compromiso legal para los ejecutores de la política económica en el marco de las ideas liberales fue un proyecto que propuso Ernesto Zedillo. La idea fue que el Estado debería de reconocer que las medidas de estabilidad macroeconómica de desregulación económica y libre mercado, así como las de estabilidad en las finanzas públicas deberían ser soportadas en compromisos legales y por ello se abrió esta discusión en varios foros. Para probar que las medidas eran de resolución general sin importar la orientación del partido en el poder se pensó que habría que establecer la alternancia política no se requería de un partido político fuerte para soportar estas medidas de estabilidad. Por ello, éstas se

¹⁶⁶ Datos de Gazol, 2004, p. 697.

¹⁶⁷ Cárdenas y Rugarcía, 2011.

podrían seguir aplicando fuere quien fuere el partido y el presidente en el poder. Los programas sociales de salud, educación y atención a la pobreza fueron parte indispensable de la función pública, a los cuales se les podría dar continuidad, pero las políticas públicas relacionadas con la economía debieran ser incluso de responsabilidad constitucional.

En esta etapa de 1994 a 2001 hubo pocas reformas económicas adicionales, varios autores lo atribuyen a la pérdida de la mayoría de Congreso de la Unión por parte del Partido Revolucionario Institucional¹⁶⁸. Desde la elección en 1994 el PRI no tuvo mayoría absoluta y en la elección intermedia de 1996, redujo aún más su fuerza en la Cámara de Diputados. Tal vez no hacía falta más reformas, estaban aprobadas las necesarias para la apertura comercial y la desregulación económica con el retiro del gobierno de las actividades productivas no estratégicas; estaba también aprobada la modificación constitucional para otorgarle autonomía al banco central y dejar en sus manos el manejo de la política monetaria con la limitante de no otorgar apoyos desde el Banco de México al gobierno. Las medidas de política fiscal estaban instrumentadas desde la Secretaría de Hacienda con la vigilancia de las misiones periódicas del FMI.

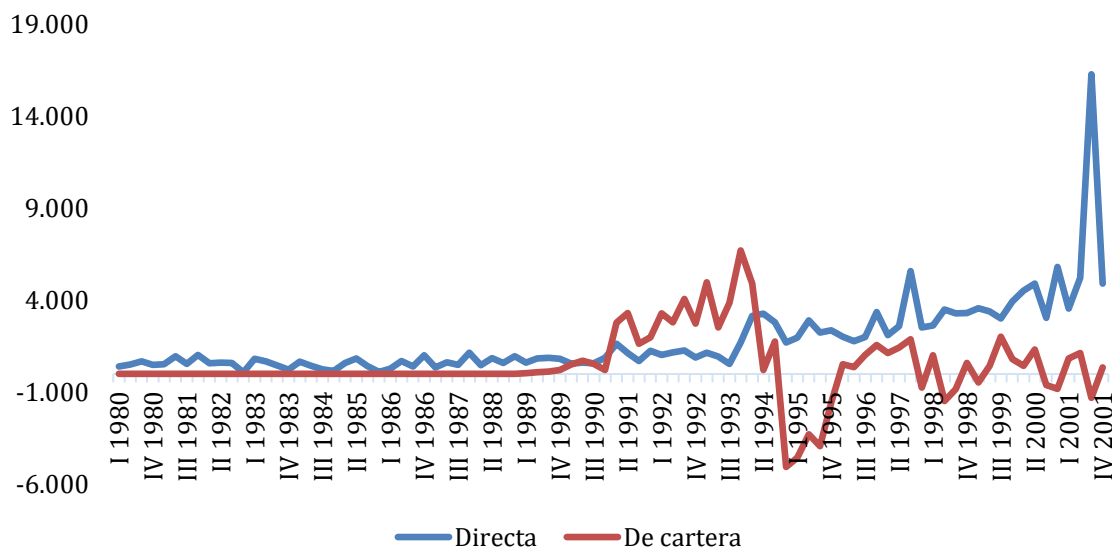
Faltaban ciertos ajustes a la Ley de Inversiones y a la que regulaba el sistema de pagos y el sistema bancario que hasta esa fecha limitaban la inversión extranjera en los bancos y se mantenía separada la Comisión Nacional Bancaria de la Comisión Nacional de Valores. Las reformas se presentaron con una nueva banca del PRI en el periodo de 1997 a 2000 y de inmediato se aprobaron, se integra la CNBV que incluye en su regulación a Bancos e instituciones del Mercado de Valores, así como la apertura de inversión extranjera sin límite en los bancos nacionales. Antes los propios legisladores del PRI no aceptaban estos cambios, después de 1998 en alianza con el PAN se aprobaron estas nuevas normas legales del sistema financiero.¹⁶⁹

Con estas reformas después de un largo trayecto se consolidaron las garantías a los compradores extranjeros del sistema de pagos. En una primera fase durante el gobierno de Salinas los bancos apalancaron a los banqueros para la privatización, los bancos extranjeros apoyaron a la mayoría de ellos. Entre 1998 y 2001 después de resueltas las limitaciones legales y rescatados con el FOBAPROA y el IPAB de la quiebra por la crisis de 1995, los mismos bancos que apalancaron pasan a ser propietarios, con excepción de BANORTE y de INBURSA que lograron capitalización propia. Una de las consecuencias es que la deuda pública cambia de ser en 1996 el 20% era deuda interna y el 80% era externa, para 2010 se invierte la proporción el 20% es externo y el 80% es interno. Este fenómeno que permitió a extranjeros comprar deuda nacional y mover capitales al exterior, ocurre no solo por la injerencia de los bancos en la colocación de la deuda sino en el incremento de la deuda misma que ascendió en forma importante.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Cárdenas, 2015; Castañeda, 1999; Tello, 2010; Cárdenas y Rugarcía, 2011.

¹⁶⁹ Entrevista personal con Francisco Suárez Dávila, Diputado del PRI, presidente de la Comisión de Hacienda entre 1994 y 1997

¹⁷⁰ Ver cuadro de deuda externa en anexo.

Gráfica 1. 7. Inversión extranjera en México, millones de USD

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

Después de aplicar una reestructuración del sistema financiero y de pagos que cierra este ciclo de reformas financieras,¹⁷¹ una de estas nuevas leyes es trascendental para resolver en el nuevo esquema de gasto público es el de la Ley de Sistemas de Retiro y la creación de las AFORES¹⁷² que se inicia en 1996 pero se ajusta en 2002. El propósito es dejar en responsabilidad del trabajador la administración de su fondo de retiro, de esa manera el gasto público se libera de ese compromiso y de la tentación de administrar fondos sin cargo financiero.

La gestión presidencial estaba en manos de Vicente Fox empresario postulado por Acción Nacional (PAN), partido que tenía 60 años y haber jugado en las elecciones cada sexenio, triunfó en el 2000 con una serie de propuestas que entusiasmaron a la población que no quería la continuidad del PRI y respondieron a las promesas de acabar con el modelo neoliberal tener mejores condiciones de vida y empleo, así como acabar con la corrupción y la impunidad.¹⁷³ No obstante, después del triunfo el gobierno siguió estrictamente las indicaciones de los organismos internacionales.

¹⁷¹ Entre 1998 y 2002 se modifica todo el sistema financiero y de pagos con la aprobación de las siguientes leyes: de Instituciones de Crédito, para Regular las Agrupaciones Financieras, del Mercado de Valores, Instituciones y Sociedades Mutualistas, Instituciones de Fianzas, de Sistemas de Pago, de Sociedades de Inversión, de Crédito y Ahorro Popular y la del Sistema de Retiro.

¹⁷² Administradoras de fondos de retiro, que en corto plazo quedan en posesión de los bancos.

¹⁷³ Vicente Fox ofreció que la economía crezca al 7%, que se generen 1.3 millones de empleo al año, combatir el rezago laboral y el subempleo, aumentar el poder adquisitivo, democratizar la economía “distribuyendo las oportunidades para todos y en todas las regiones del país”.

Uno de los logros de Zedillo en el proceso de reformas fue la apertura a la contienda electoral después de debilitar al PRI y a sus estructuras orgánicas con el impedimento del uso de los programas sociales como instrumento electoral y el retiro de la figura del presidente como líder del partido. En el proceso electoral del año 2000 ocurrió el primer evento de alternancia política. Después de la derrota histórica del PRI, quedó Vicente Fox como presidente, empresario promovido por el PAN aparentemente con un discurso antineoliberal como se pregona en la campaña. Pero la prueba de fuego fue la designación del gabinete económico compuesto por Derbez y Usabiaga Arroyo, Martens y Canales, empresarios y cercanos al presidente, junto con otros integrantes del PAN. Pero para continuar y ejecutar las reformas en Hacienda queda Francisco Gil Díaz, economista egresado del ITAM, con intereses en el sector financiero y de telecomunicaciones. Es evidente el desplazamiento de los políticos tradicionales que quedan en la expectativa de mantenerse como legisladores en ambas cámaras o en la política local con cierta fuerza regional, pero fuera del poder federal central. Era clara la apuesta la constitución de una política de Estado en el área de la economía y los programas sociales. La gestión de los partidos aún con diferente ideología no alteraría los propósitos definidos en el esquema general del modelo económico y social.

c) Tercera etapa, hacia la recesión 2003 a 2010

La tercera etapa corresponde a una fase en la que el ciclo de producción de la economía mexicana quedó vinculado al de la economía norteamericana,¹⁷⁴ de tal manera que seguían el mismo ritmo por la fuerte subordinación que tenía la industria mexicana respecto a la estadounidense. El soporte fundamental del crecimiento e incluso una leve reducción de la deuda fueron apoyados por el alza de los precios del crudo que llegó a niveles superiores a 100 dólares el barril en 2011. En 2001 concluyó la colocación de la mayoría de los activos bancarios que estaban manejados por la Comisión Nacional Bancaria para pasar a posesión de bancos extranjeros y quedaron como bancos de propiedad de nacionales solamente Banorte, Inbursa y los bancos oficiales como: Banjército, Banobras y la Banca estatal de desarrollo como BANSEFI.

La IED y la captación en la Bolsa de recursos de extranjeros también fueron la base del crecimiento, que propició el alza de las exportaciones con efecto reducido en las variaciones del PIB que no rebasaron el 2% en promedio al año. Sin embargo, el mercado interno se hizo cada vez más estrecho. El crecimiento se detuvo una vez más cuando estalló la crisis hipotecaria del sistema financiero estadounidense en 2007 -ahora conocida como la Gran Recesión del Siglo XXI-, que rápidamente golpeó a la economía mexicana. Las autoridades financieras demostraron su desconocimiento de lo que ocurría, la crisis en Norteamérica llegó a México como un “leve catarrito” a las pocas semanas la caída de la producción llegó hasta -6.5%. El catarrito se hizo pulmonía, una vez más las

¹⁷⁴ Ver gráficas de integración de los ciclos de producción de México y de EUA.

consecuencias fueron sobre los asalariados y productores de mercado interno, los exportadores se recuperaron tres años después.

En estas crisis de repercusión global, los ajustes en el mercado financiero fueron acompañados por la integración de instituciones y reformas estructurales que avanzaron en la consolidación de tres ámbitos de la reforma liberal: la reducción del Estado en el mercado, la globalización financiera y el cambio en la estructura productiva a través de la concentración de propiedad de los principales sectores económicos que aportan valor a la economía, ligados fundamentalmente a la exportación. Entre las consecuencias de estas reformas se encuentran, la exclusión y transformación de la estructura productiva, la concentración de la riqueza en algunos cuantos que detentan la propiedad bajo las nuevas formas del capital financiero y la pobreza en la mayoría de la sociedad. Después de los efectos de la crisis se iniciaron medidas que rompieron la lógica seguida en los 30 años anteriores, por ello concluimos el estudio en 2010, cuando se expresan las medidas que buscan recuperar la dinámica de la globalización comercial y financiera, pero ya con nuevos actores como China, India y Rusia que participan de manera activa en esta nueva fase de desarrollo.

Este periodo tienes dos hechos relevantes que marcan los referentes de esta nueva etapa. Los ataques terroristas nunca vistos a instalaciones civiles en territorio de los EUA, pero adicionados con una crisis financiera de empresas de los tecnológicos que impactó en el sistema financiero internacional y se desarrolla la crisis global más por el encadenamiento del mercado y el sector financiero a nivel internacional. Por un lado, se enfrenta a la crisis de las empresas que apostaron en el mercado financiero desde 1999 por el desarrollo tecnológico, pero sobre bases financieras falsas que fueron parte de una burbuja financiera.¹⁷⁵ Por otra parte, las medidas de seguridad impuesta por los EUA a partir de la crisis del 11 de septiembre por el ataque a varios puntos estratégicos, con el derribo de las Torres Gemelas en Nueva York como el de mayor impacto tienen una repercusión mundial en la que los gastos de seguridad y antiterrorismo repercuten en la economía de forma directa. Estos hechos significan las características de arranque de esta etapa de análisis.

Los avances logrados en el desarrollo del modelo después de la gran crisis de 1995 pueden reconocerse en el marco de la Carta de intención de 1983 y los sucesivos acuerdos para superar los momentos de crisis de los planes Baker en 1986-1987 y el Brady 1989-1993, pero después fortalecido en los puntos especificados por el Consenso de Washington que fueron norma para los organismos internacionales para todo el mundo y para México en el TLCAN como referente de la política económica con repercusiones

¹⁷⁵ La crisis del punto-com se refiere al periodo comprendido entre 1997 y 2001, durante el cual se produjo un fuerte crecimiento de los valores económicos de las empresas relacionadas con Internet, llegando a provocar una fuerte burbuja financiera que llevó a la quiebra a muchas de estas empresas. El modelo que solían utilizar las empresas era basado en el aprovechamiento de Internet para conseguir cuotas de mercado, aunque inicialmente estas entidades no generasen beneficios. <http://economipedia.com/historia/burbuja-de-las-punto-com.html>

sociales. Estos compromisos se registran cada año en el proyecto de criterios de política económica, presentado por la Secretaría de Hacienda al Congreso muestran que se fueron profundizando cada vez más las medidas en la política fiscal, comercial y monetaria¹⁷⁶.

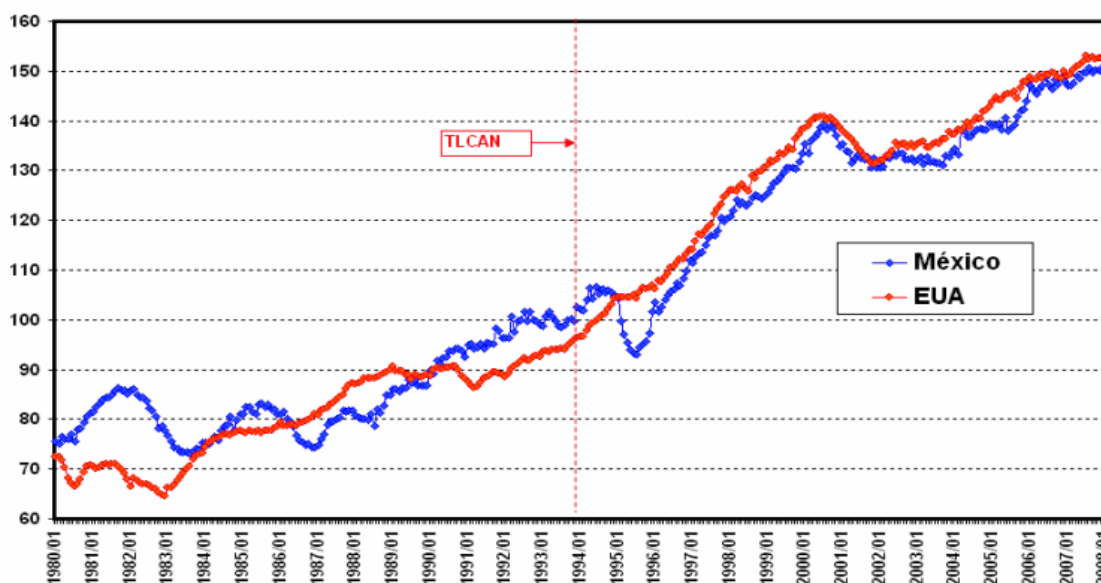
En síntesis, se tenía la condición plena de la apertura comercial con el libre movimiento de mercancías, pero además el motor del desarrollo es desde entonces el ingreso de IED en las áreas estratégicas para el mercado mundial, el sector automotriz y autopartes, los electrónicos y los aparatos domésticos, más adelante los de la industria de maquila en químico farmacéutica y en aeronáutica y espacial. El gobierno seguía soportando sus ingresos en los ingresos petroleros, en la recaudación por valor agregado (IVA) y por ingresos productos del trabajo (ISR). Los ingresos petroleros resultaban estratégicos sobre todo para garantizar ingresos al erario, además de garantizar el pago del servicio de la deuda.¹⁷⁷ Finalmente, el sector bancario modernizado en parte aún estaba entre 1996 y 1998 en manos del sector público por la quiebra y el subsecuente salvamento con el FOBAPROA convertido en el IPAB para socializar la deuda del rescate bancario, mecanismo para resolver la insolvencia bancaria y la abultada cartera de pasivos que quedarían después de la ilusión de los TESOBONOS y de la banca privatizada. En 2002 estaba funcionando con el 80% de activos la banca extranjera y dos nacionales y los estatales¹⁷⁸ con las nuevas reglas de operación aprobadas recientemente.

En términos de la economía el impulso que dio el sector externo fue notable y la transformación productiva había adaptado el ciclo productivo de la economía mexicana al ciclo de producción norteamericano. La vinculación estrecha entre ambas economías de la producción de manufacturas, vehículos, maquinaria y equipo de empresas norteamericanas cerraron el proceso de crecimiento del sector externo a la posibilidad de encadenar con la industria nacional el abasto de intermedios y equipos para la industria. La producción para mercado interno y la restricción para la demanda en la nación son parte resultante de la política de apostar todo al sector externo y a la inversión extranjera (IED). Aunque el proceso de integración se ubica desde 1996, después de la crisis de 2001 la nueva condición se profundiza y conduce a una reducción o crecimiento acorde con el comportamiento de la economía norteamericana.

¹⁷⁶ Criterios de política económica que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año para sustentar los proyectos de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. www.shcp.gob.mx

¹⁷⁷ Ver información estadística y cuadros en el anexo, “Información petrolera”.

¹⁷⁸ Banjército, de las fuerzas armadas; BANSEFI, para el manejo de ahorro y programas sociales.

Gráfica 1. 8. Índices de producción Industrial en México y Estados Unidos

Fuente: gráfica tomada de Esquivel, Gerardo. 2013.

Este proceso transformó la estructura productiva tanto en el tipo de empresas como en su localización regional. Por el impacto del nivel de ingresos en la población las empresas del mercado interno se redujeron sólo en las regiones Centro y Norte el consumo siguió incrementándose, pero en el resto del país el consumo se limitó a un nivel de ingresos de pobreza. Por tanto, la economía y su mercado interno no se desarrollan. Regionalmente la economía recibe parcialmente el estímulo de la inversión extranjera para exportación, las inversiones que provienen del exterior se dirigen a los sectores que tienen mercado en los EUA, que a su vez incrementan las importaciones intermedias y generan un ciclo que para efectos de contabilidad nacional hacen crecer mucho el comercio exterior incluso con un leve superávit, pero que queda en las empresas que son parte del mercado norteamericano esto incide en el crecimiento de las zonas que reciben esta inversión que abarca principalmente las regiones noreste y noroeste que abarca los estados fronterizos y la zona centro. Prevalece el comercio intraindustrial por lo que el reflejo del crecimiento en estas regiones no se traduce impacto en la economía nacional. En la zona del golfo-sureste el crecimiento responde a la explotación petrolera hasta que esta se acabe, sin impacto alguno en la industria o en la agricultura de la región y mucho menos en el nivel de consumo de su población. El resto de país sigue en un escenario de recesión y baja productividad.¹⁷⁹

Después de la crisis de 2001 la recuperación económica internacional tuvo dos fundamentos, por un lado, la reducción de las tasas de interés, por el otro, un alza notable del petróleo en una etapa de expansión económica mundial. Como se ve en la gráfica que

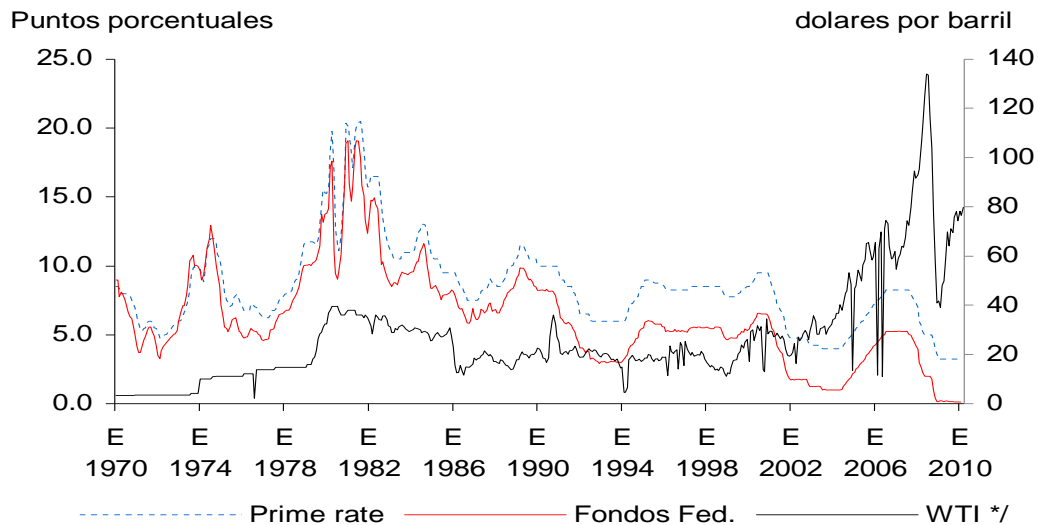
¹⁷⁹ Dávila, 2016.

se presenta a continuación al bajar las tasas de interés suben los precios del crudo, pero por otro lado se reportó una baja notable en las reservas probadas. En el periodo el sector petrolero tuvo un comportamiento en la extracción y en sus exportaciones que generó ingresos petroleros extraordinarios a costa de la reducción de las reservas petroleras probadas por la baja inversión en exploración.

A pesar de este fenómeno se resolvió mantener la producción para generar mayores ingresos, mismos que se reflejaron en unas finanzas públicas con excedente para incluso reducir el monto de la deuda pública y promover un reparto de los ingresos entre las entidades de la federación que tuvieron recursos para promover un amplio programa de infraestructura.¹⁸⁰ Es preciso señalar que esta amplia disponibilidad de recursos sin controles suficientes generó las bases para hechos de desvío de recursos por parte de los gobiernos estatales que se han descubierto tiempo después.

Las exportaciones crecieron y más las importaciones como señal de plena integración a la economía norteamericana. Pero el crecimiento del PIB fue apenas suficiente con un promedio en la década del 2.1%. La estabilidad fue el mayor de los éxitos que fue ampliamente presumido sobre la base de un salario cada vez menor en términos reales y una ampliación de la informalidad, la emigración a los EUA y la consolidación de un sistema financiero que se soportó en la auto regulación que disparó el diferencial entre las tasas activas y pasivas, generando un endeudamiento crónico en las familias que tenían capacidad de consumo. Las familias que no tenían posibilidad de deuda, pues cayeron en el área de la pobreza estable que en estos años se acentuó.

Gráfica 1. 10. Precio del petróleo y tasas de interés 1970-2010



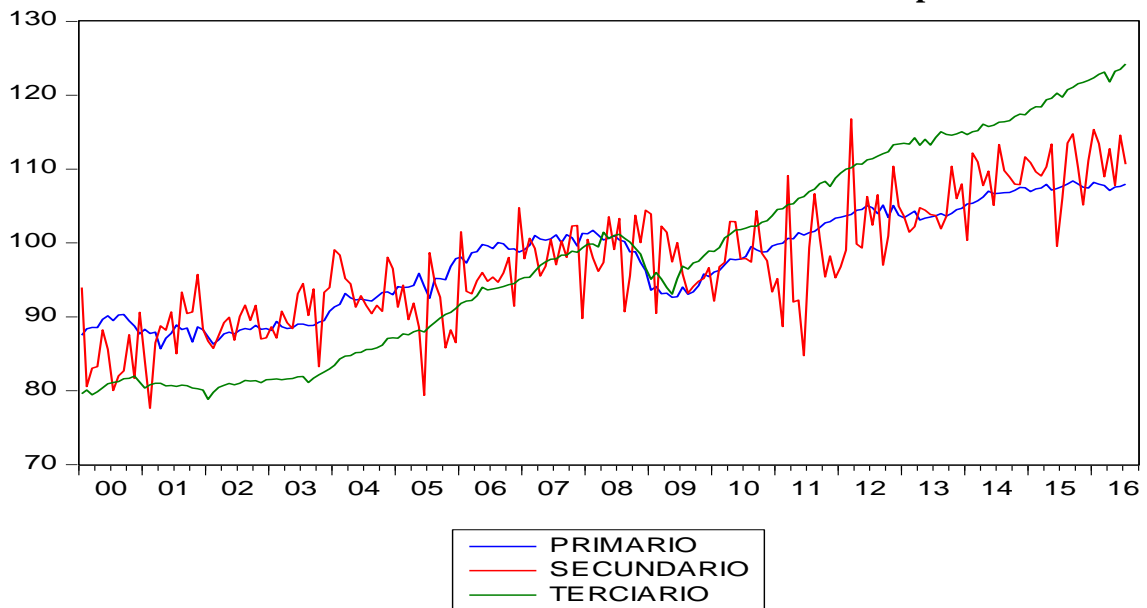
Fuente: gráfica tomada de economagic.com.mx

¹⁸⁰ Tello, 2013; Cárdenas, 2015; Moreno y Ros, 2013.

Uno de los resultados de esta política fue la desigual distribución de los recursos y por tanto de los ingresos resultantes por la diferenciación de áreas de inversión y el descuido de las áreas que no estaban vinculadas a las zonas que tienen el mayor impacto de la apertura y de la IED. Especialmente se acentuó la diferencia entre las regiones con la elevación del ingreso per cápita y las relaciones comerciales entre regiones y con el exterior, diferenciados de acuerdo con su situación con respecto los principales centros vinculados con el sector externo.

Durante todo este periodo el crecimiento fue sustancialmente con las mismas características, los sectores más dinámicos en el ámbito exportador fueron los vinculados a la economía norteamericana hasta la crisis de 2008 a 2010. En este quiebre que también ocurre como un efecto de una crisis que proviene del exterior, pero que es recibida con mayor fuerza en la manufactura y en la exportación agrícola. Es el sector servicios que más rápidamente se sobrepone y supera la crisis básicamente por la dinámica del sector servicios con el subsector financiero y el turismo se recuperan con un ritmo mayor a los otros dos sectores que no siguen la misma dinámica.

Gráfica 1. 12. Dinámica del crecimiento de la economía nacional por sectores



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas históricas.

Las tres etapas mencionadas coinciden con hechos políticos en el país, cuyas consecuencias se reflejan en los indicadores sociales. Profundizaremos el análisis de estas tres etapas de desarrollo en el capítulo que sigue.

1.4 La pobreza como resultado desde 1983 hasta 2010

Los casi treinta años de seguimiento de una política de restricción, de apertura y de estabilidad macroeconómica incidió en el incremento de la pobreza, sobre todo con las afectaciones que la inflación, las devaluaciones y la restricción salarial que se ven en cada momento de crisis. Este tema lo desarrollaremos en el último capítulo de este trabajo. Por ahora señalaremos que, para afrontar el impacto de la austeridad y el shock en la población trabajadora fuesen micro o grandes empresarios, obreros asalariados o profesionales en todos los campos de la producción y los servicios, así mismos se desarrollaron programas de gasto social que fue se ofrecieron con un incremento importante del gasto social en las finanzas públicas. Desde el PRONASOL (1989 a 1994), pasando por PROGRESA (1995 a 2001), OPORTUNIDADES de 2001 a 2012 y PROSPERA hasta ahora, con diferentes nombres, pero siempre con un mismo propósito de mitigar con paliativos dirigidos a la población vulnerable en pobreza.

Cuadro 1. 8. México y sus meso regiones: coeficiente de Gini 2003-2011

Región	Entidades federativas	2003	2011
1.- Noroeste	Baja California; Chihuahua; Sonora; Baja California Sur; Sinaloa.	0.540	0.537
2.- Noreste	Coahuila; Nuevo León; Tamaulipas.	0.490	0.493
3.-Altiplano Centro-norte	Aguascalientes; Durango; Guanajuato; San Luis Potosí; Zacatecas.	0.514	0.508
4.-Occidente	Colima; Jalisco; Michoacán; Nayarit.	0.529	0.528
5.-Centro	Ciudad de México (D.F.); Hidalgo; México; Puebla; Querétaro; Tlaxcala.	0.487	0.508
6.-Sur	Chiapas; Guerrero; Oaxaca.	0.520	0.527
7.-Golfo-sureste	Campeche; Quintana Roo; Tabasco; Veracruz; Yucatán.	0.675	0.643
País	MÉXICO	0.466	0.473

Fuente: Dávila Flores, Alejandro. 2015, p 303.

Durante el gobierno de Carlos Salinas se organiza y desarrolla el PRONASOL, programa de solidaridad dirigido a atender a población en condiciones de pobreza y vulnerable, así como una forma de canalizar recursos para infraestructura básica en localidades y municipios que requieren de inversión. En este programa se aplicó el principio del “tequio” de origen prehispánico consistente en la aportación de la población beneficiada sea por trabajo con mano de obra de los beneficiarios o con participación en especie para completar la obra. Este programa fue importante para la obra de infraestructura en este periodo.

Como veremos en el siguiente capítulo, las medidas de política económica aplicadas desde 1983 y profundizadas de 1989 a 1994 y el tratamiento de la política agraria incidieron en el fenómeno de la pobreza, la migración interna al exterior y la informalidad en las áreas rurales y urbanas. El PIB per cápita se redujo, la población en condiciones de pobreza creció y se concentró aún más el ingreso.

Después de desarmar las políticas contra el hambre y de apoyo a la pobreza en el medio rural, el problema se reconoció hasta 1989 con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, como una forma de canalizar recursos hacia comunidades pobres con la búsqueda de incidencia en el bienestar social. Después en el siguiente sexenio con Ernesto Zedillo en 1997, se sustituye el PRONASOL por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que concentró apoyos de asistencia social en la población más necesitada, destinando recursos a las tres necesidades más alteradas por la baja de ingresos y la falta de incorporación al trabajo.¹⁸¹ Con esta forma de asignación de recursos se justificaba la más precisa focalización y la eliminación de subsidios a población que no era tan necesitada.

La distribución del ingreso es de alta concentración y desigualdad en todas las etapas en estudio es una característica el aumento de la población en pobreza, tema que se desarrolla más adelante. Por ahora veamos la distribución del ingreso en los hogares más pobres es muy limitado, en tanto que en el decil más rico se sostiene y repercute en el empobrecimiento del 50% de los que menos tienen.

En el periodo de 2001 a 2012 el PROGRESA se transformó en OPORTUNIDADES, los mismos objetivos y la intención de incorporar a la población en pobreza a fuentes laborales y productivas. Más adelante veremos el resultado de estas políticas en la Ciudad de México, como un ejemplo de resultados sobre todo en áreas urbanas.

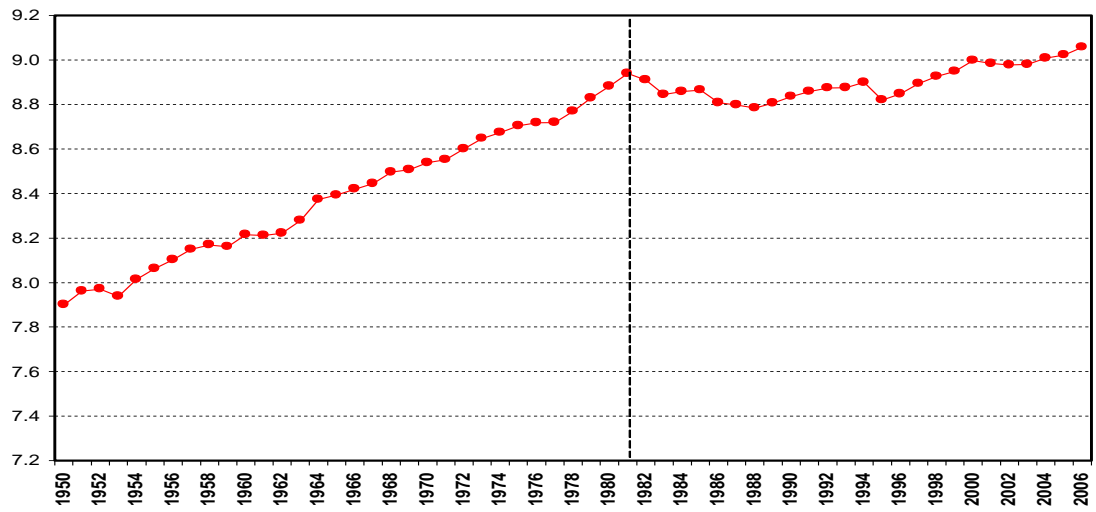
Cuadro 1.9. México. Distribución del ingreso de los hogares

%	1984	1989	1994	2000	2005	2008
10% más pobre	1.72	1.58	1.61	1.52	1.64	1.67
40% más pobre	14.36	12.86	12.78	12.4	13.4	13.4
50% más pobre	20.76	18.76	18.5	18.13	19.37	19.38
10% más rico	32.77	37.93	38.12	38.62	36.49	36.26

Fuente: Kalifa, Salvador. La distribución del ingreso en México. Centro nacional de información de estadísticas del trabajo. ENIG Familias 1975. México. INEGI Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, serie histórica 2009.

¹⁸¹ Tello, 2008.

Gráfica 1. 14. México: Ingreso Real Per Cápita, 1950-2006



Fuente: Gerardo Esquivel, 2003.

Capítulo 2

La era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994-2010

El discurso oficial ha señalado que la apertura comercial resultante del TLCAN y la globalización serían la solución para el desarrollo de la economía mexicana.¹⁸² Sin embargo, el objetivo de que la competencia modernizaría y estabilizaría precios, así haría más eficiente la estructura productiva, quedó sólo en planteamientos teóricos. Si bien es cierto que actualmente México cuenta con sectores altamente modernos como son la industria automotriz, la electrónica, la aeroespacial y la de maquinaria y equipo, éstas no han sido lo suficientemente influyentes para lograr un encadenamiento con otras industrias, ni para que dichos sectores, vinculados al exterior, arrastren al conjunto de la economía.¹⁸³ Además, los beneficios de la apertura han sido desiguales en las diversas regiones del país, evidenciando, por un lado, que tenemos regiones muy exitosas, como es el caso de los estados del norte, mientras que en el sur, sureste y occidente prevalecen condiciones de absoluto rezago y abandono.¹⁸⁴ En lo que respecta a la incorporación de la población al mercado laboral, también se ha presentado en condiciones desiguales pues en la actualidad sólo tenemos integrado al empleo formal a un promedio del 32% de la población en el periodo de estudio.¹⁸⁵

Aunado a ello, la apertura económica y el incremento al comercio exterior han sido planteados en términos de una reforma necesaria (que busca la innovación y modernización en la política económica) en el marco de una crisis financiera. Tal discurso, que pretendía incrementar la competitividad de la economía mexicana, formaba parte de las ideas centrales del grupo político que acompañó a Miguel de la Madrid una vez que obtuvo su designación como candidato a la presidencia de la República en 1982. Cabe señalar que tal retórica no es de su autoría pues los planteamientos del libre mercado se discutieron en México con anterioridad, en el marco de la polémica del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).¹⁸⁶ Los argumentos de aquellos que se pronunciaron en contra del proteccionismo, recaían en que el alcance de este había llegado a sus límites de eficiencia y, por tanto, le atribuían los problemas de competitividad y falta de acceso a los mercados internacionales.

¹⁸² Criterios de política económica 1989 a 1995. Secretaría de Hacienda del Gobierno mexicano. Aspe, 1993; Vega, 2010; Solís, 2002; Cárdenas, 2015; Clavijo y Valdivieso, 2000.

¹⁸³ Tello, 2007, 2015; Moreno y Ros, 2010; Esquivel, 2008; Romero, et al 2012; Ros 2004.

¹⁸⁴ Dávila, 2015; Dávila y Valdés, 2017.

¹⁸⁵ INEGI, 2016. ENOE-INEGI histórica, 2015.

¹⁸⁶ Servín, 2010 p 187; Cárdenas, 2010 y 2015.

El proteccionismo, que había sido parte de la política económica en México desde la segunda posguerra, fue adoptado como parte del proceso de industrialización que pretendía cubrir etapas de desarrollo con el fin de asemejarse a las condiciones que imperaban en los países desarrollados.¹⁸⁷ Una de las características principales en la discusión fue que se abordaron los aspectos comercial y productivo aislados del sistema económico integral de protección y mercados internos, así como del financiamiento de la inversión productiva, cuyo soporte se centró en un sistema de pagos a cargo del gobierno mediante instituciones como el Banco de México, la Nacional Financiera, los bancos estatales de desarrollo, BANOBRAS, Banco del Pequeño comercio, Banco Agrícola, entre otros. Estas instituciones estuvieron fuertemente apoyadas por fondos y fideicomisos¹⁸⁸ de la banca central, que a su vez estaban sustentados en el financiamiento externo promovido por el desarrollo con largos plazos de pago y tasas de interés bajas.¹⁸⁹ El gobierno fue el impulsor principal de dichos fondos y fideicomisos de inversión con el propósito de incrementar el desarrollo de la producción.

Paralelamente, en 1983, se inició la reforma del Estado a través de recortes presupuestales, reducción del personal del sector público y la venta de empresas públicas. En la práctica, la ortodoxia económica mexicana había iniciado la aplicación de su proyecto desde el inicio de la década de 1980. En otros países también se establecieron políticas similares, por ejemplo en Chile se aplicó dicho proyecto en 1973, después del golpe de Estado en contra de Salvador Allende y fue impulsado como proyecto global por Thatcher desde 1980 y Reagan desde 1981.¹⁹⁰ Sin embargo, en el marco teórico de esta nueva política económica aún faltaba adecuar a varias de las instituciones del Estado mexicano y construir la integración de un mercado regional para Norteamérica que incluyera el movimiento de capitales e inversión extranjera directa. Por tal motivo, en esta parte de la investigación analizaremos el aspecto comercial y su impacto en la estructura productiva, más adelante nos centraremos en los aspectos fiscales y monetarios.¹⁹¹

Los temas del papel de la apertura económica, el libre mercado, la reducción del Estado en la actividad económica y las cuestiones adyacentes, han dado pauta a la existencia de literatura cuyos argumentos se centran a favor de las políticas neoliberales. Dichos planteamientos se sustentan en el conocido pensamiento único en la teoría económica. Es decir, la macroeconomía de los micro fundamentos y la exclusión de temas que no tienen relación con el cuadro lógico de la escuela neoclásica, la teoría monetaria de Milton Friedman,¹⁹² las ideas de las expectativas racionales de Robert Lucas, entre

187 Rostow, 1961; Rodríguez, 1980.

188 López, 2012.

189 Fideicomisos del banco de México: FIRA, Fideicomiso para el desarrollo rural y agropecuario, DOF Diario Oficial de la Federación, 31/12/1954. FOGAIN, Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña. DOF, Diario Oficial de la Federación 30/12/1989.

190 Klein, 2007; Cárdenas, 2015. Tello 2015, Solís, 2000.

191 Klein, 2007; Cárdenas, 2015, Tello, 2015.

192 Friedman, 1953; Lucas, 1972, 2003.

otros recursos teóricos como es el análisis del comportamiento del consumidor, por citar un ejemplo.¹⁹³ Dicho planteamiento apunta que:

“La macroeconomía y la microeconomía son las dos ramas principales en las que se divide la ciencia económica. La macroeconomía estudia los sistemas económicos de un área geográfica en su conjunto, empleando magnitudes colectivas o generales y tratando de obtener una visión global de su situación. El Producto Interior Bruto (PIB), que mide los bienes y servicios que producen las empresas, los individuos y el sector público de un país durante un tiempo determinado; el desempleo o la inflación son algunas de las principales variables que estudia la macroeconomía. La microeconomía, por su parte, estudia el comportamiento de cada unidad económica: los individuos, las familias, las empresas y los mercados. Su objetivo es explicar y predecir el comportamiento de productores y consumidores. La microeconomía estudia factores como la oferta y la demanda (analizada por las teorías del consumidor) y los índices de precios. La existencia de ambos términos se debe al noruego Ragnar Frisch, Nobel de Economía en 1969”.¹⁹⁴

En su origen, los pensadores que dieron base a estas ideas son W. Stanley Jevons, Carl Menger y León Walras,¹⁹⁵ quienes desarrollaron la teoría marginal del valor, la teoría del equilibrio general “walrasiano” y las teorías respecto al ajuste de los precios en el mercado. Otro de los pensadores principales es Wilfredo Pareto que aportó el planteamiento del óptimo de Pareto, mismo que argumentaba que es posible beneficiar a un consumidor sin perjudicar a otro.¹⁹⁶ Entre los autores contemporáneos se encuentran Milton Friedman con la teoría monetaria y el papel neutro del dinero, y Douglas North, quien alega que los cambios institucionales pueden ser tan relevantes (o más) como lo son los tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Como ya se mencionó, estos autores dan fundamento teórico al conjunto de planteamientos cuyo fin es alcanzar la libre competencia, el mercado abierto no regulado y la reducción del gobierno sin injerencia en el mercado, el cual se promueve desde ciertas posiciones en la estructura gubernamental con la presión de algunos empresarios, cuyo fin es fortalecer las relaciones necesarias con el capital financiero y el capital bancario norteamericano. La resistencia

193 Schlefer, 2012.

194 Frisch. www.Gedesco.es

195 Walras, León. Estudios de la economía social. Principios de una teoría matemática del intercambio.

196 Pareto, Wilfrido. Lecciones de economía pura en la Universidad de Lausana (1893) y tratado de sociología. (1916). Friedman, Milton, *Ensayos sobre economía positiva*. Editorial Gredos (1967).

ocurre por parte de los políticos con pensamiento estructuralista que son quienes promueven el desarrollo económico mediante una alianza entre el Estado y los empresarios en la que se pretende fortalecer un mercado interno protegido, con control de precios y subsidios para sostener el poder adquisitivo del salario.¹⁹⁷

Entre 1970 y 1988, años que corresponden a los sexenios de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, los grupos dominantes en la política económica tenían como fin rector promover una economía exportadora. Los dos primeros gobiernos lo hicieron a través de una economía parcialmente protegida, con una fuerte presencia del Estado en la actividad productiva y con intenciones de redistribuir la riqueza concentrada en pocas manos de empresarios y políticos. A partir de 1983, durante la gestión del gobierno de Miguel de la Madrid, se dispuso promover la economía abierta, se eliminó la protección comercial (en contra lo planteado y/o establecido por los dos presidentes que le antecedieron), se buscó reducir la presencia del Estado en el mercado mediante la aceptación de una disciplina sin déficit fiscal, se inició la eliminación de subsidios a empresas y programas sociales, se aceptó la venta de empresas públicas y, al mismo tiempo, se revirtieron las intenciones proteccionistas. En 1985, bajo este escenario de ideas, se desechó el proyecto desarrollista y se aceptó sin debate alguno el ingreso al GATT. La aprobación de una economía abierta y sus disposiciones ejecutadas en la política económica fue el camino para llegar a la negociación y acuerdo del TLCAN en el último año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Como se señaló en el capítulo anterior, este proceso inició en 1983 impulsado por el Consejo para las Américas, pero con cierto recelo del gobierno mexicano en turno debido a las exigencias para lograr el acuerdo de libre comercio.

Tiempo después las decisiones y las reformas aplicadas en favor de la firma del TLCAN propiciaron las condiciones para su aplicación. Es así como el acuerdo que se inició en enero de 1994 ha dado pautas al proceso que, 15 años después, logrará la plena integración al mercado norteamericano, pues si bien el nuevo discurso liberal promovía la exportación de bienes comerciables mexicanos en un contexto de reducción de la participación del gobierno en la economía y un mercado sin empresas públicas, con una producción de empresas nacionales y extranjeras significativamente dinámicas para la exportación. En un discurso, Jaime Serra Puche -Secretario de Comercio entre 1988 y 1994 y fuerte promotor de la apertura-, decía: “promovamos una economía que venda nuestros productos clásicos exportables: melones, camarones, café, zapatos, entre otros que eran nuestra ventaja comparativa, con ello podemos comprar tecnología y maquinaria necesaria para la expansión de la economía mexicana”.¹⁹⁸ Por tanto, la promoción comercial, sin ser fundamental para el logro de una mejor balanza comercial, no era ajena a los nuevos propósitos políticos para lograr la apertura y un tratado de libre comercio mucho más amplio.

¹⁹⁷ Solís, 2000; Cárdenas, 2015; Moreno y Ros, 2013.

¹⁹⁸ Serra, 1992.

Paradójicamente, el uso de la retórica a favor de las exportaciones y la apertura comercial sirvió para dos épocas de diferente propósito, aunque con el mismo discurso, y ambas promovieron la exportación de productos hechos en México. La primera época se refiere a los períodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, en los cuales se buscaba fortalecer a un sector exportador como base de una fuerte estructura productiva de empresas públicas en una economía con protección de aranceles y permisos de importación, con la promoción de exportación de materias primas, minerales, agropecuarios y artesanías. Así, al finalizar el periodo de Echeverría se instaló el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior como las únicas instituciones públicas cuyo propósito consistía en promover las exportaciones en todo el mundo.

Cabe resaltar que ambas instituciones se vincularon al servicio exterior y en cada embajada mexicana se designó un consejero que fungía como enlace de apoyo y comunicación entre dichas instituciones. Así, la globalización ya era un hecho, el tema fue hacerla con empresas estatales y mixtas o únicamente con empresas privadas cuyas inversiones fuesen globales. Años más tarde, durante el sexenio de Miguel de la Madrid inició la aplicación de las condiciones que exigía la nueva política económica.¹⁹⁹

Como bien se expuso en el capítulo anterior, el TLCAN fue una idea de empresarios tanto norteamericanos como mexicanos con fuertes intereses de ganancia en México, ligados a corporaciones americanas con intereses comerciales y financieros del mercado del norte. Es decir, el tratado fue un proyecto del gobierno de Estados Unidos que entusiasmo a los empresarios, quienes contaban con el respaldo de algunos Senadores norteamericanos, y fue promovido por el Consejo para la Américas.

Al tiempo de la determinación política se instrumentaba el cambio hacia las ideas liberales de la apertura, la globalización y otras reformas económicas y sociales en México. Además, las acciones del shock económico, aceptadas por el entorno de la crisis, se matizaron ante las condiciones políticas internas que habían fortalecido a un gobierno con amplia participación en la economía mediante un partido de Estado corporativo cuyo sustento sólido recaía en la ideología de la Revolución Mexicana, resaltando principios, fundamentalmente, populares. Quien condujo tal línea de política de cambio de esquema de pensamiento fue Carlos Salinas de Gortari, primero desde su posición como Secretario de Programación y Presupuesto (1983-1988), y, posteriormente, en los seis años que fungió como presidente de la República (1988-1994). Asimismo, cuando fungió como asesor principal durante la gestión de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado encauzó

¹⁹⁹ Para el análisis de esta época se cuenta la obra escrita de muchos autores que fueron revisados, encontramos entre ellos una corriente que promueve la concepción neoliberal y la crítica a las acciones de los gobiernos anteriores a 1983, destacan entre ellos como historiadores que abordan en general el periodo Leopoldo Solís, 2000; Enrique Cárdenas, 2015; tenemos también los operadores de la política económica que en su discurso defienden las medidas aplicadas, aunque también escriben libros para promover y justificar sus acciones, Pedro Aspe, 1994; José Ángel Gurría, 1995; Guillermo Ortiz, 2000. Por otra parte, están las versiones críticas desde la academia Moreno y Ros, 2013; Huerta, 2008; Miguel Ángel Rivera 1998; o desde la oposición política menos consistente, pero con presencia en el debate.

la aplicación de ajuste que llevó a las crisis de octubre de 1987. También estuvo en la conducción e integración del programa que redujo la inflación y el salario real, lo que promovió la transformación del aparato productivo nacional.²⁰⁰

En noviembre de 1988 se llevó a cabo una reunión con George Bush en la cual Carlos Salinas, en calidad de presidente electo de México, no abordó oficialmente el tema del acuerdo bilateral pese a que ya estaba casi listo para la firma del presidente Miguel de la Madrid y se habría dejado pendiente meses antes. Ello se debía, por un lado, a las diferencias en los temas de derechos de autor, cobro de regalías por patentes y la ley de inversiones extranjeras, y, por otro lado, porque no se habían ejecutado varias medidas comprometidas en las Cartas de Intención de 1983 y 1987. Cabe señalar que en el periodo de 1983 a 1988 se hicieron varias reformas constitucionales y de leyes secundarias que dieron fundamento legal a tales reformas.²⁰¹

Ahora bien, una vez resuelto el proceso electoral y el conflicto del cambio de la presidencia en 1988, se inició la negociación de la deuda con el sector financiero internacional, de la cual surgió el Plan Brady, mismo que generaría un nuevo acuerdo con el FMI en 1989. Este acuerdo provocó una transferencia de riqueza por el pago de la deuda y sus intereses bajo un contexto de aceptación y continuación de las reglas acordadas en la renegociación del Plan Baker, en 1986, gracias a la aplicación de las medidas adoptadas en la carta de intención de 1983 que aún no se habían cumplido. Así, en abril de 1989 se logró un acuerdo que en principio sería firmado meses después de haberse cumplido las medidas aún no aplicadas y necesarias para la aceptación del TLCAN. De este modo, el Plan Brady fue el preámbulo de las negociaciones finales del TLCAN. El acuerdo de la deuda se firma formalmente hasta junio de 1990, en cuyas condiciones se presume el acuerdo de reducción y reestructuración de esta. Mientras tanto ocurrieron una serie de sucesos soportados en decisiones presidenciales que sin lugar a duda se relacionan con la aceptación formal del trato financiero. Es probable que hayan sido condiciones que no se habían cumplido desde la carta de intención de 1983, mismas que analizaremos a continuación.

En 1989 el presidente Carlos Salinas anunció la reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras con la cual se redujeron las restricciones que establecían una asociación obligada en conjunto de capitalistas mexicanos y se abren las posibilidades de libre movilidad de capital de inversión directa en bolsa de valores. Ese mismo año se ponen en venta los activos de las empresas más importantes que permanecían bajo el control del gobierno mexicano tales como Teléfonos de México (del sector de comunicaciones), Hojalata y Lámina S.A. (HYLSA) y Altos Hornos de México (empresas de la industria siderúrgica), algunas empresas aéreas nacionales y de petroquímica que manejaban derivados del petróleo. Una decisión clave para redefinir las áreas de producción estratégicas fue la reforma al artículo 27 constitucional, que permitió liberar varias áreas

²⁰⁰ Salinas, 2000; De la Madrid, 2004, Romero, 2012, Capítulo de Gracida p. 333 – 423.

²⁰¹ Lomelí, 1998; Lomelí, 2008

de producción de la petroquímica básica. Sin embargo, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en calidad de empresas insignias del Estado quedaron bajo el control del gobierno.²⁰²

También en 1989 inició la reprivatización de la banca, expropiada en 1982, a través de licitaciones para la venta de bancos y sociedades nacionales de crédito que estaban en control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A finales de 1992 se dio por concluida la venta de los bancos y para ese entonces ya estaba instalado con pleno funcionamiento el mercado de valores con una Bolsa Mexicana de Valores (BMV) integrada globalmente al circuito financiero internacional. Además, en la BMV ya se negociaba la deuda pública y la colocación de activos de algunas empresas mixtas existentes. Así, la deuda pública externa en dólares se limitó a los préstamos institucionales y al finiquito de lo negociado en el Plan Brady.²⁰³

También en 1992 se aprobó la reforma constitucional que le otorgó autonomía al Banco de México (BM), misma que fue gestionada ante el congreso desde 1990 y le asignó la atribución exclusiva del mantenimiento de la estabilidad de los precios con base en la política monetaria que instrumenta desde ese momento. Con esta reforma se cambia la política de crédito y de control de emisión monetaria y se acaba la política del “encaje legal”, como mecanismo de control de crédito por parte del banco central, poniendo en práctica otras medidas de control monetario que más adelante transitarían hacia la política de tasas de interés como política de restricción monetaria, mismas que se expondrán a detalle posteriormente. Ese mismo año se reformó el Artículo 27 constitucional que dio lugar a la posibilidad de integración de Sociedades Mercantiles entre los poseedores de derechos ejidales y comunales en el medio rural, lo que permitiría la creación y organización de empresas agrícolas y, además, se generó el instrumento que otorga en propiedad de sociedades e individuos las parcelas de tierra que eran de interés y poder del Estado.

En febrero de 1990 se anunció oficialmente la decisión del Gobierno Mexicano de proponer la discusión y firma de un TLCAN y se integran las comisiones de empresarios colaboradores para llevar a cabo este fin. Sí bien ya antes se había negado esta posibilidad, el proyecto inicial de la administración de Ronald Reagan ya estaba avanzado, por no mencionar que tenían casi concluido el tema, y se percibía con claridad que en México la firma de tal acuerdo era parte de las iniciativas de gobierno centrales del presidente de México. De acuerdo con la bibliografía consultada para dicho análisis, en 1983 y en 1986 el Senado de los Estados Unidos de América ya había sugerido con interés la creación de un tratado así. Finalmente, los pendientes que habían quedado en 1988 se resolvieron con las medidas y compromisos establecidos y las decisiones antes señaladas.

²⁰² Salinas, 2000; Romero 2012, Gracida, Arroyo p.333 a 275.

²⁰³ Rugaría y Cárdenas CEEY, 2010; Cárdenas, 2015; Solís 2000; Tello, 2015.

En diciembre de 1993 se aprobó el tratado en los Congresos de las tres naciones involucradas y se constituyó el TLCAN con fuerza de ley para las tres naciones. En enero de 1994 entró en vigor el tratado con un proceso de aplicación por un período de 15 años. Sin embargo, hay dos temas pendientes en esta firma: la libre entrada de capitales al sistema financiero y el tema de los derechos de autor y patentes.

Cabe resaltar que el calendario de desgravación a partir de la condición constituida por México fue de forma “unilateral” y se dio bajo presión de los acuerdos por reestructura entre 1986 a 1994, como ya se expuso con anterioridad. En 1993 ya se habían reducido aranceles y permisos en forma drástica y, por tanto, el acuerdo sobre liberalización de aranceles para los próximos 15 años parte de lo antes señalado. La economía estaba abierta, pero se cubrió la formalidad de un calendario de desgravación arancelaria (véase cuadro 2.1).

México había ejecutado las medidas de apertura aplicadas en 1986 con el ingreso al GATT, proceso por el cual las cuotas arancelarias se redujeron casi al 10% y se quitaron todas las barreras no arancelarias. El avance de la apertura comercial entre 1985 y 1993 es evidente, ya que aquellos productos a los que se le exigía permiso de importación se redujeron de 92.2% a sólo 16.5%. En esos mismos años el arancel promedio se redujo de 23.5% a tan sólo 12.5%. Además, el arancel máximo se redujo de 100% a 25%. Por último, en 1993 únicamente el 1.6% de las fracciones seguía requiriendo dicho tipo de permisos.²⁰⁴ De lo anterior podemos concluir que de 1994 a 2010 la apertura comercial fue formalmente restringida en algunos sectores por los acuerdos de liberalización paulatina que se dieron en el año 2009 y se esperaba que el sector agropecuario fuese el más beneficiado al mantener algunas restricciones en los productos agrícolas. No obstante, desde el año 2000 hubo apertura en granos, frutas, verduras y de productos como el jitomate y hortalizas que tenían control con acuerdos binacionales. Adicionalmente, las condiciones de reducción arancelaria y apertura firmadas en 1993 en el TLCAN fueron mínimas en tanto que el gran paso de apertura ocurrió entre 1983 y 1990. El siguiente cuadro muestra la desgravación desde 1994 y se observa aparentemente un trato preferente para México debido a que se había dado por hecho con anterioridad la apertura. Sin embargo, no se contaban con todas las condiciones necesarias tanto para la libre entrada de capitales como para las reformas constitucionales que permitirían una relación con mayores facilidades que solamente la reducción arancelaria.²⁰⁵

²⁰⁴ Esquivel, 2009; Moreno y Ros, 2013.

²⁰⁵ Moreno y Ros, 2013; Cárdenas, 2015; Romero 2012.

Cuadro 2. 2. Calendario de desgravación acordada en el TLCAN

Velocidad de desgravación (años)	México otorga a EUA	México otorga a Canadá	EUA otorga a México	Canadá otorga a México
(1994) 0	35.93%	40.99%	61.00%	88.40%
(1999) 5	3.33%	3.71%	5.76%	4.40%
(2004) 10	42.47%	28.30%	28.12%	7.20%
(2009) 15	18.27%	–	5.12%	–
Excluido		27.00%		
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Texto del TLCAN. Sección B Aranceles. Desgravación. Anexo 302.2 desgravación de aranceles. Consulta en línea www.cepal.org 21 de junio de 2017.

De acuerdo con diversas fuentes de la historia oficial, con la firma del TLCAN en 1994, Canadá, Estados Unidos de América y México se integraron como región de libre circulación de mercancías, servicios y capitales. En México, la versión pública del origen de la integración al TLCAN por parte de la entonces presidente Salinas de Gortari, escrita en sus memorias, señala que la iniciativa para que México se integrase a tal acuerdo es que éste ya se había negociado entre Canadá y Estados Unidos.²⁰⁶ Cabe señalar que dichas memorias fueron escritas años después como parte de una reflexión hecha el 1º de febrero de 1990 en la cual asume que “quedó claro que el carácter inevitable de la globalización hacía urgente negociar el TLC. Como complemento y para enfrentar los retos sociales internos tendríamos que reducir ahora la deuda interna con los ingresos de la venta de bienes públicos, es decir, acelerar la privatización”.²⁰⁷ Así, podemos percibir que tanto la apertura como la privatización fueron dos propósitos que se expresaron como iniciativa propia, aun cuando ya se habían firmado cartas de intención con el FMI con éstos mismos compromisos, desde 1983.

Una vez firmado el TLCAN, el gobierno mexicano inició el proceso de cumplir con lo que faltaba del ajuste económico de las primeras reformas iniciadas en 1983, así como de aplicar aquellas que seguirían y que llamaron de “segunda generación”. En México, como en otras regiones del mundo occidental, se cumplen las líneas básicas del pensamiento que impone el sistema financiero: la apertura económica, la reducción al límite de la intervención del Estado en la economía y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y financiera. Cabe señalar que las tres líneas de acción están vinculadas y se desarrollan en rutas paralelamente coordinadas. Además, la conducción se hace desde

²⁰⁶ Salinas de Gortari, Carlos. *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janes, 2000.

²⁰⁷ Salinas de Gortari, C. *Ibid.*

el interés del gobierno norteamericano con absoluto acuerdo y entendimiento de un sector de grandes empresarios ligados a las corporaciones internacionales. Aunque es preciso señalar que no todos los empresarios asociados al Consejo Coordinador Empresarial y los dirigentes de las principales corporaciones están en el acuerdo.²⁰⁸ En ese sentido, el gobierno tendría que atender cambios de estructura antes de abrir el mercado a los capitales norteamericanos. Las reformas constitucionales y la creación de nuevas instituciones ocurrieron a partir de 1981 con el cambio de la legislación secundaria del funcionamiento de la banca y del mercado financiero. La declaración de la autonomía del Banco de México en 1993 y la puesta en marcha del TLCAN en 1994 fueron inicio de una situación que no acabará hasta la reconversión total de empresas estatales e instituciones de estado en la organización para el mercado. Un factor relevante en estos años de inicio de las reformas (1981-1983) es la expropiación bancaria decretada por José López Portillo en septiembre de 1982 pues los bancos que operaban la distribución del crédito para el desarrollo y captaban por medio del encaje legal el fondeo para estos procesos de inversión fueron culpados de la fuga de capitales, se les quitaron las concesiones bancarias y se disolvió el papel de la banca múltiple que propició la concentración bancaria y la adaptación de un mercado de valores que se desarrollaría como parte de la reforma financiera.²⁰⁹

Para tener idea clara de lo que significó la apertura comercial en México una vez que se ingresó al GATT, en términos de la reducción de barreras de comercio, Esquivel señala que “de 1985 a 1993, el producto doméstico cubierto por permisos de importación se redujo de 92.2% a sólo 16.5%. En el mismo lapso, el arancel promedio (ponderado por producción) se redujo de 23.5% a tan sólo 12.5%, mientras que el arancel máximo se redujo de 100% a 25%. Finalmente, mientras que en 1985 más del 10% de todas las fracciones arancelarias estaban sujetas a permisos previos de importación, para 1993 únicamente el 1.6% de las fracciones seguía requiriendo dicho tipo de permisos.”²¹⁰

El origen de la iniciativa que ya hemos analizado surgió por parte del Congreso de Estados Unidos y fue instrumentada a través de la operación de la política mexicana en alianza con los empresarios vinculados a intereses de corporativos de dicho país. Bajo esta iniciativa de cambio en la que la elección de cada presidente de la República es un momento en el proceso de transformación, de 1982 a 1989 se da el ajuste necesario del papel del Estado y, posteriormente, viene la adaptación de 1989 a 1994 a través de la consolidación de acuerdos y el proceso de firma del TLCAN conduciendo entonces a la economía del país hacia un cambio radical en la orientación de la ideología con consecuencias muy importantes tanto para la economía como para la sociedad en México.

Entre 1994 y 2010, durante el arranque del TLCAN, surgió la rebelión Zapatista y dos asesinatos: el de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu. En octubre de

²⁰⁸ Ver capítulo anterior proceso de firma del TLCAN.

²⁰⁹ Espinosa y Cárdenas, 2010; Tello, 2015; Esquivel, 2015.

²¹⁰ Esquivel, 2009.

1993 el marco institucional había cambiado cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari promovió la designación de Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia, la cual dejaba entrever que la estructura del gobierno se estaba reestructurando. Esto también se aprecia en el discurso de inicio de campaña, el 4 de marzo de 1994, el cual transmitió que podría poner en duda los avances de la instalación del nuevo modelo para subrayar un proceso redistribuidor de riqueza.²¹¹ Días después Colosio fue asesinado en un acto público el 23 de marzo de 1994. Debido a las reglas electorales y las opciones del círculo del presidente Carlos Salinas el único sucesor posible era Ernesto Zedillo Ponce de León, quién figuraba como coordinador de la campaña electoral.

Después de un inicio de año en un contexto de violencia por el levantamiento zapatista con llamados a lograr la paz, Ernesto Zedillo resulta ganador de las elecciones. A diferencia de Colosio, quien tenía intenciones de replantear las reformas con sentido social, Ernesto Zedillo no tenía duda de seguir en la profundización de las reformas neoliberales iniciadas en 1983, la austeridad, la libertad de mercado, la autonomía del banco central y la promoción de la empresa privada.²¹² Poco tardó la promesa del primer discurso del presidente Ernesto Zedillo cuando 19 días después estalló la crisis financiera más fuerte de la historia económica de México hasta ese momento.

La crisis fue provocada por los instrumentos del financiamiento utilizados e incrementados inexplicablemente en los meses recientes antes del ingreso del nuevo gobierno. Tales bonos de deuda (TESOBONOS) se aplicaron al gasto del gobierno y en previsión al pago de la deuda, pero fueron ocupados en exceso el último semestre de 1994. El monto de la deuda generada fue mayor a los 50 mil millones de dólares (mmd) y representa la base de la renegociación que plantea el incremento de un nuevo monto de la deuda, así como la revisión de términos acordados en los pactos logrados con anterioridad. Ahora con un plazo que sujeta al compromiso de la deuda hasta muchos años más adelante.²¹³

El sexenio de Ernesto Zedillo transcurrió en dos fases. La primera se definió por un proceso de crecimiento estimulado por el apoyo financiero de los Estados Unidos con el préstamo Clinton por 52 mil millones de pesos, que permitió liberar la deuda de los TESOBONOS y dejar un margen para el gasto y la inversión públicas. Segundo, debido a la subida drástica de tasas de interés pactada entre el presidente Ernesto Zedillo y un representante del gobierno americano. Con ello, el alza de precios de las tasas de interés y la devaluación marcaron comienzo de un sexenio complicado. Además, varias empresas quebraron, la estabilidad económica de las familias se vio afectada y al gobierno no le fue muy bien.²¹⁴

²¹¹ Colosio, 1994.

²¹² Zedillo, 1994.

²¹³ Esta relación de deuda con el estallamiento de la crisis no es analizada de esta manera por los autores que criticaron antes en 1983 el sobre endeudamiento del gobierno. Solís, 2000; Cárdenas, 2015. Pero si es relacionada por otros que fueron protagonistas como Carlos Tello, Tello, 2015.

²¹⁴ Zedillo, 1995; Tello, 2015; Moreno y Ros 2013; Ros, 2015.

Posterior a la crisis, lo relevante fue la negociación con los banqueros que habían comprado la banca nacionalizada después de que a varios se les encontró con problemas legales y de operación debido al vencimiento de la cartera hipotecaria y crédito de consumo que obligó la intervención de la mayoría de los bancos comerciales. Después de 1996, la Comisión Nacional Bancaria estuvo a cargo de la banca hasta que se inició la venta de activos a nivel internacional (dos años después).

En el año 2000 hubo elecciones presidenciales y el triunfo lo obtiene el PAN con Vicente Fox Quesada como presidente electo. La alternancia democrática de partido no cambio el rumbo económico. Con el nuevo gobierno panista los funcionarios del área financiera y hacendaria siguieron la misma orientación con Francisco Gil Díaz al frente de la SHCP, Miguel Mancera fue sustituido por Guillermo Ortiz en 1997, quien había ocupado la SHCP y continuó colaborando en el Banco de México hasta el año 2011.²¹⁵

En el ámbito del comercio exterior los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Caderón tuvieron un comportamiento contrario a lo que ocurría en años anteriores principalmente por la crisis de 2001 en los Estados Unidos, eso trajo cambios en términos de la balanza comercial, pero que fueron salvados por el monto de las exportaciones petroleras y los precios del crudo, como veremos más adelante. La relación comercial con las naciones del TLCAN ocurrió en un proceso de crecimiento dado el avance en la aplicación de los acuerdos. En unos cuantos años, México pasó de tener un déficit comercial semi-crónico con Estados Unidos a tener un superávit comercial de 80 mil millones de dólares en 2007 (véase la gráfica 2.1).²¹⁶

2.1 Resultados de la apertura comercial en el TLCAN

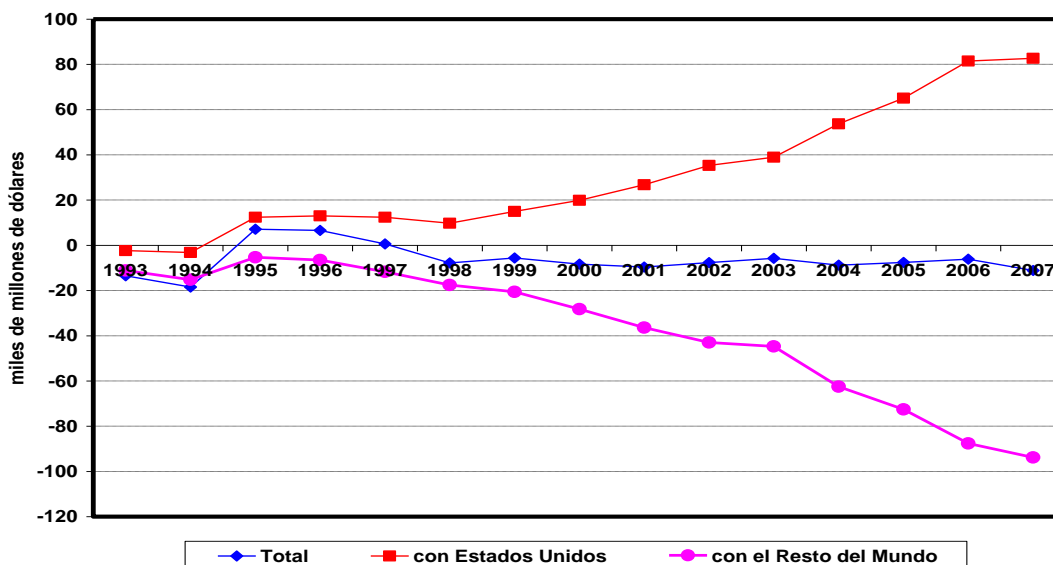
A partir de la firma del TLCAN se establecieron las condiciones de una nueva economía abierta de mercado en un marco legal y de convenio internacional, que se dio una vez que se cumplieron las condiciones básicas para la construcción de las nuevas instituciones.²¹⁷

²¹⁵ Gil Díaz, Ornelas, 1995; Ortiz et al, 1998; Moreno, 1997; Días de León 1997.

²¹⁶ Esquivel, 2009; Cárdenas, 2015; Romero, et al., 2012.

²¹⁷ Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994, se creó una de las áreas de libre comercio más grandes e importantes del mundo. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), actualmente alberga una población de 482 millones de habitantes (7% del total mundial), genera 28% del Producto Interno Bruto (PIB) global, y 16% del total del comercio a nivel mundial (Secretaría de Economía, 2017b). Temas estratégicos 58. IBD junio de 2018.

Gráfica 2. 2. Balanza Comercial de México, 1993-2007



Fuente: Gráfica tomada de Esquivel, 2009.

La nueva estructura financiera internacional reclamaba economías abiertas para la circulación de mercancías, y, lo más importante, para la circulación de capitales. La apertura se soporta en la idea de la plena libertad del individuo, el principio básico es que no existan más trabas gubernamentales que impidan las decisiones del consumidor y la operación del empresario. Así, el gobierno redujo su ámbito de acción en la sociedad únicamente a acciones en materia de seguridad pública, educación y salud. En algunos casos dejando ciertos espacios para la construcción y mantenimiento de infraestructura pública, pero bajo la figura de Proyectos de Participación Social (PPS), los cuales son ejecutados por empresas de la construcción a la que se otorga la administración por varios años para la recuperación de parte de la inversión.

Los promotores de la apertura señalan que se sustituye la idea de proteger la planta productora de los países y apoyarla con subsidios para lograr el crecimiento,²¹⁸ por la lógica de la productividad, la competencia y el libre comercio para el bien de los consumidores. Se parte del principio de que los ciudadanos, en su calidad de consumidores, son adultos y capaces de decidir por sí mismos sin la tutela de un gobierno que les ayude.²¹⁹ Dicho planteamiento de apertura fue criticado por políticos y académicos de México y Estados Unidos. Los primeros argumentaban que los productores norteamericanos acabarían con la débil industria instalada en México dado

²¹⁸Forma elemental y simple de mencionar la política keynesiana que permitió la época de oro del capitalismo.

²¹⁹Rubio, Luis, 2001.

que eran muchos años de protección, mientras que los segundos apuntaban que habría despidos masivos porque las inversiones buscarían los salarios bajos y sin seguridad social, lo que generaría desempleo y abandono de zonas productivas.²²⁰

Los efectos esperados por críticos de ambos lados tuvieron efecto específicamente para el caso de Estados Unidos, donde hubo traslados de inversiones no solo a México sino también a países como China y Corea. Ello provocó el desempleo de una parte de la población estadounidense en áreas relativamente importantes. Respecto a México, después de la firma del TLCAN, el comercio exterior se incrementó sobre una cifra que ya era muy grande en la balanza comercial con el exterior, por tanto, su relevancia fue parcialmente sustantiva. La razón de ello se debe a que históricamente había una relación comercial integrada y dependiente de parte de México con el vecino del norte y, además, por la reducción de aranceles y la anulación de permisos adoptadas desde 1986 para el periodo posterior a 1994, razón por la cual las repercusiones en la integración fueron más estrechas.

Con las medidas tomadas entre 1983 y 1994 se habían caído las prohibiciones y permisos previos que desde hace años existían, la inversión no requería prestanombres por la reforma a la ley de inversiones extranjeras, no había limitaciones que antes permitieron que se lograra la corrupción en las aduanas. En 1993 se confirmó una relación comercial estrecha construida en muchos años donde el 75% de todo el comercio exterior de México ya se realizaba con los Estados Unidos (83% de las exportaciones y casi el 70% de las importaciones). A continuación, se dan algunos datos que confirman este proceso.

Debido a las decisiones unilaterales de apertura muchas empresas ya habían sufrido un ajuste importante, se habían adaptado a las nuevas reglas, habían regularizado prácticas de comercio naturales como las fronterizas o bien ya habrían cerrado o migrado sus activos incluso a Estados Unidos. Hacia 1990 más del 70% de todo el comercio entre México y Estados Unidos era de tipo intraindustrial y una buena parte era de tipo intra-firma. Tal situación refleja que para principios de la década de 1990 existía una cierta tendencia bastante notable hacia la integración económica entre las dos economías. Clark demuestra que la existencia de un fuerte comercio entre México y Estados Unidos explica el ajuste relativamente suave en la economía mexicana frente a la entrada en vigor del TLCAN.²²¹ En la gráfica 2.2 de la balanza comercial, las exportaciones de “otras”

²²⁰ Las opiniones desde Estados Unidos vinieron principalmente de las organizaciones sindicales, así como de los productores de la cadena de producción automotriz. Las organizaciones de productores agrícolas fueron fuertes partidarios de la apertura. En el ámbito académico la mayoría estuvo apoyando la apertura, solo algunos como Clark Reynolds del Food Research Institut de la U. de Stanford, que condicionaba la apertura a la definición de estrategias para lograr la convergencia de tecnologías, de ramas de producción y de salarios. Reynolds, 1998. Por parte de las opiniones en México la crítica provino de organizaciones sindicales no oficiales, de algunos centros académicos como la Facultad de Economía y el I.I. Económicas de la UNAM. El gobierno mexicano promovió una amplia campaña de promoción de la firma del TLCAN y en su apoyo acudieron en foros y actos académicos de parte de instituciones privadas como ITAM, COLMEX y la UANL.

²²¹ Clark et al., 2001.

corresponden a empresas norteamericanas que habían instalado plantas de ensamble y maquila de producción complementaria para el mercado en Estados Unidos.

Para 1993 las cifras de comercio con el exterior indican que las exportaciones que se destinaban hacia los Estados Unidos eran mayores que una década antes con el 82.70%, mientras que hacia el resto de América eran de 9.01%, con Europa el 5.55% y Asia apenas el 2.60%. Por su parte, África (0.03%) y Oceanía (0.11%) siguen sin ser representativas dentro del conjunto del comercio. Esto significa que México perdió diversidad en cuanto a sus socios comerciales durante los años de 1983 a 1993.²²²

Cuando analizamos la balanza comercial por actividad económica en la etapa del TLCAN podemos observar que en 1980 destaca la participación que tiene el petróleo crudo y el gas natural, los cuales representaban el 65.40% del total de las exportaciones, seguido por las actividades agrícolas y la silvicultura con 9.28%, los productos metálicos, la maquinaria y el equipo con el 5.19% y los alimentos, bebidas y tabaco con 5.10%. Tan sólo la suma de estas cuatro actividades representa aproximadamente el 85% del total de exportaciones para ese año, lo que nos permite afirmar que el proceso de transformación entre 1985 y 1997 fue soportado en la exportación del petróleo y en el nivel de precios del crudo, que era resultado de las políticas bélicas de Estados Unidos en el medio oriente.²²³

En el año 1993 encontramos cambios importantes dentro de la estructura de las exportaciones mexicanas dado que el 54.64% del total de las exportaciones lo representaba a los productos metálicos, la maquinaria y el equipo mientras que la exportación de petróleo crudo y gas que antes constituía la principal actividad de exportación en este año sólo participa con el 12.50% del total. Podemos deducir que una parte importante de las exportaciones registradas como manufactura se integró por la maquila y los productos ensamblados con materiales o partes importadas que solamente se ensamblan o elaboran parcialmente en plantas maquiladoras que no tienen mayor inversión que no sea un espacio para la integración de partes. Es importante enfatizar que actividades como los textiles, los artículos de vestir y la industria del cuero participaron con el 5.34% y la actividad química con el 4.52%. En conjunto, estas cuatro actividades representaron el 77% de las exportaciones durante ese año.

²²² INEGI, Estadísticas históricas de México. Revisados en www.inegi.org.mx.

²²³ Moreno y Ros, 2013; Ros, 2015; Cárdenas, 2015. La argumentación a favor de la apertura y del avance y consolidación del TLCAN fue oficial y principalmente desde las instituciones oficiales.

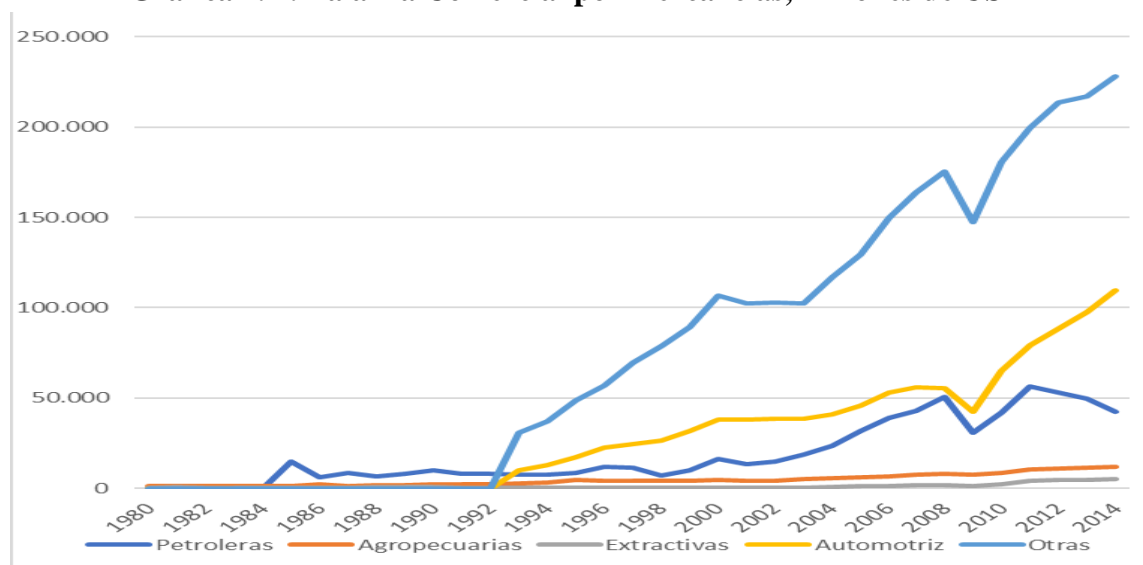
Cuadro 2. 4. Estructura Porcentual de las Exportaciones en México, 1976-2010

Estructura Porcentual de las Exportaciones en México, 1976 – 2010								
Año	Total	Cru do	Otras Petrole ras	Agropecua rias	Extracti vas	Manufact uras	Automo triz	No automot riz
1976	100.0	14.8	0.6	32.1	5.7	46.7		
1980	100.0	52.4	5.5	8.5	2.8	30.8		
1985	100.0	49.7	5.4	5.3	1.9	37.6		
1993	100.0	12.5	2.3	5.4	0.6	79.2	19.6	59.6
2003	100.0	10.1	1.2	3.0	0.3	85.4	23.4	62.0
2010	100.0	12.0	1.9	2.9	0.8	82.3	21.8	60.6

Fuente: INEGI Estadísticas históricas 2016 Banco de México, Sistema de información económica. 2016 última consulta 28 de mayo 2017.

En el periodo de 1992 a 2014, las exportaciones de producción de manufactura y automotriz incrementaron hasta el 82.3% de las exportaciones. La manufactura incluye básicamente la industria de maquila en la que destacan fuertemente los textiles, la electrónica y otros ensambles como juguetes, computación, entre otros.²²⁴ La exportación de petróleo creció constantemente en volumen, aunque el esfuerzo de la cantidad exportable debió ser mayor por la reducción de los precios. Además, las exportaciones de los sectores tradicionales como son las actividades extractivas y del sector primario se mantuvieron en una proporción constante, lo cual implica que el valor exportado creció constantemente.

²²⁴ INEGI Estadísticas históricas, 2016.

Gráfica 2. 4. Balanza Comercial por mercancías, millones de USD

Fuente: INEGI, estadísticas históricas 2016.

Respecto a este proceso de apertura e implantación del TLCAN existen diversos textos, ensayos y material de prensa que apoya y justifica la apertura y que nos permiten, a su vez, enriquecer la presente investigación. En ese sentido, consideré los textos más relevantes como es el caso de todos aquellos autores que estuvieron cerca de cada una de las decisiones que se tomaron, entre ellos resaltan: Aspe, 1993; Cárdenas, 2015; Cárdenas y Espinosa, 2010; Clavijo y Valdivieso, 2000; Clavijo y Bolvitnik 2000; De la Madrid 1995; Hamilton, 2011; Rimez y Bendesky, 2000; Serrano y Bulmer-Thomas, 1998; Servín et al, 2010; Solís 2010; Trigueros, 1995; Vega, 2010; Gil, 2010; y Zedillo, 1998, e informes. Además de artículos académicos, tesis y libros que analizan objetivamente el tema. Después de la primera década se empieza el análisis de resultados desde una perspectiva crítica y de balance de resultados. Cordera y Tello, 1993; Basave, 2010; Cabrera, 2006; Cordera y Cabrera, 2008; Dávila, 2017; Esquivel, 2008, 2009; Gazol, 2004; Guillen, 1989, 2009; Hernández Chávez, 2000; Huerta, 1992; Ibarra, 2010; Lomelí, 2008; Lustig, 2002; Moreno y Ros, 2010; Moreno y Ruiz, 2005; Rivera, 2002; Romero, 2012; Ros, 2004, 2013; Ros y Casar, 2004; Sacristán, 2006; Tello, 2007, 2015; Villarreal, 2005; de la lectura de ellos se puede concluir que parten de las mismas bases, desde una perspectiva histórica, comparando el desarrollo del país antes de 1983 con lo ocurrido en los años posteriores al TLCAN.

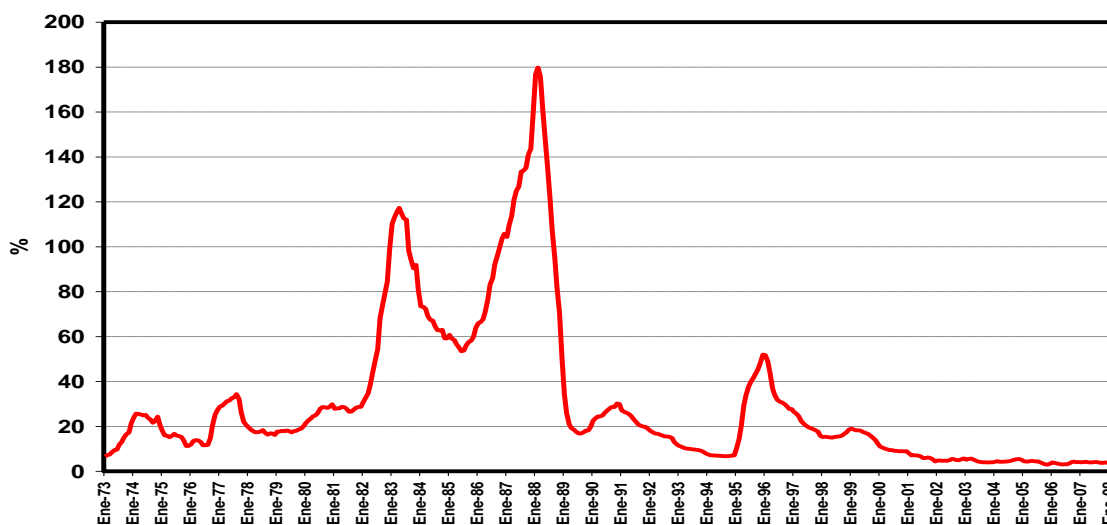
En 1995, después de establecer nuevos términos de relación económica con base en los acuerdos para sacar a México de una de las crisis financieras más profundas que darían paso a los planteamientos liberales, se inició radicalmente una etapa de integración de la economía nacional al mercado de los Estados Unidos y no hacía falta promover la exportación de productos totalmente hechos en México. Así, en el plan de salvamento de la crisis, además del incremento de la deuda por 52 mil millones de dólares se definen los

proyectos de gran transformación en esta etapa que son la extranjerización de la banca y la venta de empresas públicas que aún quedaban en manos de gobierno como fue el caso de Ferrocarriles de México, la cual pasó a manos de tres empresas norteamericanas.

En 1995 la banca cayó en crisis con el alza de las tasas de interés acordada por el gobierno en conjunto con el secretario del tesoro norteamericano, el cual disponía de grandes montos de deuda que habían permitido la compra a empresarios privados. Después de la crisis había graves problemas de cartera vencida y compromisos financieros que dieron paso a que los bancos globales españoles y norteamericanos absorbieran la propiedad de los bancos. Entre 1997 y 2001, el gobierno propició los cambios legales que hicieron posible esta nueva injerencia dejando en manos extranjeras todo el sistema de pagos. Posteriormente, el financiamiento a las empresas también se globalizó dejando entonces un sistema financiero fuera del control de gobierno o de los ciudadanos mexicanos.

En esta época ocurrió un proceso de liberalización acompañado de una dinámica de incremento de precios y de devaluaciones sucesivas. Al respecto, los indicadores oficiales de inflación muestran un incremento de los precios hasta 1987 y después marcan una tendencia a la baja (véase gráfica 2.3).

Gráfica 2. 6. Tasa de Inflación anual en México, 1973-2008



Fuente: Banco de México, Sistema de información económica.

Un ejemplo relevante al respecto del trayecto real y su efecto en los precios y devaluaciones de este comportamiento se realizó con una serie filatélica que promovía las exportaciones y que trasciende las dos épocas antes de la apertura hasta el momento previo a la firma del TLCAN. Esta serie se llamó *México Exporta* y se editó anualmente en el periodo de 1976 a 1992, en los precios de los timbres se notan los precios del servicio postal, un mismo sello revela el cobro por un tipo de servicio de correo, seleccionamos

tres ejemplos que tienen la misma ilustración, que supone se usa para el mismo tipo de servicio postal,²²⁵ estas se ilustran con tomate, maquinaria agrícola y cítricos que cuestan \$2.50, \$5.20 y \$10.00 pesos respectivamente, en el periodo de 1978 a 1983 mientras que los precios de los mismos bienes en periodo de 1985 a 1991 son \$50.00, \$200.00 y \$1000.00 pesos, respectivamente. Nueve años después, en la última impresión de estos timbres, con la misma ilustración el valor del tomate es de \$4,800.00 pesos, los cítricos tiene un valor de \$6,000.00 pesos y el valor de la maquinaria desaparece. Sin embargo, una vez iniciado el período del TLCAN la serie sale de circulación.

En 1992 el salario mínimo era de \$13,330.00 pesos diarios. Es decir, un timbre costaba el 45% de un día de salario.²²⁶ Ese mismo año se otorga la autonomía al banco central y un año después la moneda mexicana pierde tres ceros. Al respecto, el gobierno presume que se ha controlado la inflación tal como se aprecia en la gráfica 2.3 y garantiza el inicio de la estabilidad monetaria.²²⁷ Para ejemplificar el argumento antes expuesto acudiré a recordar el costo de un servicio de correo, el cual muestra la variación real de precios en un periodo determinado, aunque reduce el indicador de crecimiento de los precios. Con ello podemos concluir que el aumento real respecto al inicio de la etapa en 1983 es grande si consideramos que se quitó la apariencia del valor con tres ceros menos en la moneda y es impresionante cómo los precios de los bienes, los servicios y los activos en México bajan sus costos de manera impresionante al exterior y al interior los precios suben significativamente después de un repunte de esa magnitud al poder adquisitivo de la población con ingresos cuyo deterioro es fuerte. En el periodo de 1983 a 1988 la inflación subió 3,710.07%, el salario sólo 2,097.80%. Hasta 2012, un balance de los sexenios muestra que el incremento de salarios al de la inflación no fue mayor.²²⁸ Dicha condición de precios y salarios fue relevante para el avance de la relación comercial y financiera de México con EUA y el resto del mundo.

a) Tres fases en la implantación del TLCAN

Del análisis de las circunstancias y del comportamiento de las variables en el periodo de 1991 a 2008 y con fundamento en las obras antes citadas éste reporte analítico se presenta resaltando tres periodos identificados como etapas o fases de la instauración y evolución del neoliberalismo en México.

En 2011, después de 25 años del ingreso al GATT, el grado de apertura económica en México llegó a 61%. Cabe señalar que la transición fue complicada debido a que en el periodo de 1983 a 1993 dicha apertura apenas había pasado de 0% a 23%, respectivamente. Tal efecto se debe a que una vez acordado el TLCAN, el comercio exterior de México creció cerca de seis veces. En 2011, las exportaciones alcanzaron 350

²²⁵ Acosta y Godoy, 2013.

²²⁶ Acosta y Godoy, 2013.

²²⁷ Salinas, 2000.

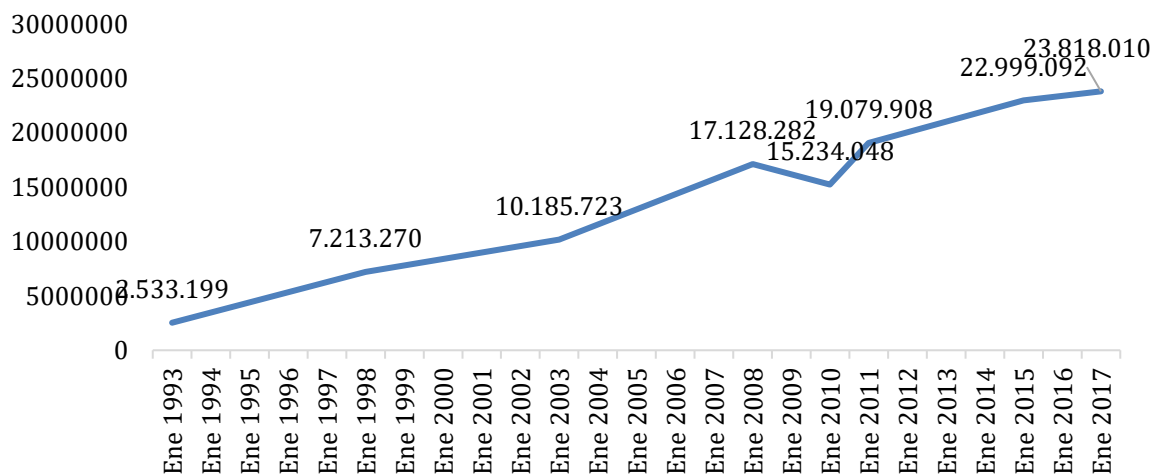
²²⁸ Aguirre Botello, Miguel. Evolución del salario mínimo en México 1937 a 2017, comparado con el crecimiento de la inflación. Sitio www.mexicomagico.org, visita 21/062017.

mil millones de dólares representando un incremento de 574% respecto al año 1993. Así mismo, las exportaciones pasaron de 18 mil a 350 mil millones de dólares en el periodo de 1980 a 2011. Otra característica sustancial durante la transición fueron las exportaciones petroleras, las cuales representaban en 1980 el 58% de las exportaciones totales mientras que las exportaciones no petroleras representaban el 42%. En 2011 las exportaciones petroleras representaban el 16% y las no petroleras el 84%. Dicho resultado es efecto de la variación de los precios del crudo en el mercado y, principalmente, del incremento del valor de las manufacturas exportadas. En 2011 el país era exportador de manufacturas pese a que el petróleo se mantenía como el principal ingreso de divisas para el gobierno. Un aspecto notable en los periodos analizados es el ritmo de crecimiento del producto nacional, el cual nunca tuvo un impacto de ese nivel al respecto de las exportaciones.²²⁹

Como ya se mencionó, la operación y funcionamiento del TLCAN se desarrolló en tres etapas. La primera de ellas considera el periodo de 1994 a 2001, el cual ocurrió en la etapa de expansión de la economía norteamericana hasta la llamada *crisis de los electrónicos*. En el caso de México dicha etapa arrancó en la crisis financiera y de la balanza de pagos que generó el efecto Tequila en 1995, lo que significó una contracción mayor al -6%, una inflación del 52% y una devaluación del 95%, que llevó al país a una nueva reestructuración de la deuda con un respaldo de los Estados Unidos por 52 mil millones de dólares. Bajo el contexto de que se encontraba en la implementación del TLCAN, la devaluación del peso fue un factor clave en la entrada de IED que tuvo ventajas incomparables al entrar al mercado inmobiliario, de capitales y compra de empresas. Entre 1995 y 2001 la economía creció a una tasa promedio de 4.3%. Cabe enfatizar que los autores consultados para la presente investigación no proponen cortes en el análisis del periodo, todo el proceso lo ubican como un solo proceso.

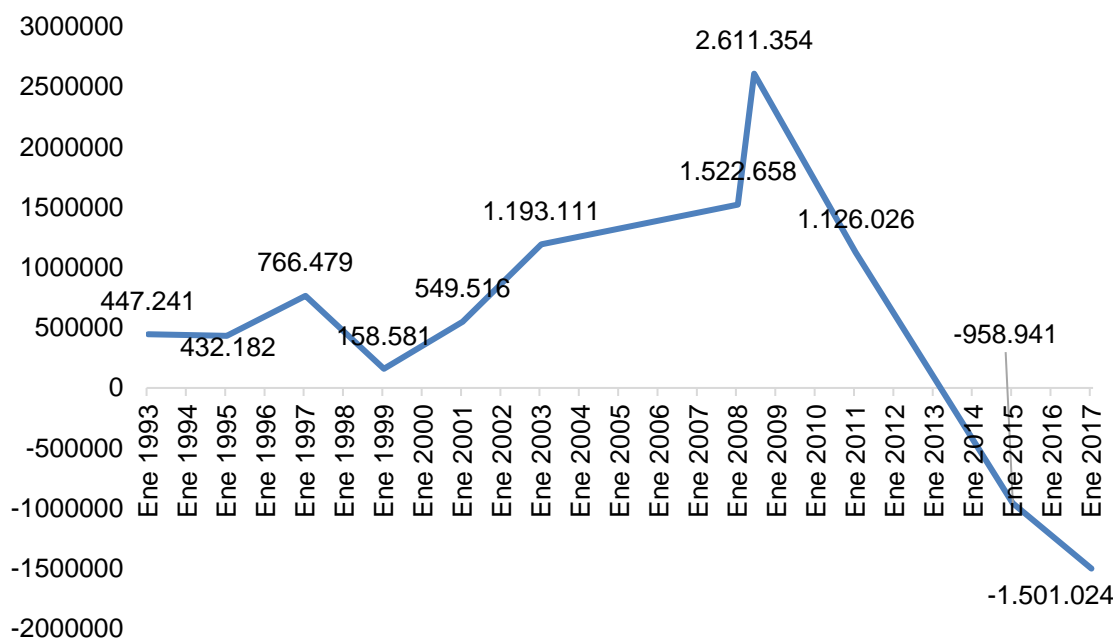
²²⁹ Cárdenas 2015, Romero 2012, Esquivel 2009, Leycegui 2012. Material e información utilizados para esta sección, fueron tomados de las obras citadas confrontadas con datos del INEGI, Estadísticas históricas.

Gráfica 2. 8. Balanza comercial de mercancías de México. Exportación total de productos manufacturados, miles de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de información económica de Banco de México y del INEGI, Consulta 8/06/2017.

La segunda etapa contempla el periodo de 2002 a 2006, cuya característica principal fue la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con ello tuvo entrada a más de 150 países con sus productos de exportación, muchos de ellos competidores de los productos mexicanos. Ambas economías se hallaban en condiciones similares al respecto de los bajos salarios. Otro factor relevante fue el alza de los precios del petróleo en mercado mundial, el cual revaluó la moneda y resultó en un crecimiento de las reservas internacionales. Ambos factores, la presencia de China y la revaluación de la moneda mexicana, tuvieron impactos en la reducción y el estancamiento de compras por parte de los Estados Unidos hacia México.

Gráfica 2. 10. Balanza comercial petrolera 1993 2016, miles de dólares

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de información económica de Banco de México y del INEGI, Consulta 8/06/2017.

La tercera etapa aborda el periodo de 2006 a 2011, mejor conocida como *la gran recesión*. Pese a que el PIB no crecía, las exportaciones se recuperaron lentamente gracias a la revaluación de la moneda China. Sin embargo, al estallar la crisis de las hipotecas en 2008 “el efecto de la contracción económica mundial se hizo sentir en la economía mexicana a través de los que, hasta ese momento, habían constituido los principales motores del crecimiento: las exportaciones, las remesas, el turismo y la inversión extranjera directa. En 2009 estas cuatro fuentes de divisas se contrajeron en 21%, 15%, 15% y 41%, respectivamente”.²³⁰ Con este proceso se redujo la disponibilidad de capital para los exportadores al tiempo que se acotó la demanda del mercado americano.

b) El petróleo factor relevante en el soporte de la economía²³¹

Un tema relevante que estimuló el comercio exterior y reforzó el presupuesto del gobierno federal fueron las exportaciones petroleras, las cuales continuaron representando una parte fundamental del mismo. Además, hubo un cambio en los productos que se exportaban cuya relevancia se relacionó con la industria automotriz, desplazando al café y al camarón. Esto evidenció un cambio en la estructura productiva

²³⁰ Acevedo, Zabłudovzky, 2012. Aspe, 1993; Cárdenas, 2015; Cárdenas y Espinosa, 2010; Clavijo y Valdivieso, 2000; Clavijo y Bolvitnik 2000.

²³¹ Esta sección se elaboró con datos del Sistema de Información Económica de Banco de México. Última consulta 18/12/2016. www.banxico.org

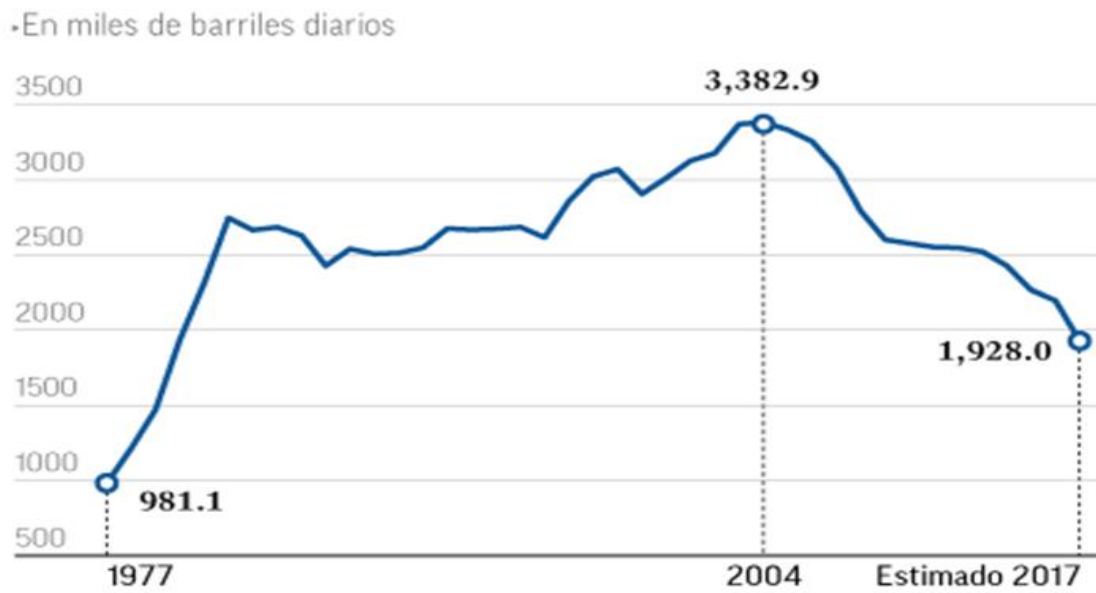
que pasó de las actividades agrícolas y agropecuarias a las actividades de la industria manufacturera. Cabe mencionar que la producción de petróleo a partir de 1983 creció constantemente llegando a su máximo en el año 2004.

En relación con las exportaciones de petróleo, se observa que para 1975 se exportaban 36,950 miles de barriles de petróleo en total, de los cuales el 93.05% era petróleo crudo y 6.95% petróleo refinado. Mientras que en 1993 ya se exportaba un total de 544,946 miles de barriles de petróleo, de los cuales el 89.56% continuaron siendo barriles de petróleo crudo y 10.44% barriles de petróleo refinado.

Como podemos examinar, las exportaciones de barriles de petróleo crecieron 1,374.82% entre 1975 y 1993 y éstas se constituyeron como una de las actividades de exportación más dinámicas de la economía mexicana, evidenciando el grado de dependencia a la industria petrolera, principalmente al mercado en Norteamérica. Sin embargo, dichas exportaciones fueron principalmente de petróleo crudo en tanto que las de petróleo refinado fueron mínimas y que, además, a lo largo de 18 años no han presentado un cambio significativo en su participación como porcentaje del total de las exportaciones.

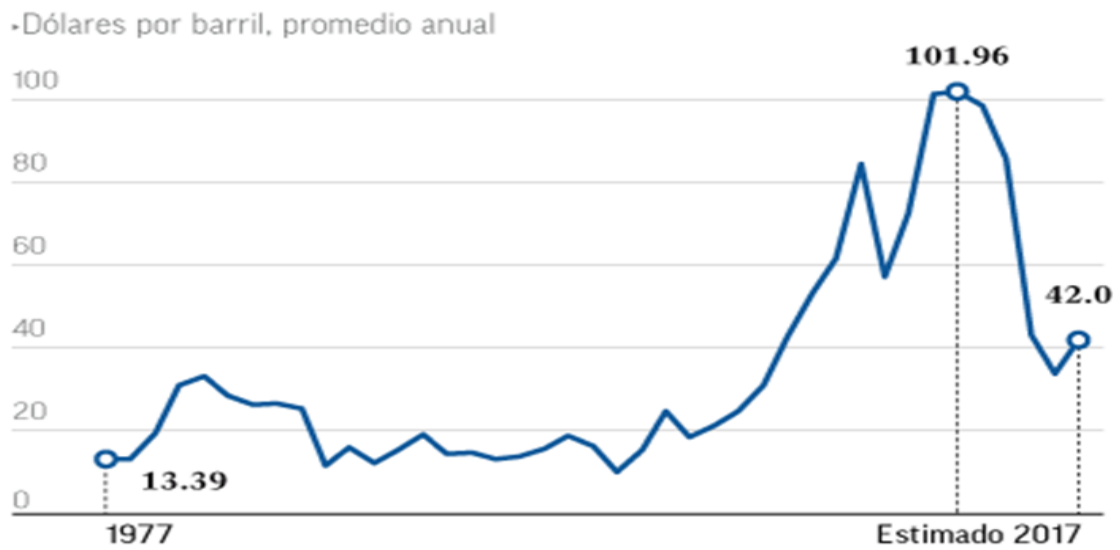
Un factor potencial que tuvo la economía en función de los precios del crudo, primero entre 1978 y 1981, luego entre 1984 y 1993 y, principalmente, entre 1996 y 2008 fueron las exportaciones del petróleo. Éste ha sido la base principal para el financiamiento de la economía, sustancialmente para el presupuesto público, en tanto que el gobierno tenga control tanto de la producción como de las exportaciones (véase gráficas 2.6, 2.7 y 2.8).

Gráfica 2. 12. Producción de petróleo crudo



Fuente: estadísticas históricas, INEGI.

Gráfica 2. 14. Precio de la mezcla mexicana



Fuente: estadísticas históricas, INEGI.

Gráfica 2. 16. Exportación de crudo

Fuente: estadísticas históricas, INEGI.

A partir de las gráficas anteriores se pueden señalar que a finales de la década de los 1970, México se convirtió en exportador de crudo. En 1982 más del 50% de su producción se destinó a la exportación, y Estados Unidos fue el principal de sus compradores. Entre enero y julio de 1982, por citar un ejemplo, se enviaban diariamente 603 mil barriles a los Estados Unidos, lo que representaba el 53% de las exportaciones. En 2016, en contraste, el petróleo representó apenas 16% de las exportaciones totales. Cabe señalar que la contracción más reciente se dio a partir del año 2004 en un proceso que aún sigue a la baja.

En el periodo de 1997 a 2007 la producción diaria superó los 3 millones de barriles diarios, pero fue a partir del año 2005 que dicha cantidad se redujo debido al agotamiento de pozos productores y a la ausencia de nuevas inversiones. Además, una vez anunciada la Reforma Energética, en 2011, la venta de petróleo al exterior, así como la producción se redujeron hasta llegar a una exportación diaria de 1 millón 136 mil barriles diarios.

La exportación diaria es una variable que se ha determinado por las necesidades de los recursos del gobierno federal. En 1982, por ejemplo, se obtuvieron recursos por 42 mil millones de dólares (lo que equivale a 112 mil millones de dólares a valores del año 2016). Lo anterior nos permite apreciar que el periodo de crisis coincide con la tendencia a la baja en los precios y de ahí que en el año 2000 y 2015 los precios mostraron una tendencia al alza, llegando a generar ingresos superiores a los 400 mil millones de dólares, con precios de hasta 140 dólares el barril. Por tal motivo, resulta interesante indagar qué se hizo con esos recursos, cómo es que otros países, Noruega, por ejemplo, sostienen con el mismo escenario internacional una producción menor, una industria que se desarrolla,

exportan tecnología y, además, sostienen varios programas sociales. Eso en México no se ha podido.²³²

c) Los efectos estructurales y sociales de la apertura comercial.

Varios autores coinciden en que uno de los resultados del TLCAN fue el logro de una gran sincronía de los ciclos económicos de México con los de Estados Unidos, guardada la proporción del tamaño y las capacidades tecnológicas de las economías y el ritmo de crecimiento relacionado.²³³ Al respecto G. Esquivel construye un gráfico y argumenta:

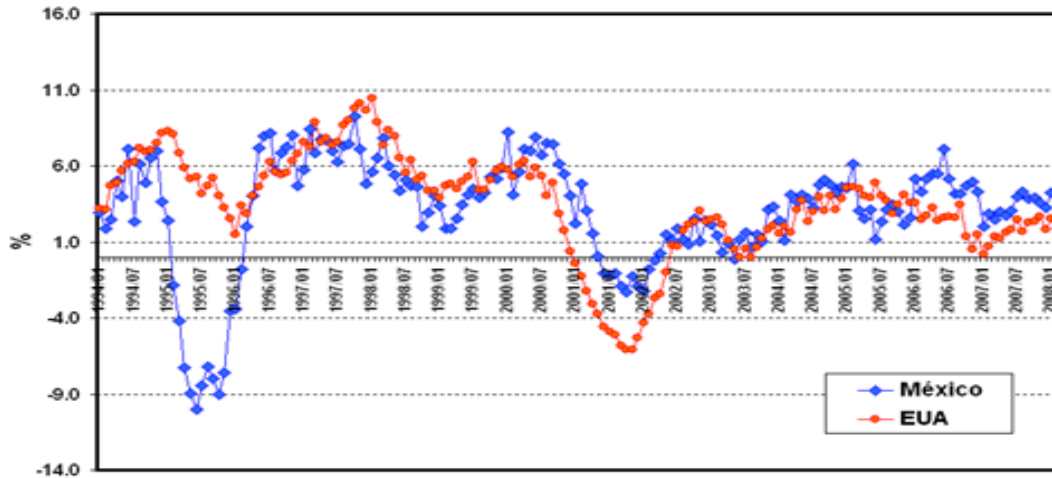
“Para mostrar que la relación entre México y Estados Unidos no sólo se da al nivel de la industria, sino que tiene implicaciones para toda la economía en su conjunto, el siguiente gráfico muestra la correlación existente entre la producción industrial norteamericana y el Índice Global de Actividad Económica en México (que es una variable que incluye información sobre actividades industriales, agrícolas y de servicios y, en ese sentido, puede ser interpretada como una especie de PIB mensual). La gráfica es de datos mensuales para el periodo 1994-2007. La gráfica muestra, de manera clara, la muy estrecha correlación que existe entre estos dos factores. Noten que, al igual que antes, el único periodo en el que no hay comovimiento entre ambas variables corresponde al periodo de la crisis de 1994-1995. Fuera de ese periodo, todos los demás movimientos del ciclo económico norteamericano parecen haberse trasladado íntegramente hacia la economía mexicana”²³⁴.

²³² No todos los autores hacen referencia al petróleo como factor de financiamiento del gasto, incluso no se preguntan sobre el destino de los recursos generados por la exportación petrolera, solo hacen referencia al peso que esto tiene en el ingreso federal. Es hasta después de 2010 que se inicia la crítica de la petrolización del paquete fiscal del gobierno. Moreno y Ros, 2013; Esquivel, 2010.

²³³ Esquivel 2009, Acevedo y Zabludovzky 2012, Chiquiar y Ramos-Francia (2004), Cuevas et al. (2003) y Torres y Vela (2003).

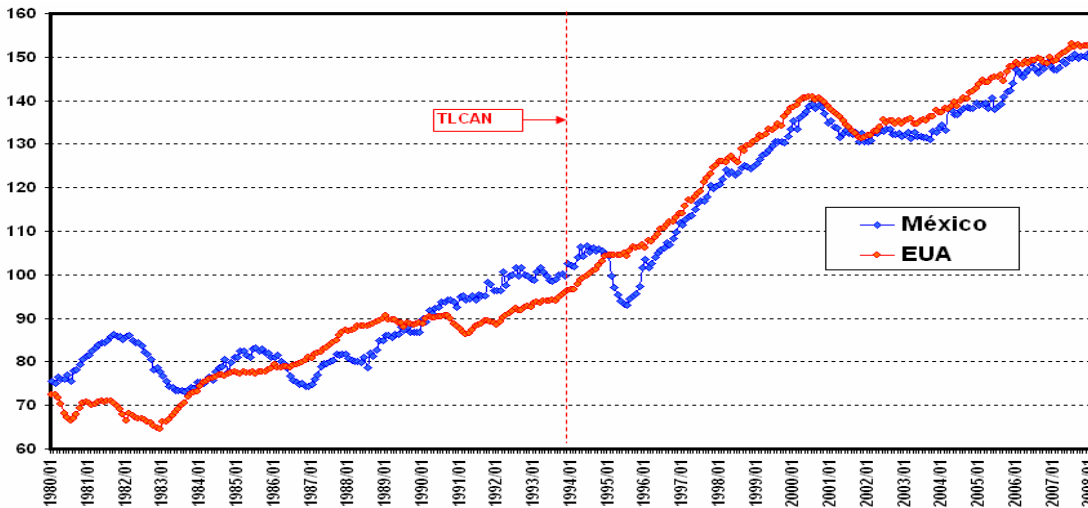
²³⁴ Los gráficos y el texto citado de (Esquivel, Gerardo, 2010).

Gráfica 2.18. Crecimiento anual de la producción industrial en EUA y el IGAE en México, 1994-2008²³⁵



Fuente: INEGI y Federal Reserve

Gráfica 2. 20. Índices de producción industrial en México y EUA



Fuente: INEGI y Federal Reserve

Esta sincronía de los ciclos de ambas economías tiene como resultados los efectos observados en las dos gráficas anteriores, a partir de los acuerdos adoptados en el contexto de la crisis de 1995, bajo los cuales la economía mexicana se subordina y sigue las pautas de la economía norteamericana. En 1995, una vez resuelta la crisis y aprobadas las condiciones de la apertura ocurre la subordinación de la economía más débil al crecimiento de la más fuerte con un impacto de arrastre hacia la economía mexicana, la

²³⁵ Gráficos tomados de ponencia de Esquivel 2015.

cual depende de la demanda en el mercado de Estados Unidos y del flujo de IED que de allá proviene.

El fenómeno del arrastre es evidente en la gráfica 2.10,²³⁶ éste se agudizó a partir de la crisis de 1995 y a pesar de la diferencia de tamaño de las economías, la economía mexicana está sujeta a los movimientos del mercado norteamericano. El proyecto resultó en la integración de procesos industriales a nivel internacional en el abasto de insumos tecnológicos a plantas de producción que se instalaron en México por las facilidades fiscales, regulatorias y, principalmente, por los bajos salarios (principal factor de competitividad con otros países que cubren la demanda de los Estados Unidos). Dichas condiciones modificaron el ámbito laboral en México, eliminaron a los sindicatos y los derechos laborales para tener contrataciones de corto plazo determinadas por los nuevos indicadores de la demanda como el “*just in time*”, el cual determinó en el corto plazo las necesidades de contratación e inversión.

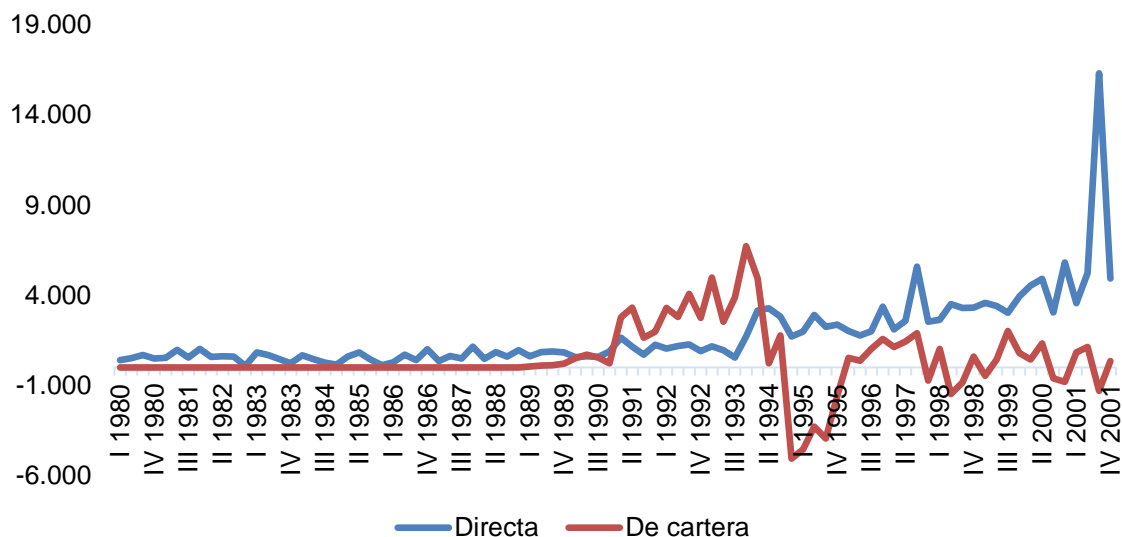
El flujo de inversión de Estados Unidos a la economía mexicana generó la dependencia de esta última a la demanda norteamericana, pues al no desarrollar el mercado interno por bajos niveles del poder adquisitivo, la economía no tiene ningún soporte interno para su crecimiento por lo que requiere demanda e inversión de los Estados Unidos. Además, las necesidades de la industria norteamericana dieron forma a la exitosa oferta de exportación, marcando un crecimiento con avance tecnológico y empleo reducido con salarios de subsistencia.

Asimismo, los flujos de inversión en los servicios financieros y logísticos, en cartera en empresas que tienen lugar en la BMV o bien simplemente especulativa en el mercado inmobiliario, se hacen más evidentes en los momentos de las crisis financieras sucesivas en el momento que aparecen las devaluaciones por golpes fuertes al valor de la moneda y en el corto plazo de los activos nacionales. Cuando ocurren las variaciones del tipo de cambio, en el corto plazo, el país se pone en venta a precios más bajos relativos al momento anterior a la devaluación.

Además de los flujos normales por el diferencial del tipo de cambio en las crisis de los años 1983 a 1988, 1995, 1998, 2001 y 2008, existieron fugas de capital y una vez que se tocó fondo en el ciclo, se apreciaron flujos extraordinarios de inversión y compra de activos. El fenómeno se ilustró a través del turismo pues a los especuladores les resultó conveniente sacar dólares y luego comprar con el fin de abaratar los activos. Incluso empresarios mexicanos cerraron empresas y pasaron al negocio de la especulación. La entrada de IED a México, que en promedio era equivalente al 1.6% del PIB a principios de la década de los noventa, aumentó a 2.7% en los cinco años previos a la crisis de 2008. Derivado de ello, pequeñas y medianas empresas prefirieron cerrar y entrar al mercado financiero tomando el riesgo de sostener un negocio de producción o servicios cuyo comportamiento era irregular y desconocido.

²³⁶ Esquivel, 2009; Ros, 2015.

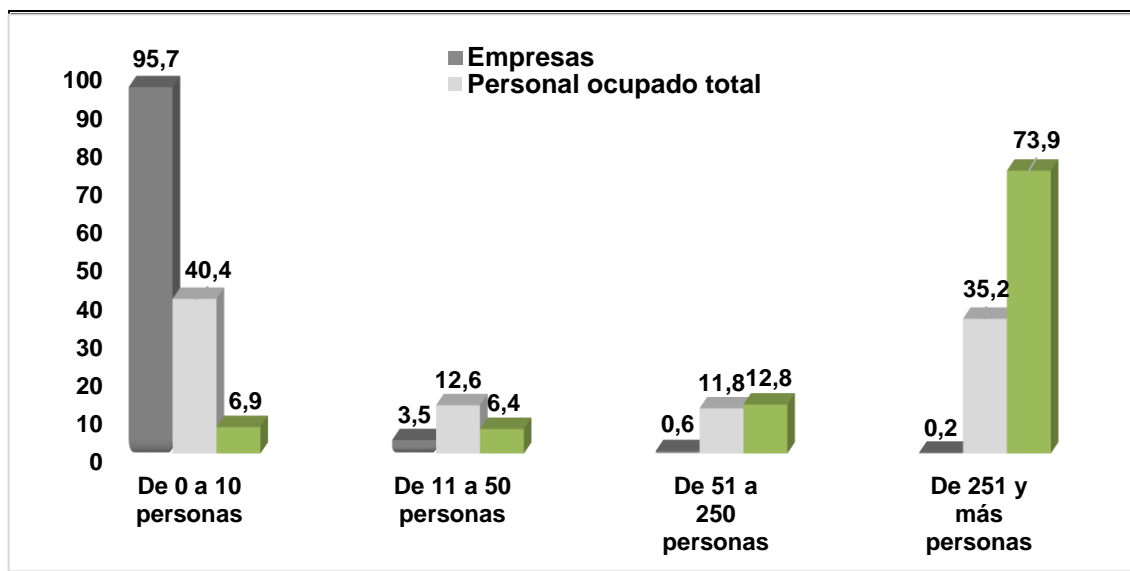
Gráfica 2. 22. Inversión Extranjera, millones de USD



Fuente: sistema de información estadística, Banco de México.

La producción se adaptó a la demanda del mercado y lo abasteció de insumos. La economía mexicana creció en el sentido de que mejoró su acceso a la tecnología e insumos del exterior. Derivado de ello se desarrollaron dos efectos, la concentración de la inversión en las empresas corporativas ligadas al mercado e inversión de extranjeros o mexicanos con intereses en el mercado norteamericano. Es por tal razón que cuando los flujos financieros se interrumpen, como el caso de la crisis de 2008, los exportadores nacionales no cuentan con capital de trabajo. En 2008, por citar un ejemplo, las empresas con más de 250 empleados representaban el 0.2% del total de empresas, mismas que empleaban al 35.2% del total de trabajadores y representaban el 73.9 % de la producción bruta total. Contrariamente, el 95.7% del resto de empresas eran de hasta 10 empleados y ocupaban al 40.4% de la fuerza laboral con una producción bruta de 6.9% del total en el sector servicios.

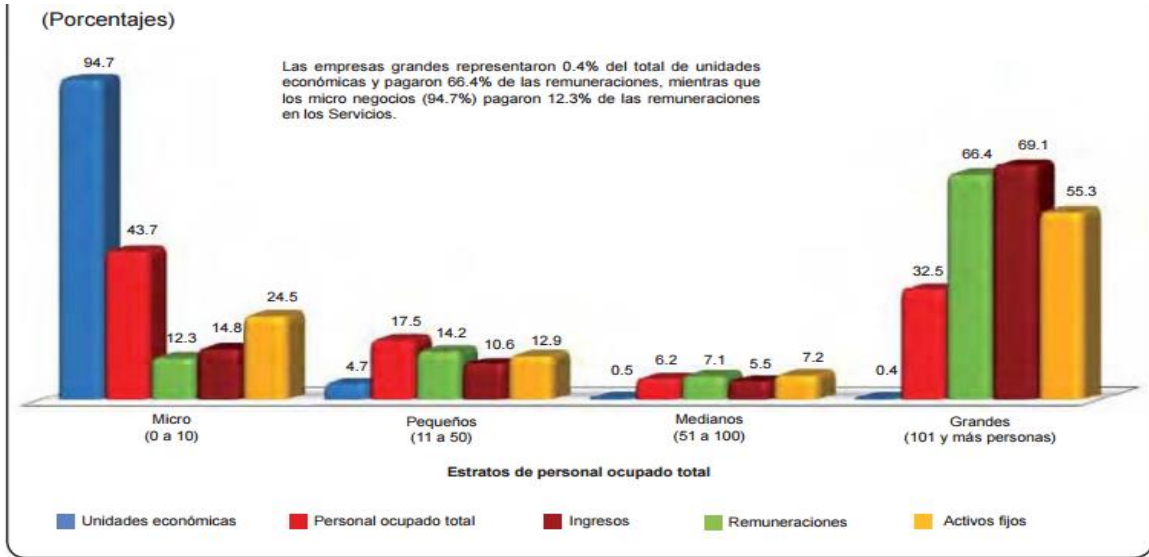
Gráfica 2. 24. Empresas, personal ocupado y producción bruta total en 2008, porcentaje



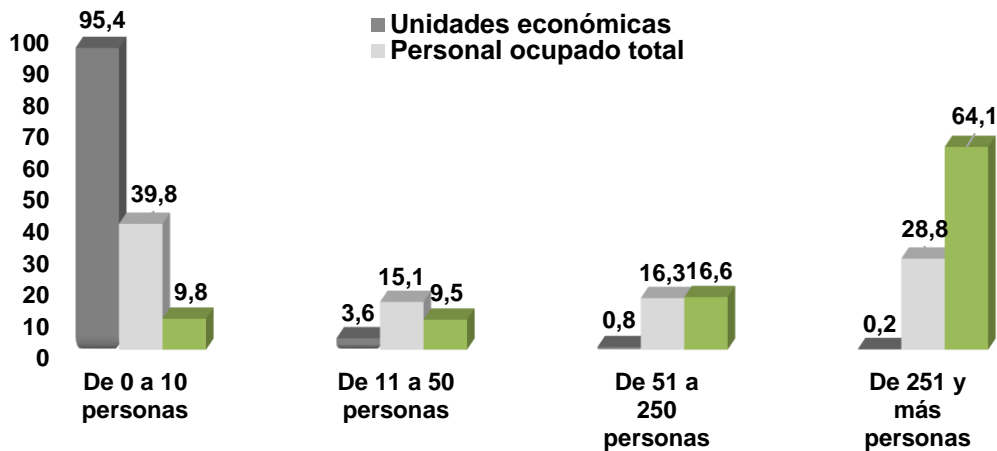
Fuente: Las empresas en los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009. INEGI. México. p.21. 2012.

En el otro extremo 95.7%, eran empresas de hasta 10 empleados y ocupaban al 40.4% de la fuerza laboral, con una producción bruta del 6.9% del total, en el sector de servicios con el 12.3% de las remuneraciones totales y el 24.5% de los activos. La gráfica 2.13 muestra la polarización que en la actividad económica genera problemas como el de la pobreza laboral, que es personal ocupado con salarios de subsistencia no suficientes para sostener a la familia.

Gráfica 2. 26. Servicios. Características principales por tamaño de los establecimientos



Gráfica 2. 28. Unidades económicas, personal ocupado y producción bruta total en 2013, porcentaje



Fuente: Resumen de los resultados definitivos. Censos Económicos, 2014. INEGI. México. p.14.

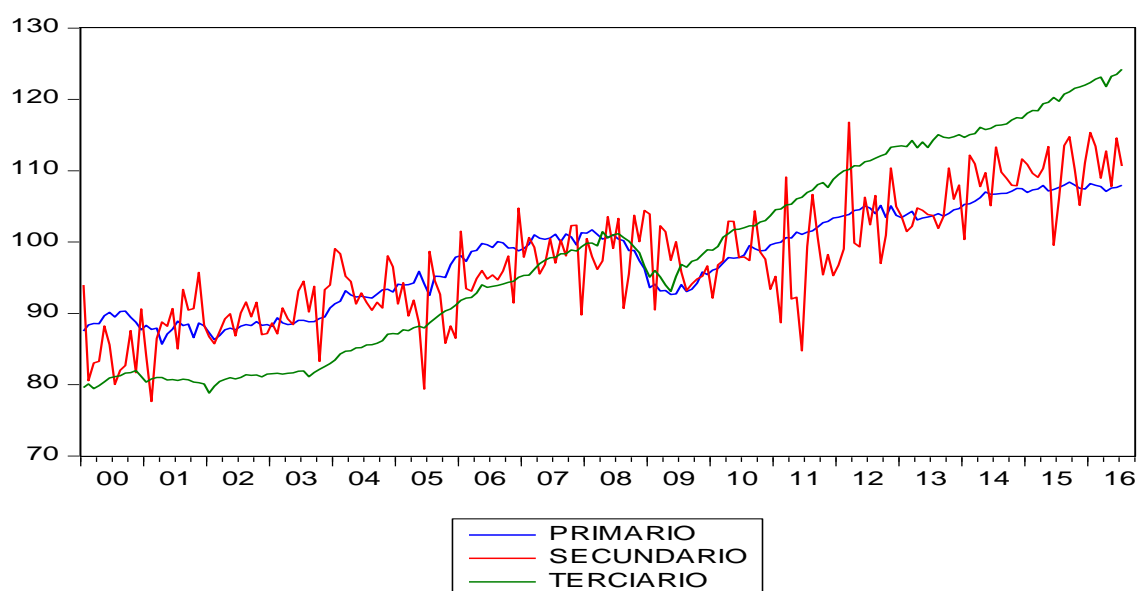
Al comparar los años 2008 y 2013 la estructura productiva no se modificó en sus proporciones sectoriales, pero el tamaño de cada uno de ellos sí es influenciado por el crecimiento del PIB en el trayecto histórico. De igual modo, las proporciones se mantuvieron hasta la crisis de 2008, cuando el sector servicios aceleró su ritmo de

crecimiento y los sectores primario y secundario avanzaron a menor velocidad recuperando su ritmo anterior en un periodo más largo.

Al respecto de las exportaciones agropecuarias, éstas redujeron su participación de 5.4% del total en el año 1993 a 3.1% en el año 2014 mientras que los minerales metálicos y no metálicos aumentaron de 0.6% del total en 1993 a 1.3% en 2014. Del mismo modo, en el periodo de 1990 a 2010 las exportaciones con mayor contenido tecnológico elevaron su participación en el sector manufacturero mostrando un crecimiento promedio de 26.0% anual.

Es importante considerar que, derivado de la serie de cambios antes mencionada, a lo largo del tiempo el resultado será un cambio en las proporciones del PIB generando un efecto concentrador en los servicios como son: el comercio, los servicios logísticos y financieros, las empresas y marcas en manos de inversionistas extranjeros, entre otros. Dicho resultado impide, a su vez, que el mercado nacional se desarrolle debido a que las proporciones de las áreas productivas se descomponen e incrementa la proporción del sector servicios. En la gráfica 2.5 podemos observar al sector servicios dinamizado por el sector de logística, transporte y, principalmente, por los servicios financieros, que después de la crisis de la recesión de 2008 tienen una tasa de crecimiento mucho mayor que los sectores productivos. Desde entonces, su presencia en los mercados internacionales y las actividades relacionadas con el comercio exterior han crecido al punto que actualmente representan cerca de las dos terceras partes de su PIB.²³⁷

Gráfica 2. 30. Tasa de crecimiento de los sectores productivos de la economía, 2000 a 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Base 2008)

²³⁷ Cárdenas 2015; Moreno y Ros 2010; Vega, 2010; Tello 2007; Ros, 2015.

d) Balance final

En un balance hecho en 2011, Nora Hamilton²³⁸ emite una conclusión que sustenta lo antes analizado durante el periodo de estudio argumentando que:

“... el Tratado de Libre Comercio para América del Norte es la pieza clave para la reestructuración económica que estableció el modelo neoliberal en México – un modelo que fue promovido por los intereses económicos de los Estados Unidos a través de los organismos o agencias internacionales de crédito, así como por los políticos del gabinete económico formados en Estados Unidos. ...los grupos de empresarios fueron los más importantes participantes en las negociaciones que vincularon a México con los similares en Estados Unidos y Canadá, acompañados de los funcionarios de gobierno. Luego entonces no es de extrañarse que los mayores beneficiarios del TLCAN, fueron relativamente pocos grupos de los tres países, de grandes corporaciones como la General Motors, Chrysler y Ford Motor Company entre otras, que tuvieron grandes ventajas por trabajo barato y facilidades fiscales; inversionistas financieros que se beneficiaron de la liberación a las normas de inversión extranjera tanto en Canadá como en México; productores agrícolas que recibieron subsidios de gobierno; exportadores rurales del norte de México que son beneficiarios de las inversiones públicas de largo plazo en la infraestructura, particularmente en irrigación y carreteras; y finalmente un grupo reducido de empresarios mexicanos que tuvieron financiamiento, alianzas y conexiones internacionales para integrarse efectivamente al mundo financiero, a la internacionalización de sus empresas como América Móvil, CEMEX, Grupo México, entre otros o bien, como proveedores y comerciantes del mercado internacional.”²³⁹

La postura de Nora Hamilton es correcta pese a que deja de lado el análisis en el ámbito de las relaciones comerciales entre los grupos de empresarios que participaron en

²³⁸ Hamilton, 2011.

²³⁹ Hamilton, Nora. México political, social and economic evolution. Oxford University Press, 2011. Estas expresiones de una experta en México sustentan la tesis que este trabajo sostiene en el sentido de que el proyecto de desarrollo neoliberal e inserción al mercado de los Estados Unidos fue diseñado por intereses de EUA e instrumentado por políticos mexicanos. (Arroyo 2012)

la construcción del acuerdo. Sin embargo, resalta el impacto que esta situación ha tenido en la sociedad mexicana respecto a la transformación de su estructura productiva, especializándola en ciertas ramas de la industria exportadora y minimizando otras que abastecían en mercado interno como es el caso de los ámbitos de la gestión pública que retira al gobierno de la actividad de mercado y reducen su función en la actividad económica, en el sistema financiero y en el sistema de pagos, quedando en manos de extranjeros en el circuito del mercado internacional. Por ende, ello influye radicalmente en la distribución de la riqueza nacional y deteriora las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

Por tal razón, en la presente investigación se dan elementos y se muestran evidencias que muestran que las diversas medidas de política económica han incidido en una transformación productiva, redefinición de las atribuciones del Estado, globalización sistémica y cambio de propiedad del sector financiero. Todas estas transformaciones han afectado las condiciones de vida de los mexicanos generando una gran desigualdad en la distribución. El incremento de la población vulnerable, que se vio afectadas por las medidas de política económica de las reformas estructurales, y la conduce a alterar la calidad de vida, de salud, de rezago en educación, de vivienda y alimentación, de ingresos todas ellas razones que caracterizan a la pobreza en México.

Además, el impacto estructural de la apertura comercial con efectos colaterales en el gobierno y en el sistema financiero inciden fundamentalmente en el tamaño de las empresas y en la distribución del valor agregado de las mismas al transformarse la estructura productiva por la especialización de la producción, la concentración en el área exportadora con alta tecnología y la distribución regional de las inversiones, dejando a un sector amplio de la población sin poder ingresar al mercado laboral en el ámbito de las empresas del TLCAN. Asimismo, el crecimiento de la oferta de empleo ha sido menor al incremento anual de la población en edad de trabajar que pretende un puesto. Esto ha impulsado la economía informal y las unidades económicas familiares que serán la mayoría de las empresas con muy baja capacidad de remuneración del trabajo, reducidos niveles de inversión en activos y, por tanto, una representación baja en los ingresos tanto de los emprendedores como de los empleados.

Cabe señalar que dicha población será quien conforme el grupo de pobreza laboral, de empleos temporales e inestables, condiciones de pobreza, entre otros efectos. Regionalmente se han quedado áreas en el rezago total, en tanto que algunas otras tienen altas concentraciones de inversión. Las zonas fronterizas del norte, las industriales del centro de la República y las turísticas concentran la inversión. Sin embargo, el resto de las regiones en el medio rural sigue en condiciones de pobreza (como lo veremos más adelante).

Hasta ahora al ver el impacto regional se han visto avances al respecto en los efectos nacionales agregados,²⁴⁰ pero una aportación fundamental la ha hecho el grupo de

²⁴⁰ Cárdenas, 2015; Vegas, 2000; Moreno y Ros, 2013.

investigación coordinado por Alejandro Dávila Flores al estudiar el impacto regional de la apertura.²⁴¹ Su principal conclusión es que solo tres grandes áreas geográficas, que abarcan básicamente los estados del norte, del centro y centro norte y las zonas de impacto turístico, son las que reciben algún impacto positivo en la población ligada al sector de exportación debido a los beneficios de vinculación y convergencia que tienen con las zonas más desarrolladas de los Estados Unidos, pero sin llegar a alcanzarlos mientras que el resto de las regiones se quedan sin crecimiento, con desempleo y con muy baja inversión productiva.²⁴²

Así, podemos analizar como los efectos sociales de la apertura en la concentración del ingreso, en el incremento de la pobreza y en el comportamiento del empleo han sido relevantes y en la medida que se profundiza la aplicación del esquema neoliberal, las variables de desarrollo social se hacen más críticas.

2.2 Transformación del Estado y atribuciones del gobierno

Una de las reformas estructurales aplicadas a partir de 1983 y que va al parejo de la apertura comercial es la transformación del Estado. El fundamento de este cambio es que no debe haber injerencia ni intervención alguna por parte del Estado en la operación del mercado pues las normas para que la economía funcione adecuadamente son con menos presencia del Estado. El propósito es eludir las intervenciones de los intereses que se juegan en la política al respecto de las decisiones que corresponden a los individuos y las empresas que se encuentran en el mercado.²⁴³ La lógica que esta ideología le otorga al Estado no solo se sustenta para defender la libertad del individuo y de la empresa, sino a la razón de hacer operar toda la sociedad bajo la lógica del mercado.

Este principio neoliberal es sustantivo, la cual afirma que “no es la esfera económica la que tiende a absorber las demás esferas, sino la lógica del mercado la que se extiende a todas las demás esferas de la vida social sin destruir sin embargo la diferencias entre ellas”.²⁴⁴ En este debate se pueden identificar tres posiciones; la primera reclama la reducción del gobierno y su separación de las actividades del mercado. El planteamiento, que podemos calificar como radical del mercado libre, lo encontramos en autores liberales desde las discusiones contra el estado cardenista que criticaron los neoliberales como Ludwig Von Mises, Josué Sáenz y Miguel Palacios Macedo, ideas

²⁴¹ Dávila, 2015, 2017 y 2018.

²⁴² Dávila, 2015.

²⁴³ El concepto de Estado que surgió de la Revolución Mexicana de 1917 y que está hasta esta reforma en la Constitución de la República Mexicana está sustentado en la justicia social, en la base están derechos de los sectores productivos de la sociedad, campesinos, obreros, profesionales, empresarios. El Estado es un ente con responsabilidad social y representante de los intereses de la sociedad, por ello le atribuye la obligación de resguardo de bienes nacionales, naturales y estratégicos. Todos los mexicanos tienen derecho a la educación, al trabajo, a la salud y al bienestar con un salario remunerador.

²⁴⁴ Laval y Dardot, 2014.

después promovidas en la escuela que formó a la mayoría de los economistas que finalmente tomaron el poder plenamente después de 1994.²⁴⁵

En segunda instancia tenemos a los pragmáticos que desde la retórica oficial defendieron la existencia de algunas empresas estatales como PEMEX y CFE para establecer, por un lado, ingresos públicos suficientes y, por otro, el control de variables que les permitían estabilidad en el crecimiento y en la política, entre ellos estuvieron José Ángel Gurría, Pedro Aspe Armella, Carlos Salinas, quienes establecieron las condiciones para permitir más tarde el avance de la posición más radical, pero también en los Criterios de Política Económica que presentaban al Congreso de la Unión cada año argumentaban como el gasto para la empresas paraestatales era necesario para el crecimiento y consolidación de la empresa en México.²⁴⁶

La tercera posición defiende la presencia del gobierno en la economía para garantizar el bien público y la atención a las necesidades sociales o bien como una forma de garantizar políticas de distribución de riqueza y la defensa de la soberanía nacional. En esta posición se encuentran los radicales del “estatismo” desde las organizaciones y partidos políticos de izquierda, así como algunos académicos que proponen el retorno al esquema de intervención en la economía.²⁴⁷ Una vez analizadas las reformas al Estado, veremos la incidencia de estas políticas en el incremento de la pobreza y la desigualdad.

Miguel de la Madrid señala en sus memorias que lo que pretendió fue “la modernización del sistema con la “automatización” relativa del Estado y la sociedad; esto es (dice) la delimitación de campos y esferas de acción.” Además, subraya un argumento sustantivo como fundamento de la reforma que consiste en superar “la sociedad tradicional que está sujeta a la conducción y paternalismo del Estado”.²⁴⁸

En el ámbito fiscal un primer paso para mejorar los ingresos públicos ocurrió con la reforma que dio lugar a la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en lugar del Impuesto a los Ingresos Mercantiles aplicado en 1980. Con ello el gobierno se alineó a la recomendación que surgió del Banco Mundial, cuyo propósito consistió en que el gobierno accediese a nuevos recursos sin afectar a las empresas y fortalecer las finanzas con un sistema de tributación más efectivo.

Paralelamente, en 1977 inició la imposición fiscal a PEMEX y la venta de crudo como principal ingreso para las finanzas públicas. A partir de entonces el mercado petrolero fue importante para hacer viable el proyecto del gobierno que empieza a exportar crudo desde finales de 1975. Durante la gestión pública de 1977 a 1983 ocurrieron debates sobre el recorte al gasto público para limitar el acceso a la deuda, prevaleciendo la falta de control en el gasto y de autoridad de la SHCP ante la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Patrimonio Nacional, cuyos responsables nunca asumieron las recomendaciones de ajuste que realizó la SHCP desde 1980.

²⁴⁵ Romero, 2016.

²⁴⁶ Aspe, 1993; Gurría, 1992; Salinas, 2004; Criterios de política económica, 2016.

²⁴⁷ Huerta, 1992; Rivera, 2002.

²⁴⁸ De la Madrid, 2004.

A partir de 1983 y hasta 1987, con la idea de reducir el déficit en el ejercicio del presupuesto, se aplicaron recortes al presupuesto que dieron resultado en el ejercicio del gasto, la venta y la cancelación de algunas empresas y fideicomisos, pero la consolidación de la deuda externa privada con la pública a través de un programa para comprar deuda en dólares a los empresarios²⁴⁹ incrementó el total de la deuda pública a 109 mil millones de dólares en 1987. Razón por la cual el principal elemento del déficit fiscal en el periodo fue el pago de los intereses y del principal de la deuda adoptada por los compromisos en las reestructuras.

En los últimos tres años del gobierno de López Portillo y en todo el sexenio de Miguel de la Madrid la deuda creció notablemente de 57.6 mil millones de dólares en 1980, 86.2 mil millones de dólares en 1982, luego a 99.4 mil millones de dólares en 1988. En 1987, la deuda representó el 131.5% del PIB en un escenario de complicación en el financiamiento. La deuda pública externa es una variable constante que creció cada año debido a que cada acuerdo de reestructura desplazó los pagos preestablecidos incrementando la deuda. Sin embargo, su comportamiento como porcentaje del PIB se estabilizó cuando la IED tuvo acceso al mercado nacional, pues coincide con el cambio a la Ley de Inversiones que se llevó a cabo en el sexenio de Carlos Salinas.

A partir de 1983 la deuda pública externa se negoció con la banca privada internacional, con mediación del FMI, que operaba como cuerpo técnico de supervisión para verificar el cumplimiento de compromisos. También la deuda de empresas, que hasta 1982 era garantizada por el gobierno, fue colocada en el mercado de dinero y de valores.

El cambio en el comercio exterior ocurrió a partir de la década de los setenta, una vez que el monto y los precios de los productos primarios y alimenticios bajaron, siendo éstos la principal fuente de ingresos de la economía. Ello abrió paso a la posibilidad de exportación de petróleo crudo para recuperar la captación de divisas, una vez que éstas hacían falta para cubrir el alza de las tasas de interés que se dio a partir de 1978. Dicha circunstancia se agravó a partir de la crisis financiera que ocurrió en 1982 y una vez que ésta estalló se aplicó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), por el presidente Miguel de la Madrid.²⁵⁰ Las líneas generales de este programa fueron las siguientes: amplia apertura comercial, reducción de déficit del presupuesto del gobierno, privatización de empresas públicas, desregulación económica, reestructuración y cambio de reglas del sistema financiero.²⁵¹

²⁴⁹ FICORCA fideicomiso que compra deuda a empresas que pagan en pesos y el Estado paga en dólares.

²⁵⁰ FMI Memo 1976; Cata de intención, 1983.

²⁵¹ Aspe, 1995; Gurría 1996; Cárdenas 2015; Moreno y Ros 2013.

Cuadro 2. 6. Deuda externa de México de 1982 a 2012, millones de dólares

Años	Deuda Externa Total Ajustada	Deuda Externa Pública Total	Deuda Externa del Sector Público Federal	Deuda Externa del Sector Privado
1982	86,274.7	51,744.7	58,874.2	34,530.0
1987	109,652.6	84,541.7	81,406.8	25,110.9
1990	104,604.5	76,136.2	77,770.3	28,468.3
1992	111,919.2	70,759.7	75,755.2	41,159.6
1995	164,954.7	93,477.6	100,933.7	71,477.0
1997	147,773.8	83,370.0	88,321.2	64,403.8
2002	161,993.6	105,832.3	78,818.1	56,161.4
2007	194,221.8	124,061.1	55,354.9	70,160.7
2012	345,671.5	245,188.5	125,726.0	100,482.9

Fuente: Méxicomaxico.org/Voto/DeudaExtMexico.htm

Tal ajuste en el Estado implicó un cambio normativo legal de atribuciones y organización administrativa. Las líneas de transformación se construyeron con un discurso de crítica al gobierno que terminó como defensa de lo planteado para el proyecto que se pretendía implementar pero que también estableció líneas de compromiso en documentos tales como el PIRE. En ese sentido, la constitución del gobierno y su papel se debaten entre las contradicciones de diversos planteamientos de política económica, aunque también en el enfrentamiento entre funcionarios que responde a orientaciones teóricas diferentes. Algunos autores han ubicado esta lucha tanto de ideología como de poder entre neoliberales y desarrollista,²⁵² aunque también se observan tales diferencias entre políticos que son funcionarios y mantienen cercanía al presidente coincidiendo con las bases ideológicas del libre mercado cuyas intenciones pretenden el poder en la sucesión presidencial²⁵³.

En ese sentido, los elementos sustantivos de esta transformación deberán ser la redefinición del rol de Estado en la sociedad a partir del cual lo primero que ocurriría es la adopción de un presupuesto del gasto público que busque el equilibrio y la limitación al máximo de la deuda externa y, con ello, se dirija el destino del gasto en funciones que justifiquen estrictamente que el gasto deberá ser para cumplir una función pública que no interfiere en la actividad de alguna empresa privada.

²⁵² Cordera y Tello, 1981; Cárdenas y Espinosa, 2010; La decisión presidencial, CEEY, 2012. Schlefer, 2009.

²⁵³ La confrontación en 1986-1987 es entre Carlos Salinas de Gortari y Jesús Silva Herzog. En 1993 se confrontan Luis Donaldo Colosio, Manuel Camacho y Ernesto Zedillo, detrás de este último estaba José Córdova Montoya. No debe entenderse como pleito entre personas sino como éstas representa grupos y orientaciones diversas.

Durante 1954 a 1980, época del acuerdo de Bretton Woods, el Estado logró integrar un conjunto de 1,250 empresas y entidades públicas de producción y servicios en todos los sectores de la actividad económica, una tarea inmediata fue la privatización de las empresas paraestatales que se considera intervienen en el mercado. También se ejecutó la desaparición de fideicomisos y fondos o inversiones directas que se encontraban en este ámbito. Un problema fue que muchas empresas generaban movimientos de ingresos y egresos al presupuesto federal por su actividad económica y, por tanto, había que realizar una reforma en el esquema de tributación para lograr que estos ingresos repusieran o limitaran actividades estatales que no se debieran realizar en este nuevo concepto de Estado.

Así, al mismo tiempo que se vendieron empresas que generaron recursos importantes, se tenía que buscar la sustitución de los ingresos por vía de los impuestos, los derechos o los aprovechamientos que sustituían la actividad económica estatal. Por ello, desde el inicio de las reformas estructurales se aplicó recurrentemente una vigilancia y atención en la eficacia de la recaudación de impuestos directos a sectores susceptibles de hacerlos causantes permanentes por estar registrados en una nómina salarial como a aquellos que reciben ingresos por su actividad profesional, teniendo cuidado especial de no poner impuestos a los empresarios que inhibieran su actividad, para lo que se instrumentaron muchas formas de hacer devoluciones de impuestos, exenciones o excepciones de cobro.

Siguiendo estos planteamientos en la forma en que fueron construyendo con base en esta nueva definición de Estado en el marco de una lógica que transforma el discurso de la Revolución Mexicana, la cual resultó muy contradictoria y fue cambiando a tal grado que la nueva ideología se convirtió en ley no susceptible de cuestionarse a riesgo de incurrir en responsabilidad legal, pero acotando o retirando del texto constitucional aspectos ideológicos opuestos a la nueva ideología. Para ejemplificar lo anterior cabe mencionar la redefinición de productos y servicios estratégicos para el desarrollo nacional, el nuevo papel del Banco de México y el sistema financiero, la redefinición de la propiedad social, entre otros.

El primer elemento mediante el cual analizaremos el origen de estos planteamientos para convertirse en práctica política es la *Carta de Intención* acordada en 1982 con el FMI. De allí se derivaron compromisos con otros Estados u organismos internacionales con los que México tenía derechos u obligaciones.

En la Carta de intención firmada con el FMI en octubre de 1982,²⁵⁴ reconocida por el presidente Miguel de la Madrid en enero de 1983, se anuncian acciones para corregir el rumbo de acciones que llevaba el Estado hasta ese momento. En dicho texto se va prefigurando la orientación neoliberal que será evidente en el PIRE. A continuación,

²⁵⁴ Carta de Intención México FMI 1982-83. Revista de Comercio Exterior noviembre de 1982. México BANCAMEX.

analizaremos el documento que se negocia y firma con el FMI, posteriormente examinaremos el PIRE.

En la Carta de Intención referida se declara que el propósito del programa de ajuste sería: a) el crecimiento sostenido de la producción y el empleo; b) superar el desequilibrio externo; c) abatir el índice de inflación y d) fortalecer las finanzas públicas. Aunque se anuncian aspectos relacionados con la política comercial y monetaria, este apartado se refiere solo a los aspectos que tienen relación con las características del Estado y la operación de su gobierno.

La Carta de Intención hace un diagnóstico desde la visión del gobierno saliente en la que participan; Jesús Silva Herzog: Secretario de Hacienda, Carlos Tello Macías: director del Banco de México y un representante del presidente electo. Cabe señalar que Jesús Silva Herzog fue el principal negociador desde que ocupó el puesto en marzo de 1982, en el gabinete de López Portillo, dejando claro que responde al candidato y luego presidente electo Miguel de la Madrid. Los aspectos por destacar son los siguientes:²⁵⁵

La Carta de Intención establece en el punto 17 que se aplicará un programa de ajuste en las que desatacan los elementos que siguen como objetivos: el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir el índice de inflación y fortalecer las finanzas públicas. Pasado el ajuste, dice la Carta, “se alcanzará el potencial de crecimiento a largo plazo”.²⁵⁶

En el punto 18 se propone elevar el ahorro público y privado, racionalizar el gasto del sector público, así como aumentar el ingreso del sector público con medidas tributarias, pero también con el incremento de los precios y tarifas de los bienes que ofrecen las empresas paraestatales.

Destaca de la Carta de Intención que el saneamiento de las finanzas públicas fortalecerá el papel rector del Estado dentro del marco de la economía mixta en el que se conduce la nación. Este punto es relevante porque es ahí donde se menciona por primera vez el concepto de Rectoría del Estado que después llevarán a la Constitución con la reforma a varios artículos relacionados con esta nueva caracterización del Estado²⁵⁷, la planeación estatal y productos y servicios estratégicos.

En el punto 19 se compromete la reducción del déficit como proporción del PIB, en 1983 se reduce de 8.5% a 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985. Además, se tiene el compromiso de reducir el financiamiento externo a 5 mil millones de dólares en 1983 y reducirlo aún más en los dos años siguientes.

El punto 20 se refiere al compromiso del incremento del ingreso con el firme crecimiento de sectores estratégicos, no se señala si estos son paraestatales o privados.

²⁵⁵ Silva Herzog (2011), de la Madrid (2004). López, 2012.

²⁵⁶ Carta de intención México FMI 1982.

²⁵⁷ Reforma al artículo 28 y 27 de la Constitución general de la República.

En el punto 21 se declara la revisión de la política fiscal recaudatoria, en especial la imposición directa para ser más eficientes, pero también se compromete la revisión de cobertura de la imposición indirecta que habría iniciado dos años antes.

El punto 22 se refiere a la revisión del gasto que tiene relación con el punto 19, la racionalización del gasto, especialmente los gastos de inversión no prioritarios y el gasto corriente relacionado con ello.

El punto 23 de la carta de intenciones resalta el propósito de “desarrollar el mercado de valores para estimular fuentes alternativas de intermediación financiera, con lo que se busca vincular a los ahorradores directamente con el proceso de formación de capital”.²⁵⁸ Para esos momentos se había expropiado la banca mientras que en los años siguientes se fortalece la BMV y el sistema de casas de bolsa. Los bancos se reprivatizan en el año 1991. Cabe señalar que el sistema bancario estuvo coordinado hasta el año 1992 por un banco central ligado a la política económica como función del Estado de ser el árbitro de intermediación que se transformaría como ocurrió en 1993 con la autonomía del Banco de México.

En el punto 24 se ligaron los salarios a los objetivos de empleo, aunque no se explicó detalladamente cómo se lograría. También destaca que se racionalizarán los subsidios a la producción y al consumo, instrumento estatal utilizado para lograr la estabilidad en el período que termina con esta Carta de Intención.

Finalmente, los puntos 25 y 26 se refieren a la política monetaria que analizaremos en el siguiente apartado y el a la apertura y racionalización del sistema de protección antes analizado.

Una vez que Miguel de la Madrid asumió el poder se anunció la aplicación del PIRE, mismo que define plenamente coincidentes con las propuestas de la carta de intención antes analizada. En sus memorias, además, plantea “bajar el déficit público para reducir la inflación y refuerza luego que “no hay otro camino más que ajustar los precios y tarifas del sector público para acercarlos al verdadero costo, disminuyendo con ello subsidios que distorsionan los patrones de consumo. Para proteger el empleo, se propuso que los recortes recaigan en los sectores menos intensivos de mano de obra. Se inició un programa de emergencia para crear empleos temporales en el medio rural y en zonas urbanas críticas.

Las medidas para preservar la planta productiva consistieron en orientar al gasto público al apoyo de los productores nacionales sustituto de importaciones, mantener el tipo de cambio realista y ayudar a las empresas a superar su crisis de liquidez, facilitándoles la reestructuración de su deuda externa”²⁵⁹. Así mismo, reconoce que estaba convencido de resolver el tema de la deuda por vía de la negociación pues en 1982 se tenía una deuda de \$87 mil millones de dólares, una de las más grande del mundo en aquella época, por lo que “dar la espalda a los compromisos internacionales hubiera

²⁵⁸ Carta de Intención México FMI 1982, punto 24.

²⁵⁹ De la Madrid, 2004; Tello, 2015.

significado aislar a México de la comunidad financiera internacional cuando más se le necesitaba”.²⁶⁰

Como bien se ha analizado en la Carta de Intención y los propósitos del PIRE, los temas básicos que redefinen al Estado y su proyecto de gestión están bien relacionados. Además, la racionalización del gasto en el presupuesto abrió el propósito de reducir el déficit, pero también el tratar de subir los ingresos con incremento de los precios y seguir soportando el presupuesto en el ingreso petrolero. Así mismo, se describe la reforma al sistema de pagos con el fortalecimiento del mercado de valores y con ello, supuestamente, la reducción de la deuda cambia el papel de Estado en el mercado financiero al ya no ser regulador sino un cliente más y colocar sus bonos de deuda en el mercado. A continuación, estudiaremos cómo se instrumentaron con la aplicación del ajuste y las reformas.

En el ámbito de las finanzas tenemos un cambio fundamental en el Estado en el que se convierte de un gobierno con fuerte intervención en la economía²⁶¹ a otro que renuncia a cualquier injerencia. Hablamos pues de un Estado que renuncia a la gestión económica atendiendo únicamente las atribuciones políticas y sociales del Estado moderno, las funciones de salud, educación y atención a la población en pobreza.

No es sino a partir de las reformas constitucionales²⁶² que se redefine el papel del Estado en la sociedad y la planeación estatal, la cual relativiza el concepto de monopolio del Estado, renuncia al privilegio de control sobre ciertos productos considerados estratégicos como son los fertilizantes, los derivados del petróleo para la industria química, entre otros y se da carácter de ley al retiro del Estado de las actividades económicas y a la privatización de aquellas que pueden dar beneficios a los particulares al retiro de los subsidios que tenían carácter de apoyo a la desigualdad social dando lugar a la ley a la apertura comercial y a la liberalización financiera que retira al Estado de la protección de la fuerza de trabajo y su sometimiento al mercado para determinar su costo (salario) quedando únicamente como un gobierno rector de la sociedad. Un tema clave es la reorientación de las funciones del Banco de México al otorgarle la autonomía y prohibir el uso de los recursos financieros del banco para propósitos sociales.

Hay que resaltar que el propósito fundamental de estas reformas fue dejar a la empresa la responsabilidad de la actividad económica y aplicar una restructuración radical del gobierno. El proceso se describe en el cuadro 2.4 que registra las reformas que reformaron al Estado.

²⁶⁰ De la Madrid, 2004; Tello, 2015.

²⁶¹ En 1982 el gobierno tenía injerencia en 1250 empresas y fideicomisos de carácter público, muchas de ellas vitales para el desarrollo de la economía en sectores estratégicos.

²⁶² Carrillo, 2010.

Cuadro 2. 8. Resumen de los cinco decretos que reformaron el papel que le otorga la Constitución General de la República al Estado en México (1982- 2009)

Decreto de Reforma	Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados	Contenido de la reforma
102	3 de febrero de 1983	16, 25, 26, 27, 28 y 73	Concepto de Rectoría del Estado en la Economía. Retiro de exclusividad de productos y servicios estratégicos. Concesiones. Autonomía del banco central
	1984	115	Mayores capacidades económicas al ayuntamiento del Municipio libre.
	27 de junio de 1990	28	Disposición para la privatización de la banca.
120	6 de enero de 1992	27°	Elimina la reforma agraria y abre el camino para desaparecer la propiedad social
124	5 de marzo de 1993	3°	Carácter individual de la educación
125	20 de agosto de 1993	28,73 y 123	Autonomía del Banco de México y nuevas áreas de privatización

Fuente: Elaboración propia consulta a Cámara de Diputados, Reformas constitucionales. Carrillo Nieto, Juan José. La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo. Política y cultura no.33 México enero 2010. www.scielo.org, consultado el 2/07/2017

2.3 El papel del gobierno y su política fiscal

Una discusión que prevalece desde inicios de las reformas es la razón de la baja recaudación fiscal, la cual se ha atribuido a la poca eficacia y eficiencia de las instituciones encargadas de la tributación, pero también se encuentra existente en un tratamiento preferencial con excepciones fiscales y regímenes especiales que no se han alterado desde antes de las reformas. Los inicios de la confrontación entre el gobierno y los empresarios fue la intención de cobrar bien y mejorar los impuestos. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid ése es un tema que el propio gobierno no alteró y soportó en fuentes diferentes como la explotación y exportación del petróleo antes que subir los impuestos. La lógica de la baja recaudación no es la eficacia, sino el tratamiento de privilegio a los inversionistas y grandes empresarios que encuentran muchas formas de eludir y evadir los impuestos.

Las disposiciones fiscales, como otras reformas para garantizar el Estado neoliberal, se aplicaron desde los primeros días del gobierno que asumió en diciembre de 1982 y ha sido una variable constante en los gobiernos de corte neoliberal hasta el presente. Los aspectos sustantivos de la reforma del Estado se ejecutaron con las medidas que a continuación se describen y soportan, dichas medidas son seguidas por el gobierno a partir de 1983 hasta 2012. Cabe resaltar que en los 5 gobiernos durante el periodo de 1982 a 2012 se hicieron 339 modificaciones a la Constitución con la finalidad de ir adecuando las normas que sustentarían en todos los ámbitos al nuevo Estado.

Las disposiciones de incrementos en los precios de bienes y servicios públicos, el recorte presupuestal y el cierre o venta de empresas estatales son acciones que trascienden hasta la segunda década del siglo XXI. Todas estas medidas significaron impactos en el desarrollo social. Por ello, al tiempo de reducir el gasto en inversión pública e incrementos en la contratación de empleados públicos, se fortaleció el gasto en seguridad social, seguridad pública, administración y se contuvo en una constante. Una forma de impulsar a las empresas constructoras fue mantener un programa de obras de infraestructura que poco a poco se ha desplazado como programas de inversión en el gasto a años posteriores Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) o a programas de participación social (PPS) en los que la empresa privada construye y el gobierno paga dejando la administración de las obras a los constructores con cuotas que pagan los usuarios por su uso.

En 2006 se aprobó la Ley de Responsabilidad Hacendaria que establece como norma legal el ejercicio responsable del presupuesto castigando las decisiones y acciones que inciden en el déficit presupuestal de cada año fiscal. Desde 2006 hasta 2014, las disposiciones fiscales en el gasto y la recaudación serían obligatorias por ley y es la SHCP la encargada de dar seguimiento y vigilancia a estas disposiciones. Todas estas medidas han incidido en sociedad al acabarse una misión que el Estado tuvo hasta iniciadas las reformas estructurales, que era la de ser uno de los empleadores más importantes en el ámbito laboral, además de aportar al producto nacional hasta el 18%. Así, al limitar la contratación y contener los salarios de los empleados estatales de base se generó un espacio más de pobreza laboral y al desplazamiento de población a empleos informales.²⁶³

De las acciones específicas en cada rubro de la reforma fiscal se tomaron las siguientes:²⁶⁴

a) Control de gasto corriente

Como un propósito es lograr reducir el déficit a un 3%, con el objetivo de llegar al equilibrio en cero, la medida principal ha sido el diseño de un presupuesto en equilibrio, pero también una política de recorte sistemático porque generalmente el presupuesto ejercido ha sido mayor al programado. El recorte se anuncia cuando el ingreso no es suficiente o bien el gasto sube, esto ha sido utilizado en los periodos de crisis. El propósito ha sido a disminución del número de empleados públicos, transferencia de trabajadores del sector público al privado. La disponibilidad de jóvenes capacitados y las pocas plazas ofrecidas han logrado que la población desplazada del sector público se refugie en el sector informal o en empleos eventuales. La redefinición y la reducción del empleo en el sector público, ha sido un propósito logrado, esto ha conducido a que las condiciones de negociación y la fuerza del sindicato de empleados públicos se hayan reducido y con ello su posición política esté siempre sujeta a las disposiciones de la austeridad en acuerdo

²⁶³ Tello, 2015

²⁶⁴ Moreno, 2017.

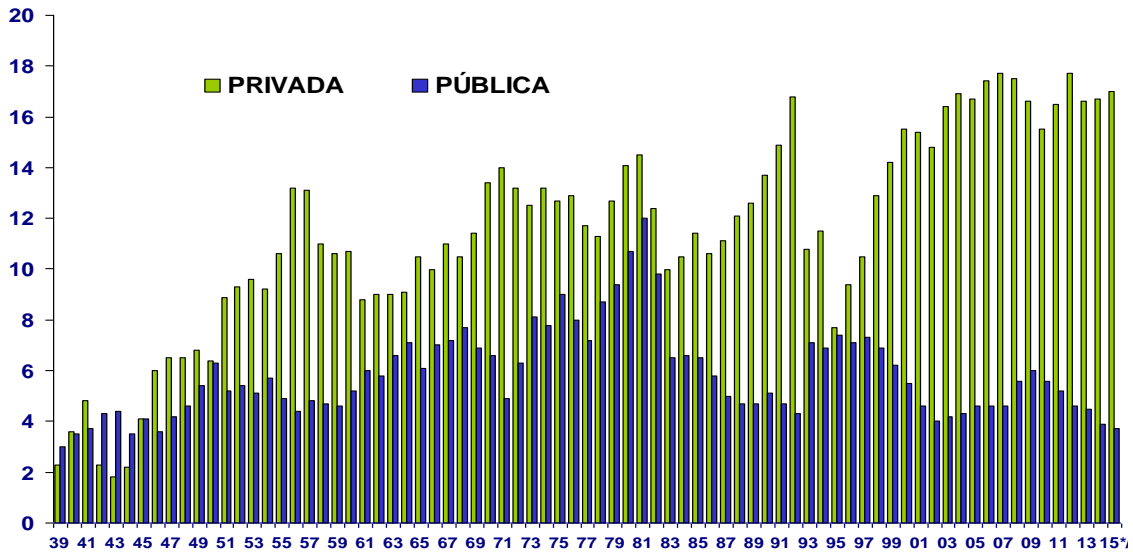
con los conductores de la política económica. Los líderes sindicales siempre han sido recompensados.

En el trayecto de mediano plazo, de 1982 a 2010, el déficit fiscal tuvo primero un periodo de alto nivel de déficit entre 1980 y 1990, una década de mayores gastos e ingresos insuficientes con un incremento de la deuda que no se redujo hasta que se dieron dos factores; por un lado, el crecimiento de la producción por el ingreso de inversión extranjera, pero también por las renegociaciones de la deuda de 1983, 1987, 1990 y 1995. Por otro lado, las altas tasas de interés y las exigencias de los acreedores para poder reducir y reprogramar pagos que fueron una salida de divisas permanente y un Estado que se limitó a vender activos, petróleo crudo y no a estimular el mercado interno para agregar valor o producir en mayores cantidades.

De 1993 en adelante, con la autonomía del banco central y la privatización de bancos y de empresas monopólicas del Estado entonces los acreedores aflojaron las condiciones y aplicaron incluso algunas quitas del principal de la deuda como fue de 1989 a 1990. De 2001 a 2012, el precio del petróleo produjo un ingreso extraordinario por el alza sostenida que ayudó a que las finanzas se mejoraran.²⁶⁵ El resultado de esta política de austeridad condujo a un proceso de reducción del retiro de la inversión del sector público, la inversión pública cae como proporción del PIB desde 1980 y en términos reales a partir del año 2010. En lo que va del siglo el gobierno ha hecho muchos proyectos productivos de aeropuerto, refinerías y trenes, todos se han retrasado o en definitiva cancelado. La inversión pública se ha sostenido por la construcción de hospitales, escuelas y el salvamento y adecuación de proyectos construidos por empresas privadas que no han resultado eficientes.

²⁶⁵ Ver cuadro de déficit presupuestal.

Gráfica 2. 32. La inversión pública y privada en México como porcentaje del PIB, 1939-2010



Fuente: CEESP, estadísticas 2015, citado por Juan Carlos Moreno Brid

Una política fiscal de ingresos que no inhiba la inversión y déficit que, a su vez, no genere inflación han sido los propósitos centrales, por ello se promovió el fortalecimiento de los impuestos indirectos al consumo y se logró la austeridad en el gasto. La importancia de la recaudación de impuestos y el precio del crudo en México es notable, por eso se ha cumplido la lógica de no subir impuestos al ingreso, aunque los ingresos del petróleo son los que han servido para sostener una estructura fiscal que favorece a la gran empresa. Una forma de subir el ingreso ha sido la instrumentación de impuestos especiales, como el de nómina, la ocupación hotelera, las bebidas y el tabaco, los refrescos y la comida chatarra y, finalmente, la gasolina. Una forma que les permite a los grandes empresarios eludir impuestos es la operación de mercado de valores para la venta y compra de activos. Estas operaciones están exentas de impuestos.

De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la SHCP, el único periodo de alta complicación en el balance fiscal fue el segundo trienio de José López Portillo, el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid y los primeros años de Salinas de Gortari. Los elementos que complicaron los niveles de gasto y deficiencia de ingresos se integraron por un complejo que involucra impactos del exterior como el alza de intereses y la baja de los precios del petróleo al tiempo de ocurrir por la confrontación política un desorden dentro del gobierno por no tener acuerdo entre los principales funcionarios en los términos de la política económica.

Por ello, en el sexenio de José López Portillo se tuvo un promedio de déficit del -42.12% con el año más alto de -122.90% en 1982. En el sexenio de Miguel de la Madrid se tuvo un promedio de -132.16% de déficit, pero el de 1986 fue el peor de los años con -182.38% de déficit. En términos de la proporción del PIB, el déficit fue creciente desde -5.15% en 1980 hasta llegar al -31.34% en 1986. Los promedios sexenales de ambos presidentes fueron -9.34% para el primero y de -24.56% para el segundo. Con estos datos quedan totalmente descalificadas las pretensiones de alcanzar un déficit próximo a -3.5% del PIB para 1987.

Cabe resaltar que todas las cifras acerca de los temas fiscales del texto y anexo son cifras oficiales que se han tomado del INEGI y la SHCP²⁶⁶, pero se ha encontrado problemas de registro y cálculo del balance financiero de datos. Al respecto Jonathan Heath analista de estadísticas ha señalado recurrentemente en sus análisis que el problema surge cuando empezamos a considerar todos los rubros de gastos que no se contemplan dentro del presupuesto. La definición que se utiliza en el llamado balance económico del sector público, el cual no incluye toda una serie de conceptos que llevarían el déficit a un número mayor.

Otros analistas dicen, por ejemplo, que el costo fiscal del rescate bancario, las inversiones en PIDIREGAS y otros conceptos no están integrados correctamente, lo que podría llevar el déficit a un número sustancialmente mayor”.²⁶⁷ Los cálculos nos llevan a plantear posibles contradicciones en los datos, así vemos que en los datos que aquí se usan calculados para fines de comparación entre regímenes presidenciales el déficit que se reporta para el sexenio de Miguel de la Madrid es del 24.56% del PIB en otros cálculos se dan datos del 11.9%. De cualquier modo, el propósito aquí es demostrar que la meta de llegar a menos del 1% del PIB no fue nunca realista y que la política aplicada únicamente complicó los objetivos del discurso porque no se contempló todos los elementos que estaban relacionados. El comportamiento del déficit presupuestal entre 1980 y 1990 tiene como una de sus principales causas el compromiso de la deuda y la decisión de pagar con negociaciones inconvenientes para México.

Por otra parte, tuvo fuerte impacto la reestructuración de la administración pública que, aunque redujo la contratación, siempre contemplaron sueldos del personal de mando tan altos como para poder atraer como funcionarios de gerentes o empresarios del sector privado. Otro factor fue la apuesta de que el precio del petróleo sería la fuente de financiamiento del gobierno, sus variaciones fueron más negativas salvo el periodo de 2002 a 2012 que atrajo buenos ingresos.

Finalmente, el déficit se logra reducir y se obtiene un periodo en cifras menores al -3% como proporción del PIB, pero en términos del déficit respecto al ingreso presupuestario a partir del año 2008 se pierde la cifra de un dígito y éste sube hasta el

²⁶⁶ SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el texto nos hemos referido a esta secretaría como Hacienda, como SH o con las siglas SHCP.

²⁶⁷ Heath, Jonathan 2000. Articulista de reforma

12% en el año 2012. Finalmente, los factores que permitieron controlar la tensión fue el avance de las reformas estructurales, no por los efectos que en sí mismas produjeron, sino por la liberación de la presión externa de los acreedores que cuando se vuelven a reportar en 2007 el déficit vuelve a subir.

b) El impacto de las finanzas públicas en la inflación

Del impacto de las finanzas públicas en la inflación destacan tres efectos: el primero de ellos fueron las medidas dispuestas para reducir el gasto y hacer crecer el ingreso con la idea de mantener el equilibrio provocó que el incremento en los precios de los bienes y servicios elevaran el índice de los precios al consumidor. Una vez que éste aumentó, el precio de la gasolina, la electricidad y los servicios de transporte repercutió en el incremento de todos los productos.

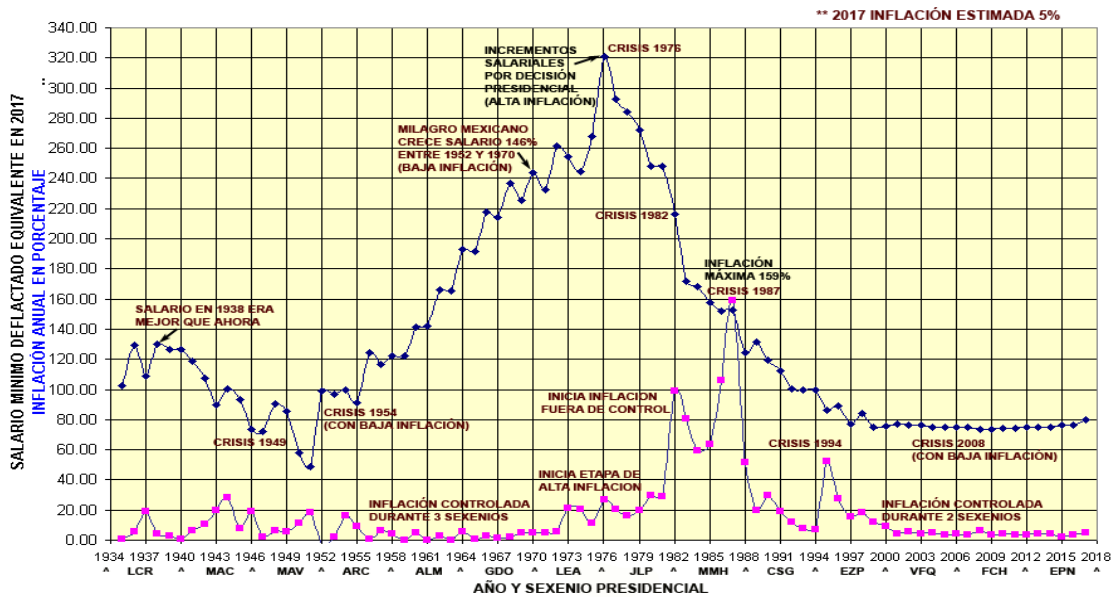
Un segundo efecto fue la devaluación del peso obligada por la fuga de capitales y por los incrementos de la deuda que tuvieron un impacto en los precios.

El tercer efecto fue que al convertir la deuda de las empresas en pesos (FICORCA) se incidió que las empresas pagarían con pesos al Estado los recursos, este pagaría en dólares al exterior. Los empresarios de todas formas subieron sus precios.

c) Impacto en la desigualdad y la pobreza

La falta de actividad del sector público incidió en el bienestar de la población. Durante varios años el gobierno y su sector paraestatal fueron los empleadores más importantes en el mercado laboral. Una vez iniciada la política de austeridad y la venta de empresas se detuvo la contratación y no hubo nivel de inversión suficiente para absorber la disponibilidad de la población dispuesta a trabajar. Un grupo importante de trabajadores con experiencia se enfrentó al fenómeno de la entropía laboral y se integró al sector de la informalidad y la pobreza.

Gráfica 2. 34. Poder adquisitivo del salario mínimo, 1935-2017



Fuente: www.mexicomagico.org.mx.

Otro factor que incidió en la desigualdad fue el desajuste provocado por la inflación. El impacto más fuerte sobre el poder adquisitivo fue entre 1981 y 1997, periodo en el que ocurrieron tres crisis de importancia. Por un lado, se aumentó la desocupación y por otro los ingresos se vieron castigados, el resultado fue mayor pobreza. El ingreso de 1997 apenas llegó al nivel del año 1950. Cada golpe de inflación afectó el ingreso, pero lo que más afectó fue la política de contención salarial como ancla de contención de precios que desde 1988 fue altamente negativa para la población que vive del salario o micro y para los pequeños empresarios cuyo mercado se sustenta en estos salarios.²⁶⁸

A partir de esta circunstancia, el gobierno incrementó el gasto de desarrollo social, con programas contra la pobreza, la salud y la educación y, además, con gasto en seguridad derivado del efecto del incremento de la desigualdad. Más adelante analizaremos a detalle el impacto de estos programas en el bienestar de la población.

d) ¿La reforma fiscal redistribuye?

Uno de los argumentos de la reforma fiscal fue distribuir los recursos mediante la asignación de estos a la población vulnerable a través del gasto a programas sociales. Se discutió incluso generalizar el IVA, quitar las exenciones a medicinas y alimentos y buscar nuevas formas de incrementar los recursos para finalmente redistribuirlos en programas sociales.

²⁶⁸ Moreno, 2018; Martínez, 2018.

Eso fue complicado porque la estructura tributaria tiene dos características que impiden la redistribución. Por un lado, está diseñada para cargar más el consumo y no el ingreso y por el otro, no es en lo absoluto progresiva porque se carga el ingreso declarado y no a la acumulación de riqueza o al incremento de los activos. Aun así, la población en pobreza destina una mayor proporción de sus ingresos al pago de impuestos que aquellos con mejores ingresos.

Durante el periodo de estudio, a las operaciones del mercado de valores no se les imponía carga alguna. El impuesto a bienes como los automóviles, el predial (mal cobrado en la mayoría de las entidades de la república), las herencias, la incorporación de hijos y familiares a los consejos de administración, así como la entrega de propiedad en acciones de empresas y otras formas de transferir riqueza que no generan impuesto alguno ha permitido que la riqueza este cada vez más concentrada.

Contrariamente, el gasto social dirigido hacia los programas sociales con intención es redistribuir los recursos, aunque estén bien focalizados a núcleos de población en condiciones de pobreza ha hecho insuficientes los recursos destinados a tales fines. Los recursos crecen más lentamente que la población en pobreza que los requiere. Los indicadores de pobreza extrema que ha diseñado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dejan sin posibilidad de ser candidatos a los programas a muchas personas que realmente lo requieren. Los ingresos provenientes de programas sociales como becas y apoyos de maternidad entregados directamente y en efectivo a las familias se ha utilizado para sacar de la calificación de pobres a muchas familias sin generarles habilidades reales de creación de valor.

Después de que en 1983 uno de los propósitos centrales fue mejorar la condición de desigualdad de la población, después de tres décadas, México se caracteriza por tener una enorme desigualdad en el ingreso. Basta señalar que “el 10% de la población mexicana con mayores ingresos obtiene el 50% del ingreso nacional. Además, México tiene, junto con Chile, los índices de desigualdad más grandes dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De acuerdo con cifras de este organismo, el coeficiente de Gini de México, por ejemplo, es de 0.46 mientras que el de España es de 0.34 y el de países como Noruega o Dinamarca es de 0.25”²⁶⁹. Podemos concluir entonces que la política fiscal ha sido uno de los factores que más han propiciado la concentración de la riqueza, otro tanto lo hizo la política de estabilización monetaria como lo veremos más adelante.

e) El retiro del Estado de la actividad productiva

El proceso de reestructuración con el retiro del Estado de la actividad económica no sólo ocurre en México, sino que es parte de las transformaciones económicas que se desarrollan a nivel internacional debido al impulso del pensamiento liberal. Ello parte de un periodo caracterizado, principalmente, por la terminación de una larga etapa de

²⁶⁹ Esquivel, Gerardo. México: desigualdad y política fiscal. El esquema tributario y de gasto tiende a perpetuar la desigualdad original que produce el mercado. CUARTOSCURO 26 JUN 2017 - 12:30 CEST

crecimiento económico con plena participación estatal y la recesión económica de los países industrializados aunado al descrédito del pensamiento económico desarrollista que sustentaba el modelo de crecimiento con distribución de la riqueza y bienestar social, dando inicio a una nueva etapa que se caracteriza por la aplicación de programas de ajuste con el propósito de estabilizar la economía y contener la inflación para superar el estancamiento económico.

En este contexto de reforma estructural, uno de los cambios más importantes fue la entrega de las empresas públicas al mercado e inversionistas privados mayoritariamente extranjeros al mismo tiempo que desaparecen o se desincorporan las entidades económicas no rentables. La economía mexicana durante los años que van de 1975 a 1982 y de 1983 a 1993 presenta cambios significativos en la propiedad de su estructura productiva. Periodo de transición en el que se debate la estrategia de desarrollo por medio de modificaciones en la política económica con la finalidad de consolidar una visión sobre el papel del Estado como conductor e interventor en la economía y la sociedad.

Antes de 1983 uno de los cambios fundamentales fue la participación del sector público en la actividad productiva, cuya dinámica describe una curva ascendente en la participación de la actividad productiva en el PIB hasta 1983 pasando de 6.6% a 18.2%. Se fortalecen, además, las empresas ligadas al sector petrolero y se consolidan otras que participaban en la producción desde años atrás en la energía eléctrica, el hierro y el acero, el sector de servicios turísticos, entre otros. Finalmente, las empresas financieras aumentaron su contribución al PIB debido a la incorporación de la banca nacionalizada a partir del 10 de septiembre de 1982, lo que significó un aumento de 0.8% en la participación del Sector Público respecto al PIB.

Cuadro 2. 9. Crecimiento de empresas públicas en el PIB 1975 a 1983

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Participación 0/0 de las Empresas Públicas en el Total del PIB	6.6	6.5	7.8	7.7	8.3	10.5	10.4	14.0	18.2

Fuente: INEGI Sector público en la Producción 1975-1983

Desde 1983 el PIRE planteó la privatización de las empresas y activos públicos. A partir de ese año y hasta 1989, considerado como el primer periodo del proceso, se elaboraron la normatividad y las reformas constitucionales que permitieran al gobierno desprenderse de activos prioritarios. En esta fase se ejecutó la desincorporación con 294 liquidaciones y extinciones, 72 fusiones de empresas para preparar su venta, 25 transferencias a gobiernos estatales y municipales y, finalmente, fueron vendidas al sector privado y/o al sector social 155 empresas.

En 1988, el indicador de participación en el PIB se redujo por la desincorporación de 724 empresas estatales de las 1,385 que existían en 1982. Aunque con la expropiación de los bancos pareciera una medida contradictoria de desincorporar empresas y expropiar el sistema de pagos como parte inicial del proceso de entrega de los bancos al capital internacional.

En la segunda fase de privatizaciones que ocurrió de 1988 a 1999, se ejecutó la privatización a fondo de varios sectores como los de siderurgia, la banca y el sistema de comunicación con el monopolio de los teléfonos. En esta etapa se extinguieron o desincorporaron 440 empresas, con ello quedaron apenas 221 vigentes, muchas de ellas listas a desaparecer.

Cuadro 2. 11. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley de Federal de las Paraestatales y su Reglamento (Unidades Institucionales)

	1996	2000	2010	2016	2017
I. Organismos descentralizados ^{a/}	76	79	99	103	104
Organismos descentralizados	-	-	90	-	-
Organismos descentralizados no sectorizados	-	-	9	-	-
II. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria ^{b/}	129	101	77	65	64
III. Fideicomisos Públicos	23	23	21	19	18
IV. Empresas Productivas del Estado ^{c/}	-	-	-	18	9
CFE	-	-	-	1	1
Pemex	-	-	-	1	1
Empresas Subsidiarias de CFE	-	-	-	9	-
Empresas Subsidiarias de Pemex	-	-	-	7	-
Total, de empresas paraestatales	228	203	197	205	195

Fuente: Diario Oficial de la Federación para los años 1996, 2000, 2010 y 2016 de las siguientes fechas: 15 agosto de 1996; 1 agosto de 2000; 12 de agosto de 2010 y 15 agosto de 2016. Para 2017, "Balance Fiscal en México. Definición y Metodología". SHCP. México. Abril de 2017. p.6²⁷⁰.

Uno de los aspectos característicos de este proceso es que se dejó de medir la participación de las empresas estatales en el PIB y pasó a la contabilidad nacional como una más en el sector que les corresponde. Al respecto se argumentó que este proceso ayudó a la reducción del déficit presupuestal, la reducción del circulante monetario para

²⁷⁰ En 1996 el total incluye organismos descentralizados (73) y organismos descentralizados en proceso de desincorporación (3). En 2016 se incluyen 2 organismos descentralizados en desincorporación y 2 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en el mismo caso. En 1996 se denominan Empresas de Participación Estatal y se constituyen por Empresas de Participación Estatal (95) y por empresas de participación estatal en desincorporación (34). En las Empresas Productivas del Estado se incluyen las subsidiarias de CFE y PEMEX en 2016 y 2017.

reducir la inflación y la reestructura administrativa, pero también a la paulatina disminución de la inversión pública en gasto de empresas productivas estatales e infraestructura. (De la Madrid, 2004).

En el periodo de 1975 a 1993, la composición sectorial de la estructura productiva estuvo bastante estable, lo verdaderamente predominante en la producción de esta etapa fue la preparación del marco legal y los procesos de cambio de propiedad, así como la participación de la economía del sector público como el factor fundamental de la actividad económica.

A partir de 1983, la transferencia de la propiedad de las empresas públicas que ocurrió como acción inicial fue la forma en como el gobierno preparó los aspectos jurídico-constitucionales con las modificaciones al papel del estado al permitir las transformaciones estructurales y financieras.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas se ejecutaron las privatizaciones de las empresas más fuertes como Teléfonos de México (TELMEX), las tres grandes siderúrgicas integradas en SIDERMEX, un holding para facilitar sus transferencias y, además, las empresas de fertilizantes que estaban enmarcadas en el apoyo al desarrollo agrario del país, los ingenios azucareros y las dos líneas aéreas nacionales. Aunque se puede considerar como representativo de la privatización el regreso de los bancos que se habían expropiado en 1982.

Es importante señalar que las privatizaciones de empresas con mayor valor en sus activos se ejecutaron antes de 1992, después de haber cumplido con las exigencias del plan Brady firmado en 1989 y ejecutado a finales de 1990. Estos fueron antecedentes importantes al anuncio de la firma del TLCAN.²⁷¹

La tercera etapa de privatizaciones ocurrió entre 1995 y 2002 e integró diferentes actividades económicas, algunas que se habían considerado estratégicas y prioritarias en los últimos cincuenta años. Una de las modalidades adoptadas fueron las facilidades para el capital extranjero al que abrió las posibilidades de integrar fuertes monopolios como el del transporte ferroviario o el de los satélites de telecomunicaciones.

En esta etapa fueron privatizados puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de energía, exploración petrolera y el negocio del gas. Se concesionó también la prestación de servicios públicos como los sistemas de agua potable, sistemas de agua limpia, tratamiento de aguas residuales y la distribución de gas natural. Así mismo, se permitieron los onerosos rescates de la banca, las aerolíneas, los ingenios azucareros y las carreteras, entre otros, todos privatizados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Finalmente, en 2002 se terminó la venta de la banca comercial a los bancos extranjeros más los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox fueron muy generosos en el tratamiento de empresas extranjeras, otorgándoles facilidades para adquirir bienes

²⁷¹ Sacristán, 2006.

incluso en áreas consideradas estratégicas para la seguridad nacional como los límites fronterizos y marinos.

La estrategia fue muy clara, a las empresas estatales se les congeló el presupuesto, no se aplicaron medidas de modernización, se corrompió al sindicato y se provocó que el servicio al público fuera ineficiente y molesto. En estas condiciones el precio de venta fue accesible y el público no protestó por la venta. En empresas no visibles como las siderúrgicas se procedió lo más rápido posible a su venta, argumentando ineficiencia. Estas últimas se entregaron a monopolios internacionales que a veces, incluso, cerraron muchas plantas de producción para subir el precio a nivel internacional.²⁷²

En 2005, a los promotores de la privatización les quedaban por privatizar las fuentes de riqueza más importantes para el Estado: el petróleo y la electricidad en todas sus actividades; extracción, refinación, producción y distribución. Desde Vicente Fox se hicieron intentos, pero no fue sino hasta 2010 que se liquidó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyF) y se desintegró al sindicato de trabajadores e incorporó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Tres años después se acordó la reforma energética junto con otras reformas que pretenden concluir la integración del Estado neoliberal, en definitiva.

Con las privatizaciones se buscaban los siguientes objetivos: 1) fortalecer las finanzas públicas, 2) canalizar recursos del sector público hacia áreas estratégicas y prioritarias que ya eran reducidas básicamente a programas sociales, 3) eliminar gastos y subsidios no justificables desde la nueva perspectiva y 4) promover la modernización que se desprende de la idea que la empresa privada es más eficaz que la pública.

Los objetivos se cumplieron en beneficio de una mayor concentración de riqueza, la expulsión de trabajadores que no lograron nunca reincorporarse a la vida laboral productiva y se promovieron y facilitaron los monopolios en muchas actividades.

“Los objetivos enunciados, referentes a la cuenta pública, difícilmente se cumplieron si se toma en cuenta:

- 1) Las importantes absorciones de deuda, a fondo perdido, que debió hacer el Estado para poner en condiciones de posible venta a las empresas públicas. Tal es el caso de la siderurgia, los fertilizantes, los ingenios azucareros y las aerolíneas.
- 2) Las pérdidas subsecuentes y las absorciones de pasivos posteriores a la privatización. Tal es el caso de los bancos, los ingenios azucareros y las aerolíneas. Los ingresos por venta de activos significaron ventaja temporal en contra de lo que hubiese significado otro esquema de retiro de la función pública de la producción.

²⁷² Sacristán, 2006.

3) Hubo casos en que los ingresos que se enteraban directamente al fisco, como en el caso de los aeropuertos, desaparecieron contra futuros ingresos vía el impuesto sobre la renta, los cuales se difieren mucho por las posibilidades de amortizar los valores de compra y las inversiones”²⁷³.

En términos económicos, sumando los dos primeros rubros, los gastos sobrepasan los ingresos recibidos por la privatización. Además de los procesos de corrupción y de entrega de activos sin reserva, el proceso privatizador fue negativo para los recursos públicos, mayor deuda, injerencia en actividades estratégicas que dejan en riesgo a la seguridad nacional.

En términos sociales las reformas aplicadas al papel del Estado han tenido resultados negativos al cambiar sus funciones y atribuciones dado que no lograron recuperarse las condiciones del empleo y los ingresos de la población afectada. Y mucho menos lograron que las empresas sustituyeran el monto y el destino de la inversión pública retirada del mercado.

Finalmente, el gobierno mexicano pasó de ser el motor fundamental de la economía como generador de valor agregado al producto nacional y empleador de una parte importante de la población económicamente activa a un instrumento regulador y promotor de la libre competencia con resultados de reducción en el empleo formal en la distribución del ingreso y construyendo un Estado que ha fallado en las condiciones de seguridad, reducción de la pobreza e integración al mundo de la producción tecnológicamente avanzada en todos los rubros de satisfacción de las necesidades de los mexicanos.

²⁷³ Sacristán, 2006.

Capítulo 3

Caracterización y localización de la Pobreza Extrema en la Ciudad de México

El objetivo de esta parte de la investigación es analizar el comportamiento de la pobreza en la Ciudad de México como resultado de la implementación de la tercera generación de las reformas estructurales. En este capítulo se analizará el concepto de pobreza, su caracterización y su localización en la Ciudad de México. Para llegar a ello, se analizará cómo surge la retórica política actual del tema en México. Asimismo, se analiza la evolución de la pobreza en el periodo que estudia esta investigación, es decir, desde el ajuste estructural hasta la crisis de 2009.

Se realiza, además, un análisis de la pobreza multidimensional en la Ciudad de México. Para ello, se retomó el *Estudio de la pobreza en la Ciudad de México en el año 2016* coordinado por el autor de esta tesis. El propósito de dicho estudio fue caracterizar la pobreza en la Ciudad de México. Por lo que se desarrolló, en primer lugar, el diagnóstico y localización territorial del problema a partir de los indicadores sustantivos. En segundo lugar, se aplicó una encuesta que registró los datos sobre las carencias de vulnerabilidad en hogares en condiciones de pobreza que se reportaron con al menos dos carencias, esta es una línea base para el año 2016 sobre la caracterización de la pobreza extrema en la Ciudad de México.

En tercer lugar, con base en los resultados de la encuesta, se elaboró un “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México” que permitió realizar recomendaciones de estrategias con intervenciones y acciones pertinentes para incorporar a las personas en pobreza extrema a mejores condiciones de vida, procurando reducir su condición de vulnerabilidad en los componentes de pobreza que ahora padecen y que les caracterizan como pobres extremos. En el diseño de las estrategias e instrumentación de acciones e intervenciones se tomó en cuenta la opinión de algunos operadores y funcionarios de las áreas del gobierno que tienen en sus áreas la responsabilidad de atender a la población que padece alguna de las carencias de vulnerabilidad que caracterizan a la pobreza.

Cabe señalarse que, a partir de la obligación que establece el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitió un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los indicadores siguientes: ingreso corriente, acceso a la alimentación, calidad y espacios de vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, y acceso a la seguridad social.

3.1 La pobreza en México

El tema de la pobreza y del crecimiento acelerado de la población es parte de la retórica del Banco Mundial desde su origen, pero tomó especial atención en el mundo de la política pública en el año 1968 con la llegada de Robert Mac Namara a la presidencia del Banco Mundial. Desde entonces el problema de la población en pobreza fue planteado como un objetivo central a atender. En el caso de México durante las décadas de 1960 y 1970 la pobreza era un tema de discusión académica,²⁷⁴ la preocupación central era que se había avanzado poco en la distribución de la riqueza. Sin embargo, en el discurso gubernamental se presumía que la Revolución Mexicana había logrado el desarrollo.

En una reunión celebrada en 1971, el presidente Luis Echeverría y Mac Namara acordaron incorporar en la política gubernamental los temas de política demográfica, distribución del ingreso y pobreza rural. En esta reunión se estableció el antecedente de los programas de desarrollo integral en el medio rural y la atención de la expansión urbana en zonas de pobreza.²⁷⁵

Como ya se señaló, en los años setenta se discutía entre los principales socios del FMI y del BM el cambio de reglas del sistema financiero adoptado en 1944 en la cumbre de Bretton Woods e instrumentadas desde 1948 por los organismos multinacionales tales como: el Banco Mundial, el FMI y el GATT. El gobierno mexicano en el sexenio de 1970 a 1976 pretendió seguir con las mismas reglas de financiamiento vigentes desde 1954 cuando éstas ya estaban en proceso de cambio. Ante las crisis de fuga de capitales y la baja de los precios de los bienes primarios de exportación para el gobierno no era aceptable ni posible el tradicional ajuste de la demanda proscrito en los acuerdos de “stand by” anuales que imponía el FMI a países que requirieran ayuda.

En vez de ello, se “aceptó el principio de “gradualismo” en el ajuste económico, pero también el mantenimiento, a toda costa, del crecimiento. En septiembre de 1976 irrumpió la primera crisis financiera y, como consecuencia de ella, México abandonó el sistema de paridades que había mantenido desde 1949 y el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar adoptado desde 1954. Después de 22 años ocurrió un ajuste de paridades por la excesiva sobrevaluación de la moneda y se adoptó el tipo de cambio flexible. La pobreza como fenómeno que afectase a la población no era aún un problema, la preocupación era promover medidas de redistribución a través de la política fiscal, de inversión pública y de desarrollo en el medio rural.

En el siguiente sexenio se planteó un programa económico de mediano plazo (1977-1982) en el que ya se hablaba de un ajuste estructural de oferta, que incluía disposiciones de apertura de la economía, y no sólo medidas fiscales y monetarias.²⁷⁶ A partir de 1977 el gobierno mexicano contó con mayores ingresos petroleros debido al alza

²⁷⁴ Véase: [Http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview). Martínez, 1960.

²⁷⁵ Ugarteche, 2014.

²⁷⁶ Ugarteche, 2014.

de precios con el flujo de divisas que de esta situación provino se logró mantener una política de estabilidad de los precios de productos básicos y combustibles aunque si hubo cambios en el financiamiento de las empresas ya que se les permitió acudir a financiamientos privados directamente.

En esta época empezó el problema de la pobreza alimentaria en algunas de las regiones más pobres del territorio nacional por el abandono de la política de exportación agrícola cuando en las áreas urbanas se estabilizaba la situación, el sector rural y agrícola se fue marginando del desarrollo producido por los ingresos petroleros. El programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) surge de la necesidad de abastecimiento y de atención a zonas pobres, es una expresión temprana del interés del poder público de dedicar atención y recursos a población en pobreza y al intento de la autosuficiencia alimentaria. La pobreza se localizaba en regiones del medio rural aisladas y lejanas de los centros urbanos mercantiles.

Las presiones financieras y el triunfo político del ascenso de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República en 1982 condujeron a un cambio en la política pública y a la aplicación del primer programa de ajuste de corte neoliberal. El cual tuvo como efecto la restricción de la demanda, la liberación de los precios, la restricción del gasto y la desaparición de subsidios y empresas públicas. El resultado de la falta de inversión y de la política de austeridad para la estabilidad fue un crecimiento de la población en pobreza.

Una de las consecuencias de la crisis financiera de 1982 fue el impacto en el empobrecimiento de la población. Sin embargo, el programa que el gobierno implementó para salir de la crisis, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) ni siquiera mencionó el tema de la pobreza. La referencia más próxima está en el segundo punto en el que de la Madrid resalta los siguientes aspectos:

“Protección al empleo. Promoveré programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil *en las zonas rurales deprimidas en áreas urbanas marginadas*. Dentro de la *austeridad* reorientaremos los recursos de inversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra; ajustaremos los programas intensivos de capital... El empleo es el valor fundamental que proteger. Pediremos a los factores de la producción moderación y responsabilidad en sus negociaciones para temperar salarios y utilidades. *Definiremos con precisión la canasta básica de consumo popular y reforzaremos el control riguroso, efectivo y honesto de los precios de los productos que la integran para proteger el poder adquisitivo de las familias trabajadoras del campo y la ciudad*; los subsidios serán reorientados y racionalizados con este propósito, para

conciliar, en la justicia, el interés del consumidor y el aliento a la producción”.²⁷⁷

En un estudio realizado en 1993 por INEGI y CEPAL acerca de la evolución de la pobreza reportó que, en 1984, 30.4 millones de personas estaban en situación de pobreza, 11 millones en pobreza extrema -una proporción del 15.7% de la población-, y 19.4 millones, es decir, el 27% de la población en pobreza intermedia.²⁷⁸

El resultado de las medidas radicales de austeridad y restricción monetaria fue la inflación galopante -que llegó en 1987 a 167%-, la reducción del crecimiento económico y, por tanto, el incremento de la población en pobreza. Los niveles de pobreza desde ese entonces no han podido reducirse, por el contrario, ha incrementado el número de habitantes que tienen esta condición.

Aunque la situación de un tercio de la población era de emergencia por su condición de pobreza, el tema se volvió relevante hasta 1987 cuando fue incorporado como asunto urgente a discusión en la campaña política por la presidencia. Ese año se tomaron medidas de política económica para controlar la inflación y la caída del crecimiento, principalmente, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que comenzó a operar a principios de 1988 y procuró bajar la inflación y recuperar la estabilidad de las finanzas públicas. Estas medidas estuvieron soportadas por un incremento de los precios de bienes públicos y de deuda externa, tal como lo denunció Ifigenia Martínez en esos momentos:

“El impacto monetario del superávit primario ha sido totalmente nulificado por el creciente peso de los intereses de la deuda pública externa e interna que absorben más del 50% del presupuesto y ocasionan el gran déficit financiero que ascendió al 18% del PIB en 1987, magnitud ligeramente superior a la registrada en 1982. A su vez, el exceso de liquidez, provocado por el financiamiento del déficit y las altas tasas de interés, estimularon la especulación en el mercado financiero. Por tanto, en el manejo de la deuda pública interna y externa yace, en lo fundamental, la explicación del estancamiento y de la inflación. El pago del servicio de la deuda representa para el presupuesto federal un peso intolerable que ha paralizado el crecimiento. Ningún país en desarrollo puede remitir al exterior el 56% de su PIB, sin lesionar gravemente su proceso de capitalización interna y su nivel de vida. Y

²⁷⁷ De la Madrid, 1983.

²⁷⁸ ONU-CEPAL, INEGI, 1993.

aunque en términos reales el saldo de la deuda interna se reduzca con la inflación, los intereses operan como bola de nieve, ya que de representar el 2% del PIB en 1979 y el 4% en 1981, ascendieron al 18% en 1987 y superan ya la recaudación por impuestos. Esta malsana situación de las finanzas públicas era la que prevalecía a fines de 1987".²⁷⁹

Después de instalado el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se dio continuidad al PSE con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). El Pacto logrado con los empresarios, los líderes obreros y campesinos y, dirigentes políticos significó una reducción de la inflación, pero también se convirtió en una de las raíces de la pobreza ya que se acordó que los salarios se establecerían al inicio del año por el índice de inflación esperado anunciado por el Banco de México. En los años posteriores la inflación siempre fue mayor a la esperada y los salarios se redujeron año con año y no se han recuperado aún.

En octubre de 1993 se dio a conocer un estudio sobre la magnitud y evolución de la pobreza de 1984 a 1992,²⁸⁰ cuyos datos se fundamentan en la encuesta de ingreso y gasto de las familias. En dicho estudio se integró una canasta básica y se definieron las líneas de la pobreza en pobres extremos, intermedios (con hasta dos canastas de bienes básicos en su nivel de ingreso) y población con ingresos superiores al intermedio. Se obtuvieron los siguientes datos para la población nacional total:

Cuadro 3. 2. Personas en condiciones de pobreza en México, millones

Año	Personas en pobreza extrema	Personas en pobreza intermedia	Personas en pobreza superior a la intermedia
1984	11	19,4	41
1989	14,9	22,9	41,3
1992	13,6	23,6	47,1

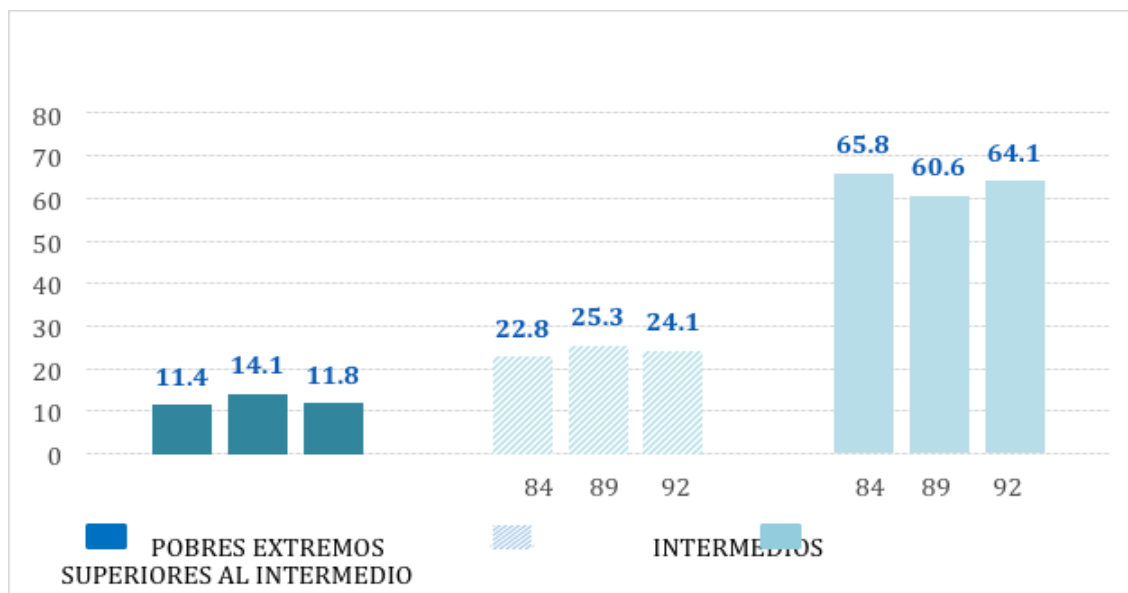
Fuente: Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, México, CEPAL-INEGI, 1993.

El cuadro 3.1 muestra un incremento en los niveles de pobreza extrema, pobreza intermedia y pobreza superior a la intermedia. Destaca que el incremento del número absoluto de personas en pobreza extrema, dato que pasó de 11 millones de personas en 1984 a 13.6 en 1992. Al analizar los hogares por nivel de bienestar (véase gráfica 3.1)

²⁷⁹ Martínez, 1988.

²⁸⁰ ONU-CEPAL, 1993.

Gráfica 3. 2. Porcentaje de hogares por nivel de bienestar, 1984-1992



Fuente: Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, México, CEPAL-INEGI, 1993.

En el medio rural las condiciones de pobreza fueron mayores que en las ciudades, para 1984 se reportó que 20.4% de habitantes eran pobres extremos y 20.5% eran pobres intermedios. Los datos no muestran mejoría en el campo y en 1992 se incrementó la cantidad de personas en pobreza (véase cuadro 3.2).

Cuadro 3. 4. Personas en condiciones de pobreza en el medio rural, México

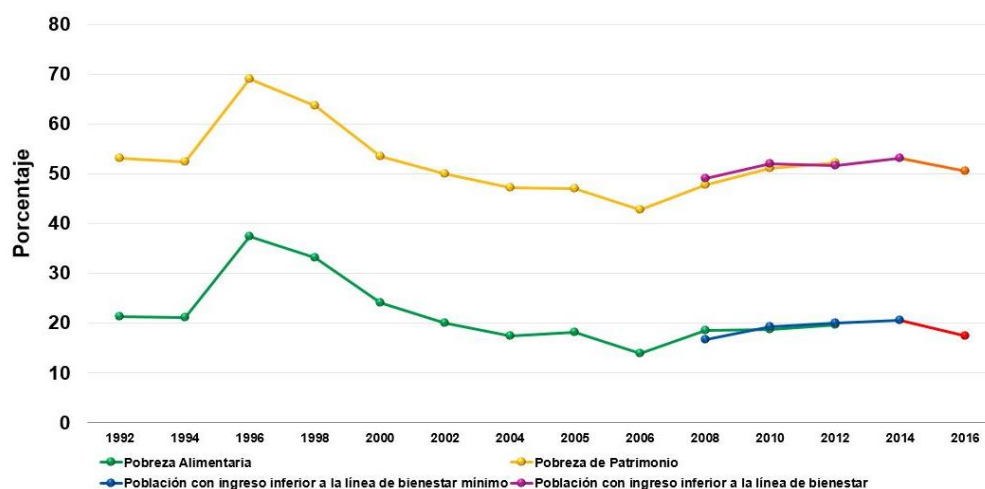
Año	Personas en pobreza extrema	Personas en pobreza intermedia	Personas en pobreza superior a la intermedia
1984	6,7	7,5	12,3
1989	8,4	8,8	13
1992	8,8	10,1	15,5

Fuente: Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, México, CEPAL-INEGI, 1993. Las cifras están en millones de personas.

En materia de ingresos, la evolución de la pobreza a nivel nacional muestra un aumento en términos porcentuales a partir de la crisis del año 1995. Si bien después se matizó en términos absolutos, la población en esta condición se incrementó hasta llegar a 53 millones de personas en pobreza y 13 millones en condición extrema en 1996. En términos absolutos la población en pobreza de 1984, que eran 30.4 millones de personas,

subió al orden de más de cincuenta millones en la década que inició en 2010 (véase gráfica 3.2).

Gráfica 3. 4. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos, 1992-2016 (porcentaje)



Fuente: estimaciones del CONEVAL.

Los datos de población en pobreza en el periodo 1984-2016 muestran que los porcentajes de la población han variado hacia la baja después de la crisis de 1995. Este resultado se presenta cuando se analiza los datos de población en pobreza desde la metodología de las carencias de la pobreza multidimensional. Cuando el CONEVAL pone como criterio para ser “pobre extremo” el reunir al menos tres de las variables de la pobreza desde esta nueva visión, con este criterio se reduce la población en pobreza extrema porque puede tener dos variables en plena vulnerabilidad, pero no reúne las tres.

Esta nueva metodología desplaza la lógica anterior de que con alguna vulnerabilidad y bajo nivel de ingreso se lograba la condición de pobreza. Desde otra perspectiva y en comparación desde el año 1984, si tomamos como criterio la población con ingreso inferior a la línea del bienestar mínimo, similar al criterio tomado en la década de 1980, con ello los resultados son diferentes se muestra que el total de pobres extremos pasó de 11 millones en promedio al año entre 1984 y 1992 a 22.2 millones en 2010 y con ingresos debajo de la línea del bienestar estaban 60 millones de habitantes.

En 2012 se modificaron las formas de descripción de las vulnerabilidades de la pobreza (pobreza de patrimonio, de educación y de ingresos) y se inició la aplicación del concepto de la pobreza multidimensional, que considera seis carencias y se separó la pobreza por ingresos. El cuadro 3.3 muestra los seis indicadores de carencia social adoptados desde 2008 para medir la pobreza, a saber: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por

calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación.

Cuadro 3. 6. Medición de la pobreza en México, 2008-2016.

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2016

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos														
	Porcentaje					Millones de personas					Carencias promedio				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Pobreza															
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social															
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4
Indicadores de carencia social															
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6
Bienestar															
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En el concepto de pobreza multidimensional que define el CONEVAL se define a la población en situación de pobreza, cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y su ingreso está por debajo del nivel de ingreso básico, es decir, cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. En tanto que la pobreza extrema se define cuando existe privación en tres de los indicadores de bienestar social, además de que su ingreso esté por debajo de la llamada línea de bienestar mínimo. Las formas de clasificar los niveles de pobreza se confunden, pero además hacen más exigente estar en el universo de pobre extremo.

El fenómeno de la pobreza se conoce mejor y con más detalles con los criterios de estudio de la pobreza multidimensional, no obstante, el número absoluto de población total con un ingreso inferior a la línea del bienestar mínimo ha crecido. Un análisis de los indicadores de carencia social para el año 2014 muestra que la carencia de alimentación es la más grave con un total de 28 millones y se correlaciona con el dato de población con ingresos inferiores al nivel de bienestar mínimo, que ha crecido hasta el mismo año a 24.6 millones de habitantes en esa condición. También tenemos que la población con ingreso inferior a la línea de bienestar en ese año es de 63.8 millones de personas, que son el 53.2% del total.

En los cuadros antes presentados están las evidencias de que la población en pobreza va en aumento debido al impacto negativo de las políticas públicas que están

relacionadas con el empleo, el mercado interno y el crecimiento regional. La reducción de los porcentajes de los indicadores de carencia social en el 2016 corresponde a un cambio en la metodología para registrar el módulo de ingresos de las personas encuestadas, ya que comenzó a sumarse como ingreso en efectivo todo lo recibido en especie o en líquido de los programas sociales. Esto eleva el ingreso recibido, pero no modifica la condición de pobreza de la población.

La historia Latinoamericana ha estado marcada por grandes desigualdades sociales que han derivado en la formación de grandes grupos de población en pobreza y pobreza extrema. La lucha por erradicar los patrones de desigualdad heredados históricamente y reforzados en el modelo económico actual ha sumado esfuerzos del gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil dando buenos resultados en algunos países. Sin embargo, de acuerdo con datos oficiales, México junto con Guatemala y El Salvador no han logrado disminuir significativamente sus niveles de pobreza a pesar de la importante cantidad los recursos destinados para la erradicación del problema.

Al respecto, datos presentados en 2015 por la Agencia de noticias *Inter Press Service*, evidencian que el problema de pobreza en México aumentó entre 2013 y 2015. Las razones explicadas por expertos en el tema parecen estar relacionadas con “el impacto negativo de la reforma fiscal de 2014, políticas públicas mal diseñadas y mal gestionadas y una economía con el freno puesto en su crecimiento e ingresos familiares congelados”.²⁸¹ La política monetaria, la devaluación de la moneda, el incremento de la deuda pública, la reducción de la inversión pública, la inversión extranjera en áreas y sectores de alta tecnología y regionalmente muy focalizada, han sido algunas de razones del incremento de la pobreza y la desigualdad.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señaló que en 2015 “55.3 millones de personas subsistían en situación de pobreza en México, lo que representa un incremento de tres millones respecto a 2012 y equivale a 46.2% de la población total del país, de los cuales 12 millones tienen ingresos inferiores a un dólar diario y otros 12 millones por debajo de dos dólares”.²⁸²

En el mismo sentido, la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), señaló que desde 2012 México se convirtió en el único país de Latinoamérica donde creció la pobreza, la cual ha afectado particularmente a niños y adolescentes. De acuerdo con sus mediciones, en ese año 60.6 millones de personas vivían por debajo de la línea mínima de bienestar, un millón más que en 2010. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México va a contracorriente al ser de los pocos países que no han sido exitosos en reducir la pobreza.

Por su parte, el índice de Gini tiene un comportamiento de recuperación lento y marginal que se debe probablemente a los defectos de captación de datos a los que se

²⁸¹ Jaimes Edna, 2016.

²⁸² Coneval, 2015.

refieren D. Vargas y F. Cortés.²⁸³ Estos autores definen lo poco acertado que puede ser el índice de Gini debido a los defectos de la sub-declaración o del truncamiento de datos en el levantamiento de los datos de la ENIGH. De cualquier manera, los dos índices de concentración de ingresos tanto de hogares como los personales a partir de las críticas observadas muestran que la alta desigualdad realmente existente puede ser mayor de lo que se registra.

Cuadro 3. 8. Coeficiente de Gini del Ingreso corriente total per cápita de los hogares y relaciones del ingreso medio del décimo al primer decil México, 1984 a 2014

Coeficiente de Gini	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Gini Ingreso Total	0.445	0.483	0.484	0.491	0.470	0.469	0.493	0.465	0.469	0.459	0.471	0.446	0.452	0.451
Gini Ingreso p/c	0.489	0.543	0.539	0.545	0.529	0.549	0.546	0.515	0.523	0.514	0.522	0.495	0.511	0.508
Ingreso medio p/c	23	32	31	32	30	34	34	26	26	25	26	23	23	22
Ing. medio hogares	10	14	15	16	14	17	17	13	13	12	14	12	12	11

Fuentes: Banco de México Encuesta de ingreso y gasto familias 1963 y 1968. SPP Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares, 1977. ENIGH, INEGI de 1984 a 2010. Fernando Cortés, Distribución del ingreso en México, COLMEX 2011, México.

Para Fernando Cortés, el autor que se ha dedicado con mayor agudeza al estudio de la desigualdad, esta se desarrolla en tres fases en el trayecto de los treinta años de análisis: “En la primera fase que cubre de 1963 hasta 1984, dos años después de la crisis petrolera de 1982, habría tenido lugar una declinación lenta pero persistente en la desigualdad en la distribución del ingreso hasta llegar a alcanzar, en 1984, el punto más bajo de la serie que inicia el año 1963 y finaliza el 2014”.²⁸⁴

La segunda fase ocurre de 1985 a 2000. La primera medición de la segunda fase se realizó en 1989 y estaría signada por un aumento marcado en los niveles de desigualdad y por fluctuaciones en torno a esos valores elevados. El propio Cortés describe:

“La segunda fase inicia en un ambiente macroeconómico con fuertes convulsiones: el PIB per cápita en 1983 y 1986 sufrió fuertes caídas (6.5% y 5.9%, respectivamente), en

²⁸³ Cortés, Vargas, 2017.

²⁸⁴ Cortés y Vargas, 2017.

1987 la inflación llegó a casi 167%, en ese mismo año se redujeron las remuneraciones mensuales por persona ocupada y la tasa de interés real fue negativa desde 1982 a 1988. La economía mexicana se recuperó en los años 90, aunque sufrió una crisis profunda en 1994-5 (entre los años 1995 y 2000, México creció en promedio al 3.0% anual y cerró el año 2000 con una tasa anual del 5.6%), pero la desigualdad en la distribución no regresó a los niveles de 1984, muy por el contrario, se mantuvo durante la década de los noventa con los niveles de desigualdad más elevados del período”.²⁸⁵

El papel del Estado con cada vez menos presencia en el mercado, la eliminación de subsidios y la desprotección de empresas nacionales con la entrada de productos extranjeros debilitaron el mercado interno. Esta nueva política incidió en la mayor caída del poder adquisitivo de los salarios e ingresos fijos. Las acciones de los programas asistenciales nunca fueron suficientes para revertir la desigualdad.

La tercera etapa se inició después del año 2001, con una reducción de la desigualdad en 2002. La reducción de la desigualdad coincidió con el alza de los precios del petróleo que significaron una entrada extraordinaria de divisas, lo cual permitió en esos años elevar la inversión en obra pública y en programas sociales. Nótese que cada vez que hay crisis económica la desigualdad cae. Así fue en 1984, después del inicio del programa de ajuste; en 1996, después de la grave crisis del “efecto Tequila”; en 2002, después de la caída del mercado por la crisis de los tecnológicos con la crisis del *.com*; y en 2009 y 2010, después de la crisis hipotecaria en Estados Unidos que afectó al mercado nacional de forma notable.

Con los datos de Fernando Cortés podemos afirmar como él lo hace, “que después de más de un cuarto de siglo las distribuciones del ingreso de los años 1984 y 2010 son prácticamente iguales”. Los argumentos centrales en los que estamos de acuerdo son a partir del conjunto de indicadores que muestran el fenómeno: “(i) los índices de Gini del ingreso corriente total y per cápita difieren en apenas una y tres milésimas, respectivamente; (ii) las relaciones de ingreso per cápita entre el décimo y el primer decil son prácticamente iguales (iii) la comparación de las participaciones relativas según deciles muestra la similitud de ambas distribuciones”.²⁸⁶ Ha tomado 26 años ocultar el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso que se observó por primera vez en 1989, en sincronía con los cambios estructurales en la economía mexicana que reorientaron la senda del crecimiento.

²⁸⁵ Cortés y Vargas 2017.

²⁸⁶ Cortés, Fernando, op cit

3.2 Los programas sociales

En el trayecto de los casi cuarenta años de política económica ante la progresividad del comportamiento de la pobreza y el avance o sostenimiento de la desigualdad, se diseñaron diversos programas sociales que procuraron dar solución a estos problemas. Los proyectos para las diferentes etapas comenzaron a aplicarse con el Pacto de Solidaridad Económica a finales de 1987. Desde el PSE se puede considerar que el gobierno implementó medidas que pretendieron atender la pérdida de poder adquisitivo de buena parte de la población.

Una vez que inició el gobierno de Carlos Salinas en 1989 se propuso el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En el sexenio de Ernesto Zedillo, en el contexto de la etapa de apertura en el marco del TLCAN y entre la crisis del 1995 y la de 2001, se aplicó el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Posteriormente, se implementó el programa OPORTUNIDADES durante los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón, en la etapa que ocurre entre las crisis de 2001 y la de 2008. El programa OPORTUNIDADES concluyó en 2013 con la llegada al poder de Enrique Peña Nieto y desde entonces opera el programa PROSPERA. Estos programas sociales se establecieron a la par que se avanzaba en las reformas estructurales de primera generación y crecía el fenómeno de la pobreza. Como se ha señalado, la población con ingresos debajo de la línea del bienestar se incrementó de 34.1 millones de personas en 1984 a 63.8 millones en 2014

El PRONASOL comenzó a operar en 1989 y fue resultado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, que es continuidad del PSE. En este trayecto se recuperaron medidas de política económica heterodoxas para estabilizar los precios y recuperar los empleos que se habían perdido en el periodo 1983-1987 de ejercicio ortodoxo absoluto con la aplicación de las siguientes medidas: reducción de la inversión pública, restricción de subsidios, alza de precios de bienes públicos, control de precios de productos básicos y la adopción de la medida de estabilización que más afectó la distribución de la riqueza, los salarios se incrementarían según el monto de la inflación esperada por el Banco de México. En los años posteriores la cifra de inflación real fue mayor a la esperada, por lo que los salarios perdieron cada año una proporción de su capacidad de compra.

A través de PRONASOL se asignó gasto en áreas en las que se tenía interés en lograr la incorporación de trabajadores a las obras y el incremento de gasto en obra social y comunitaria. Este programa logró una mejor distribución del ingreso, la estabilidad de precios y una mejora en la capacidad de compra de la población. El soporte del financiamiento de estos logros en la política económica fue la emisión de los TESOBONOS, que a su vez fue la falla del financiamiento en el momento del cambio de sexenio después de un año 1994 marcado por la inestabilidad política, así como el primer año de aplicación del TLCAN.

Al principio, en los programas de desarrollo social había resabios del modelo de desarrollo con distribución de riqueza. Incluso cuando inició el cambio de modelo hacia

una economía de mercado, dichos programas mantuvieron los objetivos de la política redistributiva que se concretarían,

“... [En primer lugar], en la *seguridad económica*, referida a la garantía de un mínimo vital a todos los ciudadanos que les proteja de determinados riesgos y contingencias. Este objetivo está justificado por la existencia de incertidumbre con respecto a los flujos de ingresos de las personas durante su ciclo vital que puede estar asociada a situaciones esperadas (vejez) o a situaciones inesperadas (desempleo, enfermedad, etc.). En segundo lugar, se trataría de *reducir la desigualdad económica y social*, disminuyendo el nivel de concentración de la renta y la riqueza. En este caso, debería jugar un papel muy relevante la estructura del sistema impositivo y la importancia de las distintas partidas de gasto social. En tercer lugar, *reducir la pobreza*, en el sentido de intervenir en beneficio de los grupos sociales más desfavorecidos, al objeto de lograr su integración social. Este objetivo se justifica por diferentes argumentos como los efectos externos positivos ligados a la eliminación de la pobreza o el logro de la estabilidad social”.²⁸⁷

Salinas de Gortari implementó el PRONASOL como una estrategia política para legitimar su presidencia y desde su discurso de toma de posesión en 1988 lo definió como fundamental. El nuevo Estado estaría sustentado en:

—El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el *paternalismo* que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad.

El Estado será rector efectivo de la modernización de México, pero ésta sólo será posible en la *corresponsabilidad de la sociedad*.²⁸⁸ “Alentaremos la actividad que realicen los particulares y promoveremos las condiciones para que, como lo establece la Constitución, el

²⁸⁷ González Sarro, 2018.

²⁸⁸ Salinas de Gortari, 1988.

*sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.*²⁸⁹

En 1995 se rediseñó el PRONASOL, en el contexto de la mayor crisis del siglo XX y sus consecuencias: fuga de capitales, reclamo del pago de deuda emitida y nuevamente el alza de las tasas de interés en el mercado financiero. La crisis de 1995 que condujo a cambios que llevaron a una radicalización de la filosofía neoliberal tanto en la economía como en la función del Estado y en la organización de la sociedad. Estos elementos plantearon el escenario de una ruptura con las prácticas heterodoxas, incluido el programa de asistencia y apoyo a personas en condición de pobreza. En este sentido, se modificó el PRONASOL y se creó el PROGRESA.²⁹⁰ Este nuevo programa buscaba en principio concentrarse en las familias en pobreza extrema con una estrategia de focalización para limitar el ejercicio redistribuidor que tuvieron los anteriores programas. Se concentró la atención en los beneficiarios como individuos no más como comunidades. En este sentido, el PROGRESA dejó de lado el vínculo entre inversión en infraestructura y apoyo a poblaciones y asignó recursos en efectivo a las familias con registros de vulnerabilidad, en pobreza de patrimonio, educación o salud, con el requisito de tener un ingreso por debajo del nivel de satisfacción mínima. González Sarro señala muy bien que:

“... uno de los supuestos sobre los que se diseñó el programa PROGRESA, era que la inversión en capital humano y la activación laboral (*workfare*) —que era por entonces la nueva bandera del BM— que supuestamente contribuiría a crear las condiciones para romper los círculos de empobrecimiento, y generaría las condiciones para que los sujetos beneficiarios de las políticas sociales se incorporaran al mercado. Su propósito era buscar —primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas, potenciando los beneficios de su esfuerzo personal”.²⁹¹

Las asignaciones eran directas a familias que estaban en los padrones de pobreza que se integraron en este periodo, y se focalizaron a las familias con mayores necesidades; el recurso se entregaba a la mujer a cargo de la familia. La estrategia básica de implementación se constituyó sobre las llamadas transferencias condicionadas, que significaba otorgar el recurso siempre y cuando las madres mostraran evidencia de asistencia a la escuela de los niños, de asistencia al médico los primeros cinco años y se

²⁸⁹ González Sarro, pág. 27, 2018.

²⁹⁰ Se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el 8 de agosto de 1997.

²⁹¹ González Sarro, 2018.

atendieran las orientaciones en alimentación que señalaba el PROGRESA.²⁹² Este programa distribuyó una mayor cantidad de recursos, pero a una porción de familias focalizadas como las más pobres. Por efectos de la crisis, la población en pobreza creció para los años de 1995 a 1997 y luego se redujo al lograrse crecimiento por el impacto de la inversión extranjera y la obra de infraestructura en las entidades.

El año 2000 fue el año de la transición política, el PRI cedió al PAN el gobierno de la República bajo el liderazgo del empresario Vicente Fox. En 2001 se redefinió el PROGRESA y surgió el programa OPORTUNIDADES podemos decir que, bajo los mismos principios, pero con mayor focalización hacia la pobreza extrema y con un mayor crecimiento del aparato estatal que se ocupaba de este programa. A su vez surgieron programas de asistencia en las entidades y en áreas y sectores específicos. OPORTUNIDADES operó hasta el año 2013, mismo en que el PRI recuperó la presidencia. El nuevo presidente cambió el nombre del programa a PROSPERA y continuó operando con la misma lógica y los mismos principios del anterior.

Los programas sociales en todas sus versiones han ofrecido la reducción de la pobreza y la inclusión de los habitantes vulnerables a las actividades con salario o remunerativas normales. Como ya se señaló, para efectos de buscar nuevas estrategias y de cambiar el referente de comparación, en el trayecto hubo varios cambios de metodología para el tratamiento y medición de la pobreza, así en el 2012 se ajustaron los términos de la focalización y se modificaron las formas de descripción de las vulnerabilidades de la pobreza (pobreza de patrimonio, educación e ingresos) y se inició la aplicación del concepto de la pobreza multidimensional que consideran seis carencias y se separó la pobreza por ingresos.

3.3. Población en condición de pobreza extrema

Una parte de la población de la ciudad de México se encuentra en pobreza extrema, la cual es parte y cercana del conjunto de población en pobreza. La dimensión de este grupo de población en condición extrema se calcula que en 2012 ascendía a más de 217 mil personas y en 2014 se redujo a poco más de 150 mil personas, esta reducción ocurrió por diversas razones: los efectos que han tenido los programas sociales; algunas personas, a pesar de padecer alguna carencia, se han incorporado a un grupo de mejores ingresos; otros se han desplazado a zonas que no están dentro del territorio de la ciudad, que son las que han crecido más rápido en concentración de población migrante al área urbana, simplemente por la falta de espacio en el territorio de la Cd de Mx. Sin embargo, las condiciones económicas nacionales actuales abren la probabilidad de que personas que se encuentran en pobreza se trasladen al grupo de pobreza extrema sobre todo por su capacidad de acceso a la canasta básica para satisfacer el mínimo de alimentación.

Para efectos de caracterizar la pobreza y evaluar el desempeño de los programas sociales, en el año 2016 se localizó a la población en pobreza extrema en la Ciudad de

²⁹² SEDESOL, PROGRESA 2018.

México y se realizó un análisis estadístico y documental con el propósito de localizar la muestra de hogares en las que se realizó un levantamiento de encuesta. Ello permitió la localización de las áreas con población en extrema pobreza que requieren de atención en los diferentes componentes de vulnerabilidad.²⁹³ A la par de la verificación de las incidencias en campo, a través de la encuesta, se realizó un análisis de los Programas vinculados a los Componentes de Vulnerabilidad. Con la información obtenida se realizó el “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”.

Finalmente, se plantearon estrategias y lineamientos generales que permitieran mejorar la focalización de la política social y económica de la Ciudad de México. Con este propósito se invitó a profesionales con los que se formaron cinco grupos de expertos con quienes se interactuó a partir del Diagnóstico obtenido de la encuesta realizada y con base en el análisis de los documentos que describen los programas que atienden a la población con carencias (véase anexo de la Metodología del Estudio de Pobreza en la Ciudad de México). En la Cd de Mx habita el 7.5% de la población total, 8.9 millones de habitantes, pero en el área de la zona metropolitana se encuentran 20.999 millones de habitantes. En un proceso de metropolización que se desarrolló fuertemente entre los 15 últimos años.²⁹⁴

“Las ciudades de tamaño intermedio (500 mil a menos de un millón) fueron las que más crecieron, lo que contrasta con la tasa de crecimiento de la Ciudad de México de 1.6 por ciento en el lapso, incluso más baja que la nacional. El número de ciudades de más de un millón aumentó de tres a ocho entre 1980 y 2005”.²⁹⁵

El proceso de metropolización ha sido tan amplio que hoy en México se concentran seis de cada diez mexicanos en 74 zonas metropolitanas que abarcan 417 municipios en las 32 entidades federativas. “La evolución desde 1960 señala que el número de zonas metropolitanas se ha sextuplicado, su población se ha multiplicado por ocho, el monto de demarcaciones territoriales y municipios se ha incrementado en más de seis veces y su participación en la población nacional ha crecido poco más del doble”²⁹⁶.

Así la investigación en la Cd de Mx, es representativa de las condiciones de la población en la mayor parte de país, así como una población representativa de las zonas urbanas. A continuación, se presentan los resultados del Estudio de Pobreza en la Ciudad de México, para cada una de las seis carencias sociales.

²⁹³ El sistema de información demográfica y de condiciones de pobreza fue desarrollado para efectos de esta investigación por J Eduardo Pérez Buendía, Juan Manuel Martínez de la Calle y el autor quien coordinó los trabajos del desarrollo específico.

²⁹⁴ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México 2018. www.sedatu.gob.mx

²⁹⁵ A la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se agregaron Puebla, Tijuana, Juárez, León y Toluca.

²⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México 2018. www.sedatu.gob.mx

3.4. La pobreza en la Ciudad de México

La Ciudad de México, incluida su zona conurbada, es la megaciudad número 12 en el mundo por su tamaño, con más de 20 millones de habitantes. En 2015 había 34 megaciudades en el mundo, muchas de ellas en Asia. En América Latina hay cinco: Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Rio de Janeiro y Lima.

Cuadro 3. 10. Megaciudades, 2015

Posición	País	Mega ciudad	Población estimada 2015 (Millones)
1	Japón	Tokyo-Yokohama	37.8
2	Indonesia	Jakarta	30.5
3	India	Delhi, DL-UP-HR	25.0
4	Filipinas	Manila	24.1
5	Corea del Sur	Seúl-Incheon	23.5
6	China	Shanghai, SHG-JS-ZJ	23.4
7	Pakistán	Karachi	22.1
8	China	Beijing, BJ	21.0
9	Estados Unidos	Nueva York, NY-NJ-CT	20.6
10	China	Guangzhou-Foshan, GD	20.6
11	Brazil	Sao Paulo	20.4
12	México	Ciudad de México (ZMVM)	20.1

Fuente: *Demographia World Urban Areas, 2015*

La Ciudad de México en su territorio geopolítico o centro de población tenía en 2015 8, 918,653 habitantes que representaban el 7.5% de la población total nacional con 47.4% hombres y 52.6% mujeres y una edad media de 33 años con una ocupación promedio por vivienda de 3.4 personas. La Ciudad de México tiene los problemas específicos que tienen las megaciudades, pero suma otros por su peculiar composición territorial ya que tiene zonas rurales y está rodeada de población de otras ciudades de tamaño medio que de hecho están conurbadas en un territorio más amplio que el de la propia ciudad.²⁹⁷ A continuación se presentan las principales características y problemas de las grandes ciudades y los esfuerzos que se han llevado a cabo para solucionarlos en el nuevo milenio:

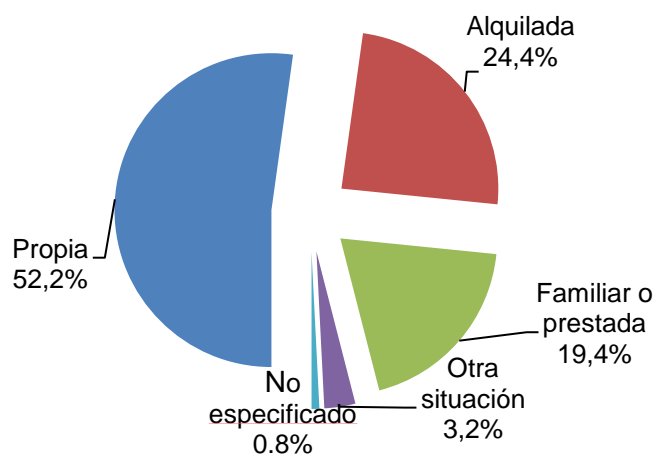
- Áreas conurbadas, gentrificación y barrios marginales de diverso nivel socioeconómico, incremento de personas sin hogar y en condición de vida en calle.

²⁹⁷ Papenov, Nikonorov y Zemskova, 2015.

- Abastecimiento de bienes de consumo y límites en el uso de recursos naturales, principalmente agua y zonas verdes.
- Contaminación del aire.
- Manejo de desechos.
- Graves problemas de transportación y movilidad.

Pero sobre todos estos problemas está el incremento absoluto de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema que habita en barrios marginales, en zonas de reserva ecológica, pero también en barrios que se han gentrificado y conviven con personas que desplazan a la pobreza.

Gráfica 3. 6. Tenencia de vivienda en la Ciudad de México

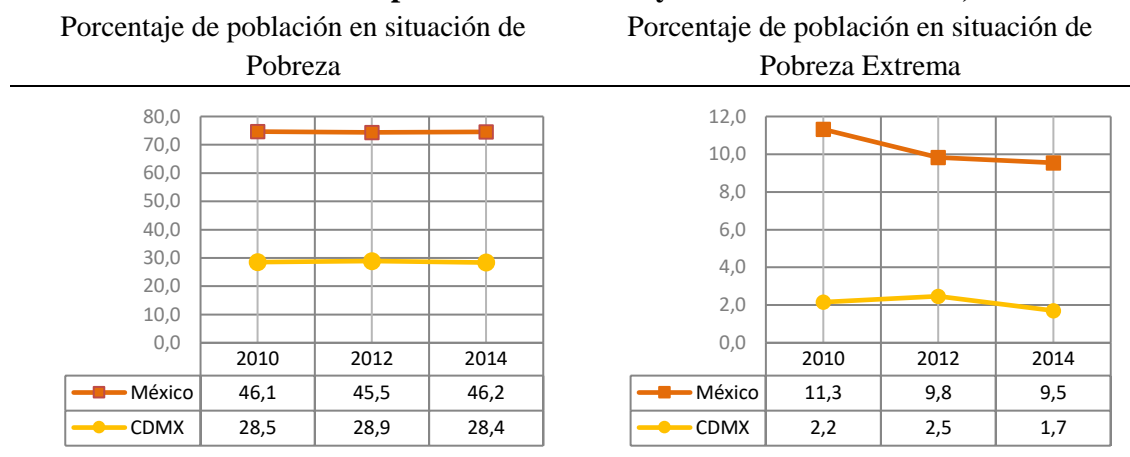


Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal. 2015.

Una característica peculiar propia de la Ciudad de México es la tenencia de la vivienda por la forma que se han asignado predios en zonas de pobreza o de expansión sobre terrenos de reserva o de propiedad estatal. Es por ello por lo que existe una gran cantidad de población con casa propia. Ahora los jóvenes no disfrutan esta condición, entonces se produce el fenómeno de casas con habitación de muchas familias relacionadas.

A contracorriente de lo observado en el país, con datos de la ENIGH y del CONEVAL, en la Ciudad de México los porcentajes de población en situación de pobreza son menores y se estima que entre 2012 y 2014 tuvieron una disminución de 0.5%, a diferencia del nivel nacional que tuvo un aumento un 0.7% en el mismo periodo. En cuanto a pobreza extrema, a pesar de que entre 2010 y 2012 la Ciudad de México tuvo un aumento, pasando de 2.2% a 2.5%, respectivamente, en el año 2014 se redujo hasta 1.7%. Al hacer un balance de las diferentes dimensiones de la pobreza en términos absolutos con datos del INEGI y del CONEVAL las condiciones parecen mejores que en el resto del país (véase gráfico 3.4).

Gráfica 3. 8. Situación de pobreza en México y la Ciudad de México, 2012-2014

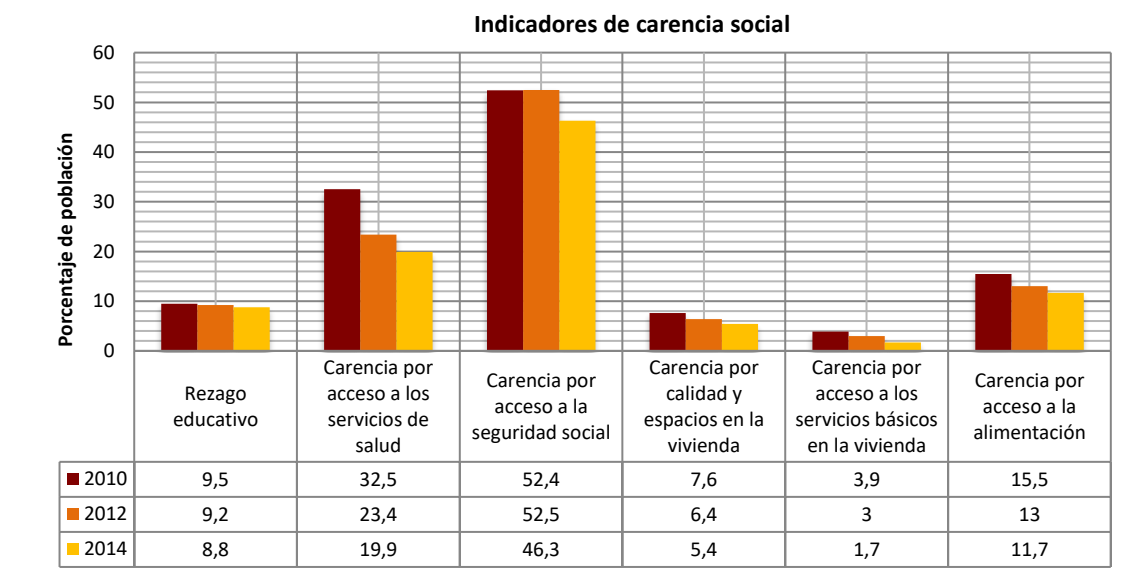


Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL-Evolución de la pobreza y pobreza extrema, nacional y por entidad federativa, 2012-2014.

3.5. Análisis de la pobreza multidimensional en la Ciudad de México

Los resultados en la lucha contra la pobreza en la Ciudad de México han comenzado a vislumbrarse. Datos al 2015 provenientes de las gacetas oficiales del Gobierno de la Ciudad, estiman que la pobreza ha disminuido 0.5% respecto al 2010.

Gráfica 3. 10. Medición de la Pobreza, Ciudad de México (Porcentaje de la población por indicador de pobreza 2010-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014”.

Como se puede observar en la gráfica 3.5, desde 2012 los niveles empezaban a bajar en todos los indicadores de carencia social, siendo más notable en términos relativos en los indicadores de acceso a la seguridad social y a la salud. A continuación, se presentan los resultados del Estudio de Pobreza en la Ciudad de México para cada una de las carencias: Empleo y Seguridad Social, Alimentación, Espacios y Servicios básicos para la Vivienda, Rezago Educativo y Salud.

a) Carencia empleo y seguridad social

El mercado de trabajo refleja el nivel de desarrollo económico de un país o región, ya que es el espacio en el que confluye la población con las capacidades productivas y su condición de educación y formación laboral. El empleo en una sociedad es fundamental porque es el mecanismo a través del cual la población tiene acceso o no de manera parcial, suficiente o plenamente al ingreso, la seguridad social y otro tipo de beneficios. El propósito central de una sociedad es que sus mujeres y hombres cuenten con un empleo bien remunerado y estable, con ello se logrará la estabilidad social y la demanda en un mercado de bienes y servicios.

En el caso de la Ciudad de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en el primer trimestre de 2016 había 7.1 millones de personas mayores de 15 años, de los cuales 61.7% es población económicamente activa. La tasa de desempleo en este periodo fue de 5.7%, que fue 1.7 puntos porcentuales mayores a la tasa nacional. A pesar de que esta dinámica no dista mucho de lo que sucede a nivel nacional, uno de los principales problemas que prevalece en la estructura del mercado de trabajo es la alta informalidad, cuya tasa alcanza el 57.4%. Este hecho limita el acceso a prestaciones y a la seguridad social en gran parte de la población²⁹⁸.

Esto se refleja en los indicadores de rezago social obtenidos del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”, en donde se encontró que, a pesar de los grandes avances en los indicadores, aún prevalecen rezagos importantes en ciertas microrregiones dentro de ciertas áreas. En este sentido, la mayor parte de los rezagos, principalmente los de alimentación, salud, vivienda, ingreso y ocupación están relacionados al problema de empleo formal e incluso uno de los grandes temores de esta población es que gran parte tiene expectativas negativas sobre la estabilidad por la continuidad en su empleo.²⁹⁹

Por lo anterior, gran parte de los problemas de rezago social parten de la generación de empleos, pero estos empleos deben ser de calidad y deben proporcionar una remuneración vía un salario mínimo suficiente y acorde a las necesidades económicas de las familias. Asimismo, deben ir acompañados de una legislación laboral y de políticas activas de empleo que permitan abatir la precariedad e inestabilidad laboral. Por ello, un tema relevante es la remuneración suficiente del salario y un adecuado nivel de salario

²⁹⁸ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI 2016.

²⁹⁹ Consultar reportes de la encuesta en el anexo.

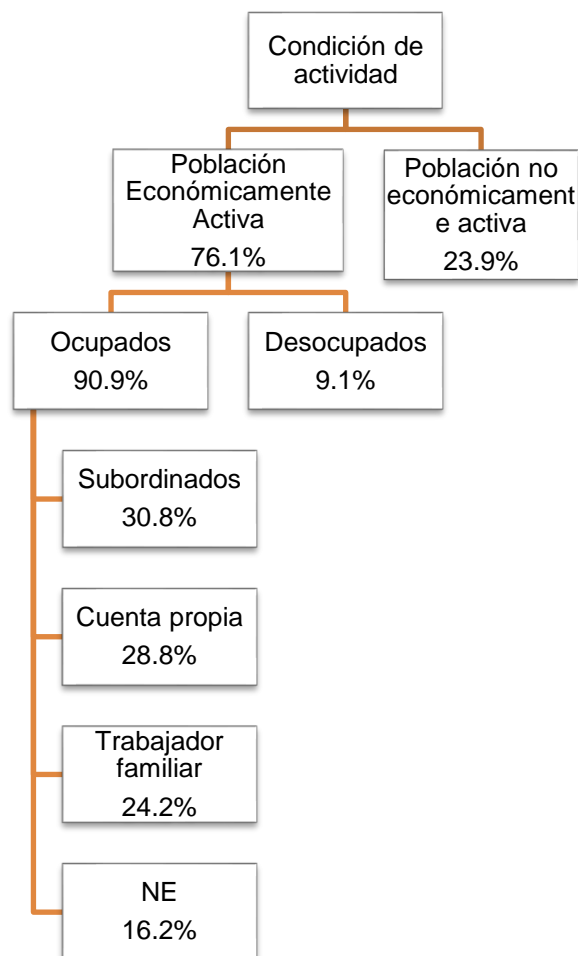
mínimo. Aunque este tema es altamente relevante, es preciso hacer más para recuperar las condiciones de dignidad para el trabajo. En este sentido es necesario un replanteamiento de la política económica y laboral a nivel local y federal que permita impulsar un crecimiento económico generador de mayores oportunidades y de desarrollo social.

En el análisis del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”³⁰⁰ se descubre que en la Ciudad de México el derecho a la seguridad social, como beneficiario, está ligado a la situación del empleo de las personas. Es decir, la jubilación o el retiro, los accidentes, las enfermedades, la maternidad, vejez y muerte, así como beneficios especiales dependen de que las personas se encuentren empleados, particularmente en el sector formal. Existe la opción de incorporarse al sistema de seguridad social del país de manera voluntaria, pero dependen del interés y las posibilidades económicas de las personas. Partiendo de este principio, realizaremos un recuento de los principales hallazgos encontrados en la población que participó en la encuesta para conocer el “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”, tanto en la cuestión de empleo como en la carencia por acceso a la seguridad social.

a.1) Empleo

De acuerdo con los datos obtenidos a partir de la metodología que se definió, el 76.4% de la población de 18 años se cataloga como población económicamente activa (PEA) y 23.9% como económicamente no activa (PNEA).

³⁰⁰ Anexo reportes de la encuesta “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”

Gráfica 3. 12. Estructura del empleo de la población de la Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de localización de la pobreza en la Ciudad de México

Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el segundo trimestre de 2016, la Ciudad de México presentó una tasa de desocupación de 5.1; en el caso de los entrevistados la incidencia del desempleo es 4 puntos porcentuales más alta. Respecto a la estructura de empleo se clasificó la población ocupada como subordinada, por cuenta propia (trabaja en un negocio propio) y en trabajadores familiares, es decir, que ayudan en un negocio que pertenece a algún familiar (véase gráfica 3.5).

La estructura del empleo por posición en la ocupación muestra que 5 de cada 10 de los entrevistados son auto empleados o trabajan en un negocio familiar y sólo 3 de cada 10 son trabajadores subordinados, es decir, que trabajan para algún empleador. De manera comparada con la estructura que prevalece en la Ciudad de México, los resultados del segundo trimestre de 2016 de la ENOE presentan una estructura de empleo en donde 75.3% de los trabajadores son subordinados y remunerados, prácticamente más del doble

de lo que sucede con la población de la muestra y, por el contrario, el autoempleo es mucho mayor respecto al promedio de la ciudad.

Las principales características de esta población, a partir de los datos de la encuesta aplicada en la investigación, se presentan a continuación. De la población inactiva 4 de cada 10 tienen entre 18 y 39 años, por lo cual se encuentran en su etapa más productiva del ciclo de vida y podrían orientarse a realizar alguna actividad productiva que mejore el ingreso familiar. Además de los inactivos, 9 de cada 10 realizan actividades del hogar, 19.4% se encuentran estudiando, 12.0% son pensionados y 11.6% se encuentran impedidos para trabajar.

La tasa de desocupación en la población encuestada es de 9.1% frente al 5.1% de desocupación que se presentó en promedio en la Ciudad de México. A pesar de que la forma de calcular este indicador es diferente, vale la pena resaltar que aproximadamente una de cada diez personas de este segmento con alto rezago económico no tiene una actividad que contribuya en la generación de ingreso.

De las personas en edad de trabajar el 9% están desocupadas. De los que sí trabajan, 53% de los entrevistados mayores de 18 años son auto empleados o trabajan en un negocio familiar, y sólo el 31% son trabajadores subordinados, es decir, que trabajan para un empleador. Estos datos muestran que muchas de las personas que se encuentran en un contexto de pobreza recurren a las actividades propias e informales para poder obtener un ingreso y solo una tercera parte trabajan para alguien más que pudiera tener como beneficio la seguridad social. De hecho, la mayoría de los trabajadores, a pesar de tener un contrato escrito trabajan en el sector informal o tienen un empleo en el ámbito informal, lo que se refleja en que nueve de cada diez personas entrevistadas no tienen alguna prestación laboral.

En cuanto a su nivel de ingreso, 84.5% de las personas ocupadas tienen un ingreso inferior a los tres salarios mínimos (\$6,573). El empleo es generado fundamentalmente por las microempresas, ocho de cada diez trabajadores se encuentran empleados en este tipo de empresa, 10.5% en pequeñas empresas, y 4% en empresas medianas y 4% en empresas grandes.

Estos datos nos permiten dimensionar las características del empleo de la población más vulnerable por su situación económica en la Ciudad de México. El nivel de ingreso de las personas que trabajan es muy bajo, como ya se señaló el 84.5% de los trabajadores ganan menos de tres salarios mínimos, lo que implica una escasa posibilidad de cubrir sus necesidades básicas que les garantice un mínimo de bienestar. Sin lugar a duda, este dato es relevante para el diseño de cualquier propuesta de combate a la pobreza en sus diferentes dimensiones; un aspecto que siempre deberá estar presente es fomentar el empleo para este sector de la población, ya sea a través del autoempleo o mediante la creación de un ecosistema que permita generar empleos para este grupo de personas. Un elemento indispensable es el acceso fácil a crédito barato que les permita emprender un proyecto productivo o de servicio. En general los bancos no resultan una opción, por ello

se sugiere buscar opciones de crédito cooperativo apoyado en el arranque con recursos públicos.

Los datos también permiten medir el grado de incertidumbre que tienen los encuestados de quedarse sin trabajo ya que de las más de cuatro mil encuestas que se aplicaron, el 50% de los jefes de familia no tuvo un trabajo fijo en los últimos seis meses y 21.6% se encontraba muy preocupado de quedarse sin trabajo. Adicionalmente, 1 de cada 2 entrevistados tiene alta probabilidad de tener un empleo inestable debido a que no cuentan con un contrato escrito o cuentan con un contrato temporal. Por lo que, además de impulsar la generación de empleos, es importante que estos sean en el sector formal, lo que le permitiría a la población tener prestaciones y les daría tranquilidad al estar respaldados por un contrato de trabajo que especifique las condiciones de éste.

a.2) Seguridad social

Los sistemas de seguridad social nacieron en el mundo para brindar un mecanismo de protección a los trabajadores contra enfermedades y riesgos de trabajo, posteriormente se fue ampliando su alcance hasta llegar a los sistemas de protección social en los países más desarrollados, que desde el punto de vista de los derechos, buscan garantizar el bienestar de la población de forma más amplia en aspectos como salud, educación, vivienda, ingreso y retiro digno, sin que estos dependan necesariamente del trabajo.

En el caso de México, el sistema de seguridad social está asociado directamente al empleo, particularmente en el sector formal, lo cual limita mucho la posibilidad de que un trabajador tenga acceso a prestaciones laborales y seguros de salud, dado el alto porcentaje de trabajadores que se emplean en el sector informal. De acuerdo con la ENOE, en el segundo trimestre de 2016, 57.2% de la población ocupada en el país se encontraba en un trabajo informal. De las personas que contaban con un empleo remunerado, 54% tenía acceso a las instituciones de salud y 61.7% contaba con prestaciones.

Si analizamos los datos obtenidos en el Diagnóstico de carencias de las personas ocupadas, encontramos que sólo 1 de cada 10 de los entrevistados tiene alguna prestación laboral, el resto de los trabajadores no tiene acceso a ninguno de los beneficios por el trabajo, por lo cual podemos inferir que la mayor parte de los trabajadores se ubican en empleo informal o laboran en el ámbito informal, incluso si cuentan con un contrato de trabajo escrito.³⁰¹ Esto quiere decir que, además de que las personas con mayor rezago económico se emplean en trabajos mal remunerados y con un alto grado de inestabilidad laboral, no cuentan con prestaciones que les permitan cubrir accidentes de trabajo,

³⁰¹ Recordemos que la carencia de prestaciones se define como aquellos que no cuenten por lo menos con alguna de las siguientes prestaciones: incapacidad por enfermedad o accidente, aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito para vivienda, guarderías, cuidados, SAR o Afore, seguro de vida, caja de ahorro, prima vacacional, becas y apoyos educativos, servicio de comedor, crédito FONACOT, ayuda de despensa, ayuda o exención en el pago de luz, agua, teléfono, etc., pensión en caso de invalidez, pensión por fallecimiento a familiares.

enfermedades, gozar de días de descanso pagados, tener acceso a créditos para vivienda, ahorrar para el retiro y gozar de beneficios económicos como el aguinaldo o el reparto de utilidades.

Para calcular el indicador de rezago de seguridad social se tomaron en cuenta dos aspectos: el Acceso a la salud en IMSS, ISSSTE, Hospital de PEMEX, de la SEDENA, SEMAR u otra institución similar y si la persona cuenta con pensión o Afore. El resultado obtenido fue que 64.5% de las personas encuestadas tienen carencia de acceso a seguridad social, es decir que no cuentan con acceso a una institución de salud y no cuentan con un mecanismo de ahorro para el retiro de acuerdo con lo estipulado por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. A partir de este diagnóstico, a continuación, analizamos la oferta de programas que buscan impulsar una política de empleo en la Ciudad de México.

a.3) La política gubernamental de apoyo al empleo y la seguridad social en la Ciudad de México

La oferta de programas que tiene el Gobierno de la Ciudad de México para impulsar el empleo constituye los esfuerzos de política pública a nivel local en la materia. El primer aspecto que debemos resaltar es que el Gobierno local presupuestó para 2016 \$982 millones de pesos para los programas de fomento al empleo, que se encuentran administrados, principalmente, por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. En esta dependencia se administran cinco programas que representan el 64% del presupuesto total para este tema. El programa más importante es el de Seguro de Desempleo, al cual se le destina el 52% del presupuesto total para el fomento al empleo. Otros programas que se encuentran administrados por esta dependencia están orientados a brindar apoyo a los jóvenes para encontrar trabajo, a prepararlos para salir a buscarlo al mercado de trabajo o para mejorar las condiciones de estos. (Véase Cuadro anexo 1)

En términos presupuestales, la segunda secretaría que cuenta con mayores recursos es la Secretaría de Educación a la cual le fue asignado el 13% del presupuesto en la materia. Otras dependencias que también cuentan con recursos para impulsar el empleo son la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo rural y Equidad para las Comunidades, el Instituto de la Juventud y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

A partir del análisis presupuestal, se observa que el 52% del presupuesto está dirigido a brindar un seguro de desempleo para todas aquellas personas trabajadoras asalariadas que hayan perdido involuntariamente su empleo, incluyendo a grupos en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente excluidos. La principal limitante que se observa en este programa es que la población potencial es aquella que se encuentra en estado de desocupación laboral formal, ya que como se observó en la ENOE, en el segundo trimestre de 2016, la tasa de informalidad laboral en la Ciudad de México fue de 46.7%, y por ende no estarían considerados en la población potencial. Tomando como base esta información y retomando lo que observamos en la carencia por ocupación, los apoyos no están dirigidos a la población con mayor rezago económico y en peores

condiciones laborales. Es importante generar un mecanismo complementario para apoyar a la población desempleada que no se encuentre en el sector formal, aunque esta iniciativa incrementaría la necesidad presupuestal. Además, considerando que el monto presupuestal para los otros programas es pequeño -sobre todo al ser la Ciudad de México una de las entidades con mayor población en el país-, se requiere promover iniciativas de inversión para pequeñas empresas que promuevan un mercado local.

En lo que respecta al esfuerzo de las delegaciones de la Ciudad de México, únicamente tienen alrededor del 15% de los recursos que destina el gobierno de la CDMX y los montos son muy heterogéneos entre una delegación y otra. Por ejemplo, Milpa Alta presupuestó para 2016 sesenta y nueve millones de pesos para este tipo de apoyo y la Delegación Gustavo A. Madero solo destinó seiscientos mil pesos. Otro aspecto relevante es que solo siete de las dieciséis delegaciones cuentan con un programa que busque apoyar al empleo por lo que hace falta que el resto de las delegaciones se sumen a estos esfuerzos para tener un mayor impacto (véase anexo).

a.4) Programas de fomento a la Seguridad Social en la Ciudad de México

En cuanto a los programas que impulsan los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la Gaceta Oficial del Gobierno de la CDMX,³⁰² se identificaron trece programas que buscan en alguno de sus objetivos impulsar los beneficios de la seguridad social. Estos programas representaron un presupuesto de \$906 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2016. El programa principal es el “Apoyo económico a personas con discapacidad permanente” que administra el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia al cual se le asignó un presupuesto de \$783 millones de pesos y que representó el 86.4% del presupuesto total para este rubro. El resto del presupuesto lo administra esta misma dependencia en otros programas, así como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

En el caso de las delegaciones de la Ciudad de México, presupuestaron para el ejercicio fiscal 2016 la cantidad de \$84 millones de pesos para este tipo de programas. La delegación que destinó más presupuesto fue la Delegación Álvaro Obregón, seguida por la delegación Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza. Lo que se logró identificar es que los programas se encuentran en ocho de las dieciséis delegaciones, por lo que es importante que el resto de las delegaciones busquen impulsar este tema (véase Cuadro anexo 4).

Se puede observar que la mayoría de los programas están orientados a atender rezagos sociales relacionados con capacidades diferentes, salud, integración social, etc. Sin embargo, no se detecta un programa que busque impulsar la seguridad social de los ciudadanos a partir de los dos aspectos que forman parte de esta carencia: salud y ahorro para el retiro. El primer aspecto se obtiene a partir de la oferta de salud que ofrece el gobierno de la ciudad y el federal, sin embargo, estos programas están dirigidos a cierto

³⁰²Gaceta Oficial del Gobierno de la CDMX, junio de 2016

sector de la población y no necesariamente todos los trabajadores tienen garantizado su acceso a ellos. En el caso del ahorro para el retiro se deberían analizar las alternativas que, del gobierno de la ciudad para fomentarlo, ya sea en coordinación con el sistema de ahorro para retiro nacional o de forma independiente, ya que es un elemento que irá tomando cada vez mayor relevancia por el cambio demográfico del país.

a.5) Retos de la política de fomento al empleo y la seguridad social

A partir del análisis realizado en la sección anterior, podemos identificar algunos retos para la política de apoyo al empleo y seguridad social en la Ciudad de México. En lo que respecta a los retos de la política de empleo, el principal programa de fomento al empleo en la ciudad de México brinda apoyos a personas en situación de desempleo y está dirigido al sector formal. Si bien la población objetivo y potencial se encuentran definidas, la cobertura depende del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal vigente. Existen algunos esfuerzos que fomentan las acciones productivas y, a su vez, la creación de empleos. Sin embargo, los montos presupuestales son pequeños y por lo tanto el alcance es reducido. Se fomenta el empleo de los jóvenes a través de apoyos económicos, no obstante, el número de jóvenes a atender puede ser variable. Además, existe un reto para comunicar el apoyo disponible y vincularlos más con el sector productivo para obtener mayor participación de la población objetivo, aunque persiste el bajo monto de los salarios como incentivos negativos para la incorporación a la vida productiva.

Es importante definir las estrategias de fomento al empleo a partir de tres ejes. El primero consiste en apoyar a la población en condiciones de desempleo, mediante la ampliación del programa que existe actualmente, de ser posible, con un mayor presupuesto, y fortalecer la relación que existe con la Secretaría del Trabajo del Gobierno Federal para vincular a las personas con los apoyos con los que cuenta. Para ello se debe generar un circuito de apoyos promoviendo: i) la vinculación con empresas establecidas en la Ciudad de México para contratación de trabajadores ya sea a través de convenios, ferias o plataforma web; ii) incentivar el “emprendedurismo” a través de los programas con los que ya cuenta la Ciudad de México e inclusive, con la colaboración de otras instituciones públicas o privadas, ya sea a través de capacitación, financiamiento o generación de redes.

El segundo eje es el crecimiento de la inversión. Los recursos públicos son promotores en la generación de empleos y ayudan a generar condiciones para paliar el desempleo, sin embargo, muchas veces se carece de suficiencia presupuestal para generar acciones productivas que ayuden a generar dichos empleos. Por esta razón, el principal generador de empleo debe ser el sector privado a través de las microempresas, las pequeñas, las medianas o las grandes empresas. Para ello, es necesario generar los incentivos adecuados para que las empresas que se encuentren actualmente en la ciudad puedan seguir creciendo o expandirse en previo acuerdo para que una parte de los empleos que se generen estén dirigidos a los sectores de población que deseamos, por ejemplo, a los que se encuentran en pobreza. Además de la inversión privada, es relevante también

la disposición de crédito para la producción y los servicios. En la ciudad de México se concentran los servicios financieros y logísticos, por lo cual es importante definir estrategias más proactivas para lograr este desarrollo con el sector empresarial.

El tercer eje es la inserción laboral de los jóvenes y adultos mayores. Se debe mantener la esencia del programa actual, sin embargo, es urgente aumentar el presupuesto disponible y generar acciones complementarias al apoyo económico. En este sentido, resulta conveniente generar acciones colaborativas entre diferentes instituciones para que, además del monto de apoyo, también se definan puestos de trabajo que pudieran estar dirigidos a este segmento de la población.

Finalmente, dentro de las políticas que impulse el Gobierno de la Ciudad de México se debe considerar en particular a las personas con mayor carencia ya que, como hemos visto, una gran parte de las carencias dependen del ingreso que pudieran tener las familias. Es decir, que las familias más vulnerables no solo dependan de transferencias, sino que también tengan la oportunidad de emplearse o de emprender un negocio que les permita generar un ingreso y mejorar sus condiciones de vivienda, alimentación, salud y educación de sus familias. Además, debe promoverse un esfuerzo de coordinación interinstitucional y con las delegaciones de la Ciudad de México para que los programas no queden aislados y busquen alinearse a un mismo objetivo, y que, por lo tanto, se pueda tener un mayor impacto.

En el tema de seguridad social, lo más relevante es impulsar la creación de empleos de calidad y con buenas condiciones laborales, es decir, que cuenten con prestaciones como el seguro de salud y el ahorro para el retiro. Estos dos aspectos son importantes porque son las condiciones básicas para la seguridad social y, dado que actualmente está vinculado al empleo formal, es importante que el gobierno de la Ciudad de México se vuelva promotor, primero de la generación de empleos y segundo, en fomentar que estos cuenten con seguridad social. En la medida que se apoye este punto, se tendrá que hacer un menor esfuerzo en el futuro para garantizar un ingreso y salud a las familias de la ciudad, particularmente a las de bajo ingreso. Para el caso de los adultos mayores se puede seguir trabajando mediante el esquema de transferencias que existe actualmente, no obstante, también podrían impulsarse el empleo en empresas que requieran de un servicio con las características de este segmento de la población, lo cual les permitirá tener un mayor ingreso y a su vez, el sector privado podría proveer de otras prestaciones.

b) Carencia de Alimentación

b.1) Caracterización y diagnóstico de la carencia Alimentación en los hogares más pobres de la Ciudad de México

El “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México” de la carencia de Alimentación muestra que el acceso al agua potable de calidad es un tema central para la seguridad alimentaria, por lo que es fundamental que el Gobierno de la Ciudad de México reconozca este derecho como parte

del “Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”, ya que solo el 28% de las viviendas de la muestra cuenta con agua entubada y el 52% se abastece a través de pipas, lo que implica mayores gastos y menor control en la calidad del agua, así como labores de acarreo.

De acuerdo con el Diagnóstico, existe una alta proporción de personas (adultos y menores) con déficit alimentario. En los hogares encuestados se obtuvieron los siguientes resultados: en el 48% de los hogares se quedó algún día sin comida en la última semana; en el 54.6% al menos un adulto sintió hambre, pero no comió durante el mismo periodo y en el 10.3%, algún menor de 18 años estuvo en la misma situación; en el 36.1% algún adulto no comió o sólo lo hizo una vez al día y en el 11.6% algún menor de 18 años estuvo en la misma circunstancia; en el 34.6% algún adulto tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos y en el 23.2% algún menor de 18 años estuvo en la misma condición; en el 30.1% de los hogares existen adultos que comieron menos de lo que debían y en el 20.3% algún menor de 18 años estuvo en la misma situación; al menos un adulto dejó de desayunar, comer o cenar en el 18.3% de los hogares y en el 26.2% tuvieron que disminuirle el alimento a un menor de 18 años; se acostaron con hambre el 10.1% de los menores de edad.

En cuanto a la prevalencia de enfermedades relacionadas con la carencia de alimentación por no tener la ingesta adecuada tenemos que: en el 30% de los hogares hay al menos un miembro con obesidad; en una cuarta parte de los hogares al menos un integrante tiene diabetes; en el 7.8% tenemos más de un integrante con anemia; y en el 6.4% de los hogares encuestados al menos un integrante sufre desnutrición.³⁰³

En cuanto a la variedad de la dieta en 23.2% de los hogares hubo al menos un menor de 18 años que tuvo una alimentación basada en muy poca variedad. En 11% de los hogares no consumieron en toda la semana alimentos de origen animal; en el 10% no se consumió fruta y en el 3% no se consumió verdura.

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a la población en hogares que presenten inseguridad alimentaria moderada o severa. Según datos de CONEVAL, en 2014 el 8.2% de la población de la Ciudad de México tenía ingresos inferiores a los de una canasta alimentaria³⁰⁴ (723,247 personas).³⁰⁵ De acuerdo con la Encuesta Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), ese año 23.1% de la misma población enfrentaba algún grado de inseguridad alimentaria (2, 037,100 personas) y

³⁰³ En el 28.9% de los hogares encuestados existe en promedio 1.6 individuos con sobrepeso u obesidad; 24.7% de los hogares tienen en promedio 1.2 integrantes con diabetes; en 7.8% de los hogares, 1.2 miembros tienen anemia; y en 6.4% de los hogares 1.5 personas en promedio sufren desnutrición.

³⁰⁴ En septiembre 2016 la canasta alimentaria rural equivalía a 959.59 MXN y la canasta alimentaria urbana tenía un valor de 1339.39. (<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, fecha de consulta: 6/11/16).

³⁰⁵ También es importante señalar que, a diferencia de los indicadores de la pobreza, la pobreza extrema y las carencias sociales, la población de la Ciudad de México con ingresos por debajo de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo aumentó en el periodo 2010-2014, 2.4 puntos porcentuales en el caso de la línea de bienestar y 2.4 puntos porcentuales en el caso de la línea de bienestar mínimo; reflejando el deterioro del poder adquisitivo.

11.7% padecía la carencia por acceso a la alimentación (1, 031,500 personas) -8.2% con inseguridad alimentaria moderada y 3.5% con inseguridad alimentaria severa.

Vale la pena subrayar que este indicador deja fuera a los hogares que reportaron tener una dieta poco variada y que en ocasiones saltan alguna comida por falta de ingresos. Posiblemente estos hogares no enfrenten carencias alimentarias extremas; sin embargo, tienen una condición de inseguridad alimentaria -que puede afectar su salud y desarrollo- y enfrentan un alto nivel de vulnerabilidad alimentaria. Cada uno de los grados de inseguridad alimentaria hace referencia a distintas necesidades, por lo que, desde un enfoque de seguridad alimentaria es indispensable promover estrategias de política pública adicionales dirigidas a combatir todos los tipos de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria.

La focalización ha sido identificada como un elemento central para mejorar la eficiencia e impacto de la política social y económica. Sin embargo, es importante tener en cuenta qué si bien los grupos más vulnerables requieren atención urgente y prioritaria, las estrategias de focalización extrema pueden limitar los efectos de la política social dejando fuera a una parte importante de las personas que enfrentan condiciones de inseguridad alimentaria y alta vulnerabilidad. La encuesta arrojó que se encuentran en situación de carencia por acceso a la alimentación el 22.9% de los hogares visitados:

Cuadro 3. 12. Población en situación de carencia por acceso a la alimentación

Grado de inseguridad alimentaria en los hogares visitados	Porcentaje
Seguridad alimentaria	57.4
Inseguridad alimentaria leve	19.7
Inseguridad alimentaria moderada	13.1
Inseguridad alimentaria severa	9.8

Fuente: Elaboración propia en la encuesta base de esta investigación. “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”

La encuesta también indica que sólo el 17% de los hogares entrevistados señaló ser beneficiario de algún programa social, y de ese porcentaje, sólo el 3.95% es beneficiario del programa Aliméntate. Así, si bien los programas alimentarios que se están implementando actualmente en la Ciudad de México disminuyen efectivamente algunas de las necesidades alimentarias más urgentes de los sectores más pobres, aún es necesario redoblar y focalizar esfuerzos pues estas carencias son fundamentalmente reflejo de la falta de empleos de buena calidad, cuya creación es la única respuesta contundente para abordar de manera estructural, sustancial y a largo plazo, los problemas de carencia alimentaria de la población. Por último, es fundamental tener en cuenta que actualmente la población en pobreza enfrenta una doble problemática, pues a la carencia

alimentaria también se asocia con problemas de sobrepeso y obesidad, cuya atención resulta fundamental y urgente.

b.2) Programas Alimentarios en la Ciudad de México

Actualmente el Gobierno de la Ciudad de México implementa 7 programas alimentarios, estos pueden ser agrupados en tres categorías: programas de transferencia de efectivo, entrega de paquetes de alimentos y programas de entrega de raciones alimentarias (comedores). (Véase cuadro 3.7)

Cuadro 3. 14. Programas alimentarios del Gobierno de la Ciudad de México

Tipo de Programa	Nombre del Programa	Perfil de Beneficiarios
Transferencia de efectivo	Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años.	Mayores de 68 años residentes en la CDMX.
	Bebé seguro	Menores de 12 meses con desnutrición.
Entrega de paquetes alimentarios	Alimentante	Familias en pobreza extrema alimentaria *.
	Entrega de despensas a población en condiciones de vulnerabilidad	Menores de 67 años con carencia por acceso a la alimentación
Entrega de raciones alimentarias	Comedores públicos	Personas solicitantes en territorios de media, alta y muy alta marginación en la CDMX.
	Comedores comunitarios	Personas solicitantes.
	Comedores populares	Personas en pobreza extrema alimentaria *.
	Desayunos escolares	Niños y niñas inscritos en escuelas públicas de nivel inicial, preescolar, escolar y especial ubicados en las IDS con muy bajo, bajo y medio.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta levantada para esta investigación.

* El indicador de “pobreza extrema alimentaria” es definido con base en los indicadores construidos por CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y es definido como aquellas personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y tres carencias y que presentan carencia por acceso a la alimentación. Este este indicador fue propuesto en el marco de la “Cruzada Nacional Contra el Hambre” para definir el perfil de sus beneficiarios potenciales.

Estos programas se encuentran alineados a través del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y forman parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México. Esto implica un avance sustancial en términos de definición de objetivos compartidos por el conjunto de las políticas públicas del gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, se requiere que las políticas estén articuladas en el marco de una estrategia general de manera que puedan generar sinergias positivas facilitando la operación y mejorando sus resultados.

En este sentido, los programas de distribución de paquetes y raciones alimentarias deberían vincularse con programas que promuevan la producción sustentable de alimentos y su procesamiento en las zonas rurales de la CDMX. Ello permitiría promover

sinergias positivas mejorando el ingreso de las familias de productores e introduciendo una importante variedad de productos a las canastas y raciones alimentarias distribuidas. Destaca la importancia de los productos perecederos, en especial frutas y verduras, productos cuyo precio al consumidor ha aumentado de manera significativa en los últimos años y que están quedando fuera de la alimentación cotidiana de muchas familias en condiciones de pobreza. Esto resulta particularmente relevante si consideramos los crecientes problemas de sobrepeso y obesidad que como se sabe guardan una relación estrecha con el consumo de carbohidratos de bajo costo.

A continuación, se abordan los programas alimentarios antes mencionados. En primer lugar, los programas de transferencias de efectivo son dos: Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años y Bebé Seguro. El primero se plantea como una prestación universal dirigida a las personas mayores de 68 años que otorga transferencias monetarias por 1,075 pesos mensuales, como pensión alimentaria.³⁰⁶ Actualmente el monto total del programa es de \$6, 676,950,641. Estos recursos se utilizan para cubrir transferencias monetarias de \$1075/mes a 510,000 beneficiarios y el programa se plantea como meta para el 2018 ampliar su padrón a 604,189 beneficiarios, suponiendo que existan los recursos presupuestales ante la crisis que actualmente se enfrenta.

El segundo programa, Bebé Seguro, es un programa de transferencias monetarias por un monto total de 400 pesos mensuales y está dirigido a la población de 0 a 12 meses de edad en familias con carencias por acceso a la alimentación.³⁰⁷ El presupuesto de este programa asciende a \$36, 000,000 y beneficia a 7,500 menores de 12 meses, identificando como beneficiarios potenciales a 27,128 menores de 12 meses que presentan desnutrición en la CDMX.

En segundo lugar, los Programa de Entrega de Paquetes Alimentarios incluyen los programas Aliméntate y Entrega de despensas a población en condiciones de vulnerabilidad. En el programa Aliméntate los recursos que se utilizan son destinados a la entrega mensual de un paquete alimentario con valor de 190 pesos, a cada una de las 26,279 familias que padecen inseguridad alimentaria severa y moderada que corresponde al 86.9% de la población que vive en pobreza extrema y con carencia alimentaria en la Ciudad de México. El presupuesto que ocupan para este programa es de sesenta millones de pesos al año.³⁰⁸

³⁰⁶ Su objetivo formal es: “Atender a una población de 510,000 personas adultas mayores de 68 años residentes en CDMX, a través de una transferencia monetaria de \$1075/mes., garantizando con ello el derecho a la alimentación de acuerdo con la ley.”

³⁰⁷ Su objetivo formal es: Contribuir a mejorar la alimentación de 7,500 menores de 12 meses con carencia por acceso a la alimentación, nacidos en la CDMX y que se encuentran en unidades territoriales con muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social (IDS).

³⁰⁸ Su objetivo es “Contribuir a garantizar el acceso a la seguridad alimentaria de 26 279 familias con inseguridad alimentaria severa y moderada residentes en la Ciudad de México, priorizando a aquellas que preferentemente viven en Colonias de Bajo y Muy Bajo índice de Desarrollo Social (IDS); incorporándolas al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.”

Si tomamos como referencia el valor *per cápita* de la canasta alimentaria mensual urbana correspondiente al 1/09/2015 -equivalente a 1265 pesos- y consideramos un promedio de habitantes de 3.4 (según cuanto reporta la *Encuesta Intercensal del INEGI 2015*), este programa contribuiría únicamente con 4.4% del precio de la canasta alimentaria del hogar; por lo que puede considerarse que su impacto para “garantizar el acceso a la seguridad alimentaria” de los potenciales beneficiarios es limitado.

El programa Aliméntate utiliza como criterios para la definición del perfil de potenciales beneficiarios los indicadores de “pobreza extrema” y “carencia alimentaria”, identificando como potenciales beneficiarios 103,645 personas.³⁰⁹ Siendo un programa alimentario sería oportuno que se tomaran como referencia los indicadores directamente relacionados con la alimentación: la línea de bienestar mínimo –correspondientes a una canasta alimentaria- y los distintos grados de inseguridad alimentaria identificados por la EMSA. Teniendo como base estos indicadores, el programa Aliméntate identifica como potenciales beneficiarios al 14% de las personas en pobreza alimentaria –con ingresos inferiores a los de una canasta básica-, 10% de la población con carencias por acceso a la alimentación y 5% de las personas identificadas por la EMSA en inseguridad alimentaria. Al respecto, es importante destacar que únicamente el 2.78% de los encuestados refirió participar de los beneficios de este programa (entrega de paquetes alimentarios).

Debe tomarse en cuenta los alimentos que se ofrecen en estas despensas: arroz, frijol, aceite, leche en polvo, harina de arroz, sardinas, atún, café, sopa de pasta, avena, cereal, azúcar y sal. De éstos la mayoría son cereales y se ha reportado en la literatura que cuando hay inseguridad alimentaria lo que menos dejan de consumir son los cereales, azúcares y grasas, resultados semejantes se encontraron en la evaluación realizada en la muestra. Mientras que lo que mayormente dejan de consumir por falta de ingresos son las frutas, verduras y alimentos de origen animal. En los resultados generales del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México. Alimentación y Vivienda, 2016”,³¹⁰ se reportó que 79.3% consume cereales los 7 días de la semana, mientras que solamente un 30% de los hogares consume los 7 días de la semana, verduras, frutas y leguminosas. Y una cuarta parte de ellos consumen los 7 días de la semana algún alimento de origen animal (carne, leche, queso, huevo).

Tomando en cuenta que la anemia y la deficiencia de micro nutrientes son un problema de Salud Pública en México, en especial, la deficiencia de hierro y zinc, en la evaluación realizada se encontró una prevalencia reportada de 7.8% de los hogares con mayor carencia con algún miembro que padece anemia por deficiencia de hierro. La prevalencia de anemia es un indicador del estado de salud poblacional. La OMS ha definido que las prevalencias mayores al 5% son indicativas de un problema de salud que

³⁰⁹La contabilización del número de potenciales beneficiarios sería más precisa si se tuviera en cuenta el tamaño promedio de los hogares con el perfil mencionado (y no el tamaño promedio de los hogares del DF).

³¹⁰ Elaboración propia.

afecta el crecimiento y desarrollo, en especial, cognitivo de los niños, afectando también a las mujeres embarazadas y el desempeño y productividad laboral de los adultos.

En tercer lugar, la entrega de alimentos es una estrategia que puede contribuir a disminuir en cierta medida las carencias de alimentos de las familias. Los programas de entrega de raciones alimentarias del gobierno de la Ciudad de México son los siguientes: Comedores públicos, Comedores comunitarios, Comedores populares y Desayunos escolares.

Es importante señalar que el reparto de alimentos no es una estrategia sostenible y debiera ser planteada como una estrategia transitoria en el marco de iniciativas más amplias. En este sentido, es necesario impulsar programas para la creación de fuentes de empleo de calidad (con retribuciones suficientes, prestaciones sociales y contratos de largo plazo, prestaciones). De manera similar a la entrega de paquetes de alimentos, los comedores son una medida pertinente para enfrentar las necesidades más urgentes de alimentación de los sectores más vulnerables. Sin embargo, no dan una respuesta estructural a los problemas de inseguridad alimentaria de esta población por lo que no resultan sostenibles a mediano y largo plazo. Es un apoyo asistencial que no motiva la búsqueda de soluciones, al contrario, genera dependencia del recurso público. Aunque es una necesidad que persiste por no resolver el problema desde la raíz. Por otra parte, cuando se llevan a cabo estas iniciativas es fundamental que las raciones estén compuestas por alimentos suficientes, saludables y balanceados.

“Si bien los comedores son una acción de política que ofrece una solución inmediata a la necesidad de acceso a la alimentación de la población beneficiaria, queda el reto pendiente en términos de política de desarrollo social respecto a la temporalidad que tendría que tener este tipo de apoyos. El énfasis debe ser en instrumentar intervenciones que logren atacar el problema desde la raíz y de manera efectiva. Un programa como el de comedores debería operar en una lógica sólo de tipo coyuntural, mientras que las condiciones estructurales se modifican favorablemente.”³¹¹

Los Comedores públicos, comunitarios o populares comparten objetivos generales y específicos semejantes en cuanto a que contribuyen a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente, equilibrada y de calidad, brindando raciones de comida caliente en cantidades suficientes y balanceadas nutricionalmente a personas que vivan o transiten por unidades territoriales (UT's) de índice de desarrollo social (IDS) medio, bajo o muy bajo. Consolidan una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos

³¹¹ Hernández, Ochoa, Yaschine. 2015.

saludable a bajo costo. Así como la operación de comedores a los grupos o comités solidarios que así lo gestionen. Entre sus objetivos específicos se encuentran: ampliar las alternativas alimentarias de la población que habita en las UT's de media, alta y muy alta marginación; contribuir de forma importante en la corrección de la nutrición deficiente; y garantizar el derecho universal a la alimentación ampliando las opciones de oferta de alimentos a bajo costo.

En el caso del programa de Comedores Populares, para el acondicionamiento y equipamiento del comedor se otorga un monto único de \$115,000 y \$130,000, respectivamente. Este apoyo puede gestionarse por los comités o grupos solidarios que deben estar constituidos por personas de la comunidad (generalmente 5). También se otorgan en especie insumos alimentarios y materiales auxiliares por un monto de \$17,000 al mes. La población objetivo de estos programas son las personas que viven o transitan por UT's de IDS medio, bajo o muy bajo. Únicamente la modalidad de comedores populares se dirige a personas con Inseguridad Alimentaria con desnutrición o riesgo de padecerla. El presupuesto otorgado para este programa es muy inferior al que se le otorga a los comedores públicos y comunitarios: \$5, 300,000 para los comedores populares mientras que para los comedores públicos se otorga \$78,806,693 y para los comedores comunitarios \$117,000,000.00.

Aunque estos programas están alineados con los principios de la política de desarrollo social que deben tener como característica la universalidad, el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable sería conveniente focalizar de manera más adecuada los esfuerzos de los programas alimentarios para que efectivamente lleguen a toda la población en pobreza extrema alimentaria y con desnutrición.

Finalmente, el objetivo del programa Desayunos Escolares es contribuir a que las y los 906,961 niñas y niños inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social: medio, bajo y muy bajo mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias y asesorías técnicas alimentarias. El presupuesto de este programa asciende a \$689, 708,997 que se utilizan para ofrecer 87,478,410 raciones alimentarias al año a 686,661 niños y niñas inscritas en escuelas públicas de la Ciudad de México, lo que representa una cobertura de 75.7% de la población objetivo. Se otorga una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar (aprox. 200 días al año). Además, se busca promover cambios en las prácticas alimentarias de la población mediante el consumo de alimentos saludables y el otorgamiento de orientación alimentaria y nutricional, así como contribuir a mejorar el rendimiento escolar de las niñas y los niños que acuden a las escuelas oficiales de la Ciudad de México.

Las raciones alimentarias proporcionadas por los desayunos escolares son considerados un complemento a la alimentación que provee un máximo del 25% del requerimiento de energía al día, de acuerdo a la etapa de crecimiento. Deben cumplir

criterios de calidad nutricia basados en las características de una dieta correcta y de acuerdo a las recomendaciones de energía y nutrientes para la población mexicana.

Si bien uno de los problemas nutricionales a los que está enfocado el programa de desayunos escolares es la prevención de la desnutrición (por los alimentos que aporta: leche, cereal y fruta), en la etapa escolar los problemas nutricionales tienen que ver más con la obesidad y sus comorbilidades y con anemia por deficiencia de hierro. Se ha reportado que el 18% de los beneficiarios de este programa tienen sobrepeso u obesidad. Por lo tanto, se debe mejorar la focalización e implementar medidas de prevención, disminuyendo el contenido de alimentos ricos en grasas y azúcares en los programas de distribución de alimentos. Si la deficiencia más prevalente en este grupo de edad es la deficiencia de hierro sería importante aumentar las fuentes de hierro, así como las de vitamina C para mejorar su absorción. Por lo que es importante favorecer la entrega de alimentos frescos: frutas y verduras de la estación.

Es importante que los programas de desayunos escolares sean sujetos a una evaluación en cuanto a los alimentos que aporta y también a su focalización ya que son proporcionados a los niños que asisten a preescolar y escolar ubicadas en las unidades con IDS medio, bajo y muy bajo y tal vez podría haber un ahorro monetario si se focaliza únicamente a las zonas de bajo y muy bajo IDS y estos recursos podrían utilizarse para mejorar la calidad de los alimentos.

Una parte del objetivo principal de este programa es dar asesorías técnicas alimentarias, sin embargo, queda por conocer en qué consisten estas asesorías, así como a quién se le dan y cómo es el tipo de educación en materia de alimentación que se está dando en las escuelas primarias que participan en el programa de desayunos escolares. Ya que la educación alimentaria es parte esencial en la construcción de hábitos alimentarios saludables.

b.3) Retos de la política alimentaria

Sería oportuno que en el área de la alimentación el gobierno de la Ciudad de México replanteara sus objetivos en los siguientes términos: “mejorar el acceso a alimentos inocuos y nutritivos de la población en condiciones de inseguridad alimentaria en la Ciudad de México”. Con base en esto podrían definirse con mayor precisión un conjunto de programas de intervención con estrategias y grupos específicos de atención.

En el caso de la entrega de paquetes y raciones alimentarias sería oportuno revisar los criterios de abastecimiento de los alimentos pues privilegiando la compra de pequeños productores locales en las áreas rurales de la Ciudad de México y territorios cercanos pueden generarse sinergias importantes para mejorar la calidad de los productos y disminuir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Uno de los principales problemas detectados en la encuesta realizada es que la población con mayores carencias no conoce o no participa de los beneficios de los programas de ayuda alimentaria disponibles, según la encuesta se informa que el 82% de la población encuestada no se beneficia de ningún programa alimentario. En este aspecto

es importante determinar si la población conoce los programas, pero por alguna razón no puede beneficiarse de ellos o si no conoce los programas de ayuda alimentaria existentes. Ya que de esta definición se podrían tomar las acciones pertinentes. Si la causa es no conocerlos, sería importante una mayor difusión en las zonas de mayor prevalencia de pobreza. Podría ser a través de carteles en escuelas, tiendas, centros de salud, transporte público, radio, televisión, etc. Pero, por otro lado, si por alguna razón los conocen pero no pueden beneficiarse de ellos, es primordial conocer las razones para tomar las decisiones necesarias para ponerlos a la disposición de quienes más los necesitan.

Por otra parte, del 17% (177 hogares) de los hogares que afirmaron ser beneficiarios de algún programa de ayuda alimentaria, casi el 4% se beneficia del programa Aliméntate, el 1.13% de la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años y otro 1.13% de despensas. Únicamente el 0.56% asiste a los comedores comunitarios o públicos, por lo que es importante determinar las razones: si es la ubicación geográfica, calidad del servicio y de los alimentos, insuficiencia u otra razón.

Es de hacer notar que el 82.3% del presupuesto en programas para ayuda alimentaria está asignado a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años. Mientras que el 8.9% a los desayunos escolares, el 2.5% a los comedores comunitarios y públicos, 0.8% al programa Aliméntate (con la entrega de paquetes alimentarios), el 0.5% a Bebé seguro. De acuerdo con los datos del INEGI la pirámide poblacional en México estaba integrada de la siguiente manera: Menores de 5 años: 27%; de 15 a 64 años el 65%; y los mayores de 64 años un 7.2% de la población mexicana. Suponiendo que la muestra obtenida presenta las mismas características demográficas, podría suponerse que el presupuesto de los programas de ayuda alimentaria estaría quedándose corto para los otros grupos etarios.

b) Carencia de Espacios y Servicios Básicos para la Vivienda

La carencia de vivienda es una de las dimensiones de la pobreza más complejas por las diversas circunstancias en las que habita la población en pobreza. El riesgo mayor es no tener casa y vivir en la calle o en zonas sin viviendas, solares abandonados o espacios semi rurales. Pero también se puede tener techo y vivir en pobreza extrema, por falta de servicios, por hacinamiento, por no tener de piso más que la tierra donde se hicieron las habitaciones, incluidos materiales de los muros y techos. La habitación se puede improvisar, pero para ser adecuada debe cubrir la condición adecuada para una vivienda salubre, libre de riesgos contra el ambiente y con los servicios necesarios en funcionamiento, para ello se requiere que el ingreso base destine una proporción al tema de vivienda, para renta, mantenimiento o mejora de la habitación familiar. Un tema central es considerar la vivienda como un tema de familia, no individual, en el concurren las condiciones de vida de niños, jóvenes, adultos y tercera edad.

Un factor de riesgo determinante para que las personas en situación de pobreza terminen viviendo en la calle o en vivienda deficiente es la presencia de múltiples condiciones de vulnerabilidad que conducirían a ello, por lo que es necesario que las

políticas públicas focalicen esfuerzos en grupos sociales que presentan más de una carencia social. Al respecto, “el Gobierno de la CMDX afirma en diferentes comunicados de prensa que se está invirtiendo en programas sociales y apoyos a los sectores más desfavorecidos con una estrategia que les permitiría alcanzar hasta 7 millones de derechohabientes de los programas sociales a finales de 2015”.³¹²

En las reflexiones del PNUD, se plantea que las políticas públicas de salud, educación y empleo tendrían que jugar un rol muy importante en la lucha contra de la pobreza.³¹³ Por lo que se considera importante trabajar de manera coordinada, en estrategias que mejoren los niveles de accesibilidad a los sistemas de salud, vivienda, educación y empleo para que efectivamente se logre una incidencia positiva en las condiciones de la población que se encuentra en situación vulnerable.

Es importante señalar que la habitabilidad de una vivienda no sólo se refiere a la calidad de los materiales de su construcción, la superficie útil o a la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento sino también a la proximidad o la lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), a los equipamientos educativos, de salud y recreativos, y la disponibilidad y calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia.³¹⁴ De ahí que el derecho a la vivienda aparezca cada vez más como el derecho a la ciudad y que la política habitacional tenga como tarea la de hacer ciudad, es decir, viviendas en ciudades donde la gente pueda vivir, trabajar, estudiar y divertirse en un mismo espacio.

El tema de la vivienda representa un área de oportunidad para incidir no solo en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad sino también para avanzar en la lucha contra la pobreza, en donde los programas sociales son fundamentales, ya que constituyen una alternativa para un segmento de la población en condición de rezago.

c.1) Caracterización y diagnóstico de la vivienda en los hogares más pobres de la Ciudad de México

Los datos ofrecidos por el estudio “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México, Módulo I. Alimentación y Vivienda” permite tener una visión muy clara de la precariedad en las viviendas con las que vive la población en esta situación. En el estudio realizado a 1,024 hogares ubicados en áreas geográficas con mayor prevalencia de carencias sociales en la Ciudad de México, se detectó que el 63% de los encuestados dijeron ser propietarios de la vivienda que habitan, lo cual no significa certeza jurídica. Lo anterior es de gran relevancia ya que la asignación de recursos de todos los programas sociales de vivienda está ligada a la tenencia legal del inmueble.

³¹² Nota periodística “Programas sociales frenan avance de pobreza en DF”, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/10/01/984480>

³¹³Ibid.

³¹⁴René Coulomb, 2009.

De los hogares entrevistados, 58.8% tiene alguna carencia en términos de calidad y espacio en la vivienda, siendo Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta las que más hogares con carencias reportan. Los resultados mostraron que los hogares del medio rural tienen una incidencia 8.1 puntos porcentuales mayor a los del ámbito urbano, lo que significa un alto número de hogares con pobreza en la dimensión de la vivienda dentro del Suelo de Conservación de la Ciudad de México.

En cuanto a la carencia por calidad de los materiales en la construcción de la vivienda, 29% tiene piso de tierra, 37% techos de lámina, y solo 3.4% tienen materiales precarios en las paredes, pudiendo ser estos de los de madera o lámina.

Con relación a los espacios en la vivienda, 26.5% tiene problemas de hacinamiento ya que 63% de las viviendas tienen uno y dos cuartos en donde viven en promedio 4.7 integrantes, de los cuales 3 son mayores de 18 años. Los encuestados reportaron que por cada vivienda hay por lo menos dos familias. En términos de sanidad esta situación se agrava ya que 46.6% de los hogares solo cuenta con un baño.

Las principales carencias en términos de acceso a los servicios básicos en la vivienda están relacionadas con el tipo de drenaje ya que 56.8% tiene fosa séptica. Con relación al suministro de agua, 51.6% de los hogares lo recibe por pipa una vez a la semana dado que no hay red de agua potable en la zona. En términos de acceso a electricidad, 64% lo hace conectándose a los postes del servicio público.

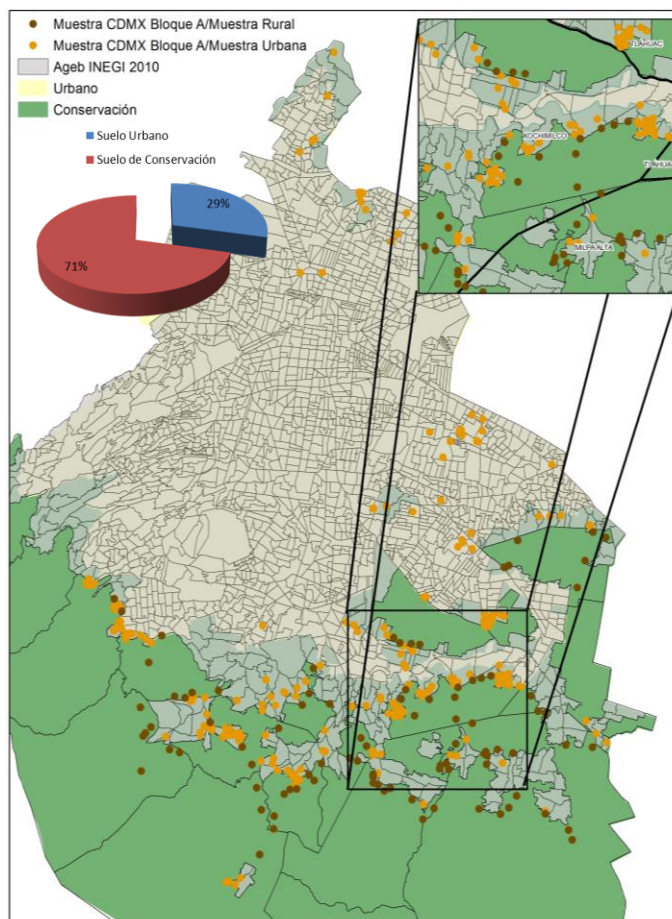
Un aspecto fundamental que señalar es que sólo 17% de los encuestados declaró contar con algún programa social, de los cuales ninguno era para mejoramiento de vivienda. Posiblemente, la razón de esta situación se deba a que los hogares más pobres no corresponden con la población objetivo real que atienden los programas que se implementan ya que como veremos en el siguiente apartado algunos están dirigidos a población asalariada, otros están en función de un nivel de ingresos y otros carecen de una buena focalización de población prioritaria, lo que evidencia problemas de equidad en la distribución actual de recursos dado que los grupos más pobres carecen de interlocución o peso en la decisión de la asignación de los mismos.

De acuerdo con la muestra obtenida del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”, identificamos que 71%, de los hogares en condición de pobreza extrema se localizan dentro del límite de Suelo de Conservación de la Ciudad de México (ver mapa 1), situación que coloca a las familias asentadas dentro del marco de la irregularidad,³¹⁵ por lo que no puedan ser susceptibles de tener acceso a los programas sociales para mejoramiento de vivienda que ofrece el gobierno de la ciudad.

³¹⁵Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003 y Programa General de Ordenamiento Ecológico 2000.

En este sentido, desde el ámbito internacional se ha señalado que, aunque es larga la lista de las necesidades básicas propias de los asentamientos precarios hay una de ellas, la relativa al suelo, que afecta la posibilidad de satisfacer todas las demás.³¹⁶

Mapa 1. Localización de los hogares más pobres en la CDMX, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2010, PGDU-DF., 2003 y Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México.

El tema no es nuevo, pero adquiere una relevancia especial en vista de varios factores, entre ellos la creciente demanda social por restringir la expansión urbana con argumentos ambientales. Como vemos, la cuestión incluso puede plantearse como un dilema entre derechos: el derecho a la vivienda versus el derecho al medio ambiente. Sin embargo, no lo es, se trata de una reflexión que se tiene que anotar en la agenda

³¹⁶Declaración del Milenio, en el capítulo “Desarrollo y Erradicación de la Pobreza”, miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

gubernamental y que requiere un nuevo modelo de gestión que tenga como premisa una visión que integre orgánicamente lo económico y lo social y una instrumentación que defina el acceso al suelo como forma del mejoramiento del hábitat precario con respaldo legal y financiero articulado entre gobiernos y actores locales³¹⁷.

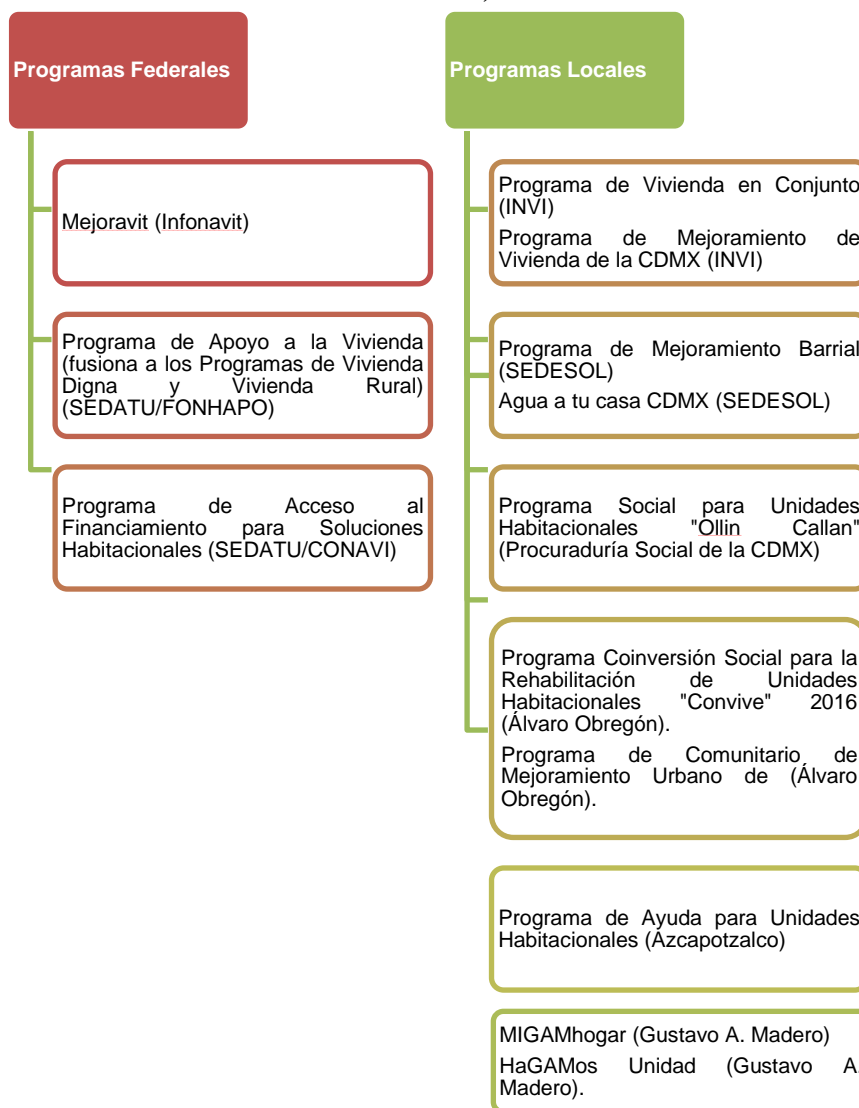
El llamado a atender esta situación no significa regularizar lo existente para dar créditos de mejoramiento. Se trata de establecer un programa que en el corto plazo permita identificar quiénes podrán ser susceptibles de regularizar su propiedad, alineados con los programas y normas vigentes y, qué hogares tendrían que ser trasladados a otras áreas de la ciudad que les provea de mejores condiciones de habitabilidad y los acerque más a lo que se considera una vivienda digna.

c.2) Programas de vivienda del Gobierno de la Ciudad de México

Como se puede observar en el cuadro 1, son once los programas de mejoramiento que convergen en la Ciudad de México, de los cuales tres son de orden federal y diez operan dentro del marco de la política social del Gobierno de la Ciudad de México.

³¹⁷ FIU-HABITAT III: Los asentamientos informales (precarios), Antonio Azuela y Gina Rey, 1 de octubre 2016.

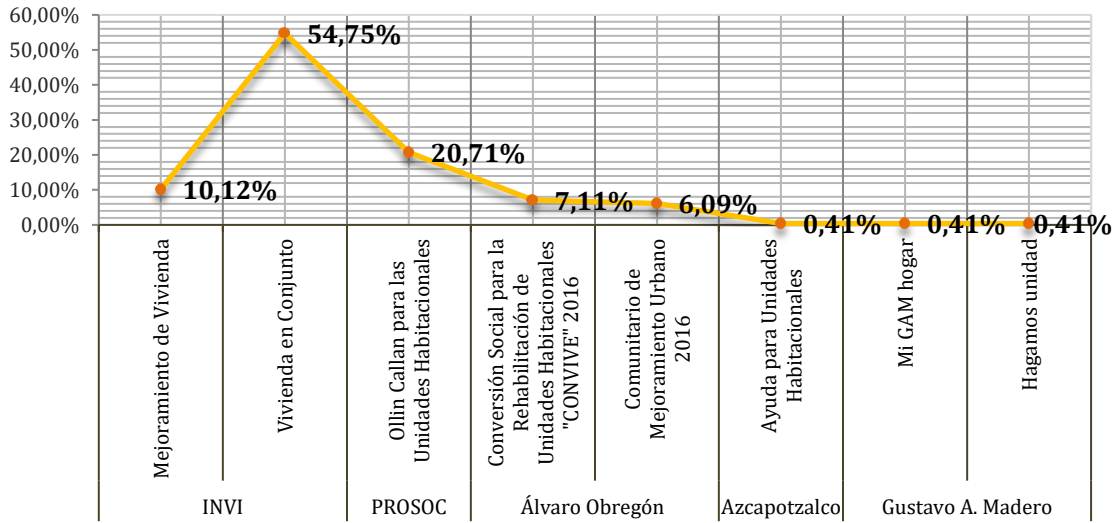
Gráfica 3. 14. Programas para Mejoramiento de Vivienda convergentes y vigentes en la CDMX, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Oficial del Gobierno de la CDMX, Tomo I, II y III, 29 de enero de 2016.

En lo que respecta a la distribución del presupuesto que el gobierno de la Ciudad de México destina a estos programas, para 2016, el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento del INVI captaron 65% de los recursos totales de los programas de vivienda (solo el 10% fue para el Programa de Mejoramiento). Por su parte, la Procuraduría Social de la CDMX, que sólo tiene el programa "Ollin Callan" para las unidades habitacionales captó 21% del presupuesto. Por último, de forma más reducida, los cinco programas de mejoramiento de vivienda en las delegaciones captan 14% del presupuesto total.

Gráfica 3. 16. Distribución del presupuesto para Programas de Vivienda en la CDMX, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Oficial del Gobierno de la CDMX, Tomo I, II y III, 29 de enero de 2016.

La Ciudad de México se ha visto favorecida por una política social que ha destinado importantes recursos para el mejoramiento de vivienda. Datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) indican que entre 2010 y 2014 se otorgaron 333,807 créditos para mejoramiento de vivienda, de los cuales 34.6% fueron destinados para la población demandante con ingresos por debajo de los 6 salarios mínimos. Como se muestra en la gráfica 3.9, el Instituto de Vivienda fue quien más financiamientos otorgó en ese periodo y en este rango de ingresos.

Gráfica 3. 18. Créditos de mejoramiento de vivienda para población con menos de 6 salarios mínimos, CDMX, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAVI, SNIIV-Consulta interactiva de datos, octubre 2016.

Los programas de vivienda más importantes son el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento, ambos del INVI. El Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) es considerado como el principal programa que opera en la Ciudad de México en cuestión de acciones de mejoramiento del parque habitacional, a pesar de que no es el más importante en cuestión de presupuesto. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional de la población residente en la Ciudad de México, principalmente, la de bajos recursos económicos cuenta con ocho modalidades de crédito³¹⁸ y dieciocho líneas de financiamiento. Es fundamentalmente un apoyo financiero a los procesos de auto administración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza. Se plantea que sus acciones estén acordes con la política social y de sustentabilidad; además está encargado de la búsqueda de una mayor y cada vez más eficaz articulación con otros programas sociales tanto del ámbito local, estatal y federal para atender las necesidades de las familias, la vivienda, el barrio y la Ciudad.

Para el ejercicio 2016 se autorizó un presupuesto de 49.8 millones de pesos, destinados a otorgar 15,289 créditos para mejoramiento de vivienda de población residente en la Ciudad de México, principalmente la de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo) que sea mayor de edad, no cuente con más de una propiedad, tenga un ingreso de hasta 5 veces el salario mínimo (VSMD), (característica que se refiere al solicitante individual) y el ingreso familiar no rebase las 8 VSMD (cuando sólo existe un ingreso éste se considerará familiar), tenga una edad máxima de 64 años (en caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario).

El INVI para el año 2016 estima una necesidad de vivienda del orden de 80,495 acciones en la Ciudad, demanda potencial determinada por el número de hogares (se estima que son del orden de 23,675, considerando 3.4 hab/viv. según el INEGI, 2015) que no cuentan con una vivienda propia. La necesidad general se divide en: viviendas nuevas por una cantidad de 23,929 y 56,566 para mejoramiento; casi la mitad (39,547) del total de acciones, de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa (ROP) se destinarán para el sector de la población que percibe menos de 8 salarios mínimos. Por su parte, el PMV pretende entregar 15,289 créditos para mejoramiento de vivienda de los cuales 2,266 corresponden a ayudas de beneficio social para la sustentabilidad a fondo perdido.³¹⁹

³¹⁸Mejoramiento de vivienda, mantenimiento general, vivienda nueva progresiva, obra externa, vivienda productiva, condominio familiar, ampliación de vivienda para arrendamiento en lote familiar y vivienda catalogada patrimonial.

³¹⁹ Reglas Operativas del Programa de Mejoramiento de Vivienda, 2016.

Por su parte, el Programa de Vivienda en Conjunto (PVC) operado por el INVI, es el programa de la Ciudad de México con el mayor recurso financiero asignado, debido a su objetivo de “otorgar financiamiento para proyectos de vivienda, con cero intereses, otorgando ayudas de beneficio social a la población residente en el Distrito Federal, prioritariamente a la de bajos recursos económicos, en condición de vulnerabilidad... o que habitan en sitios de alto riesgo, así como a población asentada en campamentos o en inmuebles con valor patrimonial...”.

De esta manera busca la promoción de proyectos de vivienda en conjunto, que contribuye a disminuir el rezago habitacional, detener los asentamientos irregulares y los problemas de hacinamiento. Estableciendo ocho modalidades: vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados, adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados, vivienda progresiva, adquisición de vivienda, arrendamiento con opción a compra y condominio familiar.

Su presupuesto autorizado para el año 2016 es de 1,283.3 millones de pesos, de los cuales 269.6 millones son para otorgar 3,900 créditos en el PVC y 3,047 ayudas de beneficio social de \$69,000 promedio cada una, a las familias beneficiadas; y 1,900 ayudas de renta a familias que habitan en situación de riesgo. Los criterios utilizados para definir a su población objetivo y requisitos de acceso son similares a los establecidos en las ROP del PMV. El sector de prioridad para tener acceso a crédito es: Madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, indígenas, personas con capacidades diferentes y habitantes de vivienda en alto riesgo.

De esta manera se refleja que el sector que habita en asentamientos humanos irregulares por ubicarse en suelo de conservación no es prioritario o bien no queda suficientemente claro en sus ROP. Los mecanismos de evaluación considerados como cualitativos establecen indicadores de eficacia en el uso de los recursos; sin embargo, no se mencionan indicadores de satisfacción, mucho menos se logra identificar territorialmente los lugares en donde el PVC ha contribuido a disminuir el crecimiento de los asentamientos irregulares, campamentos e índices de hacinamiento.³²⁰

Existen otros programas operados por distintas secretarías de la ciudad de México y por las delegaciones, entre ellos: el Programa *Mejoramiento Barrial y Comunitario 2016*, operado por la Secretaría de Desarrollo Social; el Programa *Agua a tu Casa CDMX*, también operado por la Secretaría de Desarrollo Social; el Programa *Social para Unidades Habitacionales “Ollin Callan”*, operado por la Procuraduría Social de la CDMX. A nivel delegacional opera el Programa *Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales “Convive” 2016* en la delegación Álvaro Obregón; el Programa *Comunitario Mejoramiento Urbano* de la delegación Álvaro Obregón, el Programa *de Ayuda para Unidades Habitacionales* de la delegación

³²⁰ Reglas Operativas del Programa de Vivienda en Conjunto, 2016.

Azcapotzalco; el Programa *HaGAMos Unidad* de la Delegación Gustavo A. Madero; y el programa *MiGAMhogar* de la Delegación Gustavo A. Madero.

Sin embargo, el programa de vivienda más importante es el PMV por ser el principal Programa que instrumenta la política de mejoramiento de la vivienda dirigida principalmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Sobre este programa se analizan a continuación los siguientes elementos: 1) incidencia de acuerdo con el cumplimiento de sus objetivos; 2) focalización de la población objetivo; 3) mecanismos empleados para la atención de la población más vulnerable; y 4) principales limitantes para alcanzar los objetivos.

1) Incidencia de acuerdo con el cumplimiento de sus objetivos

Los serios problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional que considera atender en su objetivo el PMV,³²¹ se han derivado de los procesos de autoproducción de una buena porción de la vivienda existente en la Ciudad. De esta manera el PMV para cumplir con su objetivo, reconoce una necesidad general del orden de 80,495 acciones, de las cuales pretende atender 15,289. En términos cuantitativos, el programa ha incrementado el número de apoyos. De acuerdo con datos de propio INVI, en el 2013 se realizaron 11,106 acciones totales beneficiando a una población de 44,421 capitalinos. En 2015 se incrementó el total de acciones hasta alcanzar las 12,454, situación que tuvo un efecto positivo al incrementar el volumen de población beneficiada en tres años de 49,816 habitantes.

En términos generales, las acciones que no están consideradas en las metas del PMV en parte son atendidas por los programas Federales. Todas las acciones de los programas como son el Mejoravit, Apoyo a la Vivienda y el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, atienden a la diversidad de sectores, cuyas diferencias están determinadas por su afiliación, su condición laboral, su nivel de ingreso, su vulnerabilidad y localización en la Ciudad. Todos los programas cumplen sus objetivos en gran medida y por lo tanto reducen las carencias de vivienda sin que esto signifique que la demanda acumulada por la formación de nuevos hogares siga un ritmo sostenido de aproximadamente 50 mil al año, según estimó José Antonio Revah Lacouture ex director del INVI.

En el caso del INVI, es importante además señalar que su objetivo se centra en atender la necesidad de vivienda de la población residente en la CMDX, principalmente la de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo). Su finalidad es contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda. Sin embargo, no es prioritaria la población en situación de pobreza extrema, lo que en el ejercicio real se ha traducido en poca incidencia en hogares con esta condición y por lo tanto en casi nula participación en la atención que con los programas sociales se está haciendo frente a la pobreza extrema en la ciudad.

³²¹ (PMV) Programa de Mejoramiento de Vivienda, 2016. G Cd Mx

Vale la pena destacar el papel del PMV no sólo por los beneficios destinados para el mejoramiento de la vivienda existente en la CDMX sino también porque ha aumentado la producción de vivienda nueva principalmente distribuida en la parte central de la Ciudad basado en un arduo trabajo con las organizaciones sociales. De esta forma, paralelamente contribuye a la seguridad jurídica de la vivienda, desde el punto de vista del otorgamiento de créditos blandos y al respaldar el financiamiento con garantías quirografarias que no pone en riesgo el patrimonio de las familias.

En términos generales, mediante el cumplimiento de los objetivos que particularizan a cada uno de los programas, la problemática de vivienda de los diversos sectores de la población de la Ciudad de México ha encontrado respuesta limitada a su demanda por la limitación de recursos. Los resultados cuantitativos mostrados en las diversas evaluaciones del PMV reflejan que tanto el número de apoyos como los recursos financieros han aumentado para la población objetivo en cada ejercicio, no obstante, la necesidad de la población potencial es mucho mayor. La dimensión social de los programas se ha desatendido por la dimensión de las necesidades, por la falta de relación con la comunidad, carencia de mecanismos de articulación y complementariedad con otros programas fundamentales para alcanzar el objetivo establecido en la política social de la ciudad y sus programas específicos de vivienda. La ausencia de mecanismos que centren su atención en la evaluación de los resultados cualitativos de estos programas hace poco posible hablar de una mejora o abatimiento de los niveles de pobreza y atención de los sectores más vulnerables.

2) Focalización de la población objetivo

Los beneficios de los programas no siempre llegan a los hogares más pobres, ocasionado por la carencia de mecanismos técnicos y sociales para focalizar la población objetivo. Esta situación ha generado que las autorizaciones de los créditos dependan en gran medida de la aplicación de criterios financieros que se limitan por niveles de ingreso en tanto que la población con la necesidad es mayor que cuando se aplican las tasas de interés y garantías necesarias que no necesariamente son coincidentes pero, sobre todo, del esfuerzo y capacidad de gestión que las familias y grupos organizados han tenido que desarrollar con el fin de mejorar sus condiciones de habitabilidad.

Hoy día existe un sinnúmero de herramientas tecnológicas que se han incorporado al proceso de focalización de la población de mayor vulnerabilidad. La dimensión socio-territorial ha sido desarrollada principalmente por el INEGI, CONEVAL, en su momento el CONAPO y algunas dependencias federales como SEDESOL y SEDATU con apoyo de instituciones académicas y de investigación. Su importante labor ha dado como resultado una serie de estudios, cartografía e indicadores, que son utilizados por los organismos encargados de instrumentar la política social en el país, en parte para identificar a la población en vulnerabilidad. En la mayoría de las reglas de los programas de vivienda, se hace explícita la utilidad de la información socio-territorial para definir y delimitar las áreas prioritarias de intervención del programa y esto representa una

oportunidad para que el SINTEV³²² evolucione a un sistema que evalúe e identifique con alta precisión el emplazamiento de la población y hogares más pobres y vulnerables.

Los principales productos e indicadores que sirven de criterio socio-territorial son: índices de pobreza y rezago social del CONEVAL, las ZAP urbanas y rurales de SEDESOL e integradas en su Sistema de Información Social Georreferenciada; además de los Perímetros de Contención Urbana de SEDATU-CONAVI, puesto a disposición en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda SNIIV2.0, entre otros. Estos productos han sido de gran utilidad para los programas principalmente Federales, ya que han permitido realizar una delimitación territorial para la distribución de sus recursos. Sin embargo, a nivel de la Ciudad de México, el uso de dicha información no ha sido suficiente para que operativamente el PMV identifique con toda precisión su población objetivo y, sobre todo, de aquella que más padece la carencia en situación de pobreza extrema. El PMV ha logrado atender de manera parcial la demanda de este sector. En este sentido, la atención a la demanda ha priorizado aquellos hogares que estén dentro del rango de ingreso y que cumplan con los requisitos establecidos en sus ROP, sin que su emplazamiento dentro de la ciudad sea considerado como un criterio para identificar particularidades de atención.

Aun cuando se cuenta con información cartográfica y socioeconómica de mayor exactitud y confiabilidad, se identifica la ausencia explícita de criterios de no aplicabilidad.

Por ejemplo: en las ROP del PMV en ninguna parte se menciona que no se ejercerán acciones en aquellas viviendas que se encuentren dentro de asentamientos humanos irregulares (por ubicación dentro de suelo de conservación o por no acreditar la propiedad o posesión), que no cuenten con el uso de suelo habitacional, ni mucho menos que la determinación de los créditos deberá considerar lo establecido en los instrumentos urbanos vigentes, que determinan los usos de suelo, los destinos y reservas. Por lo tanto, se identifican avances significativos en el manejo de información socio-territorial, sin embargo, son esfuerzos que no representan del todo un sistema para el registro de la demanda, el cual deberá facilitar la identificación de sus poblaciones objetivo, caracterizar sus demandas y poder evaluar los niveles de atención con ayuda de sus beneficiarios desde un punto de vista cualitativo.

3) Mecanismos empleados para la atención de la población más vulnerable

En términos generales, todos los programas aquí analizados pretenden atender prioritariamente a personas de bajos ingresos, situación que los hace coincidentes, pero con diferencias en la aplicación de criterios para definir a este sector. Paralelamente, ofertan beneficios sociales diferenciales que pueden ser complementarios. Sin embargo, la debilidad de los mecanismos de coordinación interinstitucional ha limitado que en la CDMX se atienda de manera integral la demanda de la población más desprotegida.

³²² Centro de Servicios de Información del INVI, Sistema Integral de Programas de Vivienda (SINTEV).

En este sentido, el combate a la pobreza en la Ciudad de México ha sido principalmente a través de los programas de Vivienda en Conjunto y el PMV siendo este último el que representa uno de los mayores avances en la política habitacional local por su impacto social en la mejora del parque habitacional y la cuantía de recursos empleados. Es, además, el mayor esfuerzo que en el país realiza un gobierno para frenar el deterioro del inventario habitacional. Su mayor fortaleza radica en su institucionalización que lo ha posicionado como el programa de mayor cobertura en la Ciudad operado por el INVI, institución que ha logrado incrementar de manera significativa los recursos y el número de créditos otorgados, pasando de 11,106 a 12,454 acciones realizadas en el 2013 y 2015 respectivamente.

En sus ROP, se establecen las bases de la relación del INVI con los solicitantes de vivienda y acreditados, así como las políticas y lineamientos para el otorgamiento de créditos. El esquema general de financiamiento articula desde su origen, el crédito y las ayudas de beneficio social. Para este fin realiza estudios socioeconómicos de la población solicitante que pertenece a este grupo prioritario de atención y que serán sujetos de acceso a los apoyos de beneficio social.

En materia de política social la mayoría de los programas de vivienda, priorizan la atención a grupos históricamente desatendidos, tales como: adultos mayores, mujeres jefas de hogar, familias indígenas y familias que viven en condiciones de riesgo. En la parte financiera procuran dar prioridad a solicitantes que garanticen su aportación, adecúan condiciones de recuperación a la capacidad de pago incorporan mecanismos internos de control y evaluación operacional. La cuestión técnica se centra en la celebración de convenios con instituciones de investigación para la asesoría destinada a todos los actores involucrados en la producción social de vivienda y vincularla a los programas de desarrollo urbano.

La continuidad del PMV es fundamental, es un modelo viable y efectivo de autoproducción de vivienda para alcanzar la habitabilidad deseada. Es un programa significativo en la ciudad con resultados tangibles para las familias a través del sistema de microcrédito con esquemas accesibles de pago y garantiza la asesoría técnica.

Sin embargo, hay necesidad de cambios en la política: cambiar el acento de la cantidad a la calidad dando prioridad a un ejercicio de planeación que integre las metas cuantitativas a fin de enriquecer los efectos e impactos sociales que el PMV ya presenta; garantizar la calidad de los insumos y productos en la mejora de vivienda y desarrollar procedimientos y mecanismos que den certeza a la institución sobre la autorización, aplicación y comprobación de recursos.

4) Principales limitantes para alcanzar los objetivos

Los programas carecen de los medios y recursos suficientes para atender la demanda total de vivienda tanto nacional como en la CDMX, se tienen dificultades ante la diversidad en las estimaciones de las necesidades de vivienda por limitantes técnicas, metodológicas y operativas. Los montos de financiamiento para personas y/o hogares ubicados por debajo de la línea de bienestar, en pobreza extrema y situación de vulnerabilidad resuelven

parcialmente la necesidad de contar con una vivienda habitable sobre todo por los elevados costos de construcción e inestabilidad laboral.

En materia de la coordinación se identifica una débil alineación de acciones entre los programas federales de vivienda, suelo y reservas con los programas y/o instituciones locales encargadas de la regularización de la propiedad y tenencia de la tierra, situación que limita el otorgamiento de apoyos principalmente para mejoramiento de vivienda. De manera similar, la coordinación de esfuerzos con los programas sociales es débil para localizar y atender a núcleos familiares vulnerables especialmente en hogares que entre sus miembros manifiesten alguna discapacidad, enfermedad crónica-degenerativa y/o adultos mayores.

Además, existe un amplio número de asentamientos humanos que son considerados como “irregulares” por situación jurídica o por estar localizados en suelo de conservación y muchos inmuebles se encuentran intestados o con problemas para obtener un título de propiedad. Esta situación los deja fuera y sin la posibilidad de convertirse en beneficiarios del PMV e incluso de solucionar la situación legal de su propiedad debido a su falta de recursos para pagar los trámites de regularización.

c.3) Retos para la política de Vivienda

Los objetivos y reglas de operación de los programas que tiene la Ciudad de México para mejoramiento de vivienda no definen explícitamente ni identifican dentro de su población objetivo al sector que está en pobreza extrema como un segmento fundamental para dirigir parte de su presupuesto. Existen esfuerzos aislados por parte de los operadores Federales y del Gobierno de la Ciudad para identificar a la población en situación de pobreza. Sin embargo, los criterios territoriales se mantienen en niveles generales que limitan a este sector acceder a paquetes integrales. Es necesaria la existencia de un sistema integral (intersecretarial) de información socio-territorial, que permita la ubicación, localización puntual y caracterización de los hogares más pobres en la ciudad.

En términos presupuestales, los recursos dirigidos al PMV del INVI son muy limitados con relación a la magnitud de la demanda (10% del total de recursos asignados para programas de vivienda en la Ciudad de México) en comparación con los que recibe el programa “Ollin Callan” (21%) y que no necesariamente atiende a población en extrema pobreza pues es un programa con objetivos muy acotados al mantenimiento de Unidades Habitacionales con problemas de mantenimiento y servicios básicos. El PVC, aun cuando es el programa con mayores recursos, ha dejado de lado a aquellos hogares en situación de pobreza que por lo general habitan en asentamientos irregulares y ha priorizado a aquellas formas de organización social demandantes de vivienda.

La política social de la Ciudad de México en materia vivienda no considera algún programa de asignación de suelo intraurbano para población de bajos recursos, que mediante procesos de autoproducción pudieran dar respuesta a la necesidad de vivienda. Es importante señalar que, en el ámbito internacional, este tipo de soluciones han mostrado que pueden ser muy efectivas en el frente contra la pobreza. No existen

programas alternativos de solución de vivienda que incentiven a la población más pobre a dejar los asentamientos precarios en donde viven por una mejor condición y localización en la ciudad; nos referimos a programas de vivienda en renta o comunas de vivienda en zonas consolidadas de la ciudad.

Es importante señalar que no existen mecanismos claros de vinculación interinstitucional entre los programas Federales y Locales para mejoramiento de vivienda, debido a que no se ha logrado localizar de manera consensuada a la población más pobre de la Ciudad de México.

Es preocupante que 71% de las viviendas encuestadas se encuentren fuera de toda posibilidad de acceso a algún tipo de apoyo para mejorar su vivienda. De esta situación, deberá surgir una reflexión que no descarte la posibilidad de diseñar mecanismos de diversa índole que permitan reubicar a ese sector de la población y brindar de manera integral una vivienda digna.

Con el fin de abatir los niveles de pobreza extrema en la Ciudad de México y dar respuesta a la problemática social y de habitabilidad, originada por la carencia de espacios de vivienda y servicios básicos es necesario hacer ajustes a: 1) diseño de políticas e instrumentos que garanticen el acceso a la vivienda; 2) el fomento de la participación social en los procesos de producción de vivienda en la Ciudad; y 3) potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), en la identificación, distribución y evaluación de los apoyos.

1) Diseño de políticas e instrumentos que garanticen el acceso a la vivienda parece haber un consenso en que las ciudades sostenibles deben pasar por un proceso de planeación, proyección, instrumentación y ejecución con una visión de sostenibilidad en sus dimensiones de habitabilidad, ambiental, económica, social y cultural a partir de la definición de un nuevo modelo de gestión socioeconómica, capaz de lograr los objetivos de la sostenibilidad urbana que poseen un carácter complejo basado en un nuevo paradigma de desarrollo para las Ciudades (Azuela y Rey, 2016). Para la instrumentación de este factor de carácter estratégico deben considerarse cuestiones a corto y mediano plazo.

En el corto plazo el INVI y la Procuraduría Social en las ROP de sus programas deberán definir e incluir el concepto de población en pobreza extrema, priorizando aquellos sectores con niveles de ingreso de hasta 3 VSMGVM, nivel que exigirá un modelo de vivienda específico para esta población que le permita estabilidad en la solución. También se debe legitimar la participación ciudadana a través del respaldo legal (diversificación del apoyo técnico) y de instrumentos que favorezcan la creación de formas colectivas y participativas de gestión en la producción social de la vivienda. Es central considerar como actores activos a los Comités Vecinales, Consejos de Pueblos y otras representaciones colectivas (institucionales y/o consuetudinarias) en el proceso de planeación y operación del PMV cuidando en todos sentidos, la claridad en sus objetivos; fases de gestión; precisión y congruencia en sus políticas y lineamientos normativos;

diseño de procedimientos e instrumentos que identifiquen y prioricen a los sectores de mayor pobreza por mencionar solo algunos.

Asimismo, se debe ampliar el número de Programas de mejoramiento de vivienda en aquellas delegaciones en las que, de acuerdo con los resultados de la aplicación de las encuestas, se localiza el mayor número de hogares en situación de pobreza.

En el mediano plazo el INVI debe fungir como el organismo encargado de direccionar la política de vivienda, sustentada en una visión integral e incluyente de Ciudad, a partir de la formulación de un Programa Sectorial de Vivienda; que considere aquellas adecuaciones del marco legal necesarias, para el diseño e instrumentación de programas específicos para distintas situaciones sociales, económicas y de habitabilidad que se presentan entorno a la vivienda (programas de acceso al suelo para pobres, vivienda en renta, en comuna, eco aldeas etc.). Además, se debe actualizar el marco regulatorio de las ROP que privilegian el contenido y control financiero sobre el técnico y social.

2) Alentar la participación social en los procesos de producción de vivienda en la Ciudad para reforzar la parte social de los programas debe iniciar de inmediato, a través de la puesta en marcha de procesos incluyentes y paulatinos que consideren de las diversas formas de participación ciudadana.

Una de las prácticas mejor evaluada a nivel internacional fue el modelo de coinversión PROMEJORVI (1998) en donde INVI, Organizaciones Civiles y población, en conjunto impulsaron un modelo de gestión que permitió lograr más acciones para mejoramiento que para vivienda nueva en un mismo periodo. Una experiencia que se diluyó con la institucionalización del PMV, pero que se puede recuperar sin perder la dirección del Instituto y que contribuirá a contar con organizaciones no gubernamentales con larga trayectoria en la producción social del Hábitat y experiencias sistematizadas en la planeación, diseño y operación de programas de mejoramiento; la Convergencia de proyectos e intereses de los participantes: organizaciones no gubernamentales, organización de base comunitaria, colegios profesionales y gobierno; y nuevos espacios para la gestión colectiva de la producción social de vivienda a través de la promoción de las cooperativas que han sido reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas como mecanismos de gestión avanzada.

3) Potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), en la identificación, distribución y evaluación de los apoyos

Considerar las TIC y la información como parte de los capitales endógenos del INVI, representa una poderosa herramienta para la identificación, distribución de los recursos y la evaluación de procesos operativos y de satisfacción. Es pertinente y necesario el rediseño de SINTEV, con el objetivo de poder migrar de un simple registro de datos a un sistema geo-referenciado y de vinculación interinstitucional con información que permita homologar criterios para la asertiva identificación de la población objetivo; en donde las condiciones de vulnerabilidad del territorio en términos de grados de marginación tengan un peso relevante, asimismo la condición de la tenencia

del suelo y la propiedad de la vivienda, sean factores determinantes en la definición del tipo de intervención/programa/acción. Se debe consolidar un sistema de información territorial que permita delimitar territorios tipo de alta prioridad, al interior de los polígonos de contención, rezago social y ZAP con el fin de identificar necesidades individuales que le permita entender y atender las necesidades de la población demandante de vivienda y servicios básicos.

Con la operación de un sistema geo-referenciado se podrá caracterizar a la población prioritaria considerando aspectos cualitativos que incluyan dimensiones culturales, antropológicas, ambientales, y de habitabilidad. Ello permitirá distribuir las metas anuales del PMV con criterio socio-territorial, de acuerdo con la concentración de rezago habitacional en las delegaciones y áreas identificadas como prioritarias. Asimismo, se requiere un nuevo modelo de gestión que considere en su instrumentación el apoyo en una entidad rectora (INVI) que guíe los procesos de gestión de la vivienda y servicios básicos con respaldo legal, financiero y con mecanismos de articulación con las diferentes instancias de gobierno, instituciones (públicas y privadas) y actores sociales.

Finalmente, la captura de plusvalías que generalmente son captadas por los desarrolladores deberá enmarcarse en una política pública que considere el diseño de mecanismos que permitan que parte de los recursos captados sirvan para capitalizar a los programas de vivienda en la Ciudad de México. De esta manera el papel del Estado como rector se verá fortalecido asumiendo de manera responsable la solución a la vivienda como problema social y derecho humano. Para ello se debe considerar la integralidad en la dotación de suelo urbanizado complementado con asistencia técnica, créditos bancarios y subsidios. Las fuentes de financiamiento deben ser diversificadas a través de ingresos fiscales destinados al mejoramiento de la vivienda con los aportes del sector privado como parte de su responsabilidad social y de las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales.

d) Carencia Rezago Educativo

d.1) Diagnóstico del Sistema Educativo en la Ciudad de México

La Ciudad de México concentra uno de los Sistemas Educativos más robustos del país, no sólo por la calidad de las instituciones de las cuales es sede sino por el tamaño y capacidad de atención a la población en edad de estudiar (3 a 22 años).³²³ Durante el ciclo escolar 2014-2015, en la Ciudad de México se atendió al 7.8% del total de estudiantes en el país desde preescolar hasta educación superior con una matrícula total de 2.8 millones de estudiantes, lo cual la convierte en la segunda entidad federativa con mayor número de alumnos, tan sólo después del Estado de México.

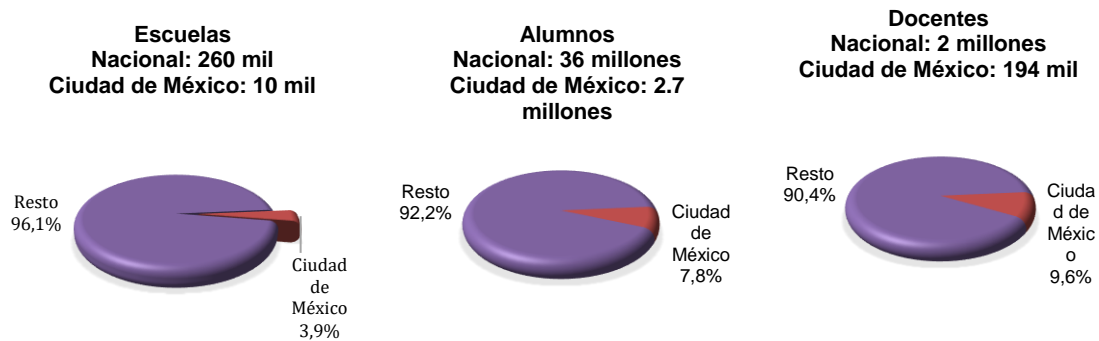
Asimismo, concentró a casi 200 mil docentes (194,273), lo que representa el 9.6% del total de los registrados en el país, los cuales imparten clases en poco más de 10 mil

³²³ Secretaría de Educación Pública, Estadística Educativa del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (ciclo 2014-2015)

escuelas que conforman la red de instituciones educativas en la ciudad de México. Por su parte, el Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, en el mismo ciclo escolar contaba con más de 260 mil escuelas, más de 36 millones de estudiantes y más de 2 millones de docentes.

Lo anterior significa que si bien la ciudad de México se ubica como la segunda entidad por su tamaño en el número de estudiantes y docentes que atiende es la décima por el número de escuelas con las que cuenta. Ello nos habla del tamaño y capacidad de atención de las escuelas de la ciudad de México, pero también de una mayor concentración de la demanda de servicios educativos (incluso para atender a población de otras entidades federativas), lo que ejerce una presión adicional en cuanto a infraestructura, equipamiento y calidad de los servicios educativos que se ofrecen.

Gráfica 3. 20. Número de escuelas, alumnos y docentes en la Ciudad de México, ciclo escolar 2014-2015



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadística Educativa del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (ciclo 2014-2015).

En cuanto a la organización de los servicios educativos de la Ciudad de México, esta difiere considerablemente a la observada en el resto de las entidades del país, lo cual la convierte en un caso especial cuya situación debe tomarse en cuenta en el proceso de transformación política y administrativa que actualmente está sufriendo la entidad. En primer lugar, la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial, normal y para adultos en escuelas con sostenimiento público, además de la supervisión de las escuelas privadas, ha sido hasta la fecha atribución de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), perteneciente a la Secretaría de Educación Pública. En el resto de las entidades federativas estas responsabilidades recaen directamente en los gobiernos estatales.

En segundo lugar, en la educación media superior, los servicios educativos se imparten mediante instituciones con diferente sostenimiento.³²⁴ En el ciclo escolar 2015-

³²⁴ Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas.
e\ Cifras estimadas.

2016, existían 109 planteles de 6 instituciones federales (DGETI, DGCyTM, DGB, CONALEP, COLBACH, IPN), 21 planteles dependientes del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS incluye educación a distancia), 13 planteles autónomos (UNAM) y 374 planteles privados. En ellos se atendió un total de 554 mil de estudiantes en las modalidades escolarizada y no escolarizada, de los cuales 329,241 (59%) estudian en planteles federales, 25,115 (4.5%) en el IEMS, 98,624 (17.8%) en la UNAM, 88,062 (16%) en escuelas particulares y 13,517 (2%) en la preparatoria abierta. En educación superior hay 764 planteles, donde se atiende a más de 579 mil estudiantes y se cuenta con más de 70 mil docentes. Por último, también se imparten cursos de formación para el trabajo a 132 mil estudiantes, en 520 centros, atendidos por 4,628 docentes.

d.2) Cobertura Bruta

Alcanzar la cobertura universal de educación obligatoria es un objetivo primordial de la política educativa mexicana, lo cual quedó plasmado en la reforma al artículo 3º constitucional del año 2012³²⁵, en donde se puede leer que:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

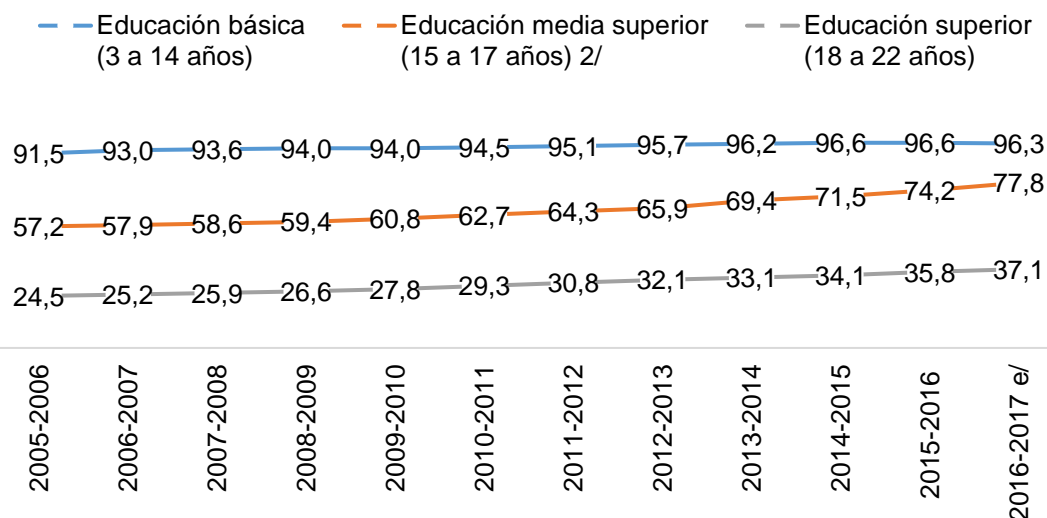
No obstante, el importante crecimiento que ha tenido el sistema educativo nacional en los últimos años, lo anterior implica un importante reto para todas las entidades federativas del país, pues se deberá buscar mantener las elevadas tasas de cobertura en la educación básica y, principalmente, alcanzar la universalización de la educación media superior hacia el año 2021.

A nivel nacional, la tasa de cobertura escolarizada³²⁶ para el ciclo escolar 2015-2016 fue de 96.6% en educación básica, 74.2% en educación media superior y 25.8% en educación superior; las cuales han tenido importantes incrementos en los últimos 10 años: en educación básica aumentó 5.1 puntos porcentuales, 17 en educación media superior y 11.3 en superior.

³²⁵ CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016.

³²⁶ Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas. e\Cifras estimadas.

Gráfica 3. 22. Tasa de cobertura nacional por nivel educativo

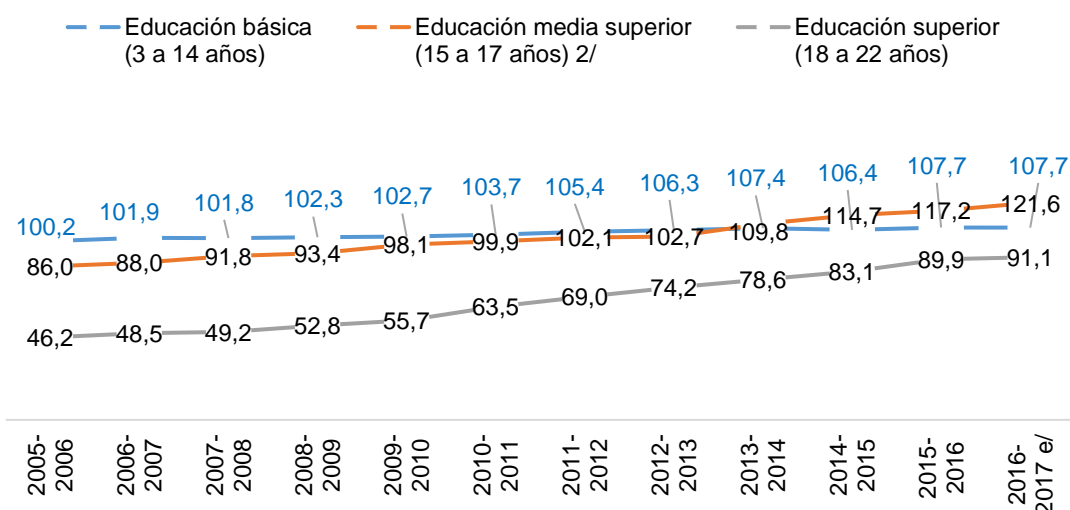


Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas.

e\ Cifras estimadas.

Aparentemente, la Ciudad de México no tiene problema con la universalización de la educación obligatoria pues la tasa bruta de cobertura escolarizada para la educación básica alcanza niveles superiores al 100% desde hace más de 10 años, y en la educación media superior supera este nivel a partir del ciclo escolar 2011-2012. En el ciclo escolar 2015-2016, en educación preescolar, primaria y secundaria, se alcanzó una tasa de cobertura de 107.7%. En la educación media superior la tasa de cobertura fue de 117.2%, y para el caso de educación superior, la cobertura llegó a casi el 90% teniendo en cuenta a la matrícula no escolarizada (sin esta última población, la cobertura es del 66.6%).

Gráfica 3. 24. Tasa de cobertura en la Ciudad de México por nivel educativo

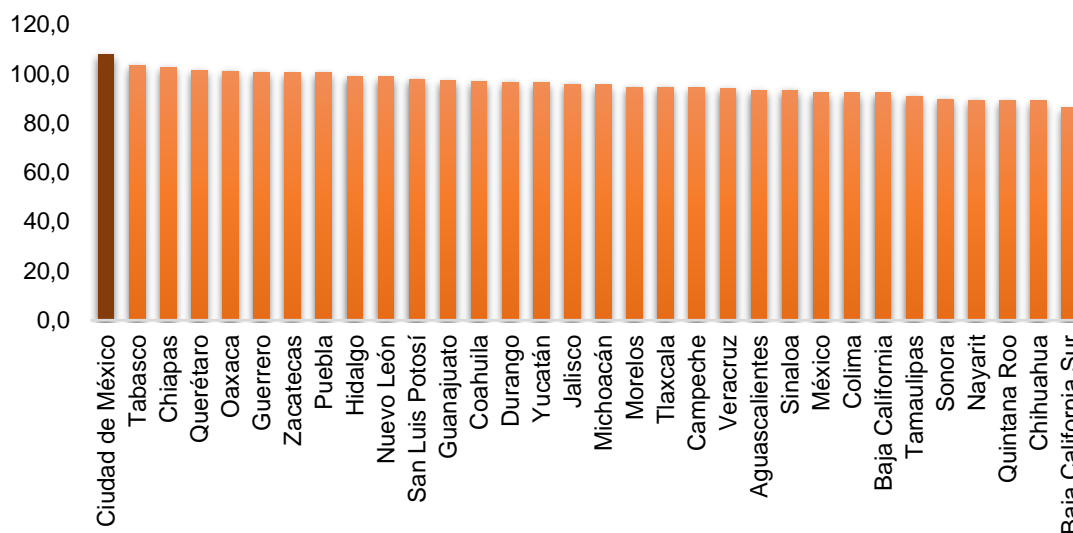


Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas.

No obstante, las elevadas tasas de cobertura bruta tienen su origen en la sobredemanda originada por estudiantes provenientes de entidades federativas vecinas y en la atención a personas con edades mayores a la edad típica para cursar la educación básica o media superior (3 a 14 años para educación básica y 15 a 17 para media superior) y que por algún motivo se encontraban en rezago educativo. Si comparamos los índices de cobertura de la Ciudad de México con los del resto de las entidades federativas nos damos cuenta de que aquellas entidades que se encuentran cerca de la Ciudad de México reportan tasas muy inferiores de cobertura, y que las brechas se acentúan conforme es más alto el nivel educativo.³²⁷

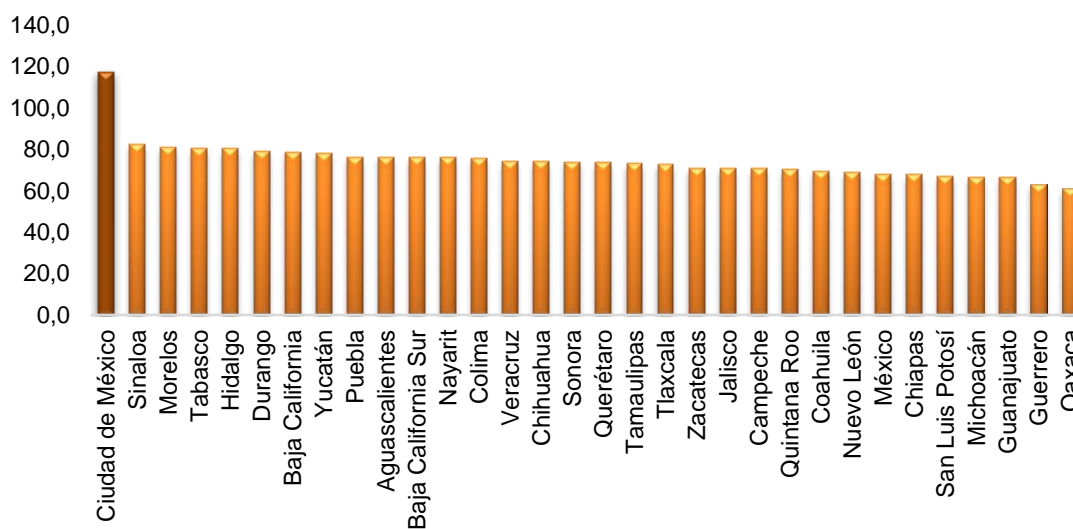
³²⁷ En la educación básica, la tasa de cobertura de la Ciudad de México fue de 107.7% en el ciclo escolar 2015-2016, colocándose como el primer lugar en este indicador, mientras que en el Estado de México, que se ubicó en el lugar 24, la cobertura fue de 92.5%, en Morelos de 94.6% y en Hidalgo de 99%. En la educación media superior, la CDMX alcanzó un indicador de cobertura de 117.2% (primer lugar), en tanto que el Estado de México alcanzó apenas el 68% y se ubicó en el lugar 26 entre las entidades federativas. Otros estados como Hidalgo y Morelos apenas superaron el 80%. Por su parte, en la educación superior, la tasa de cobertura total de la CDMX fue de 89.9%, mientras que, en Morelos, Estado de México y Tlaxcala alcanzó 32.7%, 28.8% y 27% respectivamente.

Gráfica 3. 26. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad 3 a 14 años:



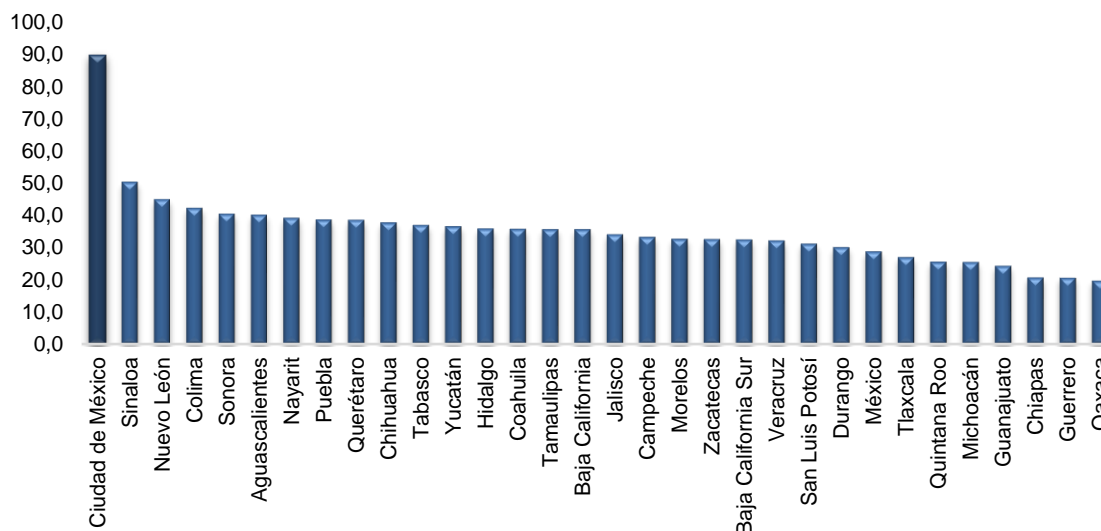
Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas. Ciclo escolar 2015-2016.

Gráfica 3. 14. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad 15 a 17 años:



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas. Ciclo escolar 2015-2016.

Gráfica 3. 27. Tasa de cobertura de educación en México por grupos de edad 18 a 22 años:



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadísticas Educativas del Formato 911, Dirección General de Planeación y Evaluación del Políticas Educativas. Ciclo escolar 2015-2016.

Con los datos observados en la educación media superior y superior, se refuerza la idea de que la Ciudad de México es un nodo receptor de estudiantes, sobre todo para aquellos que tienen mayor edad y, por ende, mayor movilidad o capacidad de trasladarse todos los días o por periodos más largos y asumir como lugar de residencia temporal a la Ciudad de México.

Por otra parte, si observamos las tasas de asistencia neta a la escuela, es decir, considerando estrictamente a los estudiantes en edad típica de estudiar contra la población de ese mismo grupo etario, se revela que existe una masa importante de niños y jóvenes residentes en la Ciudad de México que no asisten a la escuela y que, por lo tanto, se suman al rezago y analfabetismo. Además, si realizamos un análisis de la asistencia a la escuela por nivel de ingreso, se revela que la población con mayores carencias económicas es la que deja de asistir a la escuela, lo que repercute en sus expectativas de desarrollo personal, social y económico al truncar sus trayectorias educativas y contribuye a perpetuar los círculos de exclusión y pobreza.

Cuadro 3. 16. Tasa de Asistencia Escolar por grupos de decil de ingreso per cápita en la Ciudad de México

Edad Típica	I-IV	IX - X
Preescolar (3 a 5)	74.4	82.1
Primaria (6 a 11)	100.0	100.0
Secundaria (12-14)	97.5	100.0
Media Superior (15-17)	77.6	97.4
Superior (18-22)	40.0	76.2
Total	80.0	90.1

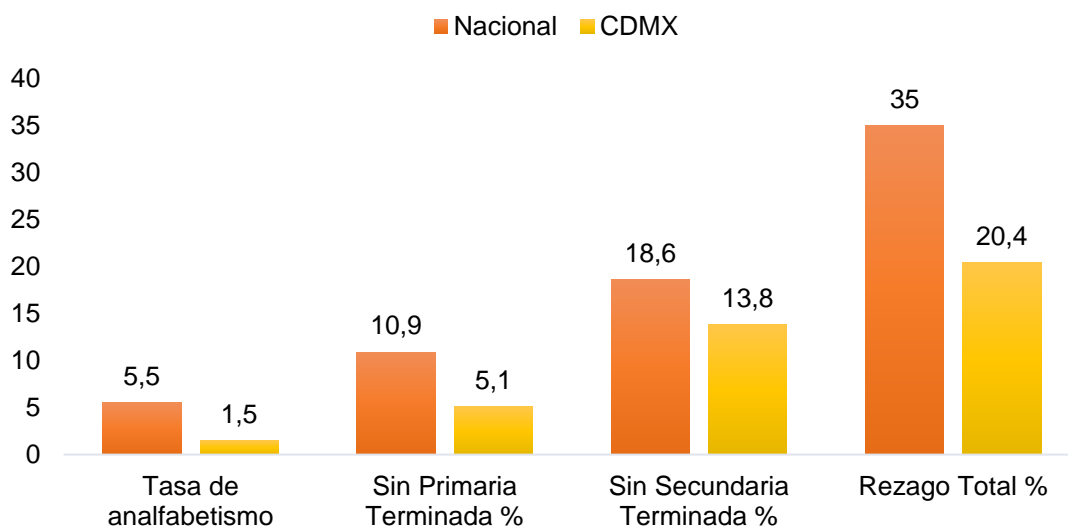
Fuente: Estimaciones propias a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2014 (ENIGH), INEGI y datos de Carencias de pobreza multidimensional del CONEVAL.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior existe una baja tasa de asistencia a la escuela entre la población perteneciente a los primeros cuatro deciles de ingreso per cápita que tiende a incrementar mientras aumenta el nivel socioeconómico.

De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) con datos de la Encuesta Intercensal 2015, en la Ciudad de México existían 1,453,204 personas mayores a 15 años con rezago educativo; es decir 4.8% de la población nacional con dicha vulnerabilidad. Lo anterior significa que el 20.4% de la población mayor a 15 años en la Ciudad de México no ha iniciado o concluido la educación básica.³²⁸

Todas estas personas demandan servicios educativos especiales que les permitan obtener las competencias básicas para desenvolverse exitosamente en su comunidad y enfrentarse al mercado de trabajo, por lo que es necesario focalizar esfuerzos para que tanto los programas federales como estatales den prioridad a estos grupos de población.

³²⁸ Por un lado, 105,155 personas son consideradas como analfabetas. Es decir, 2.2% del total de analfabetas del país y el 1.5% de la población mayor a 15 años en la Ciudad de México. Por otro lado, 363,110 personas no han concluido la educación primaria; es decir 5.1% de los adultos, y 984,939 no han concluido la educación secundaria, lo que representa una tasa de 13.8% de la población mayor a 15 años en la Ciudad de México.

Gráfica 3. 29. Población de 15 años y más con analfabetismo y rezago educativo

Fuente: Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), con datos de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

* El momento de referencia de la Encuesta Intercensal es el 15 de marzo de 2015.

Según datos de CONEVAL, las delegaciones de la Ciudad de México con mayor índice de rezago social (localidades de cien mil habitantes o más) son: Cuauhtémoc, Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco. Hay en la Ciudad de México, mil setecientos cincuenta y una colonias y es la delegación Iztapalapa la que tiene el mayor número de colonias con población marginada, en situación de pobreza y pobreza extrema. La Ciudad de México es la entidad del país con menor porcentaje de población analfabeta (1.5%). La mayor parte de la población sabe leer y escribir; sin embargo, en delegaciones como Álvaro Obregón, hay cerca de cuarenta mil personas que, de acuerdo con el INEGI, no han terminado la secundaria.

De acuerdo con el módulo de rezago educativo del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”, coordinada por el autor, en el 23% de las viviendas entrevistadas se encontró rezago educativo. Además, la muestra arrojó que ninguna de las personas con rezago educativo menores de 18 años asiste a la escuela y únicamente 16% declara saber leer y escribir; de las personas de entre 12 y 18 años con rezago educativo, el 38% se dedica al hogar y el resto a otra actividad productiva; en el caso de adultos mayores de 18 años, el 34.4% no saben leer ni escribir, y sólo el 4% de ellos asiste actualmente a la escuela; la principal ocupación de este grupo de personas son las actividades del hogar (44%), seguido de empleado, obrero y oficio, el 3% de esta población declaró estar desempleada; de las personas que asisten a la escuela, 67% se ubica entre 22 y 40 años; en esta condición de asistencia a la escuela

se detectaron 3 personas con 50 o más años. De estos últimos todos ellos estudian en escuelas públicas y ninguno recibe beca.

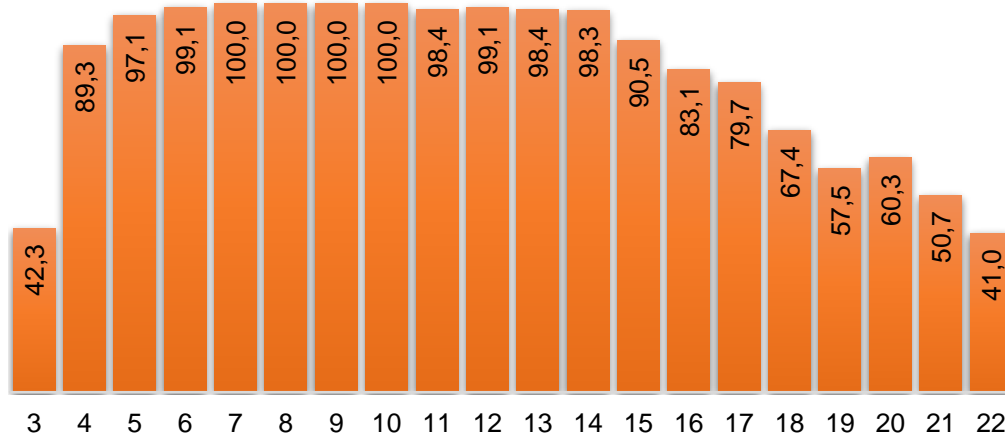
En la selección muestral de la encuesta, llama mucho la atención el gran número de niños que no asiste a la escuela y, de éstos, el alto porcentaje (83.7 %) que no sabe leer ni escribir. El 74.4% no tiene estudios y los que están en la edad adolescente, más del 50% se dedica al hogar o está desempleado. Mientras que el 8.1% tiene la secundaria, pero han abandonado el ámbito educativo. Las causas de este fenómeno pueden ser variadas, pero sin duda la principal es la situación económica de las familias, aunque también es muy importante la pertinencia y relevancia de los aprendizajes inculcados en la escuela, y de manera particular en la educación media superior, la cual se caracteriza por una dispersión y heterogeneidad de planes de estudio y por su desarticulación o poca vinculación con el mercado laboral.

Los datos anteriores ponen en evidencia la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran miles de ciudadanos (entre los que se encuentran niños, niñas, jóvenes y adultos) que habitan en las zonas donde se levantó la encuesta; pero también pone de manifiesto las grandes áreas de oportunidad que existen para intervenir y contribuir a la disminución de una de las causas que perpetúan por generaciones la pobreza extrema: la falta de educación y el rezago educativo.

d.3) Abandono Educación Media Superior

Al analizar la tasa de asistencia escolar por edad, nos podemos dar cuenta que durante la educación primaria (6 a 12 años) existe, prácticamente, una tasa de asistencia absoluta a este nivel educativo. Este indicador comienza a disminuir paulatinamente y se acentúa con mucho mayor fuerza en la educación media superior (15 a 17 años), alcanzando niveles muy bajos a la edad de 22 años. La tasa de asistencia escolar a partir de los 15 años desciende significativamente de 90.5 a los 15 años hasta llegar al 67.4% a los 18 años y al 41% a los 22 años.

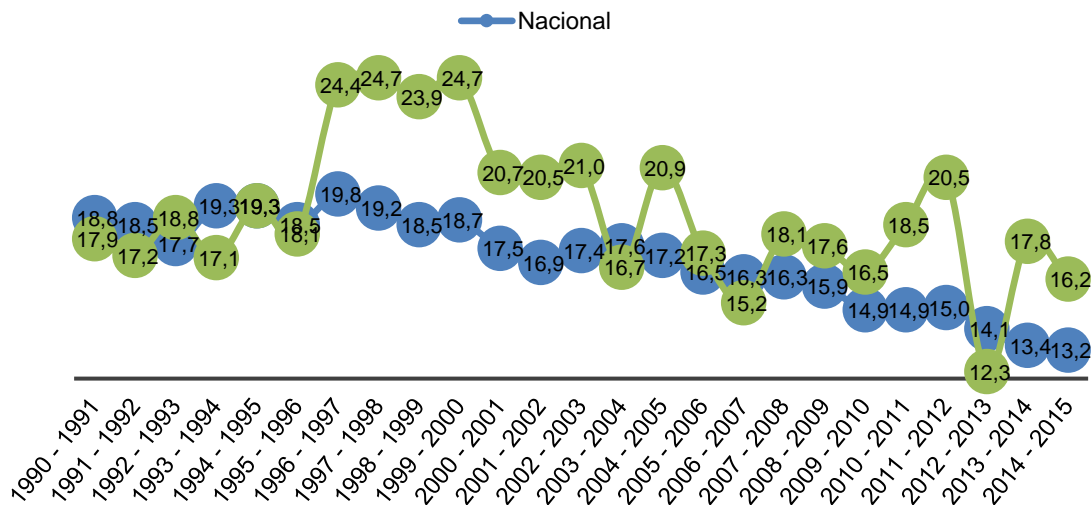
Gráfica 3. 30. Tasa de asistencia escolar en la Ciudad de México, 3 a 22 años



Fuente: Estimaciones propias con datos de ENIGH 2014 y Coneval.

A pesar de que la tasa de abandono en la educación media superior en la Ciudad de México muestra una tendencia decreciente en los últimos años, todavía, alrededor de 75 mil jóvenes cada año, truncan sus estudios en este nivel educativo, lo que representa una tasa de abandono del 16.2%, tres puntos porcentuales más del 13.2% reportado a nivel nacional.

Gráfica 3.18. Tasa de abandono escolar en la educación media superior en México y la Ciudad de México



Fuente: Estimaciones con base en el formato 911.

De las escuelas que imparten este nivel educativo, las pertenecientes a instituciones federales como SEDENA, son las que reportan, en el ciclo escolar 2014-2015, una tasa de abandono más elevada, con 31.1%, seguidas de las que pertenecen al Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México (IEMSDF), con 30.8%, y de la Dirección General del Bachillerato (DGB), con 29.1%.

Cuadro 3. 18. Tasa de Abandono Escolar en la Educación Media Superior, Ciudad de México. 2016

Entidades	Tasa de Abandono	Desertores
Autónomo	2.7	2,597
UNAM	2.7	2,597
Estatal	30.8	5,749
IEMSDF	30.8	5,749
Federal	20.1	53,204
ColBach	23.7	18,673
CONALEP	23.3	10,076
DGB	29.1	1,397
DGETI	13.1	10,209
INBA	16.2	285
IPN	21.6	12,496
Otras Fed.	31.1	68
Privado	16.4	13,714
Particulares	16.4	13,714
Total, general	16.2	75,264

Fuente: estimaciones propias con información del formato 911 de la Secretaría de Educación Pública.

No obstante, si observamos el número de desertores en el último año, vemos que 18 mil corresponden a planteles del Colegio de Bachilleres, más de 13 mil a escuelas particulares, casi 12,500 al Instituto Politécnico Nacional, más de 10 mil a Conalep y DGETI y poco más de 5.7 mil a las preparatorias de la Ciudad de México.

El abandono es un fenómeno multifactorial, en donde uno de los principales factores es la falta de pertinencia y calidad de los contenidos que se enseñan en las aulas. Según la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior, levantada en 2011 por la Secretaría de Educación Pública, un alto porcentaje de los estudiantes que abandonan la escuela en este nivel educativo lo hace por razones asociadas a factores relacionados con la calidad educativa o la falta de pertinencia o relevancia de los planes y programas de estudio ante las expectativas de los jóvenes: el 11.6% de los desertores manifestó que abandonó la escuela por causa de la reprobación; el 12.9% manifestó que tenía problemas para entenderle a los maestros; el 17.8% dijo que no le gustaba estudiar; el 17.3% mencionó que al ingresar a la EMS le asignaron un turno diferente al que pidió;

el 12.9% consideraba que trabajar era más importante que estudiar. Adicionalmente, un importante grupo de desertores manifestó como la principal razón que los llevó a abandonar la escuela fue la falta de dinero en el hogar para útiles, pasajes y/o inscripción.

Lo anterior sugiere que es necesario diseñar estrategias al interior de cada subsistema para resolver los causales del abandono como: a) diseñar mecanismos remediales que prevengan la reprobación y les permitan regularizarse en caso de no aprobar. Asesorías, tutorías, cursos extracurriculares, colaboración entre pares, cursos sabatinos, exámenes extraordinarios, etc.; b) revisión y actualización de los planes y programas de estudio para eliminar contenidos irrelevantes y poco significativos, así como priorizar el desarrollo de competencias que les permitan desarrollarse en la vida y el trabajo, así como con una actitud crítica y responsable ante el conocimiento y las fuentes de información; c) instrumentar mecanismos que permitan a los estudiantes tener una mayor vinculación con el mercado laboral en donde los alumnos que requieran trabajar puedan seguir estudiando y, a su vez, puedan seguir aprendiendo dentro del trabajo; d) desarrollar esquemas de capacitación docente y directiva; e) desarrollar y focalizar los esquemas de apoyo económico a los alumnos que lo requieran y se encuentren en riesgo de abandonar sus estudios por factores económicos.

d.4) Evaluación del logro educativo

Sin duda es importante que las niñas, niños y adolescentes asistan a la escuela, pero igual de importante es que los servicios educativos sean de calidad. El tránsito por cada nivel educativo debe garantizar que los estudiantes adquieran los conocimientos, habilidades y competencias propias de cada nivel, necesarias para el desenvolvimiento adecuado de los jóvenes en la sociedad actual.

La evaluación *Planea 2015* muestra el desempeño de los estudiantes en la Ciudad de México. La prueba se realiza en dos campos disciplinares que son fundamentales para el desarrollo de otras disciplinas: comunicación y matemáticas. Esta prueba nos revela que aún hay un importante trabajo por hacer en materia de calidad y aprovechamiento de los estudiantes en la Ciudad de México, pues en todos los niveles educativos se observan altas concentraciones de alumnos en los niveles más bajos de desempeño y los peores resultados se acentúan en las escuelas públicas.

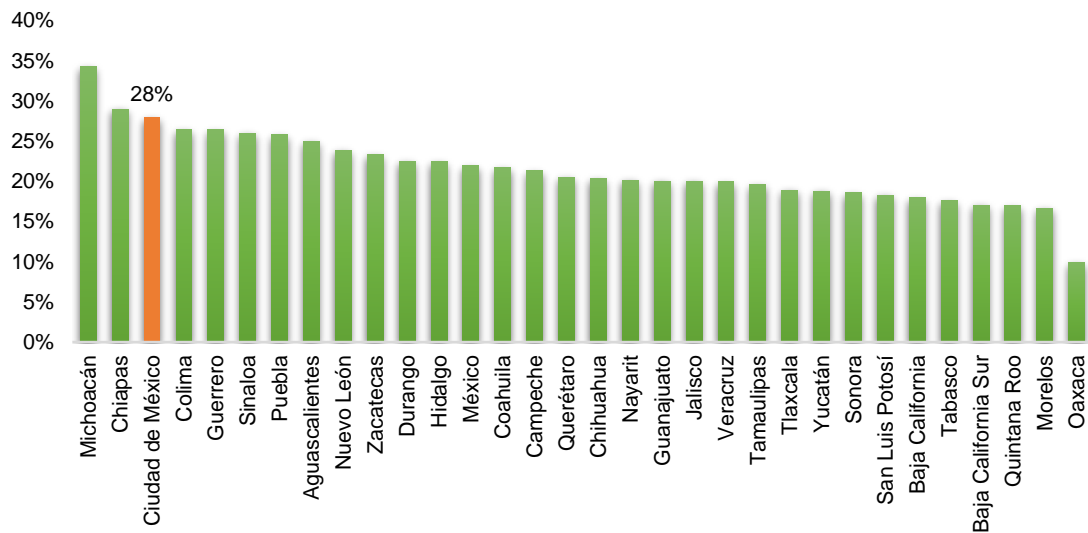
En comunicación, en educación primaria, el 34% de los estudiantes obtuvieron el nivel más bajo de desempeño y sólo el 10% de los alumnos obtuvieron el máximo nivel de logro. En secundaria, los resultados fueron ligeramente mejores; el 21% se situó en el nivel más bajo de desempeño y el 12% en el más alto.

Tanto en educación primaria como en secundaria, las escuelas privadas tienen un desempeño en la prueba significativamente mayor que las escuelas públicas. En primaria, mientras que el 24.9% de los alumnos de escuelas privadas se sitúan en el máximo nivel de logro, en la pública sólo los hace el 5.9%. Lo mismo sucede en secundaria, el 25.6% de los alumnos de escuelas privadas se sitúa en el máximo nivel de logro en comunicación en contraste con el 8% de la escuela pública.

En matemáticas, los resultados muestran que en primaria el 48% de los alumnos se sitúa en el nivel de logro más bajo y el 15% en el más alto, mientras que en secundaria los resultados son 53% y 9%, respectivamente. En ésta misma disciplina, el 30% de los estudiantes de primarias privadas se sitúan en el máximo nivel de logro, mientras que en las públicas este dato se sitúa sólo en el 10.9%. Si se observa el menor nivel de logro, el 25.5% de los estudiantes de las privadas se sitúan en este nivel mientras que esta cifra para las públicas es del 53.9%. Para los estudiantes de matemáticas de secundaria, el 17% de escuelas privadas se sitúa en el máximo nivel de logro y sólo el 5.6% de los estudiantes de las escuelas públicas.

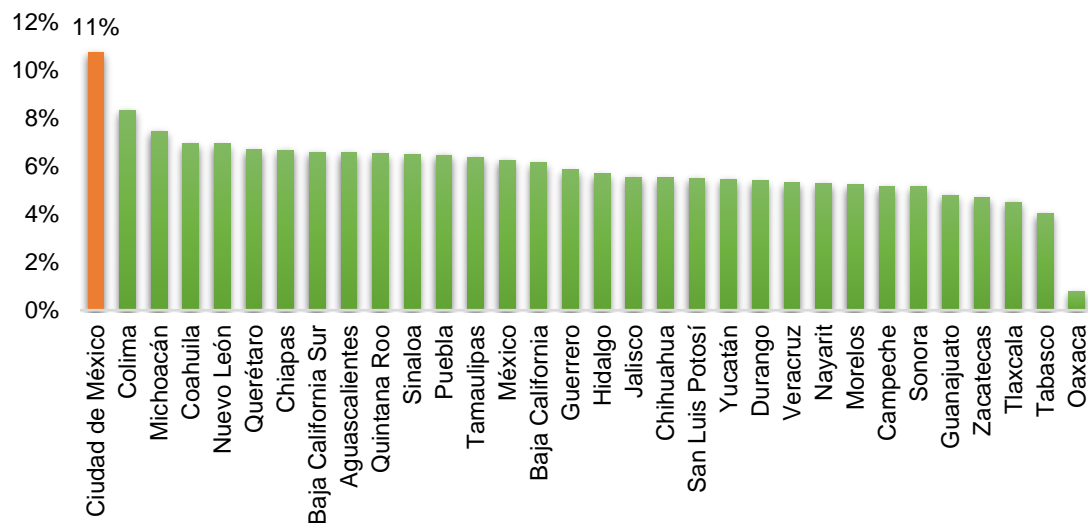
A pesar de estos resultados, la Ciudad de México se ubica como una de las entidades con mejores resultados en todo el país, lo cual también explica la alta demanda de los servicios educativos y la atracción de estudiantes de otras entidades. Si comparamos los resultados de los alumnos que alcanzaron los máximos niveles de logro (niveles 3 y 4) entre las entidades federativas, la Ciudad de México ocupa el tercer lugar en comunicación y el primer lugar en matemáticas.

Gráfica 3.19 Ranking de entidades federativas por sus resultados en PLANEA Comunicación, porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Gráfica 3.20 Ranking de entidades federativas por sus resultados en PLANEA Matemáticas, porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4

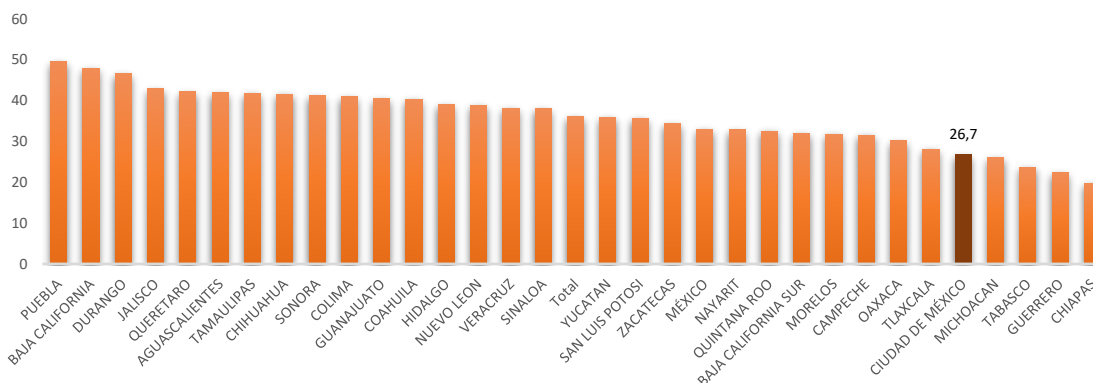


Fuente: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Para la educación media superior, los resultados son similares a los observados en la educación básica; es decir, alta concentración de estudiantes en bajos niveles de desempeño (cabe hacer notar que en educación media superior no participan en la prueba ni las escuelas de la UNAM ni las escuelas pertenecientes al Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal). En la prueba de comunicación el 43.7% alcanzó el nivel I (menor nivel de logro), el 20.6% el nivel II, el 23.6% el nivel III y el 21.1% el mayor nivel de logro. En matemáticas el 51.6% alcanzó el nivel I, el 29.9% el nivel II, el 12.3% el nivel III y el 6.4% el nivel IV.

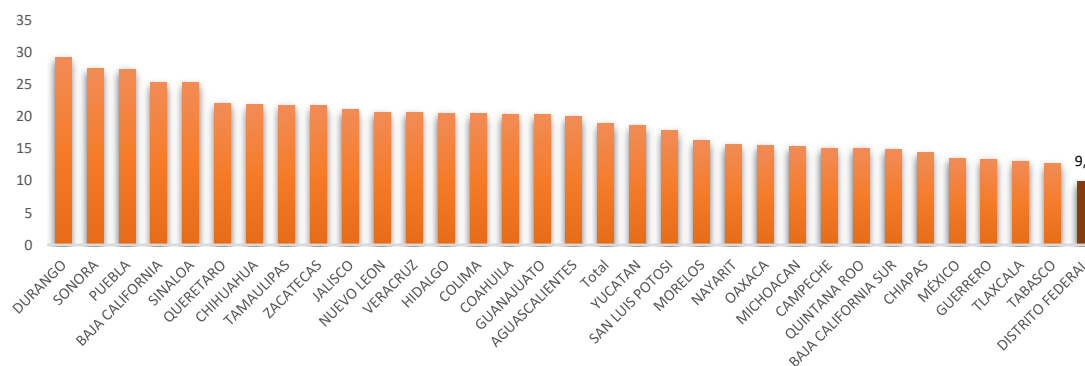
No obstante; en la educación media superior, tanto en las pruebas de matemáticas como de comunicación, la posición relativa que ocupa la Ciudad de México a nivel nacional se invierte a lo observado en la educación básica. En comunicación, la Ciudad de México ocupa el lugar 28, seguido de Michoacán, Tabasco, Guerrero, y Chiapas. En matemáticas, la Ciudad de México ocupa el último lugar; es decir, se coloca como la entidad federativa con peores resultados, en donde solo 9.8% de los estudiantes alcanzaron los niveles más altos (III y IV).

Gráfica 3.21 Ranking de Entidades federativas por sus resultados en PLANEA Comunicación en la Educación Media Superior (Porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4)



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas.

Gráfica 3.22 Ranking de Entidades federativas por sus resultados en PLANEA Matemáticas en la Educación Media Superior (Porcentaje de alumnos en los niveles 3 y 4)



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas.

Los resultados de la prueba Planea,³²⁹ también nos revelan cuáles son las instituciones o subsistemas con peores resultados de sus alumnos en logro académico: el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) concentra al 74.6% de

³²⁹ Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea). <http://www.planea.sep.gob.mx>

sus alumnos en el nivel más bajo; es decir casi 4 de cada 5 alumnos; el Colegio de Bachilleres concentra en el nivel más bajo a poco más de la mitad de sus estudiantes (56.2%); y los planteles federales de la Dirección General del Bachillerato y de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial concentran a más del 40% de sus alumnos en el nivel más bajo (41.6% y 46.5% respectivamente).

Debemos recordar que en la Ciudad de México para el ingreso a la educación media superior se realiza un examen de asignación que permite satisfacer la demanda educativa entre todas las instituciones que conforman este nivel educativo en la entidad (salvo las preparatorias de la Ciudad de México); lo que de alguna manera repercute en la asignación de “mejores” o “peores” estudiantes en las instituciones más demandadas.

De acuerdo con datos de la COMIPEMS,³³⁰ en el año 2016 únicamente 32% de los aspirantes se quedó en su primera opción; es decir que 68% fueron asignados a una institución que no fue su primera preferencia. Aunque el 72% quedó dentro de sus primeras 5 preferencias. Además, el 52.3% de los aspirantes seleccionó como primera opción a la UNAM, y el 15.8% al IPN. Es decir, 70% de los aspirantes desearía ingresar a estas dos instituciones, cuando éstas únicamente tienen lugar para 56 mil jóvenes.

Esta situación revela que las instituciones que reciben a los estudiantes con menores desempeños deberán concentrar sus esfuerzos en elevar la calidad educativa de sus alumnos y competir por lo que se conoce como “ganancia educativa”; es decir, deberán elevar las habilidades y conocimientos de los alumnos lo más posible para que mejoren sus resultados de desempeño. Un tema que revisar es la prueba de selección, en tanto que evalúa principalmente conocimientos mientras que los programas de EMS han hecho un planteamiento de enseñanza por competencias. La exclusión puede deberse a la no pertinencia de la evaluación en la selección. Por otra parte, la calidad de las instituciones no deberá evaluarse por la calidad de los alumnos que recibe sino por la transformación que opera en los alumnos que recibe y la pertinencia de sus propósitos ante las expectativas de los jóvenes en un contexto rápidamente cambiante.

d.5) Jóvenes que no estudian ni trabajan (Ninis)

Otro reto importante al que se enfrenta la Ciudad de México es una masa de jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan, los cuales son en general víctimas de un sistema educativo excluyente que no consideró sus habilidades, capacidades y aspiraciones en los modelos tradicionales de educación y que los llevó a abandonar sus estudios y, como consecuencia, a no poder insertarse en el mercado laboral. En la sociedad actual se espera que los jóvenes desarrollen competencias que les permitan desenvolverse en el medio laboral y se conviertan en personas autónomas. Aquellos que no lo hacen son susceptibles de llevar a cabo conductas de riesgo tanto para ellos como para el resto de la sociedad.

³³⁰ Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior <https://www.comipems.org.mx/>

Según la Encuesta Nacional de la Juventud 2010,³³¹ el 17.3% de los jóvenes de la Ciudad de México no estudian ni trabajan. Algunas de las causas de este fenómeno son: acceso limitado a la educación, modelos educativos que no responden a las demandas de la sociedad, falta de oportunidades de empleo y precariedad en el empleo, inestabilidad y precariedad laboral e insuficiente ingreso de los hogares, entre otros. Con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014,³³² en la Ciudad de México hay más de 346 mil jóvenes mayores a 15 años que no estudian ni trabajan. De ellos 56 mil cuentan con estudios de educación superior, 76 mil ya concluyó la educación media superior, 48 mil truncó la educación media superior, 117 mil concluyó la educación secundaria y 47 mil no ha concluido la educación básica. Ello significa que en la Ciudad de México hay más de 119 mil jóvenes que no han concluido la educación obligatoria, para los cuales se podrían diseñar mecanismos de reinserción al sistema educativo o a los esquemas de formación para el trabajo.

También existen más de 133 mil jóvenes que habiendo concluido la educación obligatoria e incluso con estudios superiores por alguna razón no se encuentran dentro del mercado de trabajo y para los cuales valdría la pena instrumentar o reforzar programas de inserción al empleo, emprendedurismo, autoempleo y formación para el trabajo que eleven sus expectativas de trabajo y logro en la vida. Asimismo, desarrollar esquemas de empleo para madres jóvenes que contemplen el servicio de guarderías y empleo desde casa.

d.6) Análisis de los programas educativos dirigidos a disminuir el rezago educativo en la Ciudad de México

A continuación, se presenta un análisis de los principales programas que apuntan hacia el rezago educativo, atendiendo sólo a sus características principales, con el propósito de destacar aquéllos que pudieran ser de importancia para su mejora. En el tema que nos ocupa, el rezago educativo, la información consultada apunta a veintinueve programas sociales relacionados con la educación, apoyados por el gobierno de la Ciudad de México; estamos hablando de diez programas del gobierno federal con un aporte de: 2, 678,335,000 pesos, y de diecinueve programas apoyados por las delegaciones, con un aporte de 136,028,000 pesos.

Se advierte en los programas que los procesos de focalización y selección tienen algunas inconsistencias de acuerdo con los objetivos que persiguen, y más, si se trata de combatir el rezago educativo. Por ejemplo, no se cuentan con diseñadores de los programas de apoyo a la educación en rezago, con una base de datos que identifique a las personas beneficiarias o a las escuelas públicas de educación básica o media superior ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación, identificadas en las

³³¹ Encuesta Nacional de la Juventud 2010. http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=137

³³² Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

AGEB por medio del Índice de Marginación Urbana (CONAPO, 2000). Esta información es de suma importancia para que cada programa conozca las características de las personas y/o escuelas susceptibles de ser apoyadas y con base en ello generar estrategias de cobertura según necesidades prioritarias. Es preciso que los responsables de la política educativa cuenten con mayor capacidad de análisis de datos y su configuración para el soporte de los programas. Lo anterior nos lleva también a señalar que cada programa debe tener mecanismos claros y comprobables para su evaluación. Deben exhibir tanto criterios de evaluación como indicadores que midan claramente los efectos del programa y que no sean atribuibles a otras causas.

La descripción de los objetivos de cada uno de los veintinueve programas carece, en general, de elementos que permitan determinar la relación de dichos objetivos con el propósito de disminuir la pobreza extrema, en general, y el rezago educativo en particular. En todo caso, es esencial tener muy bien definido el objetivo de un programa. De acuerdo con el “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México. Rezago Educativo, 2016”, del total de la población encuestada se pudo identificar que el 22.8% tiene carencia por rezago educativo. Así pues, parecería que la estrategia para aliviar la carencia en este aspecto debería enfocarse principalmente en ese sector de la población, buscando privilegiar el uso de los recursos disponibles de los programas para atender prioritariamente a ese sector.

Puede mencionarse, de manera particular, el programa “Uniformes escolares gratuitos” que tiene una asignación muy considerable (382 millones de pesos) para atención universal que podría focalizarse a la población que efectivamente requiere de ese apoyo (300 pesos por niño no impacta en las familias que no están en situación de pobreza) y lo mismo podría decirse del programa de “Útiles escolares gratuitos” con una asignación de 135 millones de pesos, pero que individualmente aporta montos que en muchas familias no tienen mayor impacto. De igual manera, el programa “Estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí” con una asignación presupuestal de 1,293 millones de pesos, tiene una cobertura universal que, por esa razón, no tiene un efecto sustancial en la disminución de pobreza y que merecería, por tanto, una reevaluación en sus objetivos y ámbito de cobertura.

¿Llegan los recursos a la población objetivo? La encuesta realizada por el grupo de trabajo desarrollado por el autor muestra que:

"Los apoyos a la educación son relevantes para reducir el rezago educativo en la población con mayor vulnerabilidad de la Ciudad de México. En este contexto, se cuestionó a las personas encuestadas sobre la disponibilidad de este tipo de apoyos; en el caso de los uniformes escolares, 54.7% de la población con rezago educativo cuenta con este beneficio en las escuelas donde asisten sus familiares y que se

encuentran dentro de su colonia; 52.3% recibe desayunos escolares y 57.6% recibe apoyos para útiles escolares".³³³

Es decir, sólo la mitad de la población más necesitada declaró que recibe los beneficios de este tipo de programas. Esto puede deberse a que en muchas ocasiones los encuestados no saben que reciben los beneficios y tampoco son conscientes de la procedencia de estos por lo que es importante reforzar los mecanismos de comunicación y difusión entre la población beneficiaria.

En general, los objetivos de los programas tienen un alto grado de ambigüedad, especialmente los correspondientes a las delegaciones, lo que podría dar lugar a un alto grado de discrecionalidad en el otorgamiento de los recursos. Esto sugeriría un uso "clientelar" del programa, lo que podría pervertir la naturaleza de estos. Si se parte del hecho de que el monto total con que cuentan los programas podría tener un impacto muy importante en el tema de "rezago en educación", se tendrían que redefinir los objetivos para eliminar, por una parte, las ambigüedades presentes y, por la otra, atender las condiciones que determinan dicho rezago. La dificultad estaría en que quizá muchos de los programas pudieran ser, en efecto, "cajas chicas" que dejan márgenes de acción política a los delegados y, por tanto, habría cierta oposición a modificarlos.

Un aspecto que debe destacarse en la descripción de los programas es la baja de participación de organizaciones no gubernamentales, que cuentan con experiencia comprobada y que han manifestado en diversas instancias y ocasiones un interés genuino y legítimo para colaborar con el gobierno en muchos aspectos de la problemática educativa, del rezago educativo y de las zonas de alta marginación.

Es muy importante para el diseño y operación de los programas de combate al rezago educativo, para comenzar, tener acceso a la información estadística, tanto la censal como la obtenida a través de encuestas por muestreo, que permita tener una percepción precisa de la magnitud y alcance de la problemática para que se usen los recursos de manera más eficiente.

Para visualizar integralmente el panorama real y el potencial de apoyos para el rezago educativo en la población vulnerable es necesario tomar en cuenta aquellos programas federales que tienen también el propósito de atender a las zonas de más alta marginación (con rezago educativo). En los programas que promueve el gobierno de la Ciudad de México, en el ámbito de la educación y el rezago, no queda claro que haya una alineación o, mejor dicho, una complementación o potenciación con los programas federales. Esto es de la mayor importancia para poder generar sinergias que favorezcan a la población con rezago educativo. Entre los principales programas federales, por su vocación hacia las zonas más marginadas y con los que definitivamente debería haber, si es que no la hay, complementación clara y explícita con los programas que promueve la

³³³ Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México. Rezago Educativo, de la investigación, 2016.

Ciudad de México son: Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Becas y Programa Reforma Educativa. Escuelas al Cien.

d.7) Retos para la política de Educación

La Ciudad de México si bien muestra cobertura creciente en los últimos diez años y el primer lugar en el país en este indicador, también muestra que hay población con bajos ingresos que no tiene acceso a este derecho, presentándose problemas de inequidad y exclusión. Existen, entonces, argumentos para afirmar que se avanza, pero por otro lado también hay elementos que muestran que con un esfuerzo adicional (básicamente en acciones creativas) se podría llegar a una cobertura total y, lo que es más importante, a evitar situaciones de injusticia e inequidad.

Los datos ponen en evidencia que la educación media superior es el nivel escolar donde se empiezan a producir problemas de inequidad en términos de educación en la Ciudad de México. En esta entidad, la población que se encuentra en los cuatro primeros deciles de ingreso, es decir, la población con menores ingresos, de los jóvenes entre 15 y 17 años sólo están matriculados tres cuartas partes del total esperado. Por otro lado, hay que recordar que el abandono escolar en la Ciudad de México ha sido históricamente mayor al promedio nacional. El comportamiento de la tasa de asistencia escolar y los datos de cobertura por decil de ingreso muestran que en las familias de la Ciudad de México que presentan desventajas económicas, los hijos están en riesgo de no acceder o de desertar de la escuela.

Un desafío importante al que se enfrenta la Ciudad de México es el de superar el rezago educativo de miles de sus pobladores cuyas consecuencias tienen efectos negativos, individual y colectivamente, al establecer círculos viciosos de segregación social, cultural y económica. Combatir el rezago educativo no sólo tiene impacto en la deserción escolar y los bajos logros educativos, también tiene el efecto de repercutir sobre la educación misma para que cumpla una función estratégica "en el tránsito de las sociedades nacionales hacia un orden global, competitivo y altamente interconectado, centrado en el paradigma de la sociedad del conocimiento". La educación es el principal elemento para la "reducción de desigualdades de cara al futuro y de superación de la reproducción inter generacional de la pobreza, dados los círculos entre mayor educación, movilidad socio ocupacional y mejores ingresos...la educación debe contribuir a repensar críticamente la realidad, a idear nuevos proyectos colectivos... es un espacio privilegiado para construir ciudadanía...".³³⁴ Todo lo anterior abre también ventanas de oportunidad para abatir el analfabetismo y el rezago educativo en la Ciudad de México, si se focaliza adecuadamente la población a atender y se aplican medidas creativas y complementarias a la educación formal.

³³⁴ Hopenhayn, 2002.

Para abatir la pobreza extrema en el rubro educativo es central focalizar las acciones del Gobierno de la Ciudad de México en las zonas donde la población tiene mayores carencias educativas; orientar acciones para que la población con menores ingresos acceda a la educación media superior y superior: becas de ingreso, permanencia y conclusión de estudios; impulsar una campaña contra la alfabetización y el abatimiento del rezago educativo; ofrecer alternativas educativas y de formación para el trabajo, para la población en rezago educativo; llevar a cabo acciones para aumentar la calidad en la prestación del servicio educativo: esquemas de capacitación docente y directiva; mejorar la infraestructura y equipamiento de los planteles públicos, impulso de actividades culturales, deportivo y recreativo, apoyo y asistencia psicológica para los alumnos, mayor intervención y colaboración de padres de familia, entre otros; desarrollar acciones para evitar el abandono escolar: tutorías, cursos, talleres, becas, mecanismos remediales para prevenir la reprobación y facilitar la regularización. Sobre todo en las áreas de mayor incidencia de la carencia educativa; ofrecer cursos de formación para el trabajo con el objetivo de insertarse al mercado laboral o bien, para iniciar un negocio, buscar mayor vinculación con las empresas locales y sinergias con secretarías como la de Desarrollo Social y la de Economía, para el fomento de actividades productivas y bolsas de trabajo; fomentar la creación de empleos para jóvenes de manera particular para los que no estudian y no trabajan; apoyar las acciones de gobierno con la participación de las organizaciones sociales; hacer partícipes a las comunidades de las acciones gubernamentales; apoyar las acciones gubernamentales con modernas tecnologías de la educación; instrumentar proyectos exitosos creativos complementarios a la escuela formal; apoyar programas asistenciales como la dotación de útiles, dotación de uniformes, desayunos escolares y alfabetización; alinear los esfuerzos para complementar los apoyos con los de los programas federales pertinentes; fortalecer los programas que hayan demostrado ser exitosos, fusionar los que estén duplicando esfuerzos, finalizar los que no estén dando claros resultados positivos y proponer nuevos programas innovadores.

Asimismo, en el caso del desarrollo de programas se debe potenciar al recurso humano de las zonas marginadas para convertirlos en parte de una cruzada de “formación de aprendices”, es decir, apoyar a los artesanos y técnicos de la para enseñar un oficio a los niños y jóvenes. También debe aprovecharse la vasta experiencia de muchas de las organizaciones de la sociedad civil y académicas dedicadas al tema de la educación, para enseñar, acompañar, motivar y apoyar a la población en rezago educativo. Y se debe hacer uso intensivo de la tecnología para la educación. En varios países del mundo, el rezago educativo (analfabetas computacionales) incluye la incapacidad de manejar una computadora, una tableta o un teléfono inteligente. En la encuesta realizada para esta investigación, se observa que un 49.9% de las escuelas y un 68.2% de los hogares en las zonas marginadas de la CDMX, no tienen acceso a Internet. Estos datos son importantes porque nos hablan de un futuro preocupante en el que se ahonda la ya de por sí grave brecha digital entre los niños y jóvenes habituados al manejo interactivo en redes y

aquéllos de ingresos bajos y medio-bajos no habituados a ese tipo de interacción, y cuyo acceso a los lenguajes informáticos es mucho más restringido.

Para que los programas enfocados en el ámbito educativo sean más exitosos es necesario tomar en cuenta lo siguiente: a) tanto las familias como los individuos tienen que estar convencidos de que la educación es un bien capital; una inversión con miras al futuro; b) los programas educativos informales, fuera de las escuelas, no tienen que contemplar horarios rígidos, programas fijos por asignatura, exámenes; deben dejar de lado la disciplina escolar y propiciar para la toma de decisiones mayor libertad al aprendiz, ya que la clave del éxito es la motivación personal que está en contra de la obligación punitiva; c) el tiempo de aprendizaje es muy importante para los niños y jóvenes en pobreza extrema que han dejado de asistir a la escuela: no están en capacidad de esperar diez años para ser productivos; d) el modelo de enseñanza-aprendizaje informal debe diferenciarse también en otros aspectos del modelo escolarizado; por ejemplo, no debe partir de un programa de estudios sino de cuestiones concretas diarias motivadas por una pregunta, un proyecto, algo que deje motivación para seguir haciéndolo. Se trata de aprender con un propósito productivo, aprender a hacer cosas concretas, que sean útiles y puedan ayudar a mejorar el nivel de vida; e) la tecnología puede ser tremendamente efectiva para la educación.

Existen experiencias con resultados asombrosos en una variedad de ambientes, por ejemplo, en India, Finlandia e Inglaterra. Las múltiples experiencias exitosas han llegado a la conclusión de que la educación, con el apoyo de la tecnología, es sinónimo de esperanza de una vida mejor. Desde luego, debe ser tecnología bien pensada, orientada a enseñar cosas de manera imaginativa (hay mucho material de muy bajo costo y, en algunos casos, donado).

Las recomendaciones para el uso de computadoras en proyectos de éxito sugieren un mínimo, o prácticamente nada, de burocracia, reglas, restricciones. Los equipos pueden y deben ser cuidados, manejados y supervisados por la población local; f) es necesario crear condiciones para el cambio de mentalidad que se requiere para tomar en cuenta que el proceso de enseñanza-aprendizaje no es un espacio (la escuela), sino que, fundamentalmente, es una actividad. La escuela no es el único espacio de aprendizaje y no todo lo que se aprende es producto de la enseñanza formal; la familia, la comunidad, los amigos, las instituciones culturales, recreativas y deportivas, los medios de comunicación y el entorno laboral y lúdico ofrecen múltiples oportunidades para aprender y desarrollar capacidades.

e) Carencia Salud

La salud es el resultado de un conjunto de condiciones propias del individuo y externas como las ambientales y sociales, siempre dentro de cierto contexto histórico. Dentro de los factores sociales se incluyen la condición socioeconómica, educación, alimentación, vivienda, entre otros. En una sociedad la desigualdad se manifiesta por una distribución diferenciada de las cargas y beneficios resultantes de vivir en ella. Esta distribución

diferenciada se conoce como inequidad y es el principal componente de la desigualdad. Cuando esta desigualdad se concreta en un ingreso económico insuficiente suele acompañarse de otros efectos en las condiciones de vida de los individuos como son deficiente alimentación, condiciones de vivienda precarias, falta de acceso a los servicios de salud y educación que como se ha mencionado más arriba son componentes de la pobreza.

Esta sección se enfocará en la participación del componente salud y su influencia en el fenómeno de pobreza extrema. Cabría afirmar que deberíamos insistir en el problema del ingreso relacionado con desempleo, subempleo y ambos de baja calidad como principal causante de este problema de carencia de salud y por tanto plantear el bajo nivel de ingresos como un problema de origen que trae como consecuencias las otras carencias de la pobreza.

e.1) Caracterización y diagnóstico de la carencia Salud en los hogares más pobres de la Ciudad de México

La encuesta que dio lugar al “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México. Carencia por acceso a servicios de Salud, 2016”, se aplicó en 978 hogares de la Ciudad de México de manera aleatoria y de ellos después se seleccionó un grupo de entre 278 y 290 hogares de las 25 AGEBS en las que se encontraron las mayores carencias en acceso a servicios de salud (CASS).

La población con mayor CASS se encuentra en las delegaciones de Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Tláhuac y Álvaro Obregón. De estas, las cuatro primeras tienen el 76.1% de los hogares con CASS. El área urbana tiene un acceso de los servicios de salud de 19.7% mientras en el área rural es de 14.7%.

En estos hogares los jefes de familia son predominantemente mujeres (51.6%), el promedio de personas por hogar es de 4.2 con predominio de los mayores de 18 años, el 57.6% cuenta con educación básica, y 10.3% se reconoce sin estudios. Esta característica deriva en que la población se encuentra en rezago educativo promedio en el hogar. El ingreso promedio del jefe del hogar es de 2.28 salarios mínimos en comparación de 3.42 salarios del grupo general, lo que los incluye en el grupo de ingresos inferiores a la línea de bienestar. Los jefes de familia solo han tenido un empleo fijo en los últimos seis meses de 23.9, prácticamente igual que el grupo general.

El 56% de los hogares con carencia manifiestan que habitan en casa propia, sin embargo, el 21.2% carecen de baño completo y en el 2.7% los materiales de construcción son lámina y madera e incluso un 6.5% de los hogares tiene pisos de tierra, por lo que además de la CASS estos hogares también presentan carencia de calidad y espacios de la vivienda (el porcentaje de la muestra con esta carencia es 58.8%), y carencia en servicios básicos de la vivienda (el porcentaje de la muestra con esta carencia es 79.5%). Inclusive dada la relación entre número de personas promedio por hogar (4.3) y el número de

habitaciones (2.8) esta población también puede calificarse como que vive en hacinamiento.

Solo el 20% tienen contratados servicios de salud, contra 28.5% del grupo general, por lo que siguen predominando los seguros públicos. Se expresan dificultades para realizar actividades relacionadas con la salud (dificultades en la visión, para movilizarse, audición o habla entre las más importantes) en igual proporción en ambos grupos y de igual forma las causas principales son edad avanzada y enfermedad. En cuanto a las patologías más frecuentes, predominan la hipertensión, gastritis, DM2, colitis y enfermedades del corazón muy similar al grupo general, donde el quinto lugar lo ocupa la depresión.

Sobre el acceso a los servicios de medicina preventiva, los de planificación familiar, vacunación y laboratorios son los de más fácil acceso y los mejor calificados. Hay un área de oportunidad en la consulta médica y mastografía. Particularmente en el caso del cáncer de mama (primera causa de muerte por neoplasias en la mujer) y siendo la mastografía el tamiz más efectivo para su detección oportuna, se podría intentar establecer un centro de referencia donde además del estudio se realice el diagnóstico de inmediato para referirlas para su tratamiento eficaz en un plazo muy corto (semanas) a las unidades de especialidad.

La población con que acude con mayor frecuencia al médico particular, consultorios u hospitales privados y farmacias (51%) en comparación con la población sin esta limitante de acceso (19%). Desde otro punto de vista, las personas con CASS utilizan en mayor proporción los servicios de los Centros de Salud que la población sin riesgo (20.7% y 16.2%, respectivamente). Ambas condiciones reflejan entre otros fenómenos un mayor gasto de bolsillo para la atención a la salud. Se debe considerar la dificultad para el acceso a los centros de atención ya que el 46% manifestaron que utilizan de 1 a 6 horas en traslado y el tiempo en ser atendidos fue de más de 6 horas en el 46% de los casos.

El porcentaje de encuestados que manifestaron estar inscritos en el Seguro Popular es de 63.4%, no obstante, dice tener servicios de atención médica solo 37.3% de ellos. Del total de la población encuestada se pudo identificar que el 18.8% tiene CASS.

Es de llamar la atención que el 64% de la población no sujeta a CASS dice ser beneficiaria del Seguro Popular y sin embargo la misma población utiliza otras instituciones de salud y solo son beneficiarios 2.2% a dicho seguro. Este hecho sugiere redundancia en la oferta de servicios y desperdicio de recursos. Habría que asegurarse que los inscritos al Seguro Popular conozcan los beneficios que les brinda y propiciar su utilización, particularmente lo relacionado con la promoción y prevención. Otro elemento que considerar es que si bien hay población que no presenta CASS por estar afiliada al Seguro Popular, es importante indagar sobre el uso y la calidad de los servicios que se ofrecen, lo que podría estar incidiendo en que las personas no usen dichos servicios y prefieran pagar.

En cuanto a la Seguridad Social, en el diagnóstico de referencia se señala que la población encuestada declaró tener un trabajo fijo, 21.5%, y por lo mismo solo el 35% de los encuestados tienen acceso a la seguridad social. Es de suponerse que en este grupo minoritario las condiciones laborales se enfrentan por un factor de resiliencia y que requeriría de mayor atención, no obstante, como no hay información suficiente para establecer qué impacto tiene la población asegurada en la utilización de los servicios dirigidos a población abierta, se hace necesaria una indagación más profunda en este campo.

Solo el 15% de la población con CASS conoce algún programa del gobierno de la ciudad contra 25% del grupo general. De los programas que dicen conocer predomina el Seguro Popular. El programa de gratuidad solo lo conoce el 3.6% del grupo con CASS contra el 2.5% de la población general. En igual condición se encuentra Médico en tu Casa, el cual conocen únicamente el 10% del grupo CASS contra 19% de la población general. Finalmente, solo el 20% de los hogares con CASS dice haber utilizado los servicios de salud del gobierno de la ciudad. Vale hacer notar que la información sobre servicios de salud y acciones que eventualmente mitiguen su estado no llega a la población en riesgo de pobreza, que constituye nuestra población objetivo.

e.2) Actividades Institucionales de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México

En las 29 Actividades Institucionales de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México existen siete programas delegacionales que básicamente se relacionan con apoyo al deporte y que en principio no contribuyen a abatir el problema de pobreza extrema y en los cuales se aplican recursos económicos de \$15,450,000.00, mismos que eventualmente podrían ser aplicados al problema motivo de este estudio.

El análisis de los objetivos de los programas y actividades institucionales muestra que sólo parcialmente pueden contribuir a reducir las carencias a las que están enfocados. En algunos casos como son el de Vacunación Universal es posible que sí se logre prevenir las principales enfermedades para las que están destinadas (influenza, tétanos, difteria, hepatitis B y BCG) aun cuando llama la atención que aparentemente solo complementa el programa nacional de vacunación en tanto faltan algunas de las más importantes como polio, triple viral, etc.

Sin embargo, los objetivos no se enfocan específicamente a la población en pobreza extrema, ello hace necesario plantear una mejor focalización de los programas para atender a la población en esta condición. Si se contrastan las localidades o zonas donde se ubican los programas, se puede ver que parecen responder más a necesidades "políticas" que a la ubicación de las poblaciones con mayores riesgos.

Además de que la mayoría de los programas no están dirigidos a la población más vulnerable, existen programas delegacionales que por su cobertura y recursos difícilmente atenderán suficientemente las necesidades de atención de la población en riesgo de pobreza extrema.

En estricto, el presupuesto para salud se distribuye según programas en los cuales predomina la atención médica de carácter curativo en donde se engloban la atención médica hospitalaria, la atención médica especializada y la de urgencias, entre las tres consumen el 78% de los recursos programables. Evidentemente el criterio de distribución no está orientado primordialmente al combate a la afectación en la salud de la población en pobreza extrema. No obstante, se entiende que simplemente por una condición estadística, una proporción no claramente determinada de habitantes en riesgo de pobreza se encuentran entre la población atendida y de alguna forma ayuda a mitigar los efectos de la falta de ingresos. Es necesario focalizar territorialmente las acciones que llevan a cabo los programas.

En el mismo diagnóstico se señala que las delegaciones de Tlalpan, Tláhuac, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Xochimilco, G. A. Madero, Milpa Alta y Álvaro Obregón se encuentran con población carente de acceso a seguridad social mayor al 50%. Sobresalen las dos primeras, en estas existen programas delegacionales que atienden de manera marginal el problema y en todo caso sus apoyos son escasos en monto y en cobertura. Por ejemplo, el programa *Estímulo económico a niñas y niños con vulnerabilidad social* en la delegación Tlalpan que otorga \$672 bimestrales a 1000 niños y el programa *Apoyo económico para secundar tratamientos médicos*, en la delegación Xochimilco que otorga de \$1000 a \$3000 a 200 personas. Dado que el presupuesto de los programas que operan las delegaciones es muy pequeño, difícilmente se puede tener impacto sobre la carencia de servicios de salud sobre todo porque sus objetivos no están planteados desde esta visión (combatir las carencias).

Se debe utilizar el factor de distribución geográfica con técnica geo referenciada se deben definir las zonas de mayor marginación o con riesgo de pobreza extrema utilizando la herramienta automatizada del grupo de investigación con el propósito de establecer "zonas de acción intensiva", en donde se apliquen los programas prioritarios, dando mayor importancia a la promoción de la salud y a la prevención de enfermedades, en los grupos etarios de mayor riesgo como son los niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. Adicionalmente, se deben promover sinergias entre programas que operan desde el gobierno central y los operados por las delegaciones, ya que de esta manera se puede intervenir directamente sobre la población con mayor rezago.

No parece existir un mecanismo claro para garantizar que los apoyos lleguen a la población en riesgo de pobreza o que se encuentren con CASS. Responden aparentemente a demanda hasta agotar los recursos asignados o en el mejor de los casos cumplir con la meta establecida. En este punto existe un área de oportunidad de generar mecanismos de control efectivo a partir de definir una población objetivo y su ubicación geográfica con el propósito de enfocar los recursos en esas personas y áreas.

Existe un conjunto de limitantes que impiden alcanzar los objetivos previstos. En primer lugar, no se tiene identificada claramente la distribución de la población con CASS y en riesgo de caer en pobreza extrema. Lo anterior debido a que no se sabe si la

implementación de los programas parte de un diagnóstico de necesidades de la población a las cuales se pretende atender.

En segundo lugar, los recursos asignados -que son insuficientes o "atomizados"-, se distribuyen de manera general a toda la población sin hacer énfasis en la población objetivo, ya que, en muchos casos, la definición de la población objetivo no es clara y no se hace uso de fuentes confiables de información dura para cuantificarla.

En tercer lugar, no se encuentra una conexión o coordinación entre las acciones o programas que atienden los otros rezagos o carencias componentes de la pobreza, como alimentación, vivienda, educación y particularmente el ingreso. A lo anterior se suma que no hay mecanismos que permitan a los programas conjuntar esfuerzos para atender a la población objetivo.

En cuarto lugar, la visión para atender la salud sigue siendo predominantemente curativa y se deja un tanto de lado la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. Se debería hacer más énfasis en un modelo basando en la Atención Primaria a la Salud.

Finalmente, al parecer los medios de difusión para dar a conocer las acciones de salud no son recibidos por la población más vulnerable, sea por la vía elegida o por su contenido. De tal forma que no hay un mecanismo claro que ponga en contacto a la población con los servicios que demandan.

Esta situación hace necesario que se defina con claridad la ubicación de la población en riesgo, a través de la elaboración de un padrón confiable por delegación y AGEBS involucradas y la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, debe relacionarse la densidad de la población con mayor población con CASS y riesgo de pobreza extrema con los Centros de Salud Comunitarios responsables de esas áreas. En el cuadro 3.10 se muestra el número de estos centros por delegación.

Cabe hacer notar que las delegaciones con mayor población susceptibles de riesgo de pobreza extrema cuentan con un número mayor de centros. Deben reubicarse los recursos financieros de la ciudad y de las delegaciones en los Centros de Salud definidos, con el propósito de que estos recursos se destinen a las actividades directamente relacionadas con el riesgo de pobreza. A la par debe fomentarse la integración de los programas o acciones relacionadas con el combate a la pobreza para enfocarlos en estas áreas a la población en riesgo, por ejemplo, alimentación (todos), vivienda, apoyos económicos, como los más importantes.

Cuadro 3.10. Centros de Salud Comunitarios

DELEGACIÓN	CSC TI	CSC TII	CSC TIII	C ESPECIAL	TOTAL
ÁLVARO OBREGÓN	8	1	7	2	18
AZCAPOTZALCO	11	2	3	1	17
BENITO JUÁREZ	2	0	2	0	4
COYOACÁN	4	4	4	1	13

CUAJIMALPA	7	0	2	0	9
CUAUHTÉMOC	0	0	6	5	11
GUSTAVO A. MADERO	20	7	5	1	33
IZTACALCO	0	1	4	0	5
IZTAPALAPA	12	5	6	1	24
MAGDALENA CONTRERAS	5	2	1	0	8
MILPA ALTA	6	4	1	0	11
MIGUEL HIDALGO	0	1	4	0	5
TLÁHUAC	4	6	2	1	13
TLALPAN	12	2	5	0	19
VENUSTIANO CARRANZA	5	5	4	0	14
XOCHIMILCO	5	2	4	0	11
TOTAL	101	42	60	12	215

Fuente: Secretaría de Salud de la Ciudad de México.

Existen dos programas que son fundamentales por sus características y objetivos originales pero que se podrían complementar para utilizarlos como "punta de lanza" para atender a las poblaciones con CASS y ofrecer otros servicios que eventualmente mitiguen las carencias detectadas. Estos son las Unidades Médicas Móviles o MediBus, con el fin de acercar los servicios a zonas de difícil acceso y atender la detección y tratamiento oportuno de los padecimientos más frecuentes en todos los grupos etarios incluso laboratorio básico, y Médico en tu casa, parecido al anterior pero los servicios se enfocan a enfermos terminales, discapacitados y al binomio madre-hijo.

Finalmente, y de acuerdo con el Diagnóstico de carencias y rezagos en salud, la población expuesta a riesgo de pobreza desconoce mayoritariamente los programas de salud que ofrece la Ciudad de México. Hasta donde se conoce, los medios usuales incluyen televisión, anuncios en periódicos de circulación nacional e internet como los más frecuentes. Estos medios difícilmente están al alcance de esta población.

e.2) Retos para la política de Salud

Lo primero a considerar es que las Actividades Institucionales están orientadas a la atención médica predominantemente y la visión preventiva es muy restringida. Su población objetivo no necesariamente se enfoca en la población de riesgo de pobreza extrema y por lo mismo la promoción de la salud como un componente principal para alcanzar un estado de salud positiva en la población se vuelve muy distante. Se debería hacer más énfasis en un modelo basando en la Atención Primaria a la Salud. Bajo esta visión la planeación de los servicios y la asignación de recursos se basan en prevenir riesgos específicos, que no necesariamente involucran a la condición de pobreza,

independientemente de que se aborden o sean útiles para enfrentar problemas de salud a prevalentes, por ejemplo, prevención de Cáncer de Mama.

Los servicios se ofrecen a población abierta lo que impide definir la proporción de población en condición de pobreza o CASS. Por lo anterior es muy importante realizar estudios complementarios para caracterizar a la población que utiliza los servicios de salud de la CDMX enfocándolo a la satisfacción de los usuarios y a la calidad de estos y por supuesto establecer la proporción de los usuarios en riesgo de pobreza, localización geográfica etc. En este sentido, el programa desarrollado por el grupo de investigadores ofrece una herramienta con mucho potencial para, con los nuevos datos, localizar a la población objetivo y redistribuir en su caso los recursos asignados.

Es muy importante relacionar la densidad de la población con mayor población con CASS y riesgo de pobreza extrema con los Centros de Salud Comunitarios responsables de esas áreas. Como ya se dijo anteriormente, las delegaciones con mayor población susceptibles de riesgo de pobreza extrema cuentan con un número mayor de centros, lo que en cierto modo facilitaría este proceso.

Hasta donde sabemos, los Centros de Salud Comunitarios no dependen de la SEDESA sino de los Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México, y manejan recursos federales principalmente, lo que establece una dificultad mayor para la coordinación, distribución de recursos, cooperación e incluso estrategias para abordar los problemas de salud. Esta diferencia nace con la descentralización de los servicios y no se ha podido lograr una interrelación positiva que permita un mejor otorgamiento de los servicios de salud.

En cuanto a otras vías para atender la CASS desde un punto de vista integral de la salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México se ocupa de la promoción de la salud en grupos vulnerables mujeres y niños y atención a personas discapacitadas, en estos casos la población potencial es mucho mayor que la atendida y por lo mismo difícilmente se tendrá un impacto relevante en la población con riesgo de pobreza extrema. Otra vía de distribución de recursos es a través de algunos programas delegacionales con apoyos en efectivo o en especie (lentes, aparatos ortopédicos simples, auxiliares auditivos etc.). En todos los casos se identifica a los usuarios potenciales, pero no es claro cómo se elige a los beneficiarios y por otra parte estos son pocos respecto a los posibles afectados en estas áreas de la salud. En todas las situaciones descritas los mecanismos utilizados no aseguran que la población usuaria sea la que se encuentre en mayor riesgo de pobreza extrema o CASS.

No se encuentra una conexión o coordinación entre las acciones o programas que atienden los otros rezagos o carencias componentes de la pobreza, como alimentación, vivienda, educación y particularmente el ingreso, por lo tanto, de todas las consideraciones previamente discutidas nace la sugerencia de integrar los programas o acciones relacionados con el combate a la pobreza para enfocarlos en estas áreas a la población en riesgo. Por ejemplo, Alimentación (todos), vivienda, apoyos económicos como los más importantes. Es necesario señalar que se pueden sobreponer apoyos para

lograr mejores resultados, no obstante, la lógica indica que es posible que disminuya el número de beneficiarios, sin embargo, los que la reciban tendrán una mayor probabilidad de mejorar su condición

La atención médica orientada a resolver las necesidades más urgentes de la población, particularmente las necesidades sentidas de la misma, suele ser una actividad que facilita el acceso a las comunidades en riesgo y la realización de otras acciones de salud que eventualmente incidan o mitiguen los efectos de la pobreza o el CASS. En este sentido la actividad institucional denominada MediBus puede ser muy útil, ya que sus actividades se pueden reorientar tanto a las zonas de difícil acceso como a las zonas con mayor riesgo de pobreza extrema. Haciendo énfasis en la promoción de la salud mediante educación para la salud alimentaria y padecimientos prevalentes. También mediante esta cercanía se puede afinar el censo de población en riesgo y por lo mismo servir como indicador de otros servicios como apoyos a la alimentación y económicos. Finalmente, en su momento se pueden constituir como los elementos evaluadores de las nuevas estrategias.

Otra actividad institucional es Médico en tu Casa, en este caso la propuesta es que sin desatender el modelo actual se intensifique en las zonas de alto riesgo. En principio no se debería sobreponer a las que ya fueran atendidas por Medibus con el propósito de aumentar la cobertura. De igual forma que el anterior serviría para establecer un censo fidedigno y orientar debidamente los apoyos, en este caso además de los señalados en el punto anterior, se podría agregar el apoyo económico para personas discapacitadas, auxiliares auditivos, anteojos, adquisición de medicamentos. Por supuesto también se puede utilizar para realizar el seguimiento y evaluación del impacto.

Los usuarios potenciales de las actividades institucionales en materia de salud son toda la población de la Ciudad de México. En este sentido la penetración de estos servicios particularmente los de índole de prevención depende del grado de información de la población usuaria. Es de hacer notar que solo el 14% de la población dice conocer los programas de salud que se ofrecen. Llama la atención que la información proporcionada por Internet sobre los servicios de salud no corresponda unívocamente con los programas oficiales.

Esto puede redundar en confusión o falta de información apropiada. Al parecer los medios de difusión para dar a conocer las acciones de salud no son recibidos por la población más vulnerable, sea por la vía elegida (TV, Radio, prensa, internet, etc.) o por su contenido. Es posible que una acción intensiva a base de brigadas multidisciplinarias con información gráfica *ad hoc* (folletos, volantes, etc.) y con la capacidad de integrar a la población en riesgo a los programas pertinentes de inmediato mejorará no solo el grado de información sino también reflejará eficiencia en la respuesta gubernamental y por lo mismo mejorará la credibilidad y confianza en los programas. Estas brigadas acompañarían a Medibus e incluso a Médico en tu casa. Adicionalmente se pueden generar mecanismos de coordinación con las delegaciones para que personal difunda la existencia de los programas sociales.

Es indispensable establecer coordinación, cooperación, relaciones estratégicas, intercambio de información y cualquier otra forma de interrelación con las instancias federales y locales que permitan establecer la caracterización y ubicación de la población con CASS o en riesgo con el propósito de: mejorar los servicios, hacer llegar a la población objetivo los apoyos pertinentes, evaluar el impacto de las intervenciones, su seguimiento y establecer un modelo de evaluación objetivo, confiable, accesible y sistemático de las actividades institucionales en salud.

En particular, sobre los programas de alimentación que operan tanto el gobierno de la ciudad como las delegaciones, es necesario hacer una evaluación para ver si los servicios que ofrecen están efectivamente contribuyendo a abatir el rezago en salud además de atacar la carencia alimentaria y por supuesto en qué medida lo hacen. De igual forma deben abordarse los programas de becas. Finalmente, será de gran ayuda para medir resultados, un segundo levantamiento de la encuesta para conocer si efectivamente los programas han contribuido a abatir la carencia por acceso a servicios de salud.

Conclusiones generales

Este proceso de aplicación de políticas económicas debe contextualizarse en el contexto nacional e internacional que es imperante en esta época. En el escenario de crisis en el mundo occidental en la década de 1970 y en México a partir de 1982, la apuesta para salir de ella se fundamentó en la aplicación de las normas vigentes recomendadas por el Fondo Monetario Internacional a partir de la enmienda a su convenio lograda por el G7 en 1976³³⁵, que sustituye el esquema de política de circulación de capitales sugerido desde los acuerdos de Bretton Woods para promover el Estado del Bienestar. La enmienda propone eliminar los estímulos al desarrollo, promover el mercado como dador de recursos y establecer criterios de política económica que serán exigidos a los países miembros que requieran del apoyo del FMI.³³⁶ En el primer capítulo se describió el desarrollo del contexto internacional en el que ocurren los cambios, de lo cual concluimos lo siguiente.

¿Cómo se ubica México en este contexto? En el momento de la transformación de los años setenta, la economía mexicana era una de las más exitosas del mundo occidental como país subdesarrollado o emergente. Las tasas de crecimiento promedio fueron del orden de 6.8% en doce años de 1960 a 1972, con crecimiento del PIB per cápita de 3.3% y un índice de Gini que evolucionó de 0.523 en 1963, pasó a 0.496 en 1977 y retroceder después a 0.542 en 1984³³⁷, son la mejor evidencia. Las medidas recomendadas por las instituciones surgidas en los acuerdos de Bretton Woods eran aplicadas, las políticas fueron adaptadas por políticos pragmáticos y tuvieron los resultados antes señalados.

Cuadro 4.1. Índice de Gini México

Año	1963	1968	1977	1984
Índice Gini	0.523	0.498	0.496	0.542

Fuente: Banco de México Encuesta de ingreso y gasto familias 1963 y 1968. SPP Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares, 1977. ENIGH, INEGI de 1984 a 2010.

Cuando se inician los cambios en el sistema financiero, al mismo tiempo que tienen efecto avances tecnológicos y de organización en la producción internacional, en México se desata la polémica sobre las medidas adoptadas por el gobierno que pretenden mejorar la distribución de la riqueza. En esos momentos (1974-1976) se descubren las reservas petroleras en una coyuntura de auge de precios en el mercado del crudo, los

³³⁵ Reunión del FMI en Kingston, Jamaica en 1976, acuerdos aplicados en 1978.

³³⁶ Eichengreen, 2000; Harvey, 2013; Romero, 2012 y 2016.

³³⁷ Cortés, 2011; Banco de México Encuesta de ingreso y gasto familias 1963 y 1968. SPP Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares, 1977. ENIGH, INEGI de 1984 a 2010.

nuevos recursos soportan al grupo político que sostiene las medidas aplicadas en el marco del desarrollo estructuralista. Así como los petro-precios apoyaron al grupo que pretendía un desarrollo nacional e independiente, también al caer los mismos en 1981 y cambiar las condiciones y la disponibilidad de recurso internacionales, el grupo en el poder perdió el soporte que le había permitido continuar con el modelo del Estado del Bienestar, pero en condiciones financieras totalmente diferentes a las que tuvieron hasta 1970. En el debate toma fuerza el grupo empresarial que promueve la ideología liberal de apertura contra el de grupos corporativos tradicionales que defienden el proteccionismo. Se da entonces el cambio con el uso del sistema político tradicional del poder presidencial, pero que ahora les da fuerza a los neoliberales.

En este marco, el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI se desarrolla en México un ajuste estructural para la instalación de una economía abierta y de mercado, que da lugar primero a un periodo de ajuste y acondicionamiento para el cambio después de la crisis de la deuda de 1982. A partir de ese momento se hace una drástica reducción del gasto público y una serie de reformas en las finanzas públicas, en el sistema bancario y en el productivo con la apertura comercial, estos temas se desarrollan en la tesis en el segundo capítulo.

En 1986 se ingresa al GATT, y prácticamente desaparece la protección comercial que había estado desde la década de los cuarenta; se firma el acuerdo que renegocia la gran deuda acumulada desde 1982. Después de la reunión que analiza la crisis de la deuda del FMI en 1986 en Seúl Corea, México es el primer país que acepta los términos del Plan Baker para reestructurar los pasivos. En 1987 en un contexto preelectoral, se adopta el Pacto de Solidaridad Económica y se toman medidas para el control de la inflación, que se sustentan en un plan heterodoxo para controlar los precios y promover el crecimiento con inversión del gobierno. Posteriormente, una vez hechos los ajustes -la reducción del déficit fiscal, inicio de las privatizaciones, la apertura unilateral y la constitución del banco central autónomo-, se formaliza la integración del TLCAN en 1994 y con ello a una estrecha vinculación a la economía de los Estados Unidos de América.

El proceso tuvo la intención de modernizar la economía con la incorporación a la globalización de la producción, del comercio y del sistema financiero. Entre 1994 y 2009 ocurre la estrategia de implementación del TLCAN, se avanza en la privatización de empresas públicas y se procura la disciplina fiscal, aunque las negociaciones de la deuda son la constante que complica el periodo: 1986 con el Plan Baker acordado para los deudores en la reunión de Seúl, Corea; en 1989 con el Plan Brady, después de la reunión del Consenso de Washington (1990); la crisis de los Tesobonos y el efecto tequila en 1995, resuelto con el préstamo Clinton y con la firma de compromisos con el FMI hasta 2001. Este largo proceso de reestructuración de la deuda se caracteriza por conseguir las facilidades para continuar el pago del servicio de la deuda.

Una vez estabilizada en 1997 la relación del comercio con un flujo de inversión y el pago cumplido de intereses y después de las reestructuras de deuda negociadas a tiempo, se integran los ciclos de producción de ambas economías, y con ello se logra la

subordinación al mercado norteamericano. Luego los excesos del mercado conducen a una crisis y posteriormente recesión que pone a prueba los fundamentos del modelo.³³⁸

Por la fuerte integración a la economía de Estados Unidos, la afectación de la crisis de 2001 es muy fuerte, pero de pronta recuperación, como efecto de un fenómeno externo en una economía plenamente subordinada. La última crisis global que se desata en los EUA de 2007 a 2009 por los excesos de las instituciones hipotecarias aún tiene efectos en todo el mundo³³⁹. Esta crisis es profunda y de efectos de transformación importantes. El esquema del crecimiento de la economía en este período muestra un comportamiento de tasas reducidas de variación del PIB, en promedio el crecimiento entre 1983 y 2010 es del 2.4%. Contra lo que venía ocurriendo en el período anterior, de 1960 a 1982 con una tasa promedio es del 6.4%.

Las variaciones del patrón de comportamiento del PIB se encuentran en los años de 1993-1994 y 1998-1999, en ellos las devaluaciones generaron un comportamiento diferente, pero después normalizado al volver la sobrevaluación del peso en un contexto de economía abierta. A partir del ingreso al GATT en 1986 y después con la firma del TLCAN, el movimiento de operaciones comerciales entre México y los EUA ha crecido de manera notable (INEGI, datos históricos 2014). No obstante, no se ha dado una explicación clara sobre porque este incremento del comercio exterior no ha repercutido en el crecimiento de la economía y mucho menos en el ingreso per cápita y una mejor distribución de la riqueza.³⁴⁰ El índice de Gini después de 1984 no ha logrado recuperar los niveles que se tenían en 1968 que fue de 0.498 o en 1977 que llegó a 0.497 según muestran los datos del cuadro anterior. Después de 1984 el indicador tuvo el siguiente comportamiento con una recuperación después de la crisis de 2008.

Cuadro 4.2. Distribución en México 1984 a 2010

Distribución México 1984 a 2010	1984	1989	1994	1998	2002	2006	2010
Gini total hogares	0.445	0.483	0.491	0.469	0.465	0.459	0.446
Gini per cápita en hogares	0.492	0.542	0.546	0.548	0.515	0.516	0.495
Ingreso medio por hogares decil X respecto al decil I	10	14	16	17	13	12	12
Ingreso medio por persona decil X respecto al decil I	24	32	32	34	26	25	23

Fuente: Banco de México Encuesta de ingreso y gasto familias 1963 y 1968. SPP Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares, 1977. ENIGH, INEGI de 1984 a 2010. Fernando Cortés, Distribución del ingreso en México, COLMEX 2011, México.

³³⁸Cárdenas 2015; Tello 2013; Romero 2013.

³³⁹Moreno, 2016.

³⁴⁰Moreno, 2016; Romero 2015.

El sustento teórico e ideológico de esta dinámica se encuentra en el marco del neoliberalismo, que propone además la regionalización global de finales del siglo XX. Es un fundamento teórico diferente al que ha soportado el gobierno de México en el período de la revolución mexicana desde 1920 hasta 1982. Desde la década de los veinte, éste tuvo la finalidad de alcanzar el crecimiento con justicia social, con la promoción de una economía mixta con fuerte presencia del gobierno en la promoción de la vida social y económica. Desde 1936 se sustenta en el presidencialismo y el partido de Estado (PNR, PRM y PRI). Un propósito, al menos en el discurso, había sido buscar el bienestar y el ascenso social de los sectores populares más pobres, especialmente en el medio rural.

Estas son las características del contexto del cambio en el mundo, con el cual México se enfrenta a la adaptación de las nuevas condiciones y se transforma, del desarrollo para el bienestar con un Estado interventor fuerte, a uno de libre mercado, con una población creciente, con tasas de fertilidad de más del 3%, una transición demográfica por actividad económica y por su composición etaria.³⁴¹

Un fenómeno central que ocupa a las ciencias sociales y a la economía política es el de la población en pobreza que fue parcialmente resuelto por el desarrollo hasta 1976, básicamente porque éste se manejó con las medidas de control de precios, subsidios y programas de apoyo, para permitir las condiciones de acumulación a los empresarios. En esos momentos el planteamiento era fortalecer la economía mixta, la acumulación del capital privado nacional y redistribuir la riqueza para lograr la estabilidad política. Los políticos en el poder no previeron los cambios en el mercado financiero y los empresarios se endeudaron al mismo ritmo que el gobierno y sus paraestatales. A partir de la crisis de 1982-83 el problema se agrava, cambia el propósito de redistribuir por el de lograr la productividad y la eficiencia, en esta idea se tienen que retirar los apoyos estatales. El efecto repercute en la proporción de la población vulnerable para las tres líneas de pobreza³⁴², entre 1992 y 2014 no se observan cambios sustantivos, la pobreza de patrimonio pasó de 53.1% a 55.1%, la pobreza de capacidades decrece de 29.7% a 29.1% y la pobreza alimentaria de 21.4% a 20.5%. En cambio, la pobreza multidimensional entre 2008 y 2014 crece de 44.2% a 46.2%.³⁴³ Desde 1979 ya se tenía como programa social al Sistema Alimentario Mexicano (SAM)³⁴⁴, que busca atender a la población afectada por el alza de los precios de los productos básicos. Después en 1985 desaparece esta forma de apoyo, pero la pobreza en términos absolutos crece. Se adoptan entonces medidas para la atención de la población afectada, a través de programas sociales para población en pobreza, que sufre carencias de alimentación, salud, vivienda, empleo y muy bajos ingresos.³⁴⁵

³⁴¹ Córdova, 1998.

³⁴² Las líneas de pobreza se refieren al ingreso, al patrimonio y a la educación o de capacidades.

³⁴³ CONEVAL, Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social.

³⁴⁴ Spalding, 1985.

³⁴⁵ Spalding, 1985; Tello, 2013; Cordera, 2016; Rimez y Bendesky, 2000.

La transformación en México, como en todas las naciones en el mundo, ocurre adaptado a su propio contexto y condiciones. Las características políticas y socioeconómicas del país dan un marco que hace peculiar el proceso. Un cambio fundamental se da en el papel del Estado, en la estructura económica, en el sistema financiero y en la sociedad. El proceso de transformación en cada ámbito ocurre con medidas de política económica inducidas por disposiciones que influyen en los cambios que conducen a la transformación de la sociedad mexicana con resultados negativos en la distribución de la riqueza, entre la población nacional.

Hasta aquí el discurso oficial ha planteado que las medidas de ajuste y modernización serán para corregir los defectos de la política económica anterior y la base para lograr el crecimiento con una mayor eficiencia de la economía y el papel efectivo del gobierno para mejorar las condiciones de la población con mejores ingresos. Se propuso que con la política social se ayudaría a incrementar la productividad y acelerar el crecimiento a medio plazo, al tiempo de matizar los impactos del ajuste macroeconómico en la población vulnerable.³⁴⁶

Al mismo tiempo que los gobiernos modernizaban la economía, se enfrentaban a la necesaria atención de la población en condiciones de pobreza con el diseño de programas sociales, en ese contexto se padecía hambre, falta de capacidades y educación, ingresos bajos. El propósito general de estos programas ha sido la incorporación de la población con carencias a la modernización de la sociedad. Para atender estas carencias se promueve la aplicación de varios los programas contra la pobreza y el hambre, los más importantes son: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1989-1995), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1995-2001), el Programa OPORTUNIDADES (2001- 2013), el Programa 68 y más, para alimentación a tercera edad (2001 a la fecha), el Programa PROSPERA (2013 a la fecha) y finalmente la Campaña contra el Hambre (2014 a la fecha). El propósito central ha sido abatir la pobreza y atender a población vulnerable en sus carencias de alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social, en tanto que la modernización logre sus propósitos de mayor productividad, con más empleos y mejores ingresos.

Con el inicio del siglo XXI, en el marco de los acuerdos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del apoyo a la infancia (UNICEF), el gobierno mexicano se propuso cumplir como parte del acuerdo internacional, primero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 y luego con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ADS 2030) establecidos por las Naciones Unidas. En este último destaca como Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) reducir a la mitad la pobreza multidimensional con medidas como “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (ODS 1 2030). Actualmente, según datos de CONEVAL, el 23.4% de los mexicanos manifiesta sufrir alguna carencia de alimentación y hambre. También se ha propuesto el objetivo de

³⁴⁶ Bértola y Williamson, 2016; Astorga, 2016.

garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos los mexicanos (ODS 3), así como “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos” (ODS 4). En relación con las condiciones de la vivienda y sus servicios el gobierno se compromete a “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna” (ODS 7), “tener disponible agua y saneamiento (ODS 6).

Ante los resultados de la política económica se debiera buscar cómo se logrará la promoción del crecimiento para tener ciudades inclusivas, seguras, resiliente y sustentables (ODS 11), en un marco de atención al cambio climático y sus efectos (ODS 13). En el acuerdo de las Naciones Unidas se adopta el compromiso de alcanzar el pleno empleo en el año 2030 (ODS 8), al tiempo de “reducir la desigualdad en y entre los países”. Una de las metas (10.1) se fija el compromiso de “conseguir que el ingreso de los deciles I-IV crezca a una tasa más alta que el promedio nacional”, suponemos que es de manera tal hasta alcanzar mayor equidad en el ingreso.³⁴⁷ La pregunta es: ¿esto se logra con las mismas medidas de política económica neoliberal? ¿O son éstas las que promueven la desigualdad y la vulnerabilidad en la población?

Se habla de pobreza cuando no se cumplen los derechos humanos, los económicos, sociales, culturales y ambientales, derechos que incluyen un nivel digno de vida, con trabajo bien remunerado, seguridad social, salud, alimentación, agua potable, ambiente sano y educación. Se considera desde la perspectiva neoliberal oficial que la pobreza es consecuencia del pasado y que será un fenómeno que concluirá una vez que los resultados de las reformas tengan efectos; pero ¿cuál es la realidad demostrada y fundamentada en el estudio que hicimos en la Ciudad de México? La pobreza es y será mayor como resultado de las políticas aplicadas con el fundamento neoliberal que no se ocupa de la distribución de la riqueza de acuerdo con las porciones justas que corresponden en el papel que cada sector de la población juega en el proceso de la producción, circulación y consumo de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la sociedad. Con las políticas aplicadas la pobreza continúa en la medida que se profundiza una inequitativa distribución de los resultados de la producción porque se contempla que la concentración es un derecho de los individuos no un problema de supervivencia social.

¿Cómo impacta la política económica en la Ciudad de México, que es una región representativa de la realidad urbana y semi rural de todo el país?

El estudio de la pobreza en la Ciudad de México nos permite concluir que el problema de la pobreza en el territorio de estudio, que es parte urbana y parte rural, es mucho más grave cuando se localiza a la población en las áreas que padecen de vulnerabilidad y cuando se quita el sesgo que representa poner en las muestras de estudio a población sin carencias. Así, en la población que se encuestó, que es representativa de la población en pobreza, destacan los altos porcentajes de los seis niveles de carencia.

³⁴⁷ Agenda del desarrollo sustentable 2030, ONU 2010. Ahí se definen los 17 Objetivos para el desarrollo sustentable ODS.

Al proyectar estos indicadores para toda la población de la Ciudad de México, los resultados se matizan al integrar a la población ubicada en áreas con mejores condiciones, porque se utilizan los datos de la encuesta ENIGH del INEGI. Aun así, sobresale que la proporción de población con carencia de alimentación se eleva 2.2% al comparar con los datos del Sistema de Información que tomó como base los datos censales de 2010 y 2015 y proyecciones del CONEVAL de 2014. Es relevante que los datos de salud coinciden con un 19.9% en ambas proyecciones, lo que indica una mejor atención en las áreas de pobreza donde se levantó el estudio.

Cuadro 4.3. Población de la muestra con carencias y estimaciones para el total de la Ciudad de México, 2016-2014

Carencia	Personas encuesta	Población con carencia	Estimación desde la encuesta con población con carencia 2016	Población con carencia del Sistema de Información (SIDS 2014)
Alimentación	1,024	22.9%	13.9%	11.7%
Vivienda	1,024	58.8%	1.7%	5.4%
Servicios básicos de la vivienda	1,024	79.5%	2.5%	1.7%
Servicios de salud	978	18.8%	19.9%	19.9%
Seguridad social	978	64.5%	30.1%	46.3%
Rezago educativo	1,045	22.8%	5.4%	8.8%
Trabajadores sin prestaciones	1,010	90.8%	n.a.	n.a.

Fuente: Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México. Rezago Educativo, de la investigación, 2016.

Es de subrayarse que la información de trabajadores sin prestaciones laborales y los que no tienen seguridad social muestra que el origen de la pobreza se presenta en la población en condiciones de informalidad o en desempleo disfrazado. Esto se refleja en la población que carece de servicios básicos en la vivienda con el 79.5% de la población de la muestra.

El estudio se concluyó en el 2016, el año siguiente se anunció un recorte presupuestal de importancia. Ante esta limitación de recursos del Gobierno Federal y la dinámica de la pobreza extrema identificada en el “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México”, base de nuestro estudio, se sugirió que sería recomendable que el gobierno consolide algunos programas sociales que han tenido un buen desempeño y reoriente y redimensione su esquema de programación y presupuesto de otros programas.

En la programación y el diseño del presupuesto de los programas deben plantearse como objetivos generales reducir la pobreza extrema, procurar que la población no caiga

en las carencias de la pobreza, y cuando las tenga que las supere y aumentar el acceso efectivo a los derechos sociales de los ciudadanos de la Ciudad de México, ello con el fin de focalizar el gasto público a aquellos programas y población objetivo que les permitan.

Es fundamental replantear los objetivos de las acciones del gobierno de Ciudad de México y del Federal en este territorio, por ello debe ser prioritario revisar los objetivos de los programas para identificar de manera más clara y pertinente el perfil de los beneficiarios; definir explícitamente los objetivos de los programas que promueven la reducción de la pobreza extrema; identificar dentro de la población objetivo al sector que está en pobreza extrema como un segmento fundamental para dirigir parte de su presupuesto, pero sin dejar fuera a la población que está en riesgo de caer en pobreza extrema; redefinir las poblaciones potencial, objetivo y meta, y explicitar que el alcance de la población objetivo depende de la disposición presupuestaria. Asimismo, se requiere que las políticas del Gobierno de la Ciudad México y las del Gobierno Federal estén articuladas en el marco de una estrategia general, de manera que puedan generar sinergias positivas facilitando la operación y mejorando sus resultados.

Dado que un porcentaje muy pequeño de la población con mayor carencia es beneficiario de los programas sociales, es necesario analizar por qué la población con mayores carencias no conoce o no participa de los beneficios de los programas sociales disponibles. Entre las posibles razones se encuentran cuestiones de presupuesto, focalización deficiente, corrupción, razones políticas, y dificultades en el acceso a las zonas más desprotegidas. Por ello, se debe promover una mayor difusión y acercamiento en las zonas de mayor prevalencia de pobreza. En este sentido, se podría promover la participación de los beneficiarios de los programas, utilizando técnicas participativas (encuestas de beneficiarios) para conocer sus perspectivas sobre sus propias necesidades, prioridades y mejores estrategias para enfrentarlas.

Aunque los programas sociales disminuyen algunas de las necesidades más urgentes de los sectores más pobres, los recursos no son suficientes y la dinámica de la población en pobreza extrema les deja fuera de los beneficios.

Las carencias de la pobreza son reflejo de la falta de empleos de buena calidad y bien remunerados, cuya creación es la única respuesta contundente para abordar de manera estructural, sustancial y a largo plazo los problemas de carencias de la población. En este objetivo será fundamental evaluar desarrollar inversión pública productiva en áreas y sectores que no son atendidos por las empresas por no tener retornos rápidos o por significar tipos y montos de inversión que al empresario no le interesan.

Al conocer el origen de la pobreza generada por las diversas medidas de política económica se recomienda revisar las medidas que hasta ahora han consolidado las reformas estructurales en el ámbito de cada una de las acciones que se desprenden de estas medidas de política económica.

Desde la reforma financiera y del banco central, se deberían cuidar aspectos que de continuar profundizarían el grado de pobreza en la población. Si se regula con mayor atención la tasa de interés de referencia del Banco de México y se reducen las ganancias

extraordinarias que obtienen los bancos por cobrar tasas de interés muy altas se podrían canalizar de ahorro y de inversión privadas al crecimiento de actividades que mejoraran la oferta de empleos. Al mismo tiempo se debería revisar la política de salarios y retirar el concepto de que el salario debe ser ancla para sostener abajo los indicadores de precios y promover un salario digno y remunerador llevaría a una mejor condición de vida de los trabajadores y mejorar las condiciones del mercado interno con mayor demanda de bienes producidos por empresas nacionales para consumidores nacionales.

El sostenimiento de la apertura comercial sustentada en la inversión extranjera en cartera y directa que se ha concentrado en tres regiones la inversión en proyectos maquiladores que propician el crecimiento de la balanza comercial pero sólo con los Estados Unidos, de donde proviene el capital de la industria que se favorece de los salarios bajos y de los beneficios fiscales que ofrece el gobierno para su instalación. Se debe buscar un mecanismo para favorecer el crecimiento de la inversión en las áreas que desde hace 40 años han estado abandonadas sin inversión en infraestructura, la integración de mercados ni el soporte de precios a los productos que en esas regiones se tiene vocación de producción. Se debe cuidar la distribución adecuada de inversión productiva en beneficio de regiones que han estado en rezago por no ser atractivas a la industria y cuidar aquellas áreas de extracción en recursos naturales, minería, frutos tropicales, madera, entre otros para promover áreas de desarrollo positivo para la población que debe recibir estímulos para quedarse a producir en sus zonas de origen y habitación.

Esto se debe complementar con la defensa de los recursos naturales como el agua, los combustibles fósiles, minerales, bosques y muchos otros por parte del gobierno federal y sus instituciones. El Estado debe redefinir su papel en la inversión en áreas que defiendan los recursos de la nación, pero también el valor justo del trabajo y de los productos que van al mercado nacional e internacional.

El Estado debe utilizar la política fiscal para mejorar la distribución de la riqueza nacional. El uso la inversión pública en beneficio de la recuperación de la producción nacional, así como evitar el abuso de los monopolios y oligopolios en los que se ha beneficiado al capital extranjero por falta de reglas que defiendan el interés público. Los fundamentos y posibilidades están fundamentados a lo largo de esta tesis.

A continuación, se presentan los principales indicadores del diagnóstico ya argumentadas en las páginas anteriores y algunos planteamientos que surgen de las apreciaciones de esta investigación que podrían tomarse en cuenta en el desarrollo de políticas de reducción de pobreza y de desarrollo económico en zonas vulnerables.

1. Empleo

La ENOE en la Ciudad de México en el segundo trimestre 2016 presentó una tasa de desocupación de 5.1, mientras que en el caso de los entrevistados la incidencia del desempleo es 4% más alta. De acuerdo con el Diagnóstico, 5 de cada 10 de los entrevistados son auto empleados o trabajan en un negocio familiar y sólo 3 de cada 10

son trabajadores subordinados, es decir, que trabajan para algún empleador. El 75.3% de los trabajadores son subordinados y remunerados, prácticamente más del doble de lo que sucede con la población de la muestra, y por el contrario el autoempleo es mucho mayor respecto a al promedio de la ciudad.

La base del crecimiento y por tanto del empleo es la inversión productiva, es preciso revisar cómo ha sido su comportamiento en la Ciudad de México. Paralelamente al incremento de la inversión privada y pública es preciso recuperar la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del ingreso. Por ello se propone apoyar a la población en condiciones de desempleo a través de la vinculación con empresas establecidas en la Ciudad de México para contratación de trabajadores; incentivar el establecimiento de empresas ya sea a través de capacitación, financiamiento o generación de redes; promover inversión pública que estimule a la privada; generar los incentivos adecuados para que las empresas continúen creciendo o expandiéndose con previo acuerdo para que una parte de los empleos que se generen se dirijan a la población en pobreza, en este sentido es relevante el acceso al crédito; y aumentar el presupuesto para los programas de inserción laboral de los jóvenes y adultos mayores.

La transformación estructural que se demostró en el capítulo 2 se reproduce en la Cd de Mx, pero con mayor incidencia por la atracción que significa la ciudad respecto a zonas deprimidas de otras partes de la república. La población sin empleo y fuera de instituciones de estudio o capacitación (véase anexo 1) es la muestra de cómo el cambio de las estructuras productivas, con acento en la inversión en grandes empresas, deja fuera de la integración de un empleo digno a muchas personas que podrían ser incorporados si tuviesen fuentes de empleo disponibles. La calidad de los puestos de trabajo y la remuneración que se mostró en los capítulos 1 y 2, representan uno de los mayores retos. La situación como se ha comportado conduce a una crisis que repercutirá en mayor vulnerabilidad de la población y en conflictos políticos.

2. Carencia de Alimentación

Las deficiencias en la alimentación obedecen principalmente a la falta de ingresos suficientes para lograr la canasta indispensable o mejor para nutrir debidamente a la familia. Es relevante señalar que un ingreso irregular, reducido o insuficiente trae consigo otros resultados que afectan a la familia no sólo a la persona. Incluso una forma de paliar el problema es cuando varios miembros de la familia aportan ingresos, o la búsqueda de formas informales e irregulares para el logro de ingresos adecuados.

El fenómeno de la pobreza laboral incide principalmente en una alimentación deficiente a la familia, esta ocurre cuando aún con empleo formal los ingresos no son suficientes para completar la adquisición de alimentos básicos para la familia. La informalidad conduce a la irregularidad en los ingresos y con ella la relación con otros fenómenos sociales que genera complicaciones a la familia y al grupo social en el que esta se encuentra. La falta de ingresos suficientes que genera la pobreza laboral tiene que ver con dos aspectos de la política económica, el más directo es que el salario en México

desde 1986 se ha vinculado a la contención del nivel de precios. El otorgamiento de los incrementos a salarios cada año se da por la inflación esperada definida por el Banco de México, lo que ocurre generalmente es que el índice de precios resulta mayor que pronosticado, entonces los salarios tienen un rezago de hace muchos años que conduce a una reducción de capacidad de compra y en general a una política recesiva que incide en una alimentación inadecuada, además la incidencia en otras vulnerabilidades de la pobreza.

La forma en que se ha intentado mitigar esta vulnerabilidad es con programas de alimentación, pero con los resultados de la investigación podemos concluir que éstos son insuficientes para atender a la población que padece de alguna restricción de alimentos.

Los programas de alimentación atienden a 510 mil adultos mayores con un apoyo mensual; otorgan 686 mil desayunos a todos los niños hasta la primaria; a 53 mil personas se les apoya con despensas en dos programas; a 66 mil personas se les asiste en los comedores a con raciones diarias en cinco días de la semana; y 7,500 madres con apoyo de alimentación en el de bebe seguro.

Se tiene ubicado a un grupo de aproximadamente de 1,245,000 personas con carencia alimentaria. Los programas no alcanzan a cubrir las necesidades de la población que los requiere, por ello es preciso y urgente, en tanto no se mejora la condición de vida de la población con carencias, llevar a cabo las siguientes tareas: aumentar el presupuesto de los comedores populares y la distribución de despensas que son los que más focalizan su atención a grupos más vulnerables; relocalizar los comedores en las zonas con mayor carencia con el uso de los instrumentos generados; vincular los programas con otros que promuevan la producción sustentable de alimentos y su procesamiento en las zonas rurales de la Ciudad de México, lo que permitiría mejorar el ingreso de las familias de productores; si el programa lo permite y pueden recibirse donaciones monetarias o en especie provenientes de personas, de la sociedad civil y de la iniciativa privada (como: Bancos de alimentos o Programa sin desperdicio en hoteles y restaurantes); incorporar estrategias de monitoreo y evaluación de impacto, teniendo en cuenta tanto el cumplimiento de metas progresivas como la evaluación del impacto real en las condiciones que buscan atender; y evaluar si es correcto que la ayuda alimentaria vaya dirigida prioritariamente a los grupos de la tercera edad, quedándose corto para los otros grupos etarios.

Estas medidas de alimentación de emergencia serán necesarias mientras las políticas de inversión y de contención salarial no se sitúen en el equilibrio adecuado para sobreponerse a la recesión continua que mantiene las variables macroeconómicas estables, pero profundizan la pobreza extrema, la pobreza y la pobreza laboral que provoca que la población padezca de hambre. La carencia de alimentación en varias formas solo se resolverá cuando a la población se le de ingresos suficientes en un empleo estable, de otra manera serán paliativos siempre insuficientes para acabar con el fenómeno. El problema se resuelve en otra área no en la dotación de alimentos o de recursos limitados para su adquisición.

3. Carencia de espacios y condiciones de la vivienda

Este tema es de alta complejidad por la expansión al límite de las áreas habitacionales y la expansión de construcción de oficinas en el área urbana que ha desplazado a zonas marginales a la población. Esto se complica con el proceso de gentrificación de zonas de vivienda popular en el centro de la ciudad o áreas antes de habitación de población de clase media.

De acuerdo con el diagnóstico elaborado, de los hogares entrevistados 58.8% tiene alguna carencia en términos de calidad y espacio en la vivienda; de los identificados con alguna carencia, el 64.8% está en el ámbito rural y 56.7% en el ámbito urbano; Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta son las delegaciones que más hogares con carencias reportan; los hogares del medio rural tienen una incidencia 8.1 puntos porcentuales mayor a los del ámbito urbano; un alto número de hogares con pobreza en la dimensión de la vivienda habitan dentro del Suelo de Conservación de la CDMX.

Ante estos datos de diagnóstico se deberían aplicar acciones prioritarias para el mejoramiento de vivienda: drenaje y sanidad, construcción de baños y excusados, acceso al agua, sustitución de pisos de tierra y energía eléctrica. Aunque es una zona urbana cosmopolita, las condiciones donde resaltan las carencias en vivienda son las que habitan en territorio irregular, ante ello se propone ubicar en zonas regulares a la población en extrema pobreza asentada en áreas naturales protegidas que no puede beneficiarse de los programas sociales por su condición irregular; precisar políticas de asignación de recursos de apoyo a vivienda; un mayor uso de tecnologías de la información y comunicación en la identificación, distribución y evaluación de los apoyos; que una parte de la captura de plusvalías –generalmente captadas por los desarrolladores inmobiliarios- se capitalice a los programas de vivienda (aportes del sector privado como parte de su responsabilidad social); dotación de suelo urbanizado complementado con asistencia técnica, créditos bancarios y subsidios; y alentar la participación social en los procesos de construcción de vivienda en la Ciudad.

Una razón del crecimiento de vivienda en condiciones de pobreza es el uso del problema de la vivienda como factor político de clientelismo para los partidos que están en el poder, a través de la dotación de posesión territorial, de un “terrenito” para iniciar una vivienda en zonas de reserva ecológica o en áreas sin servicios urbanos a cambio de lealtad política, asistencia a eventos políticos y a la pertenencia de organizaciones que finalmente tienen el propósito de tener base política para procesos electorales y otras movilizaciones políticas. Esta es una razón por la cual las carencias más profundas están en zonas marginales con colonias nuevas donde se ubica la población que emigra a la Cd de Mx. Uno de los factores que es preciso profundizar es la existencia de los que llamo “mercado de pobreza” constituidos por los bienes y servicios que requiere la población vulnerable, la que adquiere transporte barato, materiales de construcción y servicio médico en anexo a farmacias. Esta población tiene limitaciones en su ingesta con productos poco sanos y acotados; una vivienda con pocas habitaciones y a veces hasta

tres familias, el hacinamiento se convierte en un problema de salud y conducta social, producto de limitaciones en el empleo y en ingresos limitados.

4. Carencia de Educación

La Ciudad de México concentra uno de los Sistemas Educativos más robustos del país, no sólo por la calidad de las instituciones de las cuales es sede; si no por el tamaño y capacidad de atención a la población en edad de estudiar (3 a 22 años). En la Ciudad de México se atiende al 7.8% del total de estudiantes en el país, desde preescolar hasta educación superior, con una matrícula total de 2.8 millones de estudiantes (ciclo escolar 2014-2015); lo cual la convierte en la segunda entidad federativa con mayor número de alumnos tan sólo después del Estado de México. Asimismo, concentra a casi 200 mil docentes (194,273), lo que representa el 9.6% del total de los registrados en el país en el mismo ciclo escolar, los cuales imparten clases en poco más de 10 mil escuelas que conforman la red de instituciones educativas en la ciudad de México.

Debido a la complejidad de la problemática es preciso diferenciar las políticas por nivel educativo pues, aunque los problemas son similares, cada nivel educativo tiene sus especificidades. En cada nivel urge un acuerdo de coordinación con las instituciones involucradas para la atención a cada grupo de edad, el de 14 a 18 es fundamental en la estrategia de reducción de pobreza. Desde tercero de secundaria, todo el bachillerato y el ingreso y primer año de superior son los niveles en los que hay mayor deserción y por tanto incorporación en condiciones vulnerables al ámbito laboral.

La atención a las necesidades de la población con carencia de educación, que se encuentra en condición de riesgo y es vulnerable, debe ser prioritaria. Ante los problemas en el ámbito de la educación se propone cuidar la calidad de la educación y pertinencia de los programas, en todos los niveles; atender prioritariamente a población joven de 15 a 29 años que están en proceso de informalidad, desocupación, abandono de estudios que en la ciudad puede llegar hasta 750 mil; atender al grupo de niños de 6 a 15 que no asisten o no han asistido a la escuela, si bien se trata proporcionalmente de un grupo pequeño, es preciso atenderlo, ya que muchos de ellos son migrantes rurales en condición de calle o en cuidado de adultos mayores; impulsar la capacitación para el trabajo y promover la vinculación laboral; adecuar los programas de estudio para un ámbito laboral cambiante; promover una mayor coordinación con la Secretaría de Educación Pública para dar seguimiento a la calidad de la educación en todos los niveles educativos; asegurar el acceso de la población objetivo (pobreza extrema) a los programas asistenciales como la dotación de útiles, dotación de uniformes, desayunos escolares y alfabetización; mejorar la infraestructura y equipamiento de los planteles públicos; impulsar las actividades culturales, deportivas y recreativas, apoyo y asistencia psicológica para los alumnos, mayor intervención y colaboración de padres de familia; hacer uso intensivo de la tecnología para la educación; impulsar centros comunitarios de aprendizaje con computadoras; elaborar estrategias para acercar a la población a cursos ad-hoc para educación a distancia.

Sin duda la educación de calidad y pertinente puede ser un vehículo para el acceso a mejores condiciones de vida, no obstante con datos del CEEY se puede sustentar la idea que sólo la educación no ayuda a la movilidad en ascenso, para ello se requiere fuentes de empleo, remuneraciones adecuadas y suficientes, cuestión que es limitada por las condiciones que ofrecen los otros factores de la política económica que no pone a la población en el centro, pone a los intereses de las personas que cuentan con ventajas en su condición social y que promueven alta concentración de ingresos.

5. Salud

La población con mayor carencia por acceso a servicios de salud (CASS) se encuentra en las delegaciones de Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Gustavo A Madero, Cuauhtémoc, Tláhuac y Álvaro Obregón. De estas, las cuatro primeras tienen el 76.1% de los hogares con CASS. De acuerdo con el Diagnóstico, el área urbana tiene un acceso de los servicios de salud de 19.7% mientras en el área rural es de 14.7; el ingreso promedio del jefe del hogar es de 2.28 salarios mínimos en comparación de 3.42 salarios del grupo general, lo que los incluye en el grupo de ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Las actividades institucionales no se enfocan específicamente en atender a la población en pobreza extrema. Es decir, no existe una localización geográfica de los programas, ya que en la mayoría de los casos estos operan por demanda. Los recursos asignados se distribuyen de manera general a toda la población sin hacer énfasis en la población objetivo, de tal forma que no parece existir un mecanismo claro para garantizar que los apoyos lleguen a la población en riesgo de pobreza o que tengan carencia por acceso a los servicios de salud.

A ello se suma que no hay conexión o coordinación entre las acciones o programas que atienden los otros rezagos o carencias componentes de la pobreza como son la alimentación, la vivienda, la educación y particularmente el ingreso. La visión para atender la salud sigue siendo predominantemente curativa y se deja un tanto de lado la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

Existe una desconexión parcial entre oferta y demanda por servicios de salud. Los medios de difusión para dar a conocer las acciones de salud no son recibidos por la población más vulnerable, sea por la vía elegida o por su contenido, por lo que no hay un mecanismo claro que ponga en contacto a la población con los servicios que demandan. Como resultado, la población con carencia de salud acude con mayor frecuencia al médico particular, consultorios u hospitales privados y farmacias. Ello hace primordial dar a conocer a la población los servicios médicos gratuitos a los que puede acceder.

Para atender la problemática de salud se propone la aplicación de medidas básicas y programas estratégicos, entre ellas: definir con claridad la ubicación de la población en riesgo mediante la elaboración de un padrón confiable por delegación y AGEBS involucradas y la cooperación entre las dos o incluso las tres órdenes de gobierno; relacionar la densidad de la población con mayor población con carencia por acceso a

servicios de salud y riesgo de pobreza extrema con los Centros de Salud Comunitarios responsables de esas áreas; y reubicar los recursos financieros de la ciudad y de las delegaciones en los Centros de Salud más próximos a áreas de pobreza extrema.

Con el fin de acercar los servicios a zonas de difícil acceso y atender la detección y tratamiento oportuno de los padecimientos más frecuentes en todos los grupos etarios incluso laboratorio básico, se sugiere fortalecer las Unidades Médicas Móviles o MediBus, el programa Médico en tu casa e integrar brigadas de salud con Servicio Social de Pasantes desde Centros de Salud. Así como, acercar la oferta de programas federales como el Seguro Popular a la población más vulnerable sobre todo porque este programa funciona en centros operados por el gobierno de la ciudad de México.

Asimismo, es necesario integrar programas que atienden otras carencias para potenciar efectos en salud como los de alimentación, despensas, comedores comunitarios, desayunos escolares, apoyo económico a la tercera edad, mejora en la vivienda, etc.

Se propone establecer una serie de indicadores propuestos para medir avances de los programas y evaluar sistemáticamente el avance de estas acciones como serían:

- a) Prevalencia e incidencia de los cinco padecimientos más frecuentes (hipertensión, gastritis o ulcera, colitis, diabetes, enfermedades del corazón
- b) Porcentaje de mastografías realizadas y facilitar el acceso al servicio.
- c) Porcentaje de personas que reciben atención en los centros de salud comunitarios
- d) Conocimiento y utilización de los servicios de salud.
- e) Porcentaje de habitaciones con techos de lámina o similares
- f) Porcentaje de viviendas con pisos de tierra.
- g) Indicadores de variedad y suficiencia alimentaria.
- h) Es necesario que todos los programas cuenten con indicadores de seguimiento que permitan mejorar la gestión, además de indicadores de percepción de calidad de los servicios.

Estas condiciones se podrían resolver con servicio médico universal a la población. El problema central es la capacidad del Estado para tener condiciones presupuestales para lograrlo cuando se tiene el esquema de la austeridad, en un contexto en el que el libre mercado ha promovido la alta concentración de riqueza e inequidad.

Las medidas de política económica analizadas parecen ser la causa de la pobreza y mala distribución, en ellas no se encuentran las vías de solución, es pertinente reconceptualizar una política económica más humana en beneficio para la población en general.

Anexo 1. Metodología del Estudio de Pobreza en la Ciudad de México

El propósito de este estudio fue el de localizar y caracterizar a la población en condiciones de pobreza extrema en la Ciudad de México. Para el logro de este propósito seguimos la siguiente ruta crítica:

1. Verificación de las incidencias en campo, a través de una encuesta.

Con base en la información que ofrece el INEGI en la información censal, y los datos geo referenciados, la ENIGH, la ENOE, la forma 911 de SEP, la ENSANUT³⁴⁸ y los análisis que se disponen como los desarrollados por la Secretaría de Desarrollo Social en el Programa contra el Hambre, así como con los datos de las Delegaciones Políticas, se determinó la localización de las Áreas Geo Estadísticas Básicas (AGEB's) y con ello la determinación de los polígonos territoriales en los que se localizan las principales incidencias para efectos de localizar a la población afectada y su ubicación.

Para estos efectos se realizó el análisis estadístico y documental y se revisó y sistematizó la información para el territorio de la Ciudad de México, por Delegación y Colonia. Se localizaron las áreas (AGEB) de la incidencia de cada uno de los seis [en otros lugares de la tesis se menciona que son cinco y en otros ocho] indicadores de la pobreza multidimensional, realizado a partir del Censo de 2010 y del conteo intermedio de 2015. Con esta base estadística se operó un sistema de manejo de datos del cual se generaron estadísticas básicas que caracterizan la pobreza extrema en la Ciudad de México. Este instrumento fue la base para la localización de la muestra de hogares en las que se realizó el levantamiento, lo que permitió la localización de las áreas con población en extrema pobreza, que requieren de atención en los diferentes componentes de vulnerabilidad.³⁴⁹

Con la finalidad de verificar los datos que surgieron de la información estadística y para determinar con mayor precisión el fenómeno en las zonas urbana y rural del estudio, se levantó una encuesta para identificar las incidencias, definir la dinámica de los datos demográficos y valorar el comportamiento de los indicadores de vulnerabilidad. La encuesta se diseñó con base en la metodología que tiene el CONEVAL para la “Medición Multidimensional de la Pobreza en México”. Este es el documento base para la definición del problema y los criterios de medición para tener una línea base para 2016.

La información estadística se analizó con base en la información de campo el desarrollo de nuevos espacios de localización del problema por la expansión del

³⁴⁸ ENIGH Encuesta Nacional de Ingreso y gasto de los hogares, producida por INEGI, la ENOE, Encuesta nacional de Ocupación y Empleo producida por INEGI; la forma 911 de SEP, formato de registro estadístico de las escuelas de todos los niveles

en todo el país; la ENSANUT, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, producida por el Instituto Nacional de Salud Pública

³⁴⁹ El sistema de información demográfica y de condiciones de pobreza fue desarrollado para efectos de esta investigación por J Eduardo Pérez Buendía, Juan Manuel Martínez de la Calle y el autor quien coordinó los trabajos del desarrollo específico.

fenómeno en áreas donde existe disponibilidad de reservas territoriales que están en proceso de invasión o de formal y legal expansión.

Una vez localizados los grupos de población, en los polígonos correspondientes, con los componentes de carencia ubicados, se procedió a identificar los programas del Gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones que ya tienen intervención y su influencia espacial correspondiente. Con la verificación del cumplimiento de cada programa se analizaron los núcleos de población con base en los datos de la encuesta, sus lugares de habitación y la definición de una estrategia para atender cada una de las carencias existentes.

Definiciones utilizadas en la metodología

Como ya se señaló, se siguió la pauta definida por la “Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México del CONEVAL”, documento de la base metodológica y referencia de consulta para definiciones, criterios y verificación y generación de indicadores.³⁵⁰ La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública, o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.³⁵¹

La principal medición de pobreza utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea es la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingreso fijado a 50% del ingreso medio por hogar. Estados Unidos basa su medición oficial en una línea de pobreza definida en el costo en dólares de un determinado plan de alimentos. Por su parte, el Banco Mundial define la pobreza extrema como vivir con menos de 1.25 dólares de Estados Unidos al día.³⁵²

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social, los derechos para el desarrollo social -o derechos sociales- son los relativos a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social.³⁵³

La LGDS, al incorporar la cohesión social dentro de los indicadores para la medición de la pobreza, reconoce la importancia de estos factores contextuales, los cuales, si bien pueden ser analizados desde la óptica de la influencia que tienen en la sociedad y los efectos de ésta sobre aquéllos, sólo pueden medirse en una escala territorial. A partir de lo anterior, resulta necesario complementar el enfoque de medición de la pobreza con un tercer espacio, en el que se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social, como es el caso de la cohesión.

³⁵⁰ CONEVAL, 2015.

³⁵¹ CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004

³⁵² CONEVAL, 2015.

³⁵³ CONEVAL, 2015.

En el análisis se tuvo como referencia el “Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2008 (MCS-ENIGH 2008)”.

El índice de privación social y la identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúan en dos fases:

1. Identificación de carencias en cada indicador particular. Para cada uno de los seis indicadores sociales se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia, y cero en caso contrario.
2. Índice de privación social. Este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. De acuerdo con las sugerencias de Gordon (2004), el CONEVAL deberá llevar a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice de privación social satisfaga las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad.³⁵⁴

Conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias. A este punto de corte ($C=1$) se le denominará umbral de privación.

Debe notarse que la construcción del índice de privación social, como la suma de los indicadores de carencia, conlleva el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa. La decisión de adoptar como umbral de privación a la presencia de al menos una carencia social está fundamentada en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro.

Por otra parte, se aplicaron criterios del CONEVAL,

“... de manera análoga a la línea de bienestar mínimo que se definió en el espacio del bienestar económico, se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales mediante la definición de un umbral de privación extrema (C^*), el cual permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional extrema. No existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo. Por esta razón, y con la finalidad de no utilizar criterios discrecionales, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL decidió aplicar los criterios de Gordon (2007) para determinar el valor de C^* con base en

³⁵⁴ Gordon, 2004.

métodos estadísticos. Esos métodos buscan dividir a la población en dos grupos (a partir de los ingresos y el valor del índice de privación de cada persona), de forma tal que las diferencias entre ambos se maximicen y, al mismo tiempo, su conformación sea lo más homogénea posible al interior de estos; al aplicarlos, se encontró un valor para C* igual a tres”.³⁵⁵

Además, la caracterización de la pobreza extrema contempla que el ingreso esté por debajo de la llamada línea de bienestar mínimo.

Criterios para identificar las seis carencias

A continuación, se presentan los criterios para identificar las seis carencias sociales:

1) Rezago educativo. Se considera que una persona presenta rezago educativo si cumple las siguientes condiciones:

- Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

2) Acceso a servicio de salud. Se considera que una persona presenta la carencia por acceso a servicios de salud, si:

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

3) Acceso a Seguridad Social. Es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:

- En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la LGDS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123 constitucional).
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone

³⁵⁵ Ley General de Desarrollo Social, LGDS.

de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.

- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

4) Calidad y espacio de vivienda

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

5) Acceso a servicios básicos de vivienda.

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

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

6) Acceso a la alimentación Alimentaria.

A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que:

- Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Selección de la muestra representativa para la aplicación de la encuesta

La población objetivo es la que habita en el territorio de la Ciudad de México, antes DF, en el análisis de población en pobreza con prioridad en POBREZA EXTREMA.

- El método es probabilístico, polietápico, estratificado y por conglomerados.

- Unidad de muestreo y de observación, hogares en el territorio de estudio.
- Los bloques analíticos son las diez y seis delegaciones.
- Precisión: nivel de confianza del 95%, con error relativo máximo aceptado del 5%.

2. Análisis de los Programa vinculados a los Componentes de Vulnerabilidad y definición de estrategias para la conformación de los grupos de trabajo en el Gobierno, con responsabilidades y metas específicas.

Esta parte del trabajo tuvo como propósito la búsqueda de estrategias alternativas para proponer una estrategia de asignación de recursos para el logro de mejores resultados en las políticas de desarrollo social en áreas urbanas como la Ciudad de México. En ella se promovió la definición de propuestas para mejorar los programas en operación o la integración de nuevas estrategias para alcanzar el objetivo de hacer propuestas para reducir la pobreza extrema en la Ciudad de México.³⁵⁶

3. Plantear estrategias y lineamientos generales que permitan mejorar la focalización de la política social y económica de la Ciudad de México.

Para desarrollar las propuestas se invitó a profesionales con los que se formaron cinco grupos de expertos con quienes se interactuó a partir del diagnóstico obtenido de la encuesta realizada, y con base en el análisis de los documentos que describen los programas que atienden a la población con carencias.

Con los expertos mencionados se coordinó un grupo de enfoque con cinco subgrupos de trabajo conformados a partir de cada una de las carencias que definen la pobreza multidimensional. Con ellos se registraron sus reflexiones y sugerencias de acuerdo con la especialidad de los miembros del grupo, se partió de los reportes de la investigación de campo.³⁵⁷ En ellos participaron todos los integrantes en cada grupo por especialidad, la redacción final es responsabilidad exclusiva del autor de la tesis.³⁵⁸

La dinámica de trabajo consistió en un par de reuniones generales, entre tres y cuatro reuniones por grupo de carencia y un consistente intercambio de documentos entre los participantes. Todas las opiniones fueron tomadas en cuenta y cuando había diferencia

³⁵⁶ Los resultados de esta investigación podrán tener incidencia en la ejecución de los programas si se cuenta con la participación de los operadores a través de sesiones de trabajo o talleres de planeación y ejecución de estrategias.

³⁵⁷ Los reportes de la encuesta se presentan en un anexo al final del trabajo

³⁵⁸ Se agradece la participación en los grupos de enfoque por especialidad de los siguientes profesionales: Juan Luis Ordaz Díaz, Elmer Solano y David Cervantes en el tema de Empleo e Ingresos; de María del Carmen Iñarritu Pérez y de Ayari Pasquier en el área de Carencia de acceso a la alimentación; María Alejandra Castillo Musiño, Felipe Gerardo Ávila Jiménez y Jorge Montejano en el área de vivienda espacios y carencia de servicios; de Eduardo Acosta Arreguín y María del Carmen Iñarritu Pérez, en el área de salud y servicios de acceso a seguridad social; Rosa María Seco, Juan Manuel Martínez de la Calle y Eduardo Pérez Buendía, en el tema de carencia de educación y analfabetismo. Se agradece la asistencia para la coordinación entre los grupos a María Ángeles Cortes Basurto.

se tomó el tema como un punto en debate, pero el autor definió la versión final en la redacción.

El objetivo de la discusión con cada subgrupo, a partir del conocimiento de los datos de la encuesta y el diagnóstico geo referenciado que caracterizan a la pobreza en la Ciudad de México, fue localizar las principales fortalezas y debilidades de cada programa, así como realizar un conjunto de propuestas para mejorarlos, con la intención de focalizar los esfuerzos en los grupos de población más vulnerables. De esta manera, se aportaron ideas en cada uno de los programas que en su caso los operadores podrían atender a partir de contar con mayores elementos que les permitan realizar ajustes y redefiniciones tendientes a lograr las metas y objetivos asociados a la disminución de la carencia señalada. El diagnóstico con el que se caracteriza la pobreza y el análisis de los programas constituye una línea base para evaluar posteriormente el avance en la atención al problema de la pobreza en la Cd de Mx.

En los subgrupos de enfoque los expertos contaron con los siguientes elementos que les permitieran realizar el análisis y propuestas:

1. Datos Estadísticos. A partir de los datos que se generaron en la etapa de localización del problema y de los resultados de la encuesta por carencia social, se realizó el análisis de las características y causas de la pobreza extrema que afectan a la población. Además, se analizaron los programas asociados, para detectar si están cumpliendo con su cometido y si lograrán avanzar en el propósito de conseguir una mejor atención a la población en pobreza extrema.
2. Carpeta programas sociales. Se trabajó con una carpeta con el resumen de los programas con los que cuenta el Gobierno de la Ciudad de México, asociados a cada carencia. Con la verificación del cumplimiento de cada programa, de su alcance y pertinencia, se analizaron las estrategias para atender los núcleos de población, sus lugares de habitación y la definición de metas específicas para atender cada una de las carencias existentes.
3. Información captada en las encuestas levantadas en hogares con las características de la población objetivo que se presenta en los reportes de la encuesta. Esta información permitió caracterizar el fenómeno de las carencias en la población seleccionada de las áreas geográficas de la Ciudad de México (AGEB's). Esta información surgió del análisis estadístico y aplicación del Sistema de Información de Indicadores Sociales que se diseñó para esta investigación

Anexo 2. Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de México

Cuadro 2.1 Programas del Gobierno de la Ciudad de México para impulsar el empleo

Dependencia	Programa	Presupuesto
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México	\$27,078,450.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Atención a las Mujeres Huéspedes, Migrantes y sus Familias, en la Ciudad de México	\$1,600,000.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México para el Ejercicio 2016 "Turismo Sustentable CDMX"	\$2,613,750.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Mujer Indígena y de Pueblos Originarios para el Ejercicio 2016 "Capital de la Mujer Indígena y Originaria"	\$3,590,794.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Medicina Tradicional y Herbolaria en la Ciudad de México para el ejercicio 2016 "Curación con Tradición"	\$4,358,135.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Fomento de las Actividades Rurales, Agropecuarias y de Comercialización en la Ciudad de México	\$41,926,305.00
Secretaría de Educación	Saludarte	\$105,624,757.00
Secretaría de Educación	Alfabetización	\$22,587,593.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016)	\$36,000,000.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Mi primer trabajo	\$30,000,000.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México (Trabajo Digno hacia la Igualdad)	\$45,468,871.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Apoyo a la Capacitación en el Trabajo y Fomento a la Productividad	\$3,000,000.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Seguro de Desempleo	\$509,375,587.00
Secretaría del Medio Ambiente	Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la participación social (PROFACE)	\$117,956,958.00
Instituto de la Juventud de la Ciudad de México	Jóvenes en Impulso	\$28,998,748.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	Fomento para la creación de Sociedades Cooperativas	\$2,000,000.00

Cuadro 2.2 Programas de las delegaciones en la Ciudad de México para impulsar el empleo

Dependencia	Programa	Presupuesto
Azcapotzalco	Mujeres con oficio	\$3,696,000.00
Gustavo A. Madero	Hagamos Oficio	\$600,000.00
Iztacalco	Promotores por la equidad y la salud, la educación y el deporte	\$4,440,000.00
Iztapalapa	La cultura vial es poder	\$9,000,000.00
Iztapalapa	Poder alcanzar la meta	\$10,440,000.00
Iztapalapa	Poder aprender	\$8,160,000.00
Milpa Alta	Programa Integral de Apoyo a las y los productores de nopal	\$59,920,000.00
Milpa Alta	Programa de Desarrollo Sectorial	\$2,000,000.00
Milpa Alta	Mejoramiento Sustentable en suelo de conservación de Milpa Alta (PROMESSUCMA)	\$7,000,000.00
Milpa Alta	Ayudas económicas a promotores del deporte	\$200,000.00
Tlalpan	Apoyos productivos Tlalpan	\$11,000,000.00
Tlalpan	Centros comunitarios Tlalpan - Juntos de la Mano	\$4,800,000.00
Tlalpan	Asesorías educativas presenciales y en línea en cibercentros de aprendizaje con jóvenes Tlalpan	\$7,774,500.00
Tlalpan	Colectivos Culturales Tlalpan	\$3,000,000.00
Tlalpan	Cultura Comunitaria Tlalpan	\$4,400,000.00
Tlalpan	Deporte Comunitario Tlalpan	\$3,200,000.00
Tlalpan	Asesorías para el examen de ingreso a la Educación Media Superior Tlalpan	\$1,888,000.00
Tlalpan	Promotores Culturales Tlalpan	\$2,568,500.00
Xochimilco	Semillas y fertilizantes	\$3,000,000.00

Cuadro 2.3 Programas del Gobierno de la Ciudad de México para impulsar la seguridad social

Dependencia	Programa	Presupuesto
Secretaría de Desarrollo Social	Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2016	\$17,800,000.00
Secretaría de Desarrollo Social	Poblaciones en situación de calle	\$2,592,000.00
Secretaría de Desarrollo Social	Financiamiento para la asistencia e integración social (PROFAIS)	\$4,600,000.00
Secretaría de Desarrollo Social	Reinserción Social para Mujeres y Mujeres trans Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México 2016	\$742,700.00
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Seguro Contra la Violencia Familiar	\$19,000,000.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes en la Ciudad de México	\$17,011,337.00

Dependencia	Programa	Presupuesto
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos originarios de la Ciudad de México (FAPO). "CDMX: Capital Originaria e Intercultural"	\$2,300,100.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Intercultural y de Equidad para los Pueblos y Comunidades de la Ciudad de México	\$10,689,387.00
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Promoción de la Equidad y el Desarrollo de las Mujeres Rurales en la Ciudad de México, para el ejercicio 2016	\$3,329,718.00
Instituto de la Juventud de la Ciudad de México	Jóvenes en Desarrollo	\$33,630,508.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal	\$6,000,000.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente	\$783,500,000.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente	\$5,200,000.00

Cuadro 2.4 Programas de las Delegaciones en la Ciudad de México para impulsar la seguridad social

Dependencia	Programa	Presupuesto
Álvaro Obregón	Apoyo a Familias en Desventaja Social 2016	\$36,996,000.00
Benito Juárez	Apoyo a Jefas de Familia de la Delegación Benito Juárez	\$4,998,000.00
Benito Juárez	Atención a Población Vulnerable en Situación de Calle, Riesgo o Indigencia	\$600,000.00
Gustavo A. Madero	Ayudas especiales GAM	\$500,000.00
Gustavo A. Madero	Mi GAM apoyo	\$13,220,000.00
Iztacalco	Jóvenes en brigada	\$2,860,000.00
Iztapalapa	Poder cruzar seguro	\$5,000,000.00
Iztapalapa	Poder con la discapacidad	\$6,000,000.00
Magdalena Contreras	Apoyo a las personas con discapacidad	\$450,000.00
Miguel Hidalgo	Impulso a personas con discapacidad	\$1,890,000.00
Venustiano Carranza	Apoyo y Atención al Adulto Mayor	\$8,400,000.00
Venustiano Carranza	Apoyo e impulso a Personas con Discapacidad	\$3,150,000.00

Anexo 3. Reportes de la encuesta “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México

1.1 Metodología.

El objetivo del cuestionario de empleo fue conocer de manera más detallada las características de empleo de la población basados en una muestra de población con vulnerabilidad de ingresos y pobreza multidimensional. Estos criterios sirven para caracterizar a la población por su condición de empleo, para lo cual se parten de conceptos y definiciones generalizadas utilizadas en las estadísticas laborales de México.

En relación con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que recoge todas las características de la población a nivel nacional, existen algunas diferencias importantes que son necesarias matizar para entender los resultados de la encuesta levantada en la CDMX. Una de las principales diferencias respecto a la ENOE es que la población de la que se recupera información sobre el mercado de trabajo es desde los 12 años, y la que se reporta en las estadísticas laborales es de la población de 15 años y más, en el caso de la encuesta para la CDMX la información recopilada es para la población de 18 años y más.

Otro elemento diferenciador es la pregunta de ingresos, en el caso de la encuesta para la CDMX se indaga sobre la suma de ingreso mensual, a diferencia de la ENOE, que distingue entre periodos de pago y montos. En el caso de prestaciones se adicionan algunas precodificadas con base en la ENOE y en la ENIGH.

El análisis realizado permite clasificar a la población en económicamente activa y no económicamente activa con base en los criterios de INEGI, se distinguen la población desocupada; y en el caso de los ocupados se distinguen a tres grupos ocupacionales; 1) los subordinados de manera agregada (con percepciones salariales y no salariales); 2) Cuenta propia que incluye a los empleadores y 3) a los trabajadores familiares que no se pueden distinguir si son subordinados y/o remunerados.

Partiendo de estos elementos se presentan dos indicadores de intensidad de rezago y carencias que se definen de la siguiente manera:

Ocupados con ingresos menores a los tres Salarios Mínimos

- Se define como ocupado bajo la línea de bienestar a los trabajadores cuyo ingreso mensual sea menor al monto equivalente a 3 salarios mínimos mensuales

Ocupados con carencia de prestaciones

Se define como ocupado con carencia de prestaciones a todos aquellos que no cuenten por lo menos con alguna de las siguientes prestaciones: incapacidad pro enfermedad o accidente, aguinaldo, vacaciones, reparto de utilidades, crédito para vivienda, guarderías, cuidados, SAR o Afore, seguro de vida, caja de ahorro, prima

vacacional, becas y apoyos educativos, servicio de comedor, crédito FONACOT, ayuda de despensa, ayuda o exención en el pago de luz, agua, teléfono, etc., pensión en caso de invalidez, pensión por fallecimiento a familiares.

1.2 Estructura de empleo

En total se tuvieron un total de 4,122 encuestas levantadas, de las cuales se obtuvo información de un total de 2,311 personas de 18 años y más, de las cuales 23.9% son población no económicamente activa que se define como aquellas personas que no realizaron actividades económicas y no buscaron trabajo; y 76.4% que son económicamente activos, es decir, que realizaron actividades económicas o están en búsqueda de empleo.



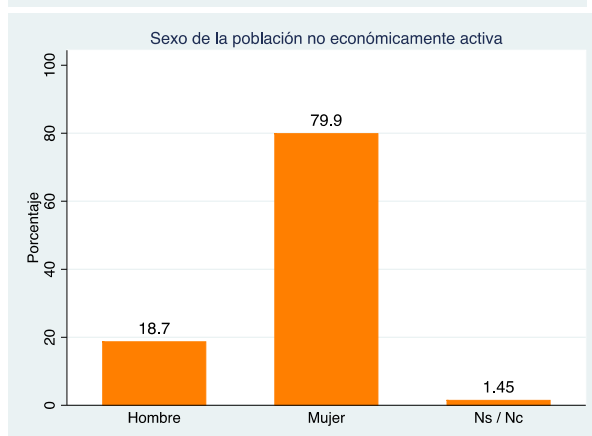
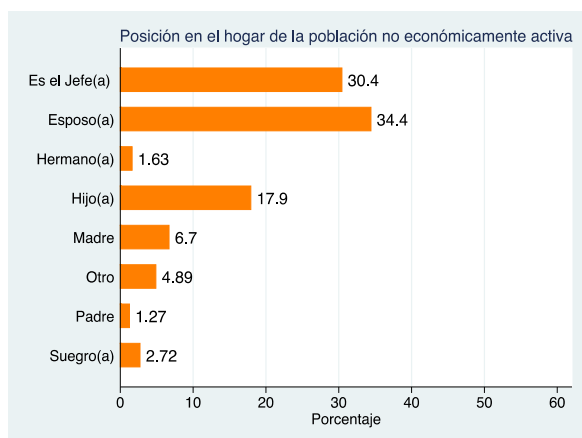
Con base a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo la Ciudad de México en el segundo trimestre de 2016 presentó una tasa de desocupación de 5.1; en el caso de los entrevistados la incidencia del desempleo es 4 puntos porcentuales más alta. Respecto a la estructura de empleo se clasificó a la población en subordinada cuenta propia (trabaja en un negocio propio) y en trabajadores familiares, es decir, que ayudan en un negocio que pertenece a algún familiar.

Partiendo de lo anterior, la estructura del empleo por posición en la ocupación muestra que 5 de cada 10 de los entrevistados son auto empleados o trabajan en un negocio familiar y sólo 3 de cada 10 son trabajadores subordinados, es decir, que trabajan para algún empleador. De manera comparada con la estructura que prevalece en la Ciudad

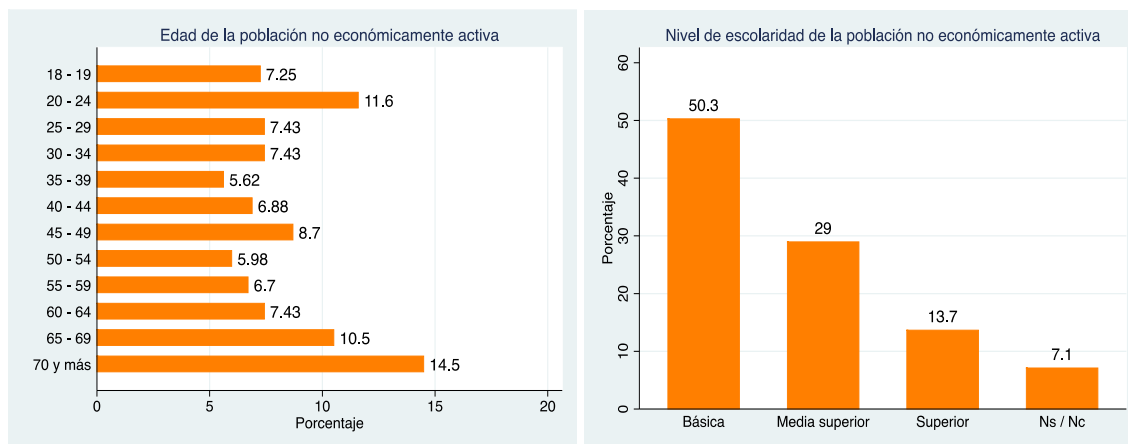
de México, los resultados del segundo trimestre de 2016 de la ENOE presentan una estructura de empleo en donde 75.3% de los trabajadores son subordinados y remunerados, prácticamente más del doble de lo que sucede con la población de la muestra, y por el contrario el autoempleo es mucho mayor respecto a al promedio de la ciudad.

a) Población inactiva

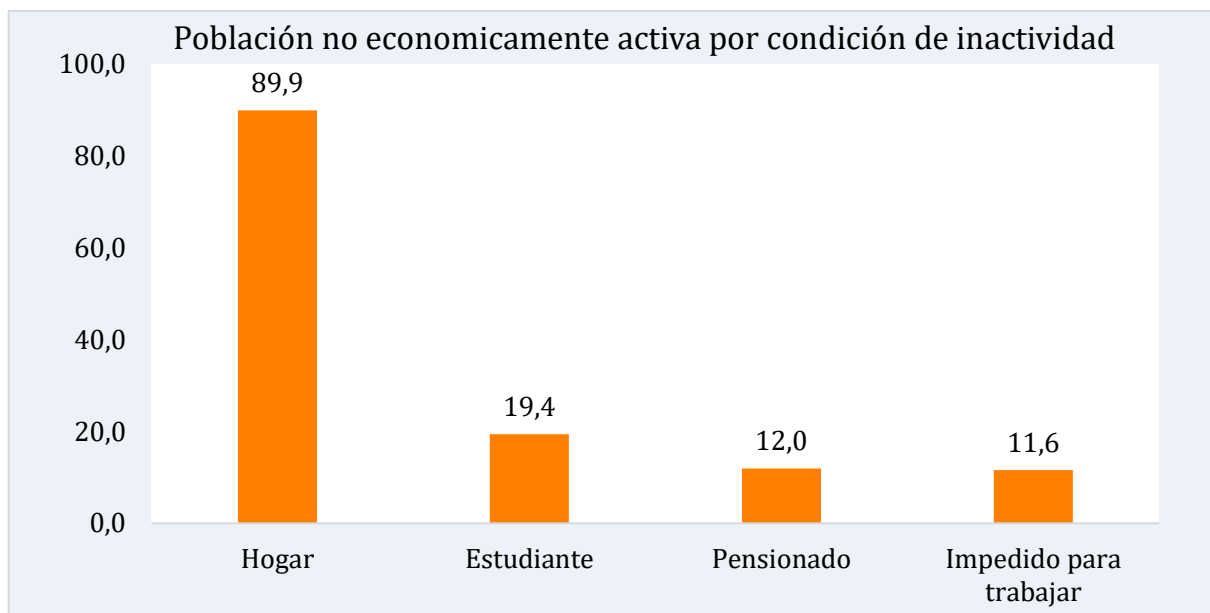
La característica de la población no económicamente activa señala que 6 de cada 10 entrevistados son jefe o esposa del jefe de hogar, de los cuales 79.9% son mujeres y 187.7% son hombres.



La estructura por edades de la población inactiva muestra que 4 de cada 10 inactivos tienen entre 18 y 39 años de edad, por lo cual esta población se encuentra en su edad más productiva, sin embargo, se encuentra fuera del mercado de trabajo. Cabe señalar que 14.5% de los inactivos son adultos de 70 años y más que potencialmente pueden acceder a programas sociales para adultos mayores. Resalta el hecho que 13.7% tienen nivel superior de escolaridad por lo que podría obtener mayores remuneraciones en el mercado de trabajo, 29% tiene educación media superior y 5 de cada 10 tienen nivel de educación básica.



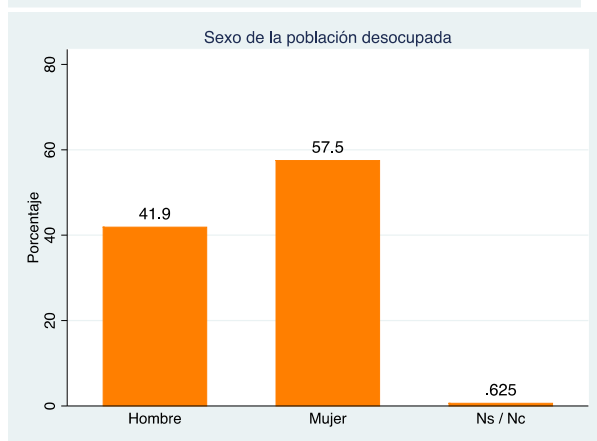
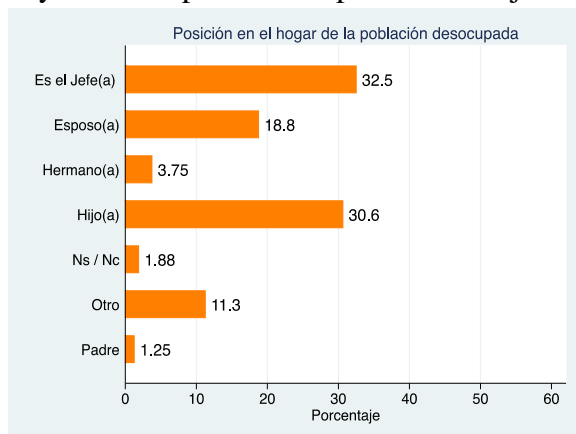
¿Por qué razón esta población no realiza actividades económicas o está en búsqueda de empleo? De lo inactivos 9 de cada 10 realiza actividades del hogar, es decir, realizan trabajo doméstico que contribuye de manera directa al mantenimiento del hogar; 19.4% son estudiantes, 12% son pensionados y 11.6% están impedidos para trabajar por alguna discapacidad.



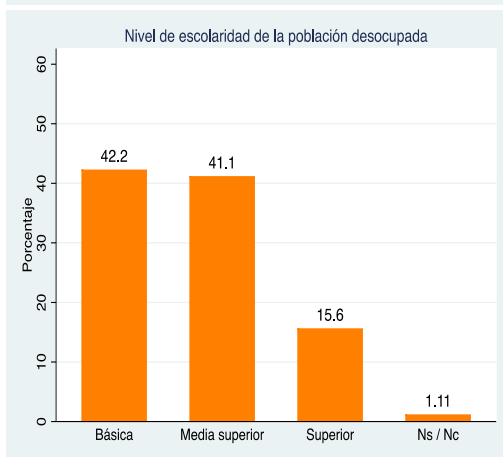
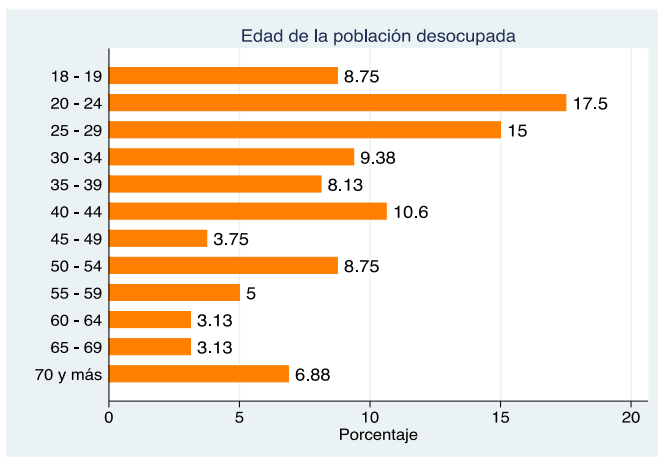
b) Características de la población desocupada

Como se señaló inicialmente la incidencia del desempleo es más alta respecto al promedio de la Ciudad de México, por lo cual resulta relevante caracterizar esta población para poder entender su estructura. El 32% de la población desocupada es jefe de hogar y 18.8% es la esposa del jefe, en conjunto suman a más del 50% del total de desempleados.

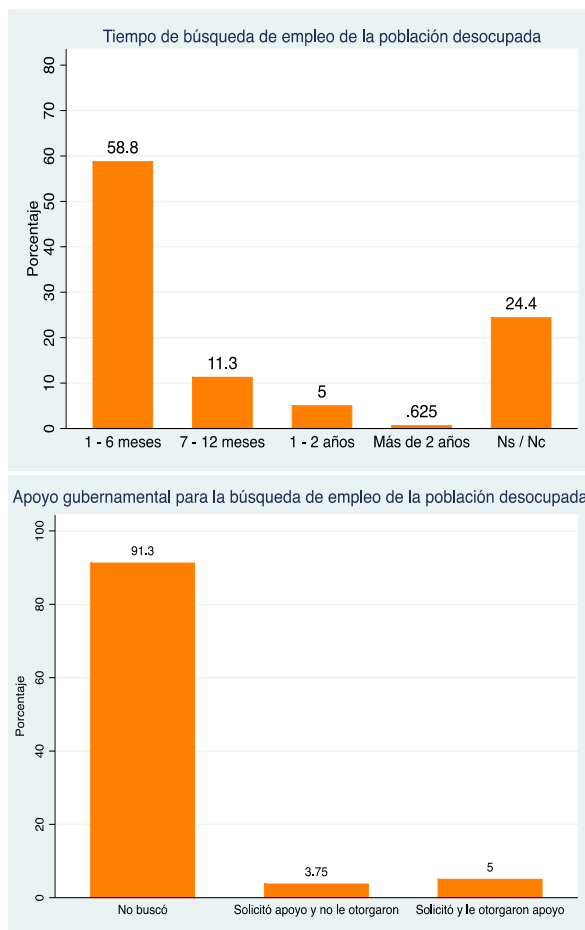
Cabe señalar que 30% tienen posición de hijo, por lo cual en los hogares entrevistados hay una incorporación importante de hijos a la PEA.



El 57.5% de los desocupados son mujeres y 6 de cada 10 desempleados tienen de 18 a 39 años que es la edad más productiva de la población, cabe señalar que 13.1% de la población desocupada es de adultos mayores de 60 años y más que están buscando una opción de empleo y no de retiro. Respecto al nivel educativo resalta que 15.6% tiene nivel superior de escolaridad y 41.1 nivel medio superior.

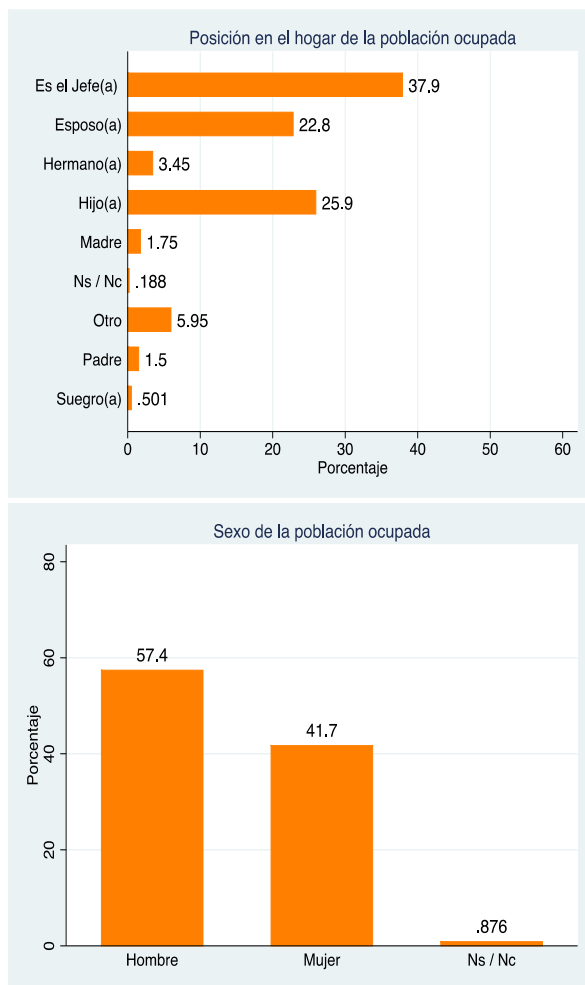


En general, 58.8% de los desocupados llevan de 1 a 6 meses buscando empleo, 11.3% han buscado empleo de 7 a 12 meses y 5.6% más de 1 año. Resalta que 91.3% no ha buscado ningún apoyo para la búsqueda de empleo por lo cual existe una gran área de oportunidad para los servicios de empleo para la vinculación y apoyo para la búsqueda de empleo. De los desocupados que han buscado empleo 3.7% solicitaron apoyo, pero se los negaron, y 5% solicitaron y les otorgaron el apoyo para la búsqueda, es decir, que los solicitantes con estas características tienen altas posibilidades de que los apoyen.

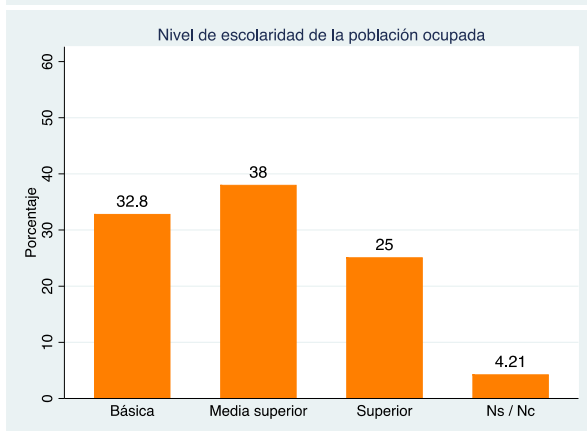
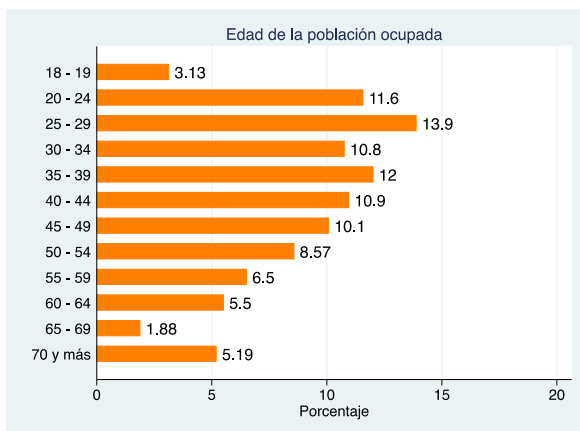


c) Características generales de la población ocupada

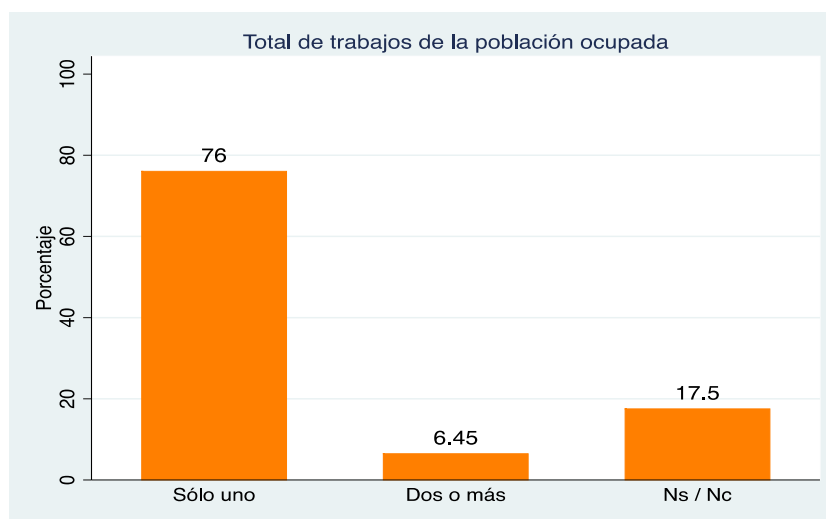
La encuesta permite captar algunas características de empleo de la población ocupada, en este sentido, 37.9% son jefe de hogar, seguido por esposa e hijo del jefe, por anterior podemos concluir de manera preliminar que la estructura ocupacional de la muestra es de hogar nuclear. En cuanto al sexo ocupados cambia sustancialmente respecto a los inactivos y desocupados, en este caso, la proporción es más equilibrada, en donde 57.4 son hombres y 41.7 mujeres.



La distribución de edades de los ocupados muestra que 5 de cada 10 ocupados tienen de 18 a 39 años de edad, de los cuales 63% tiene nivel de escolaridad medio superior o superior, lo cual contrasta con la PNEA y los desocupados en donde la mayor parte tiene nivel de educación básica. En este caso 25% de los subordinados tiene nivel de educación superior respecto a los desocupados que ronda el 15%, lo cual muestra cierta congruencia con múltiples estudios que señalan que la probabilidad de empleabilidad se incrementa con el nivel de escolaridad.



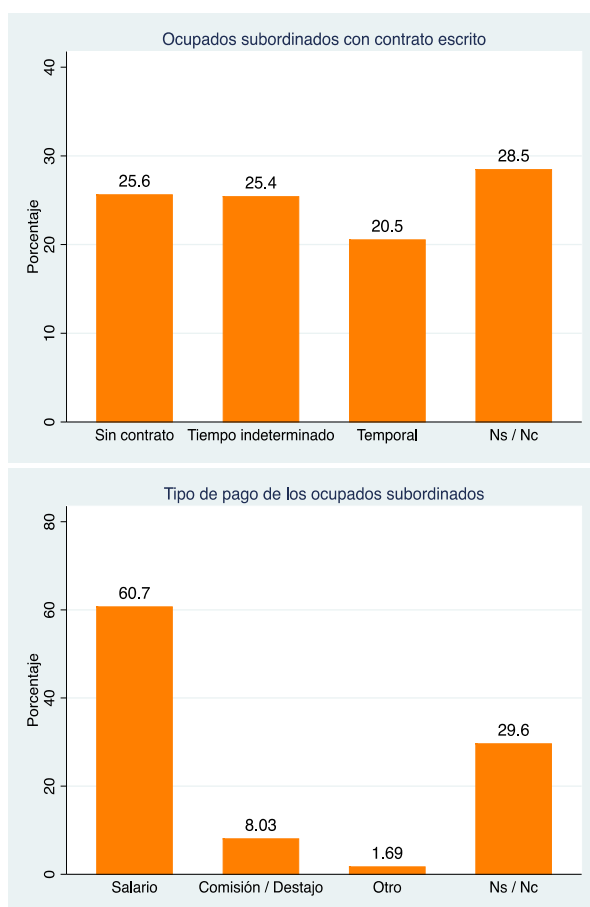
El 76% de los ocupados tiene un empleo, pero existe un 6% que tiene dos empleos para complementar sus ingresos, cabe señalar que por la estructura del cuestionario se captó información de 405 entrevistados sobre la búsqueda de otro empleo, de los cuales 40 señaló que actualmente estaba buscando empleo, lo cual es un dato importante para identificar la necesidad de mejorar su empleo actual o de incrementar su ingreso a partir de una doble jornada laboral de este grupo de trabajadores.



c.1) Características generales de la población ocupada subordinada

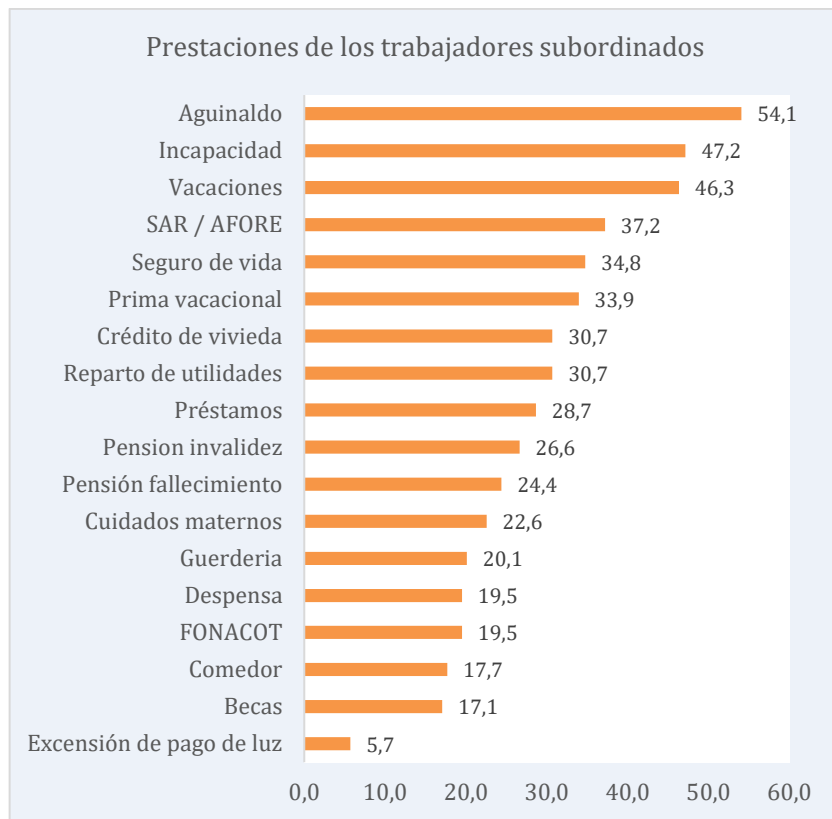
Partiendo de la encuesta se profundizó sobre algunas características de la población subordinada. Respecto al tipo de contratación, se ha señalado en la literatura que la que contratación de tiempo indefinido está altamente relacionada a la estabilidad en el empleo y con mejores niveles de ingreso, por el contrario, los trabajadores con contrato temporal o sin contrato tienen menor ingreso y menor acceso a prestaciones.

En el caso de los entrevistados, 25% no cuenta con contrato escrito y 20.5% tienen contrato temporal, es decir, 1 de cada 2 tiene mayor probabilidad de tener empleo inestable y sólo 25% tiene contrato de tiempo indeterminado. Cabe resaltar que 28.5% de los trabajadores no sabe o no conoce si tiene contrato, por lo cual es relevante concientizar a los trabajadores de su derecho contar con contrato y saber bajo que cláusulas está contratado. Respecto a los métodos de pago, 60.7% son asalariados, 8% cobra por comisión o destajo y 30% no quiso contestar sobre el método de pago.

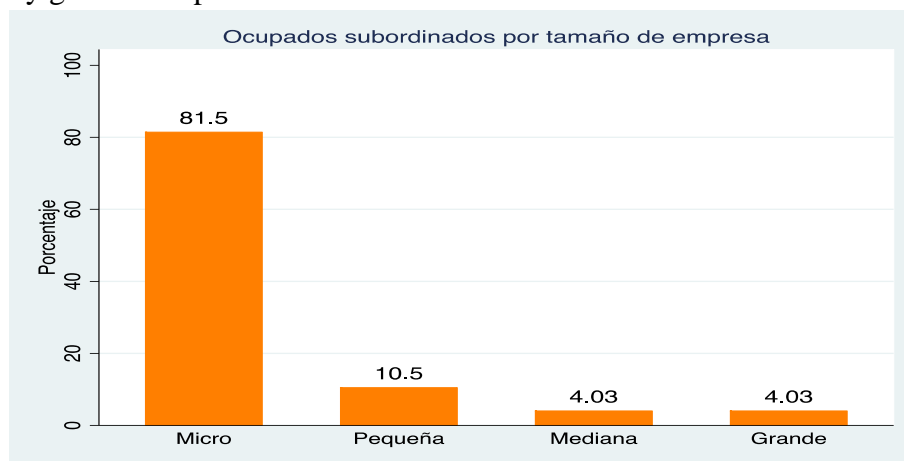


En cuanto a las prestaciones laborales de los asalariados alrededor del 50% tiene la prestación de aguinaldo, incapacidad y vacaciones; un tercio de los asalariados tiene SAR o Afore, Seguro de vida, prima vacacional, crédito a la vivienda y reparto de

utilidades. Del resto de prestaciones menos del 30% de los asalariados tiene acceso. Esto señala que más de la mitad de los asalariados carece de las prestaciones laborales.



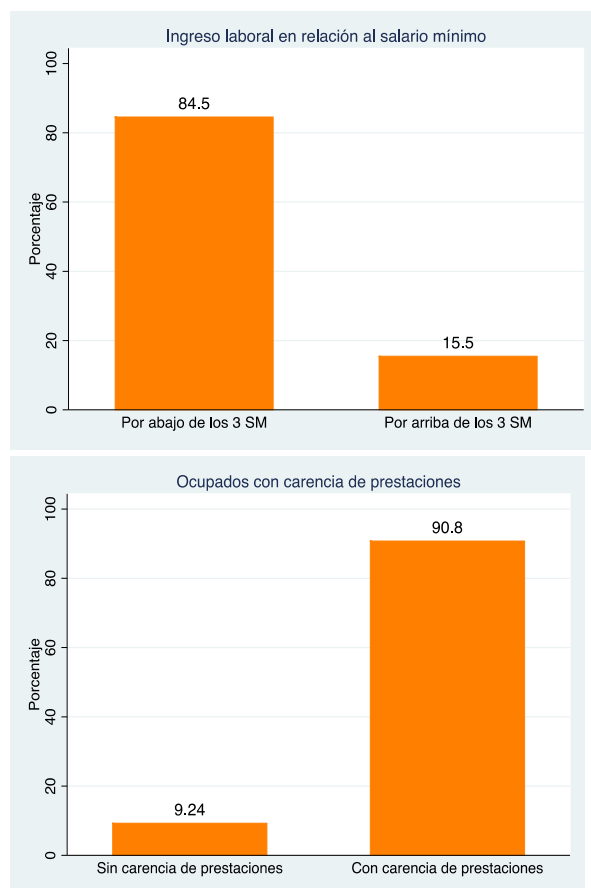
Clasificando a los trabajadores por el tamaño de empresa que 8 de cada 10 está empleado en una microempresa, 10.5% en pequeñas empresas, y 4% en empresas medianas y grandes respectivamente.



1.3 Indicadores de carencias de los ocupados

Cabe señalar que se obtuvo el ingreso de 466 personas encuestadas, a partir de lo cual se encontró que sólo 8.15% tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y 24.7% por debajo de la línea de bienestar.

Tomando como referencia el salario mínimo vigente a septiembre de 2016 como medida de referencia de ingreso, 84.5% de los ocupados tiene ingresos menores a los 3 SM, que representan alrededor de 6.5 mil pesos mensuales el cual es un ingreso bajo.



Por último, el indicador de carencia de prestaciones por parte de la población ocupada encontramos que existe una alta vulnerabilidad de los trabajadores e inestabilidad, ya que sólo 1 de cada 10 de los entrevistados tiene alguna prestación laboral, el resto de los trabajadores no tiene acceso a ningunos de los beneficios por el trabajo, por lo cual podemos inferir que mayor parte de los trabajadores, que incluso pueden tener contrato de trabajo escrito, se ubican en empleo informal o laboran en el ámbito informal.

1.4 Características de los hogares de los ocupados con carencias de prestaciones

Tomando como base el número de integrantes del hogar que se encuentran con carencia por prestaciones, se realizó una caracterización para conocer las características de dichos hogares y de sus viviendas. A continuación, se realiza una descripción de los principales indicadores.

a) Características sociodemográficas del hogar

Los hogares donde se ubican las personas con carencia por prestaciones tienen en promedio 4.1 integrantes, 2.7 son mayores de 18 años y 1.4 son menores de edad. La presencia de hombres en los hogares es ligeramente inferior al de las mujeres, en el primer caso representan 51.6% y en el segundo 47.4%, el sexo del resto de los integrantes no fue reportado por el entrevistado.

El nivel de escolaridad se ubica principalmente en el nivel básico, 24.2% estudió hasta la primaria, 30.2% hasta la secundaria y 22.2% hasta la preparatoria. Llama la atención los dos extremos, por un lado, existe un 4.9% de las personas con rezago que no cuenta con estudios y 11.9% que tienen licenciatura. Sin lugar a duda, la escolaridad es un determinante importante para contar con un trabajo de calidad, sin embargo, aunque las personas tengan un nivel profesional los datos indican que en sus empleos no les brindan prestaciones que complementen su ingreso monetario.

b) Características de las viviendas

En cuanto a las características de las viviendas, la mayoría de ellas, 60.7%, son viviendas propias, 17.3% son alquiladas y 16.3% son prestadas. Este patrón se repite al igual que en el resto de las carencias, a pesar de que existe precariedad en las condiciones de las viviendas, las personas valoran mucho que sean de su propiedad, y, sobre todo, que 87.7% de estas personas vivan en una casa. Estas viviendas tienen en promedio tres cuartos o piezas, 25.2% no cuentan con baño completo, el 65% tiene ladrillo como el principal material de las paredes, en el 80% prevalece el concreto como en el techo y en 73.5% de las viviendas el cemento también es el principal material del piso. Algunos datos importantes y que permite sugerir una atención especial, es que 14.1% de las viviendas todavía tienen piso de tierra y en 17.6% tienen la lámina como el principal material del techo.

En cuanto al equipamiento de los hogares, 29.3% tienen por lo menos un automóvil, solo 62.5% tienen acceso a internet alámbrico y 93.7% cuenta con estufa de gas.

Indicadores sociodemográficos del hogar

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.1 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	2.7 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.4 personas
4. Sexo de los integrantes del hogar	51.6% mujeres 47.4% hombres
5. Escolaridad de los integrantes del hogar	4.9% sin estudios 24.2% primaria y preescolar 30.2% secundaria 22.2% preparatoria 11.9% licenciatura 6.7% otro

Indicadores de las viviendas

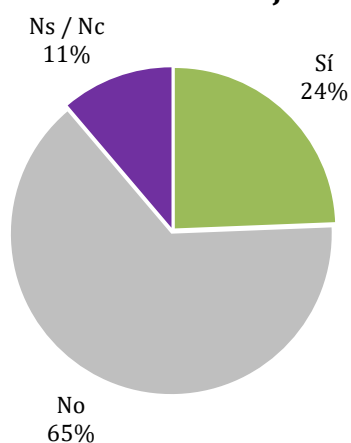
Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	60.7% son viviendas propias 17.3% son alquiladas 16.3% son prestadas 5.6% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	87.7% son casas 12.3% son de otro tipo
10. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	29.3% cuenta con al menos un automóvil
11. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	62.5% de los hogares
12. Porcentaje de hogares con estufa de gas	93.7%
13. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	3.0 cuartos, piezas o habitaciones
14. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	25.2%
15. Principal material de las paredes de las viviendas	65.0% es de ladrillo 30.7% son de concreto 2.4% de madera 1.3% lámina 0.6% otro material
16. Principal material del techo	80.0% son de concreto 17.6% de lámina

	1.2% otro
17. Tipo de piso	73.5% es de cemento 14.1% de tierra 12.5% de otros materiales

c) Apoyo de programas públicos

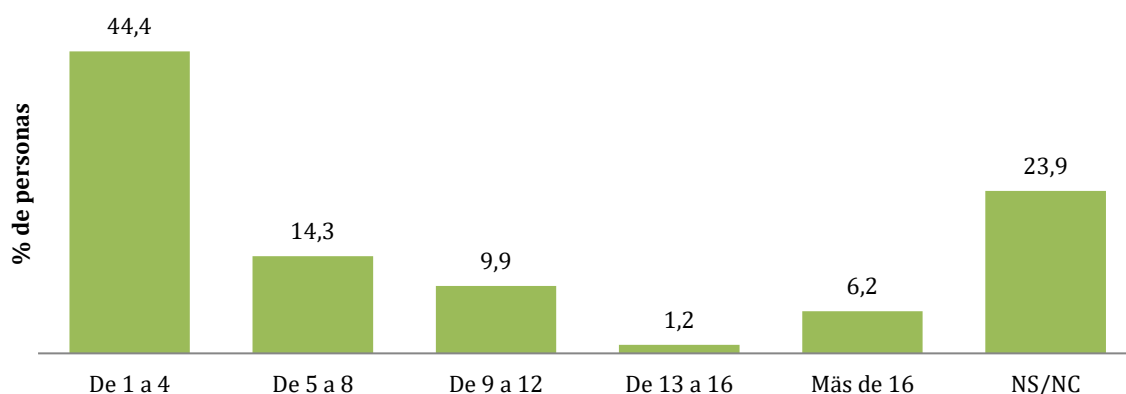
En este apartado identificamos la demanda de apoyos públicos para el empleo. Partimos de que 24% de las personas que tienen carencia por prestaciones se encuentran buscando trabajo, las causas pueden ser diversas, por ejemplo, para complementar su ingreso o para contar con un mejor empleo.

Personas que estuvieron buscando trabajo



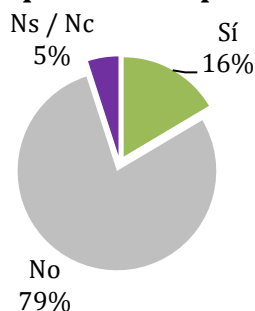
El tiempo que llevan buscando un mejor empleo varía, en 44.4% de los casos llevan un trimestre buscándolo, en 14.3% llevan entre cinco y ocho meses y 9.9% entre nueve y doce meses. El resto de las personas lleva más de un año buscando trabajo.

¿Cuántos meses lleva buscando trabajo?



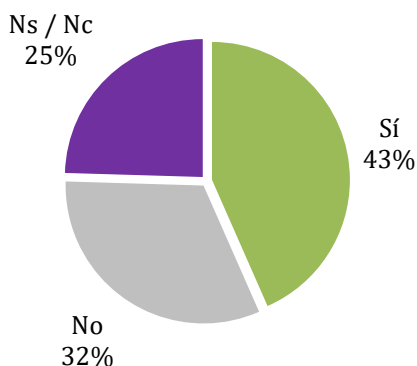
De quienes han buscado trabajo, solo 16% ha recurrido a alguna oficina de gobierno con el objetivo de pedir apoyo en su búsqueda, en el resto de los casos, declarar no haber buscado apoyo público.

¿Ha recurrido a las oficinas de gobierno para pedir apoyo para la búsqueda de empleo?



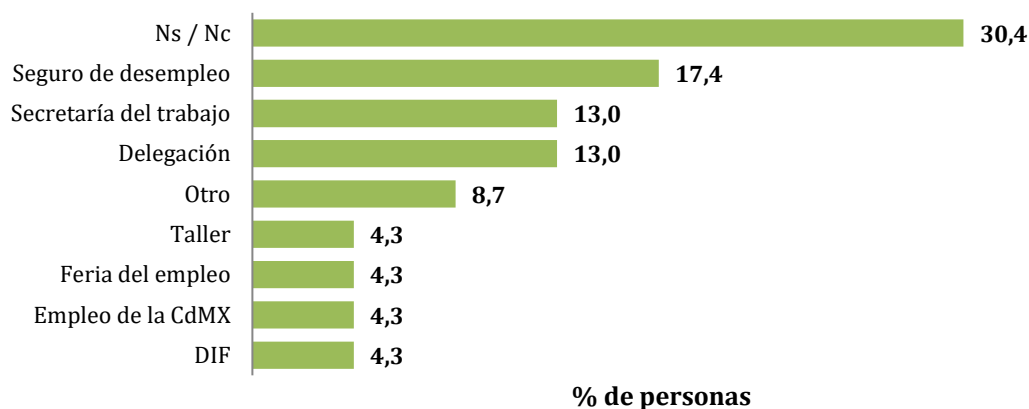
De las personas que recurrieron a estas oficinas, 43% solicitó el apoyo y/o se lo otorgaron para avanzar en su búsqueda, en el resto de los casos, no lo solicitó o no se lo otorgaron.

En caso de haber acudido a alguna oficina de empleo, ¿Solicitó o le otorgaron apoyo para la búsqueda de empleo?



Los principales programas a los que han recurrido quienes han solicitado apoyo son: 1) el seguro de desempleo (17.4%); 2) La secretaría del Trabajo (13.0%) y 3) el apoyo a la delegación (13.0%). Otros programas que fueron mencionados son talleres, feria del empleo y empleo de la Ciudad de México.

¿De qué programa de apoyo?



Anexo 4. Resultados generales de la encuesta.

Como se indicó previamente, la población objetivo de este estudio son los hogares en viviendas localizados en manzanas tanto urbanas como rurales donde se tienen los mayores índices de carencia en acceso a la alimentación y carencia de calidad de los espacios de la vivienda y/o servicios básicos en la vivienda en las siete delegaciones que forman parte del análisis; ello no implica que todos los hogares encuestados poseen las carencias, lo cual se confirmó en el levantamiento ya que se detectaron hogares que efectivamente poseen las carencias y hogares que no las tienen. En esta sección se ofrece una descripción general de los resultados obtenidos por lo que se incluye a ambos grupos de hogares. A partir de la sección 3 el análisis se centra únicamente en los hogares con carencias.

1.1 El perfil de los hogares

En total, se hizo un levantamiento de 1,024 encuestas de manera presencial en las viviendas seleccionadas; 25% en manzanas ubicadas en la zona rural de la Ciudad de México y 75% en área urbana.

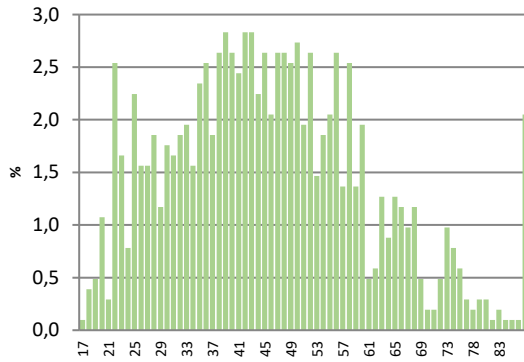
En los hogares que fueron considerados en el levantamiento, en promedio están conformados por 4.7 integrantes, de los cuales 3 son mayores de 18 años y 1.7 son menores de edad. En cuanto a las características del jefe de familia; 54.8% de los hogares están a cargo de una mujer y 45.2% de un nombre. La edad promedio de los jefes de familia es de 44.9 años y en su mayoría cuentan con un nivel de escolaridad básico, es decir, 33.8% solo estudió hasta la primaria, 32.3% estudió hasta la secundaria y solo 27.9% tiene estudios de preparatoria y 3.3% de licenciatura. En el tema de educación persiste un porcentaje relativamente alto que no cuenta estudios, en los hogares encuestados el 9.6% declaró encontrarse en esta situación.

Indicadores sociodemográficos

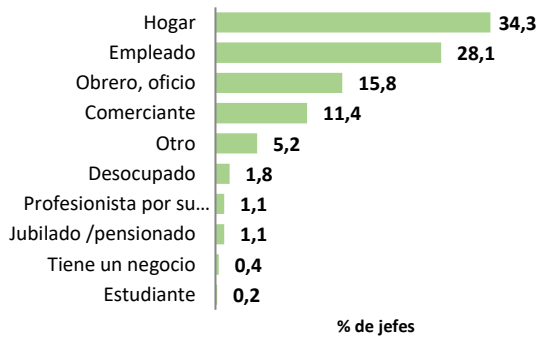
Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.7 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.7 personas
4. Sexo del jefe de familia	54.8% mujeres 45.2% hombres
5. Edad promedio del jefe de familia	44.9 años
6. Escolaridad del jefe de familia	9.6% sin estudios 33.8% primaria y preescolar 32.3% secundaria 17.9% preparatoria 3.3% licenciatura
7. Ingreso promedio del jefe de familia	31.5% gana menos de \$3,000 15% gana entre \$3,001 y \$5,000 16.2% más de \$5,001 37.3% no supo o no respondió

En temas de ocupación de los jefes de familia, el 34.3% se dedica al hogar, 28.1% es empleado, 15.8% es obrero o tiene un oficial y 11.4% es comerciante. Existen algunos jefes de hogar que se encuentran desocupados (1.8%) están jubilados o pensionados (1.1%) o son estudiantes (0.2%).

Distribución de la edad de los jefes de familia



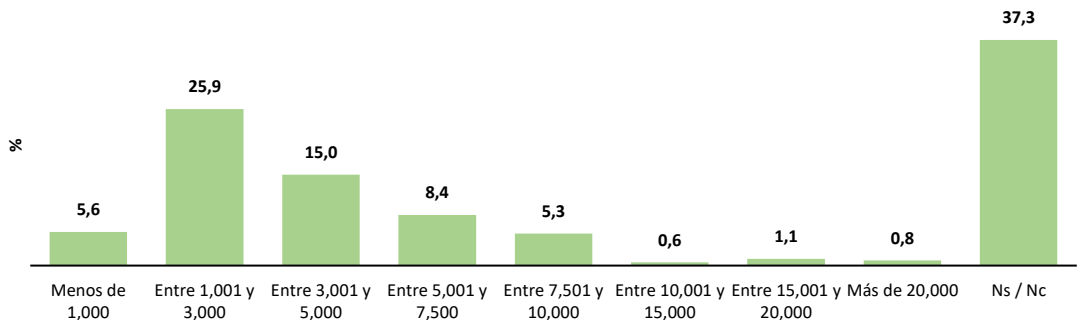
Ocupación



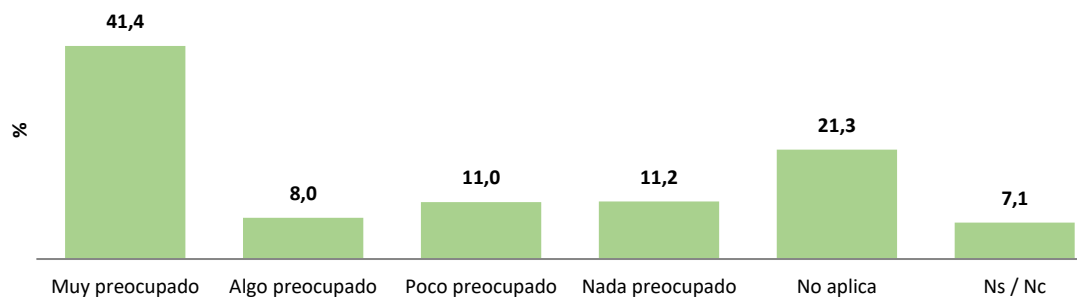
Del total de jefes de familia, el informante declaró que sólo el 35.1% contaba con un trabajo fijo al momento del levantamiento de la encuesta. Para estos casos, 21.5% recibe sus pagos todos los días, 34.3% de manera semanal, 30.6% de manera quincenal y solo 4.7% de manera mensual. De los jefes que reciben ingresos, 31.5% gana menos de tres mil pesos al mes, 15.0% gana entre \$3,001 y \$5,000 pesos y solo 16.2% gana menos de cinco mil pesos al mes.

Como se planteó en la nota metodológica, la encuesta estuvo enfocada en las AGEBS con mayor rezago con base en el cálculo realizado por el equipo de investigación, lo que explica en gran parte la precariedad en temas de escolaridad, empleo e ingreso.

Ingreso (n=359)



¿Qué tan preocupado está por quedarse sin trabajo en los próximos 12 meses?
(n=734)

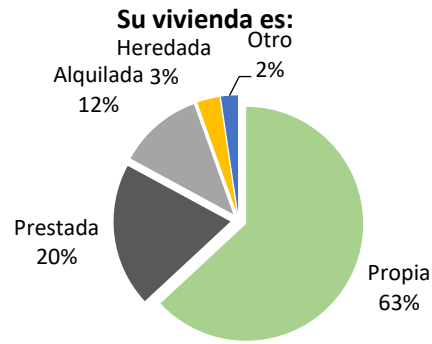


En materia de expectativas laborales, el 41.4% de los jefes de familia que respondieron la encuesta se encuentran muy preocupados de quedarse sin trabajo en los próximos doce meses y 8.0% algo preocupados. Sólo 11.2% no está preocupado.

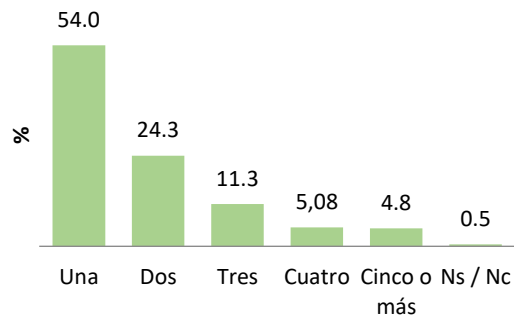
1.2 Características de la vivienda

La mayor proporción de los entrevistados declaró vivir en casa propia (63%), el 20% indicó vivir en viviendas prestadas, mientras 12% alquila sus viviendas. Si bien en la mayoría de las viviendas habita una familia, en el 24% habitan 2 familias, en el 11% 3 familias y en casi 5% viven 5 o más familias; en promedio, en cada vivienda habitan 1.8 familias.

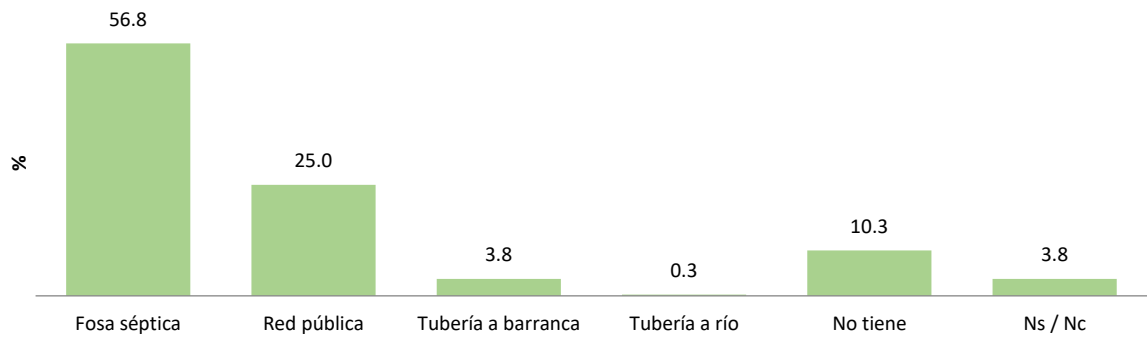
Entre las carencias que resaltan en las viviendas de los hogares entrevistados están la falta de drenaje y del servicio de agua; sólo 25% de las viviendas tiene conectado el drenaje a la red pública, mientras 57% de las viviendas utiliza como desagüe una fosa séptica. La principal forma de abastecimiento de agua en los hogares es a través de pipas, lo que ocurre en 52% de las viviendas. Sólo 28% cuenta con agua entubada en vivienda. La luz eléctrica es más común, sólo 4% de los entrevistados declaró carecer de ella en sus viviendas, lo que resalta de las respuestas es que 21.2% de los hogares se conecta al servicio público, pero de manera irregular, es decir, a través de un “diablito”.



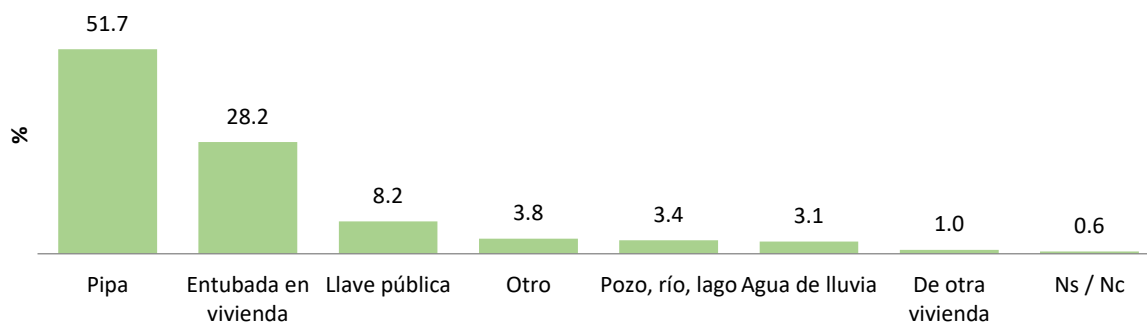
Número de familias que habitan la vivienda:



¿Su vivienda, en dónde tiene conectado el drenaje o desagüe?



¿Cómo llega el agua a su domicilio?



1.3 Acceso a servicios

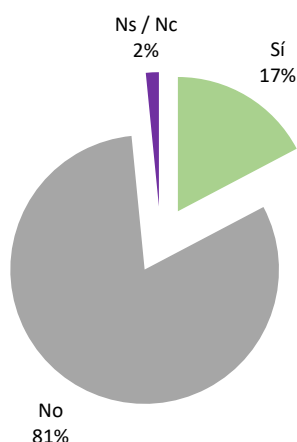
Se cuestionó a los hogares por la disponibilidad de diferentes servicios en su colonia, 84% manifestó contar con recolección de basura, servicio al que en promedio le otorgan una calificación de 7.8. Una proporción similar dijo contar con energía eléctrica y gas. En el caso del transporte público, 67% declaró contar con este servicio en su colonia y 62% mencionó que existe el servicio de transporte público. Los servicios que recibieron las calificaciones más bajas fueron calles pavimentadas con una calificación de 5.7 y policía de zona con 6.5. Los servicios con los que menos se cuenta son drenaje, policía de zona, clínicas u hospitales públicos, parques y escuela preparatoria o bachillerato a los que acceden respectivamente, 31%, 28%, 27%, 25% y 18% de los entrevistados.

Servicio	% que cuenta con el servicio	Calificación del servicio
Recolección de basura	84.2	7.8
Energía eléctrica y gas	83.5	8.0
Transporte público	67.3	7.1
Alumbrado público	62.0	7.6
Escuelas primaria y secundaria	52.1	8.2
Agua potable	38.5	7.3
Calles pavimentadas	35.1	5.7
Drenaje	31.4	7.3
Policía de zona	27.6	6.5
Clínicas u hospitales públicos	27.1	7.3
Parques	24.8	7.6
Escuelas Preparatoria o bachillerato	18.0	8.2

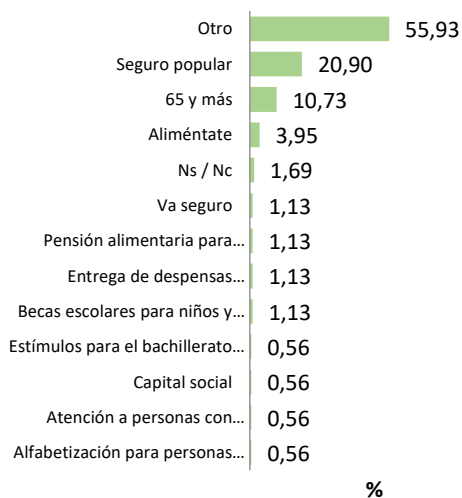
1.4 Acceso a programas sociales

Los programas sociales son un mecanismo que podría ayudar a reducir las carencias en que se encuentran los hogares. Sólo 17% de los entrevistados declaró contar con al menos un programa social. El programa al que más acceso se tiene es el Seguro Popular, 21% de los hogares que están inscritos en los programas cuenta con él, le sigue 65 y más, después Aliméntate al que accede 4% de los integrantes de los hogares.

¿Usted o algún familiar son beneficiarios del algún programa social? (n=1,024)



¿Cuál programa? (1) n=177



Estos indicadores nos permiten conocer de manera general las características de los hogares encuestados. A continuación, focalizaremos el análisis en los hogares con carencias relacionadas con alimentación y vivienda.

Carencia por acceso a la alimentación

1.5 Metodología

A fin de analizar la carencia por alimentación, de las manzanas seleccionadas con mayores carencias en las siete delegaciones que forman parte de este estudio (Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Gustavo A. Madero, La Magdalena Contreras, y Tláhuac) se ubicó a los hogares según su niveles de seguridad alimentaria con base en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que la que emplea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para construir el indicador de carencia por acceso a la alimentación.

La EMSA es una versión reducida de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) que es una herramienta válida para medir la Inseguridad alimentaria y es uno de los cinco métodos más empleados en encuestas nacionales para medir inseguridad alimentaria y es el único que se basa en la experiencia o percepción de los individuos y los hogares.

La EMSA consta de 12 reactivos a través de los cuales se indaga si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, algún adulto o menos de 18 años: Tuvo una alimentación basada en poca variedad; dejó de desayunar; comer o cenar; comió menos de lo que piensa que debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre, pero no comió; sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día; se acostó con hambre.

A partir de lo anterior se clasifica a los hogares según su grado de seguridad alimentaria en 4 grupos: Seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve e inseguridad alimentaria moderada. A continuación, se indica qué hogares pertenecen a cada grupo.

- Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Severo: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de siete a doce preguntas de la escala.

Con base en lo anterior se obtiene el indicador de carencia por acceso a la alimentación. Se considera que una persona tiene carencia por acceso a la alimentación si en su hogar tienen inseguridad alimentaria moderada o severa. Por tanto, las personas no presentan carencia en el acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen seguridad alimentaria o un grado de inseguridad alimentaria leve.

1.6 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a la alimentación?

De los 1,024 hogares entrevistados en las diferentes Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) y manzanas se ubicó a 234 hogares con inseguridad alimentaria leve o moderada, es decir 22.9%, por lo que se puede considerar que ellos son los que tienen carencia por acceso a la alimentación.

Grado de inseguridad alimentaria	Porcentaje	Indicador de carencia por acceso a la alimentación	Porcentaje
Seguridad alimentaria	57.4	Sin carencia	77.2
Inseguridad alimentaria leve	19.7	Con Carencia	22.9
Inseguridad alimentaria moderada	13.1		
Inseguridad alimentaria severa	9.8		

Dado el diseño de la muestra, se puede establecer un *ranking* por AGEB considerando el número de hogares con carencia por acceso a la alimentación en cada una de ellas. En primer lugar, veamos las localidades donde hay más hogares con carencias por acceso a la alimentación. Destacan 3 localidades por su alta concentración de hogares con carencia, ellos son: Xochimilco, Iztapalapa y San Miguel Ajusco. En un segundo grupo se encuentran Gustavo A. Madero, Tlalpan, La Magdalena Contreras, San Miguel Topilejo y Tláhuac.

Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia de alimentación



Gustavo A. Madero

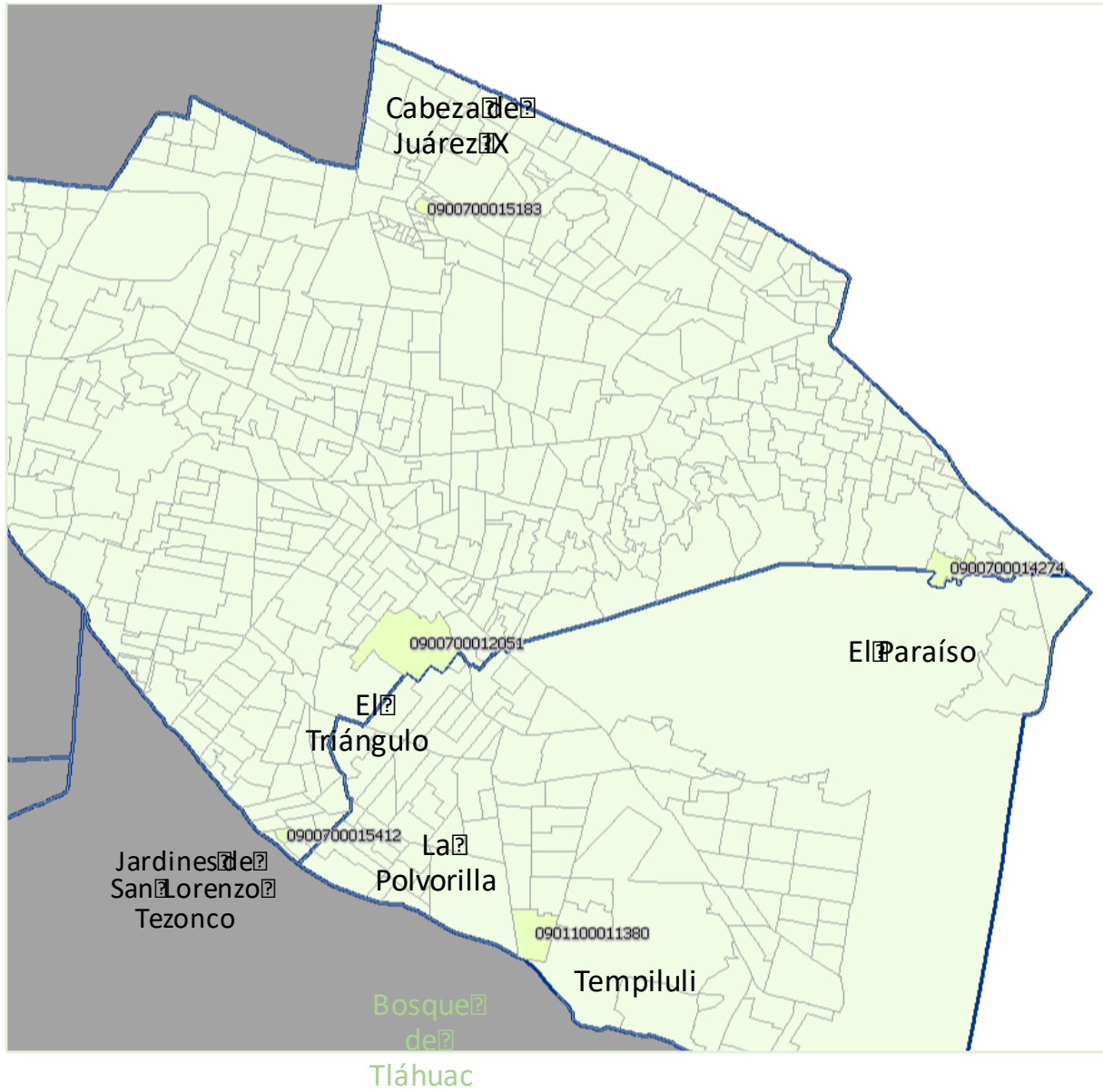
- 1 AGEB (Urbana)

Tláhuac

1 AGEBs (Urbanas)

Iztapalapa

- 4 AGEBs (Urbanas)

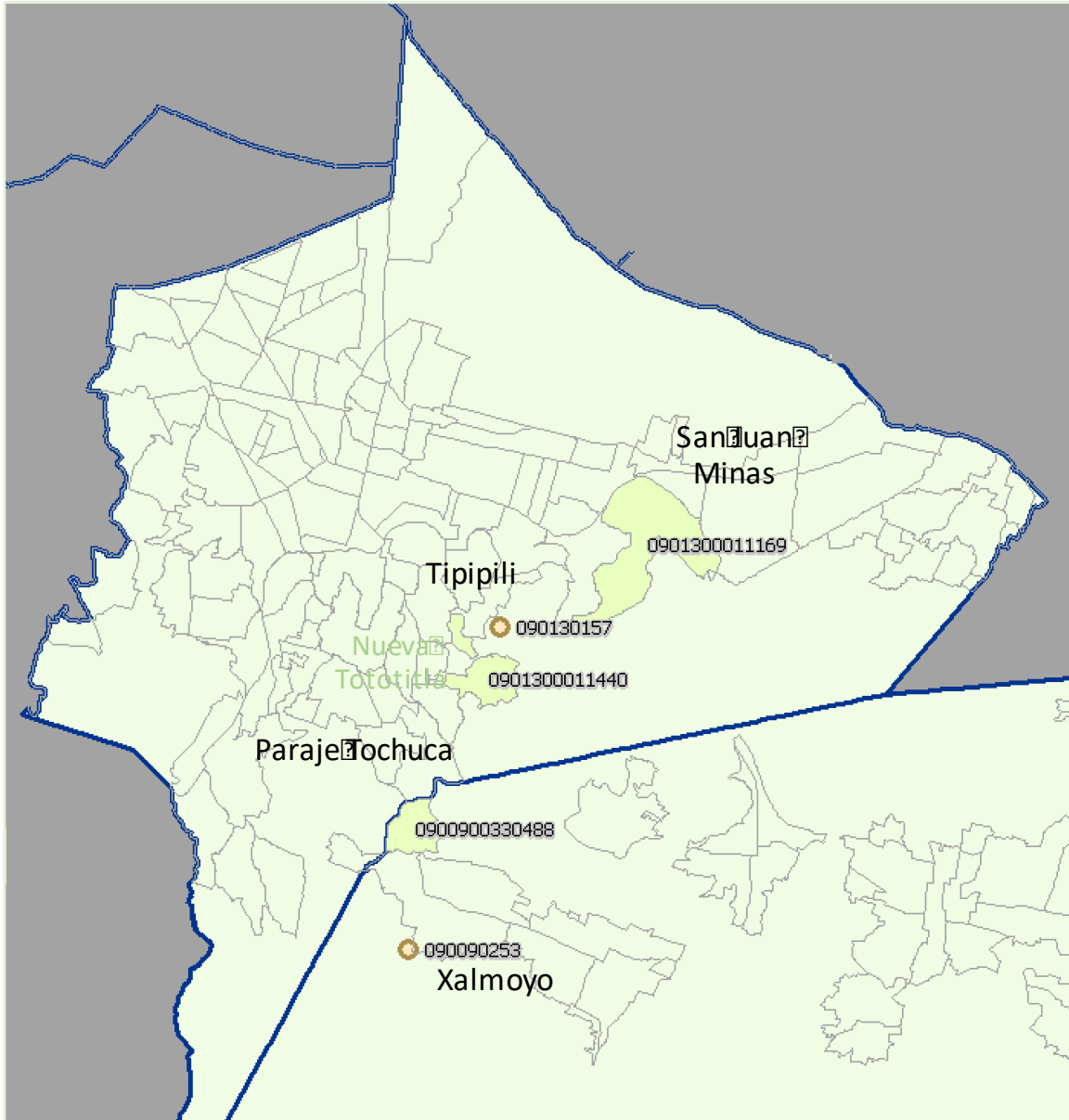


Milpa Alta

- 1 AGEB (Urbana)
- 1 Localidad Rural

Xochimilco

- 3 AGEBs (Urbanas)



Magdalena Contreras

- 1 AGEB (Urbana)
- 1 Localidad Rural



1.7 El perfil de los hogares con mayores carencias

A fin de conocer las acciones que pueden seguirse para apoyar a los hogares en condición de carencia por acceso a la alimentación, se describirán las características más relevantes de los hogares captados en este estudio. Dado que la encuesta es representativa de los hogares en las manzanas con mayor carencia por acceso a la alimentación en las ocho delegaciones que forman parte de este estudio, la información que aquí se presenta es confiable para caracterizar a estos hogares.

1.7.1 Alimentación y prevalencia de enfermedades

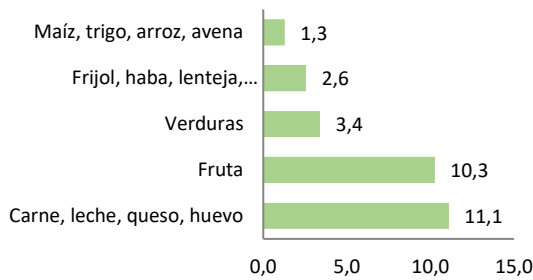
De acuerdo con los entrevistados, en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos 48% de los hogares con carencia por acceso a la alimentación se quedaron sin comida. También destaca que en algunos casos los hogares no consumen alimentos

básicos en el transcurso de al menos una semana. En 11.1% de los hogares no consumió carne, leche, queso, huevo en los últimos 7 días al momento en que se llevó a cabo la entrevista, en 10.3% no consumió fruta, y en 3.4% no consumió verduras.

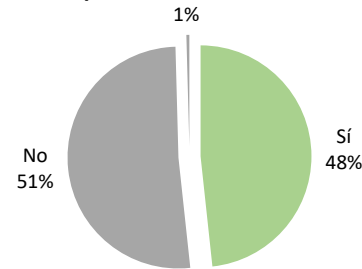
Otros indicadores muestran la insuficiencia de alimentos debido a la falta de dinero o recursos. En 30.1% de los hogares existen adultos que en los últimos 3 meses comieron menos de lo que debían, en 54.6% hay adultos que en el mismo periodo sintieron hambre, pero no comieron; mientras que en 18.3% de los hogares al menos un adulto dejó de desayunar, comer o cenar.

También en los menores de 18 años se observa la insuficiencia de alimentos; en 78% de los hogares tuvieron que disminuirle la cantidad servida de alimento a al menos un menor de edad en los últimos 3 meses. En 23.2% de los hogares hubo al menos un menor de edad que tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos en el mismo periodo; en tanto que en 26.2% de los hogares tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas.

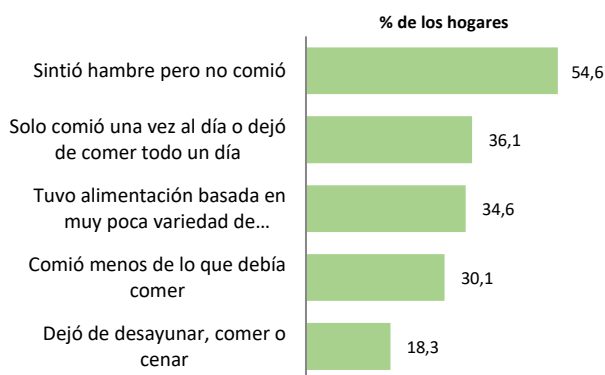
Porcentaje de hogares que ninguno de los últimos siete días comieron...



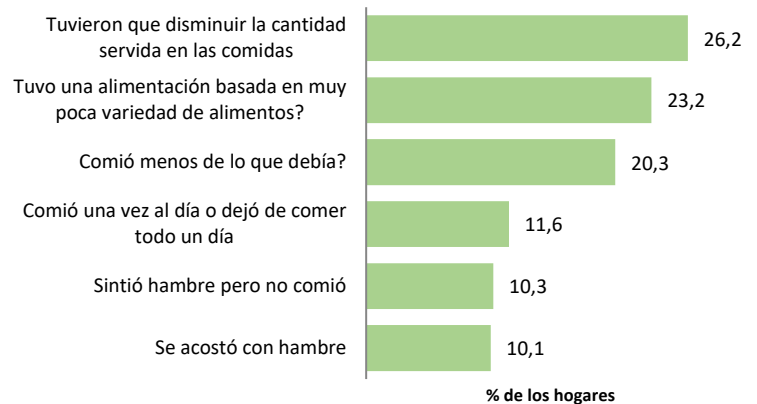
En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez se quedaron sin comida?



En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar...?

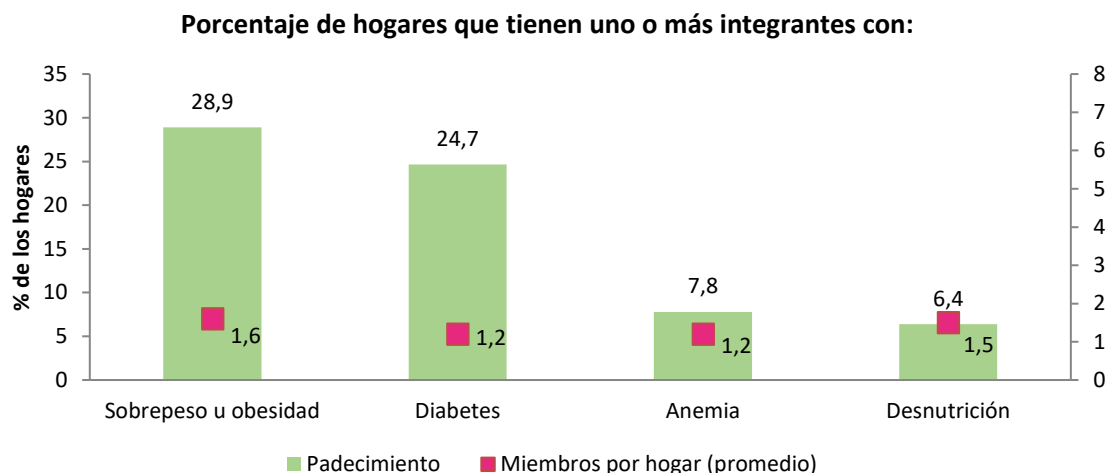


En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar...?



En la encuesta se preguntó a los entrevistados por cuatro tipos de enfermedades relacionadas con una mala alimentación. De acuerdo con los resultados en 28.9% de los

hogares hay personas que tienen o han presentado sobrepeso u obesidad, en 24.7% de los hogares existen personas con diabetes, en 7.8% con anemia y el 6.5% con desnutrición.



1.7.2 Características sociodemográficas del hogar

Los hogares con carencia por alimentación tienen en promedio 4.8 personas, tres de ellas tres son mayores de 18 años y 1.8 son menores de edad. En lo que respecta al jefe de familia del hogar, el informante manifestó que el 64.5% está encabezado por una mujer y el 35.5% por hombres; la edad promedio de los jefes del hogar es de 46 años. En cuanto al nivel de escolaridad, el 12.4% de los jefes de familia no cuentan con estudios escolares, 46.2% solo estudió hasta la primaria, 29.1% hasta la secundaria, 11.1% hasta la preparatoria y solo 1.3% cuenta con una carrera profesional.

El nivel de ingreso de los jefes de hogar es de nivel bajo, el 59.2% gana menos de tres mil pesos al mes y solo 20.4% de ellos gana más de esta cantidad. La principal ocupación de los jefes de familia es: hogar (38.5%); empleado (26.9%); comerciante (14.1%) y obrero u oficio (11.1%). En el caso de quienes reciben ingreso, la frecuencia de pago es principalmente semanal (42.9%) y en segundo término el pago es diario (28.6%).

Indicadores sociodemográficos

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.8 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3.0 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.8 personas
4. Sexo del jefe de familia	64.5% mujeres 35.5% hombre
5. Edad promedio del jefe de familia	46 años
6. Escolaridad del jefe de familia	12.4% sin estudios

	46.2% primaria y preescolar 29.1% secundaria 11.1% preparatoria 1.3% licenciatura
7. Ingreso promedio del jefe de familia	59.2% gana menos de \$3,000 14.3% gana entre \$3,001 y \$5,000 5.1% gana entre \$5,001 y \$7,500

1.7.3 Características de las viviendas

Las viviendas que habitan los hogares con carencia alimentaria son en un 92.7% casas, sin embargo, solo 49.6% son propias, el resto son prestadas, alquiladas o tienen algún otro tipo de propiedad. En promedio, en cada vivienda habitan 1.9 familias.

En cuanto a los servicios, persiste la falta de drenaje o desagüe en 10.3% de las viviendas, 56.8% está conectada a una fosa séptica y sólo 25.2% está conectado a la red pública de drenaje. En el caso del agua potable, 76.9% no tiene agua entubada en su vivienda, se abastecen principalmente a través de pipas (55.6%) y llaves públicas (7.3%). En el caso de la energía eléctrica, 5.1% de las viviendas no cuentan con el servicio y 25.2% se conecta de manera irregular a la red pública a través de un “diablito”. En el 19.2% de los hogares todavía utilizan la leña como principal combustible para cocinar o calentar agua. El 90.2% de los hogares utilizan el servicio de recolección de los camiones de basura, existe un pequeño porcentaje que la tira en algún basurero público (3.4%) o la queman (2.6%).

En lo que respecta al equipamiento de los hogares, 12.8% cuenta con al menos un automóvil, 83.3% no cuenta con internet, y 8.5% no tiene estufa de gas. En promedio, cada hogar dispone de 2.4 cuartos, piezas o habitaciones en su vivienda y 46.6% no cuenta con cuarto de baño completo (excusado y regadera). Las paredes de las viviendas son en 60.3% de los casos de ladrillo y 26.1% de concreto; prevalece un porcentaje importante de viviendas con techo de material precario como lo es la madera (7.7%) y lámina (4.7%). En el caso del techo, existe un mayor porcentaje con material precario; 43.6% tienen techo de lámina y 3.4% de madera. Por último, en 31.6% de las viviendas el piso es de tierra, solo el 64.5% es de cemento.

Indicadores de las viviendas

Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	49.6% son viviendas propias 31.2% son prestadas 11.5% son alquiladas 7.7% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	92.7% son casas 7.3% son de otro tipo

3. Promedio de familias por vivienda	1.9 familias
4. Porcentaje de hogares sin drenaje o desagüe	10.30%
5. Porcentaje de hogares sin agua entubada en la vivienda	76.90%
6. Frecuencia con que llega el agua al domicilio*	En 22.6% de los hogares llega diario En 76.1% el agua no llega diario
7. Forma en cómo llega la luz eléctrica	63.7% tiene acceso a la red pública 25.2% se conecta con "diablito" 11.1% utiliza otra forma 5.1% no tiene
8. Tipo de combustible para cocinar y calentar el agua	69% utiliza gas LP 19.2% utiliza leña 11.1% utiliza otro tipo de combustible
9. Principal lugar donde tiran la basura	90.2% la tira en el camión de basura
10. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	12.8% cuenta con al menos un automóvil
11. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	83.3% de los hogares
12. Porcentaje de hogares con estufa de gas	91.50%
13. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	2.4 cuartos, piezas o habitaciones
14. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	46.60%
15. Principal material de las paredes de las viviendas	60.3% es de ladrillo 26.1% son de concreto 7.7% de madera 4.7% de lámina
16. Principal material del techo	50% son de concreto 43.6% de lámina 3.4% de madera 1.7% de teja
17. Tipo de piso	64.5% es de cemento 31.6% de tierra 2.6% de otros materiales

*Los otros medios a través de los cuales llega el agua son: pipa, llave pública, agua de lluvia, pozo río, de otra vivienda.

1.7.4 Acceso a servicios

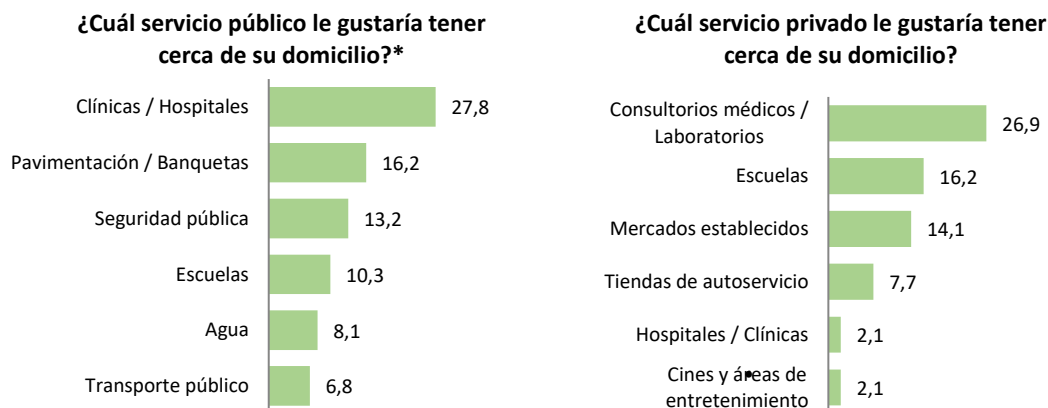
La cobertura de servicios en la colonia también es precaria en la mayoría de las zonas donde se ubican las viviendas con carencia, los que tienen una cobertura menor al 50% son: escuelas, calles pavimentadas, drenaje, agua potable, hospitales y clínicas públicas. Los servicios que ha logrado una mayor cobertura son la energía eléctrica y gas (83.3%), la recolección de basura (82.1%), el transporte público (64.5%) y el alumbrado público (59%). La calificación que le asignan a estos servicios, cuando se cuenta con ellos, son bajas, principalmente en el caso de las calles pavimentadas, policía de zona, drenaje, agua potable y clínicas.

Servicios disponibles en la colonia

Servicio	% que cuenta con el servicio	Calificación promedio del servicio	Disponibilidad				
			Frecuencia	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca
Energía eléctrica y gas	83.3	7.5	¿Está disponible?	50.8	24.1	22.1	3.1
Recolección de basura	82.1	7.0	Uso a la semana	En promedio recolectan la basura 2.03 veces a la semana			
Transporte público	64.5	6.8	Uso a la semana	En promedio lo utilizan 2.3 días a la semana			
Alumbrado público	59.0	7.2	¿Está disponible?	43.5	18.8	31.2	6.5
Escuelas primaria y secundaria	48.7	8.0	Uso	El 78.9% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			
Calles pavimentadas	33.3	5.6	¿Se le da mantenimiento?	5.1	5.1	20.5	67.9
Drenaje	32.9	6.4	¿Se inunda?	19.5	10.4	26.0	40.3
Agua potable	30.8	6.8	¿Está disponible?	25.0	23.6	41.7	9.7
Clínicas u hospitales públicos	24.8	6.9	¿Acude a ellos?	22.4	6.9	37.9	32.8
Policía de zona	22.6	6.4	¿Está disponible?	17.0	7.5	49.1	20.8
Parques	22.2	7.8	Uso a la semana	En promedio, usan los parques 2.29 días a la semana			
Escuelas Preparatoria o bachillerato	20.1	8.4	Uso	El 38.3% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			

Cuando se cuestionó a los hogares sobre los servicios públicos o privados que les gustaría tener cerca de su domicilio aparecen 4 de las 5 principales carencias de servicios que se tienen: 1) clínicas y hospitales, 2) escuelas, 3) seguridad pública, y 4) áreas de entretenimiento. La única que no se menciona entre las más relevantes que los hogares quisieran tener es drenaje, aunque se menciona el agua.

Demanda de servicios públicos y privados



* Los servicios privados con menor participación Incluye: bancos, agua potable, electricidad, tiendas de conveniencia, farmacias, internet, taxis.

1.7.5 Apoyo de programas públicos

Del cual se pudiera apoyar a los hogares en situación de Un mecanismo a través carencia por acceso a la alimentación son los programas del sistema de salud y los sociales. En el primer caso solo 61.1% de las personas encuestadas es derechohabiente de alguno de los sistemas de seguro en salud, principalmente del Seguro Popular (76.9%) seguido del Instituto Mexicano del Seguro Social (9.8).

En lo que respecta a programas sociales, resalta nuevamente el Seguro Popular, pero en este caso solo 15% de los entrevistados respondió que existe al menos un beneficiario o asegurado en el hogar. El segundo programa con mayor mención fue “65 y más” con 8% y en tercer lugar está el programa “Aliméntate” con casi 3%.

Salud y programas sociales

Indicador	Si es beneficiario:	
	¿En qué programa?	Porcentaje
1. El 61.1% de las personas encuestadas es derechohabiente de algún sistema de salud	a) Seguro Popular	76.9
	b) IMSS	9.8
	c) Otro	7.0
	d) ISSSTE	4.9
	e) Seguro de gastos médicos	0.7
	f) Ns / Nc	0.7
2. El 15% los hogares cuentan con al menos un beneficiario de algún programa social	a) Otro	66.7
	b) Seguro popular	22.2
	c) 65 y más	8.3
	d) Aliméntate	2.8

1.8 Reflexiones

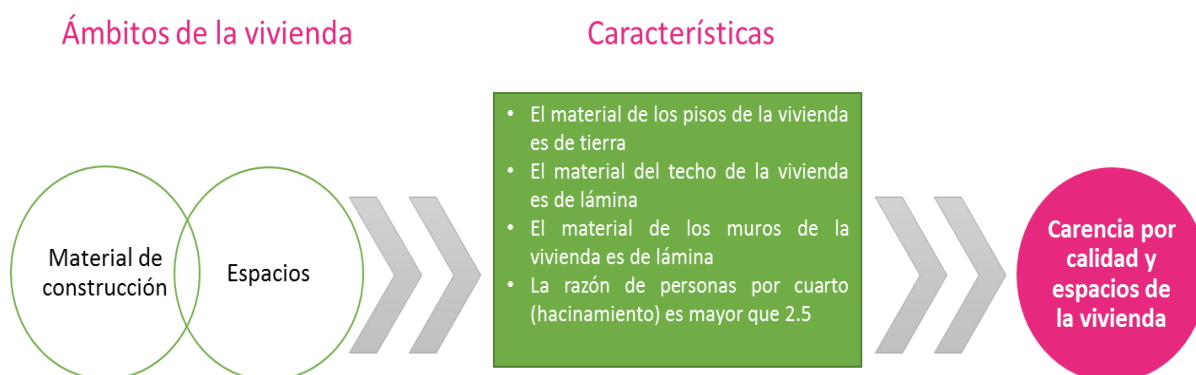
Los resultados de esta encuesta permiten caracterizar a la población con carencia por acceso a la alimentación. En estos hogares destaca la falta de alimentos y la calidad de estos. Casi la mitad de la población con esta carencia se ha queda sin comer en los últimos 3 meses. También destaca la ausencia de alimentos básicos como la carne, leche, queso, huevo y frutas en la dieta de más de 10% de los hogares con la carencia. Existe prevalencia de algunas enfermedades relacionadas con una mala alimentación como sobrepeso u obesidad, diabetes, anemia y desnutrición. Destaca que sólo 15% declaró ser beneficiario de algún programa social por lo que éste puede ser un mecanismo a través del cual se pudiera abatir este rezago.

Carencia por calidad y espacios en la vivienda

1.9 Metodología

Uno de los componentes más relevantes en la medición de la pobreza es el entorno en donde habitan las personas; en este sentido, el CONEVAL en la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” señala que “el entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda.” Partiendo de lo anterior y en lo dispuesto en el artículo 4º de la constitución mexicana que señala que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, el CONEVAL en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) definieron los criterios para determinar las carencias relacionadas a la calidad y espacios en la vivienda, la cual incluye dos sub-dimensiones, la primera relacionada a los materiales de construcción, y la segunda con relación a los espacios de la vivienda.

Ámbitos y definición de la carencia en calidad y espacios de la vivienda



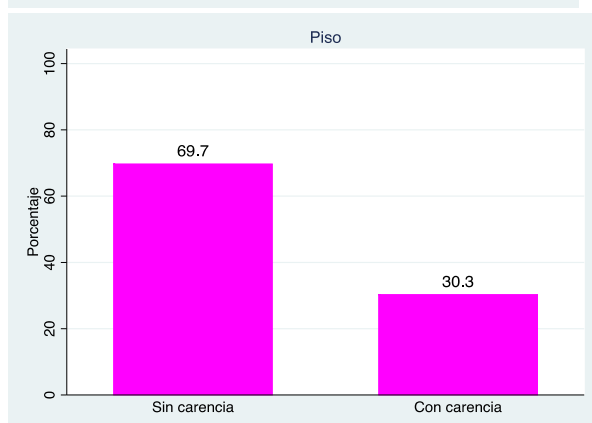
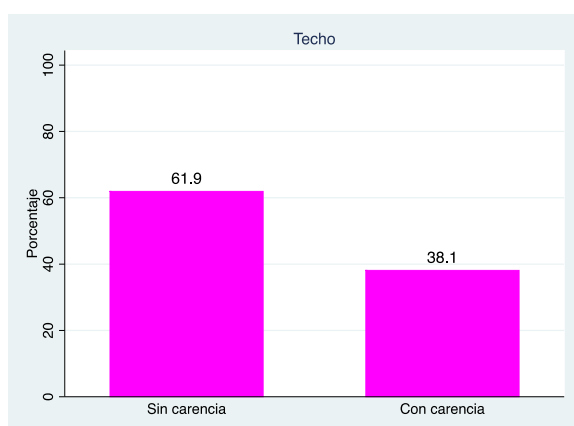
Para determinar las carencias en calidad y espacios de la vivienda la CONAVI señala que se debe utilizar información sobre el material de los pisos, techos y muros y el grado de hacinamiento. Por lo anterior, y con la finalidad de tener una medida cercana que permitiera corroborar las carencias con mayor incidencia en los hogares de la CDMX se realizó la medición de carencia en calidad y espacios de la vivienda con base en los siguientes criterios:

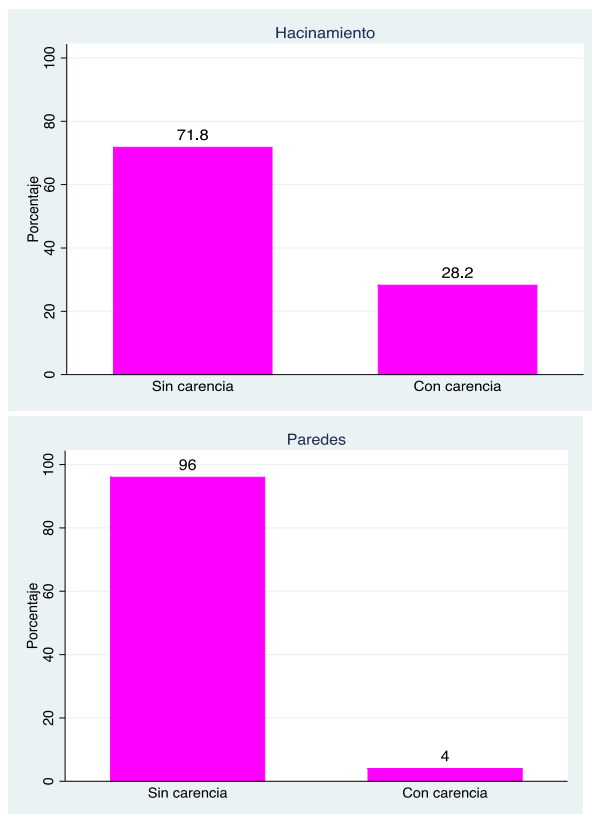
3. Los materiales de los pisos de la vivienda son de tierra
4. El material del techo de la vivienda es de lámina
5. El material de los muros de la vivienda es de lámina
6. La razón de personas por cuarto es mayor a 2.5

Estos criterios de estimación tienen algunas variantes respecto al cálculo que realiza el CONEVAL; estas diferencias se deben por el diseño de los instrumentos de captación de la información ya que a pesar de que indaga sobre aspectos específicos sobre la carencia varían algunas opciones de respuestas.

1.10 ¿Dónde se tienen las mayores carencias en calidad y espacios de la vivienda?

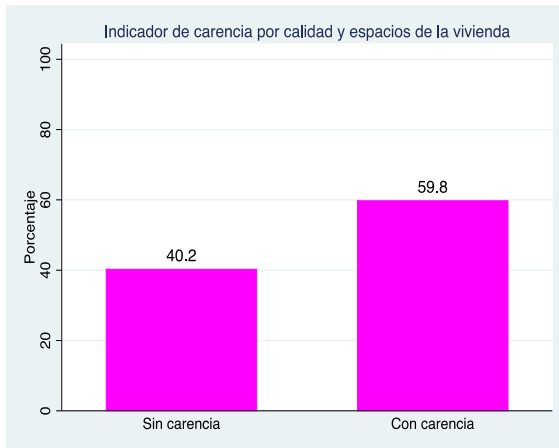
Partiendo de los criterios señalados anteriormente encontramos que de los 1,024 hogares entrevistados, la carencia con mayor prevalencia es de techos de lámina, en este caso, 38.1% de la muestra presentó esta carencia. En segundo lugar, se ubican las carencias de piso de tierra y hacinamiento con 30.3% y 28.2%, respectivamente.





La carencia con la menor incidencia fue la relacionada con el material de las paredes, de los hogares seleccionados sólo 4 % de los hogares cuenta con paredes de lámina.

Para determinar el nivel de carencia por calidad y espacios en la vivienda se consideró a los hogares que por lo menos presentaron alguna de las carencias antes señaladas. De acuerdo con los resultados, 59.8% de los hogares seleccionados tienen por lo menos una carencia respecto a la calidad y espacios en la vivienda. Este porcentaje tiende a variar en función del ámbito que se ubique el hogar; en este sentido, los resultados muestran que los hogares del ámbito rural tienen una incidencia 7.8 puntos porcentuales mayor respecto a los hogares del ámbito urbano.



Ambito	Porcentaje
Rural	65.6
Urbana	57.8

Delegación	Porcentaje
Iztapalapa	79.2
Magdalena Contreras	67.9
Milpa Alta	61.5
Tláhuac	60.8
Xochimilco	58.3
Tlalpan	55.7
Gustavo A. Madero	39.4

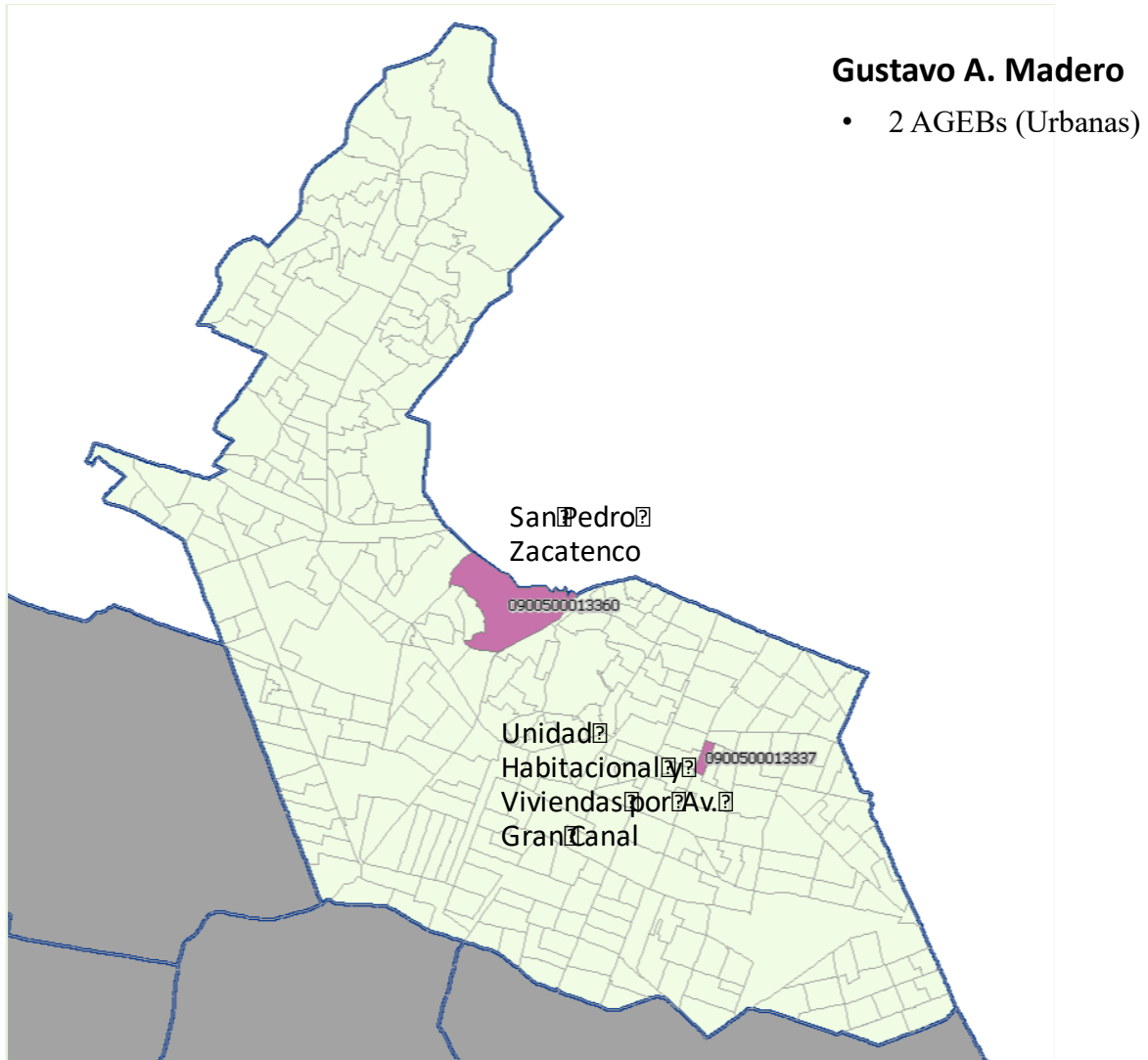
Cabe acotar que el análisis realizado tuvo como eje de análisis a las AGEBs, en este sentido, y con la finalidad identificar las de mayor carencia se realizó un *ranking* de las 25 AGEBs con la mayor carencia en calidad y espacios en la vivienda, tal como se muestra en la siguiente tabla:

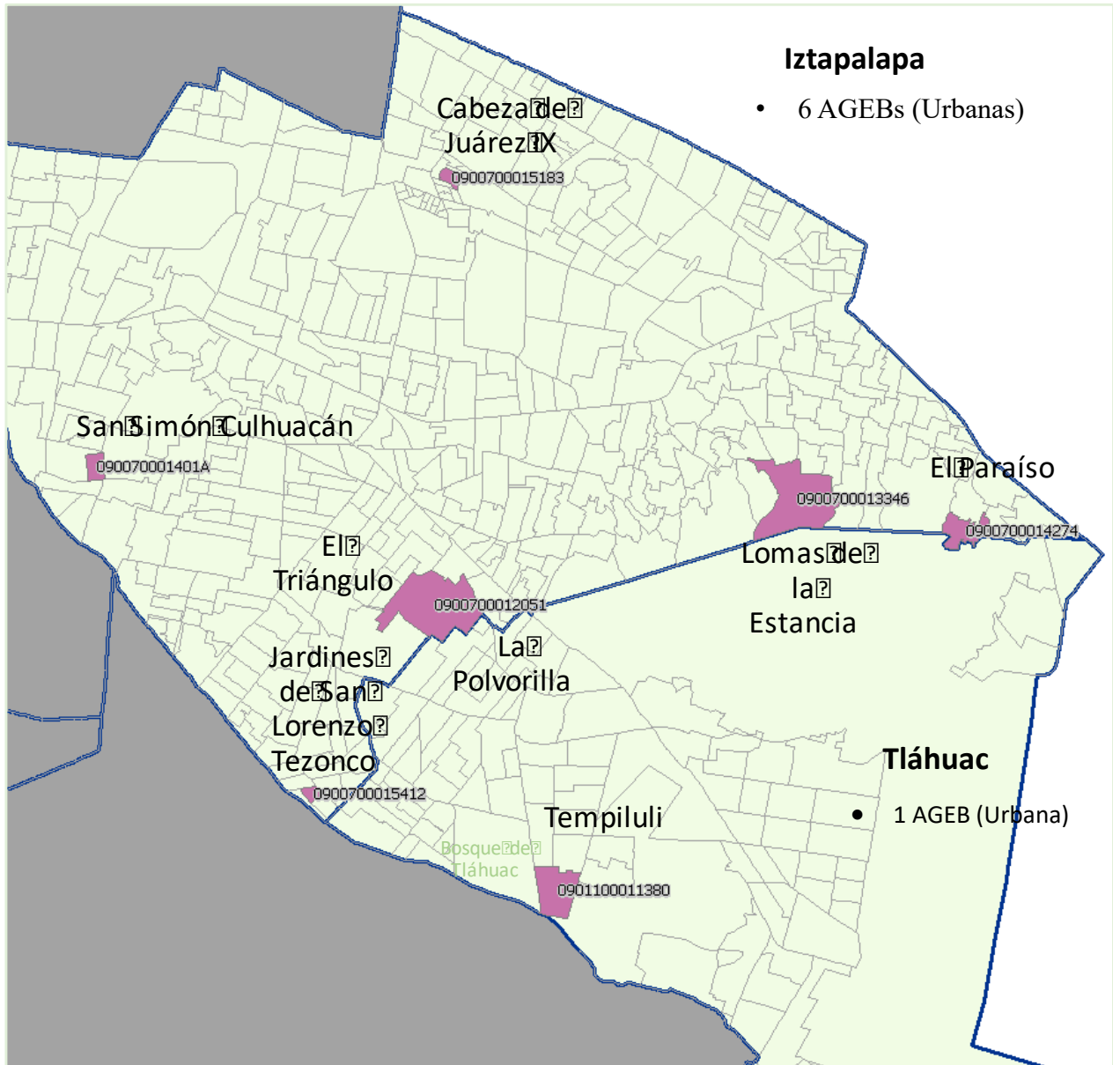
Ranking de las 25 AGEBs con los hogares con la mayor carencia en la calidad y espacios de la vivienda

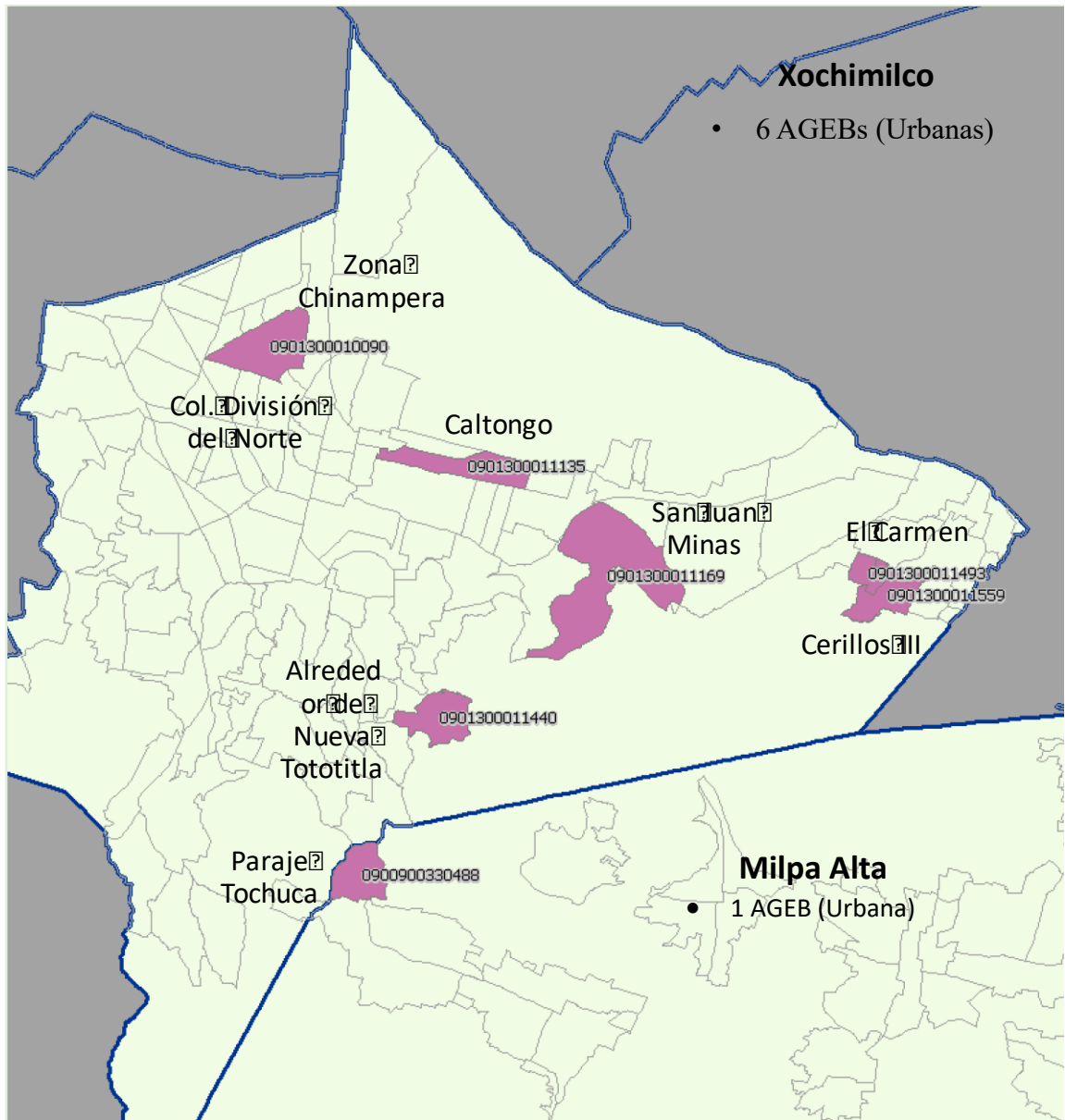
Ranking	Clave de AGEB	Delegación	Ámbito
1	A: 0901200262403	Tlalpan	Urbana
2	A: 0901100011380	Tláhuac	Urbana
3	A: 0900700015183	Iztapalapa	Urbana
4	A: 0901300011440	Xochimilco	Urbana
5	A: 0901300011559	Xochimilco	Urbana
6	A: 0901200271797	Tlalpan	Urbana
7	A: 0900900330488	Milpa Alta	Urbana
8	A: 0901200262418	Tlalpan	Urbana
9	A: 090070001401A	Iztapalapa	Urbana
10	A: 0900800010599	La Magdalena Contreras	Urbana
11	A: 0900800010476	La Magdalena Contreras	Urbana
12	A: 0900500013360	Gustavo A. Madero	Urbana
13	A: 0901300010090	Xochimilco	Urbana
14	A: 0900700012051	Iztapalapa	Urbana
15	A: 0901200271763	Tlalpan	Urbana
16	A: 0901200192460	Tlalpan	Urbana
17	A: 0900700014274	Iztapalapa	Urbana
18	A: 0901200012441	Tlalpan	Urbana
19	A: 0901300011169	Xochimilco	Urbana
20	A: 0901300011135	Xochimilco	Urbana
21	A: 090120001173A	Tlalpan	Urbana
22	A: 0901300011493	Xochimilco	Urbana
23	A: 0900500013337	Gustavo A. Madero	Urbana
24	A: 0900700013346	Iztapalapa	Urbana
25	A: 0900700015412	Iztapalapa	Urbana

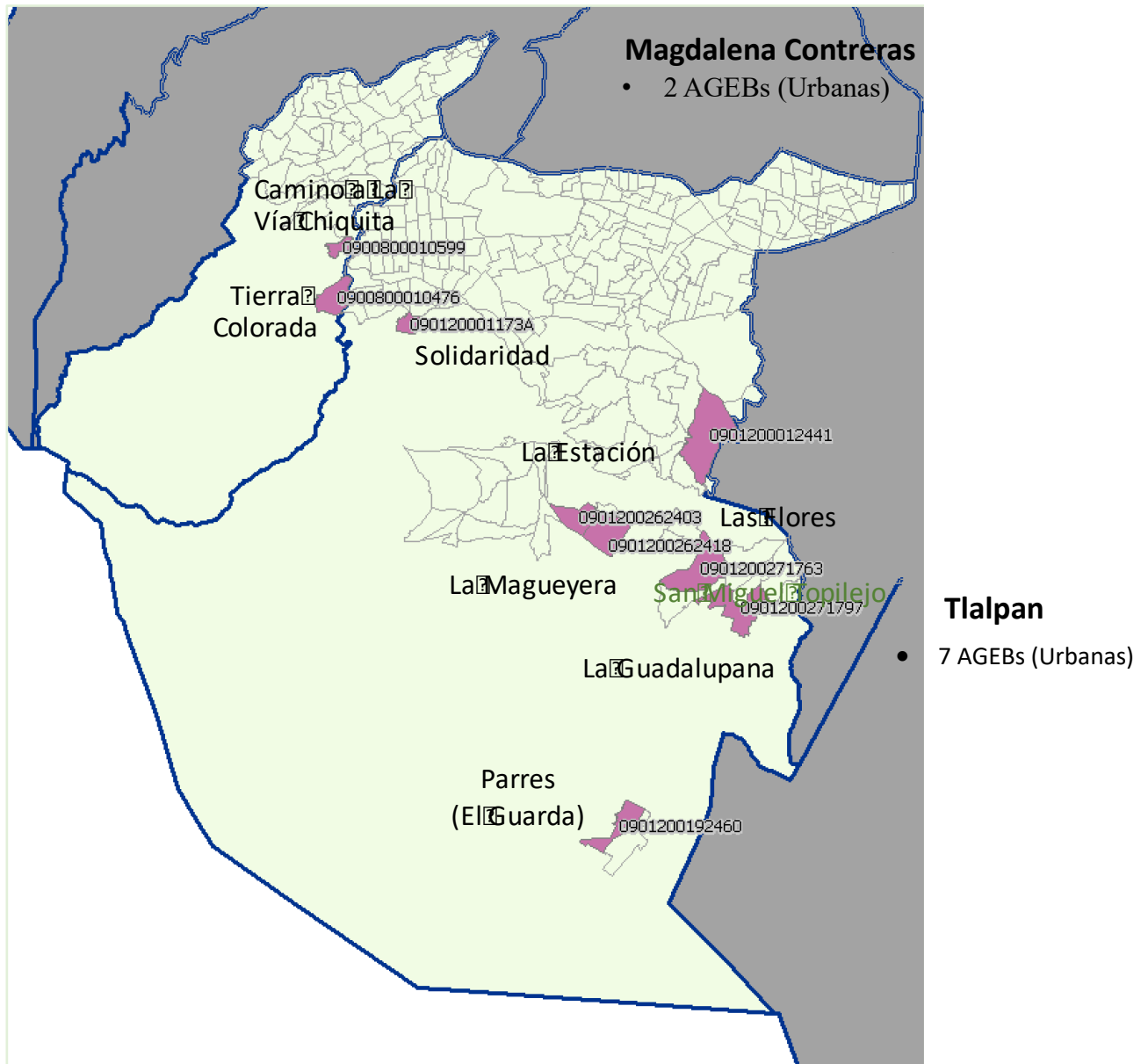
Partiendo de este ranking, ubicamos que 28% de las AGEBs se ubican en la delegación Tlalpan. En Xochimilco e Iztapalapa se concentran el 24%, respectivamente y las delegaciones Gustavo A. Madero y La Magdalena Contreras con 2 AGEBs cada una.

Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia en Calidad y Espacios de la vivienda

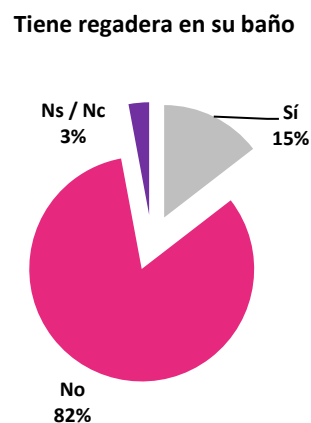
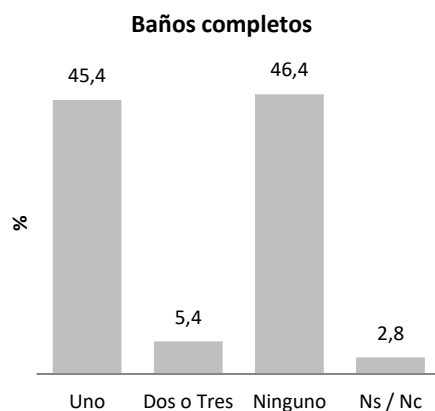
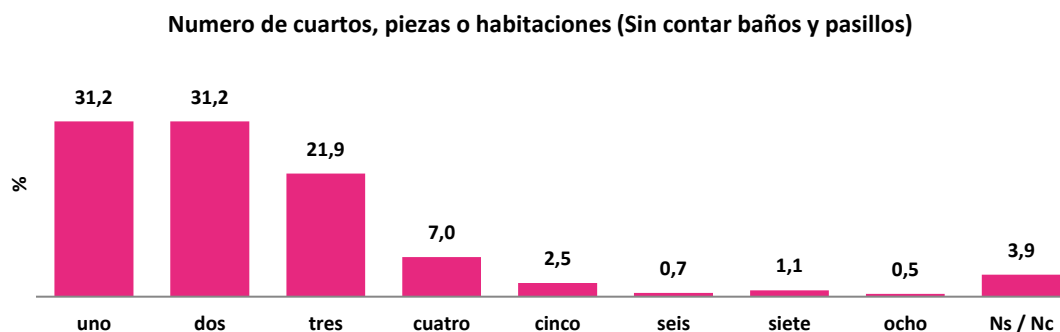
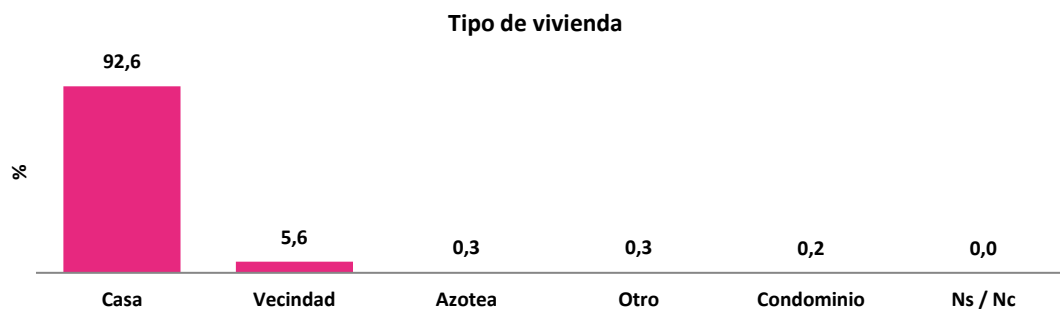








Un aspecto relevante de los hogares con rezagos en calidad y espacios de la vivienda es que la mayoría habitan en casas (92.6%), lo cual es altamente valorado por los entrevistados. El 62.4% de los hogares habitan en casas que cuentan hasta con 2 cuartos, es decir, la mayoría de las viviendas son casas pequeñas. El 46.4% de los hogares no cuentan con baño y solo 15% tiene regadera en su casa.



1.11 El perfil de los hogares con mayores carencias

1.11.1 Características sociodemográficas del hogar

Los hogares con carencias en calidad y espacios de la vivienda se caracterizan por ser hogares de 5 integrantes en promedio, de los cuales 3 son adultos. La jefatura del hogar está a cargo en 57.2% de los casos por mujeres. La edad promedio del jefe de hogar es de 42.8 años.

El nivel de escolaridad del jefe de hogar se ubica predominantemente en un nivel de educación básica; es decir, 37.3% estudio hasta primaria y 32.8% estudió hasta la secundaria. Solo 15.5% estudió hasta la preparatoria y se identificó 1.6% de los casos que

estudió la licenciatura. En 10.3% de los casos, el jefe de familia no cuenta con estudios escolares.

El nivel de ingresos del jefe de familia es predominantemente bajo, en el 41.5% de los hogares el jefe de hogar tiene un ingreso menor a los tres mil pesos y sólo 13.5% percibe un ingreso superior a los cinco mil pesos. En el 36.6% de los casos, el jefe de familia se dedica a las actividades del hogar, el 27.8% es empleado, 16.7% es obrero o tiene un oficio y 10.1% es comerciante.

Indicadores sociodemográficos del hogar

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	5 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	2 personas
4. Sexo del jefe de familia	57.2% mujeres 42.8% hombres
5. Edad promedio del jefe de familia	42.8 años
6. Escolaridad del jefe de familia	10.3% sin estudios 37.3% primaria y preescolar 32.8% secundaria 15.5% preparatoria 1.6% licenciatura
7. Ingreso promedio del jefe de familia	41.5% gana menos de \$3,000 13.5% gana entre \$3,001 y \$5,000 13.5% más de \$5,001 31.6% no supo o no respondió

1. 12 Características de las viviendas

En cuanto a las otras condiciones de la vivienda el 56.5% de los hogares viven en casa propia, 24% son prestadas. En promedio en cada casa viven alrededor de dos familias. En cuanto a los servicios de la vivienda 11.6% no tienen drenaje, sin embargo, el problema con mayor incidencia en los hogares es el abastecimiento de agua, ya que 73.9% no cuenta con el servicio o no tienen agua entubada en su vivienda, lo cual eleva considerablemente el nivel de carencias en estos hogares. De manera adicional, el 66.7% de los hogares que cuentan con servicio de agua, ésta no llega a diario. De los hogares que no tienen agua entubada en su vivienda, los principales mecanismos a través de los cuales se abastecen son las pipas (51.5%) y llave pública (8.8%).

La carencia por servicio de luz eléctrica es relativamente baja, sin embargo, la falta de este servicio prevalece en 5.1%. De quienes sí cuenta con él, 24.3% no cuentan con el servicio de manera formal, es decir, se abastecen a través de un “diablito”. En otro ámbito, existe un 13.7% de los hogares cuya combustible principal sigue siendo la leña. El material de construcción refleja el nivel de carencia de las viviendas, en este sentido, 9.2% de las paredes son de madera y 5.6% de lámina, en el resto de las viviendas los

materiales principales de las paredes son el tabique o ladrillo (62.6%) y el concreto (21.2%). En el caso del techo, el principal material es la lámina en 62.7% de las viviendas. Por último, 49.3% de las viviendas todavía cuenta con piso de tierra, solo 47.9% tiene piso de cemento.

Indicadores de las viviendas

Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	56.5% son viviendas propias 24% son prestadas 13.4% son alquiladas 6% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	92.6% son casas 6.4% son de otro tipo
3. Promedio de familias por vivienda	1.76 familias
4. Porcentaje de hogares sin drenaje o desagüe	11.6%
5. Porcentaje de hogares sin agua entubada en la vivienda	73.9%
6. Frecuencia con que llega el agua al domicilio	En 30.4% de los hogares llega diario En 66.7% el agua no llega diario
7. Forma en cómo llega la luz eléctrica	64.4% tiene acceso a la red pública 24.3% se conecta con "diablito" 3.1% utiliza otra forma 5.1% no tiene
8. Tipo de combustible para cocinar y calentar el agua	75.8% utiliza gas LP 13.7% utiliza leña 10.3% utiliza otro tipo de combustible
9. Principal lugar donde tiran la basura	91.5% la tira en el camión de basura
10. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	16.8% cuenta con al menos un automóvil
11. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	82.5% de los hogares
12. Porcentaje de hogares con estufa de gas	92.2%
13. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	2.1 cuartos, piezas o habitaciones
14. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	46.4%
15. Principal material de las paredes de las viviendas	62.6% es de ladrillo 21.2% son de concreto 9.2% de madera 5.6% de lámina
16. Principal material del techo	62.7% son de lámina 32.2% son de concreto 2.6% son de madera 1.5% son de teja
17. Tipo de piso	47.9% son de cemento 49.3% son de tierra 1.5% son de otros materiales

1.12.1 Acceso a servicios

Otro de los componentes relacionados a la vivienda y a la calidad de vida de las personas es la disponibilidad de servicios públicos en la colonia, lo que en gran medida se relaciona y puede determinar las carencias específicas en las viviendas. En este sentido,

los hogares con mayores carencias están ubicados en colonias donde la recolección de basura, la disponibilidad de energía y eléctrica y gas tienen una cobertura superior al 80%.

Sin embargo, solo 4 de cada 10 hogares con carencias en calidad de vivienda se ubican en colonias donde hay escuelas primarias y secundarias. Menos de un tercio de los hogares tienen calles pavimentadas en la colonia en la que se ubican. Sólo 27.3% tienen servicio de policía en su zona y solo en uno de cada cuatro hogares existen servicios en su colonia como clínicas u hospitales públicos, servicio de drenaje, parques y cuentan con escuelas preparatorias o bachillerato.

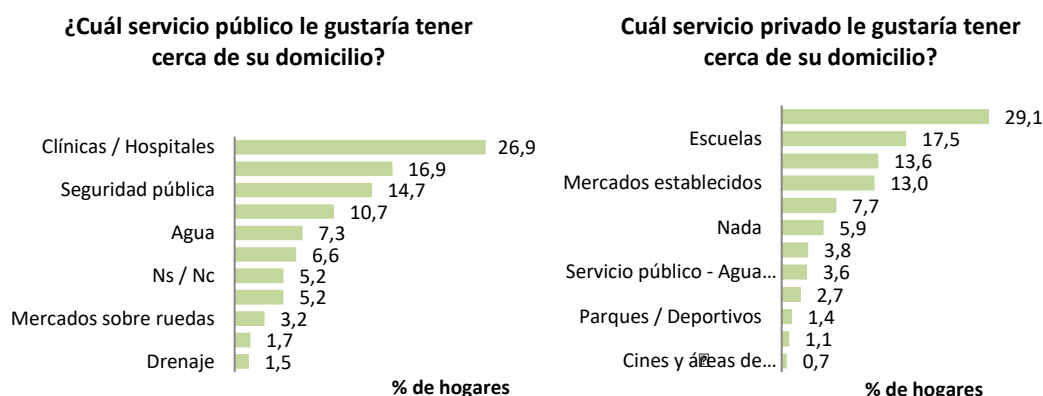
Servicios disponibles en la colonia

Servicio	% que cuenta con el servicio	Calificación promedio del servicio	Disponibilidad (% de respuesta)				
			Frecuencia	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca
Recolección de basura	84.0	7.4	Uso a la semana	En promedio recolectan la basura 2.3 veces a la semana			
Energía eléctrica y gas	81.5	7.7	¿Está disponible?	59.7	20.4	16.0	3.0
Transporte público	66.2	6.7	Uso a la semana	En promedio lo utilizan 3.99 días a la semana			
Alumbrado público	59.3	7.2	¿Está disponible?	51.5	19.0	22.3	6.6
Escuelas primaria y secundaria	49.3	6.4	Uso	El 70.02% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			
Calles pavimentadas	31.2	5.6	¿Se le da mantenimiento?	7.9	7.9	26.2	53.9
Agua potable	36.4	7.0	¿Está disponible?	37.2	17.0	39.5	5.8
Policía de zona	27.3	6.3	¿Está disponible?	18.6	11.4	43.7	23.4
Clínicas u hospitales públicos	27.3	6.6	¿Acude a ellos?	27.5	6.0	33.5	31.1
Drenaje	29.1	6.6	¿Se inunda?	18.5	11.8	20.8	43.8
Parques	26.3	6.7	Uso a la semana	En promedio, usan los parques 1.4 días a la semana			
Escuelas preparatoria o bachillerato	17.0	4.4	Uso	El 37.5% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			

Los tres servicios públicos que más requieren los hogares con esta carencia son clínicas y hospitales, seguido por calles pavimentadas y seguridad pública. En cuanto a servicios privados coincide la necesidad de contar con consultorios médicos, escuelas y mercados de abastecimiento. Como se puede observar, existe una demanda importante de

los servicios relacionados con la atención en salud, infraestructura, educación y seguridad.

Demanda de servicios públicos y privados



* Los servicios privados con menor participación Incluye: bancos, agua potable, electricidad, tiendas de conveniencia, farmacias, internet, taxis

1.12.2 Apoyo de programas públicos

El 62.7% de las personas encuestadas manifestó ser derechohabiente de algún sistema de salud, en su mayoría (72.7%) del Seguro Popular, seguido del IMSS y del ISSSTE. En cuanto al registro en programas sociales del sector público, en el 16.5% de los hogares se cuenta con al menos un integrante que es beneficiario de algún programa social; sobresale el seguro popular nuevamente, seguido del Programa 65 y más y, en tercer lugar, Aliméntate.

Salud y programas sociales

Indicador	Si es beneficiario:	
	¿En qué programa?	Porcentaje
1. El 62.7% de las personas encuestadas es derechohabiente de algún sistema de salud	a) Seguro Popular	72.7
	b) IMSS	12.2
	c) Otro	6.0
	d) ISSSTE	7.8
	e) Seguro de gastos médicos	1.0
	f) Ns / Nc	0.3
2. El 16.5% los hogares cuentan con al menos un beneficiario de algún programa social*	a) Otro	60.4
	b) Seguro popular	18.8
	c) 65 y más	10.9
	d) Aliméntate	5.0

e) Becas escolares para niños y niñas	1.0
f) Entrega de despensas (apoyos alimentarios)	1.0
g) Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años	1.0
h) Va seguro	1.0
i) Ns / Nc	1.0

1.13 Reflexiones

Derivado de los resultados presentados anteriormente podemos destacar que la principal carencia de calidad y espacios de la vivienda se ubica en la falta de piso y techo. Un aspecto que valoran las familias a pesar de estas carencias es que habitan en una casa propia. 6 de 4 cuatro solo tiene hasta dos cuartos por lo cual el problema de hacinamiento se intensifica. Otro elemento de reflexión es que casi la mitad no cuenta con baño completo y sólo 15% de los que tienen baño cuenta con regadera. En estos aspectos, y en donde potencialmente la política pública puede tener una alta incidencia en la mejora de esta carencia.

Carencias en acceso a los servicios básicos en la vivienda

1.14 Metodología

Las carencias en la vivienda no solo se limitan a la calidad en los espacios, sino también en la disponibilidad de servicios con los que cuenta. En este sentido el CONEVAL señala que “La disposición de servicios básicos como el agua en la vivienda y la luz eléctrica tiene un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y las actividades que los integrantes del hogar pueden desarrollar dentro y fuera de ella”.

La constitución establece dentro de algunos que el Estado en diferentes niveles debe dotar de infraestructura básica para que las viviendas cuenten con servicios básicos. En el artículo 4º de la constitución se menciona que “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. En el artículo 115 se establece que los municipios tienen bajo su cargo la dotación de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, también el alumbrado público, limpia, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, también la de calles, parques jardines y su equipamiento; así como la seguridad pública, entre otros.

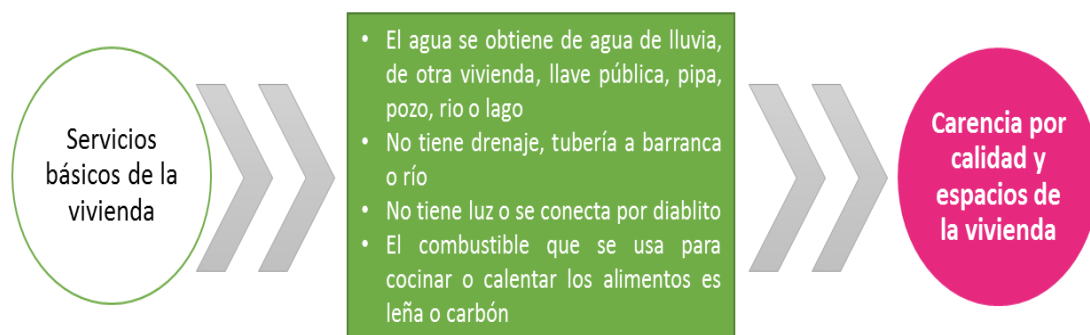
Al respecto la CONAVI junto con el CONEVAL definieron que los servicios básicos indispensables de las viviendas se agrupan en cuatro sub-dimensiones, las cuales

son: 1) acceso al agua potable, 2) disponibilidad de servicio de drenaje, 3) servicio de electricidad, y 4) combustible para cocinar en la vivienda.

Ámbitos y definición de la carencia en acceso a servicios básicos de la vivienda

Ámbitos de la vivienda

Características

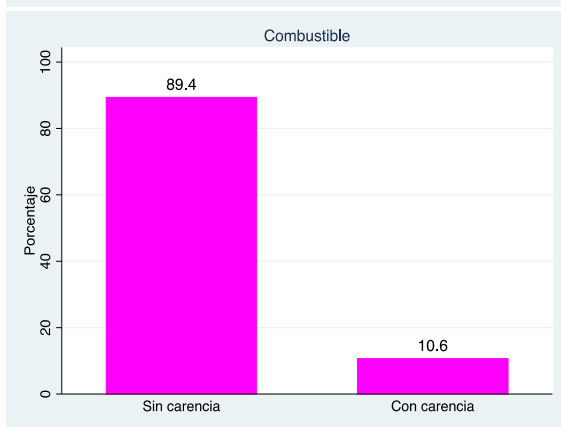
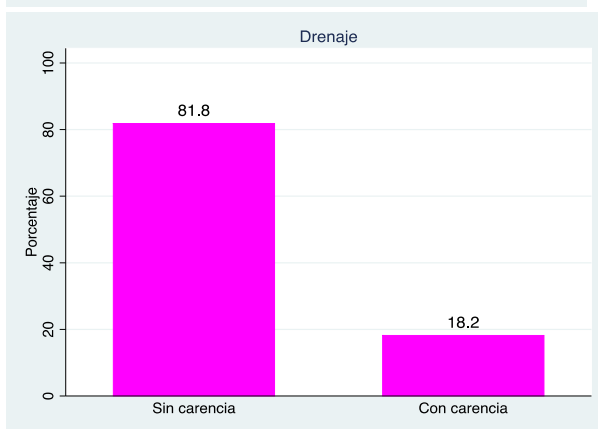
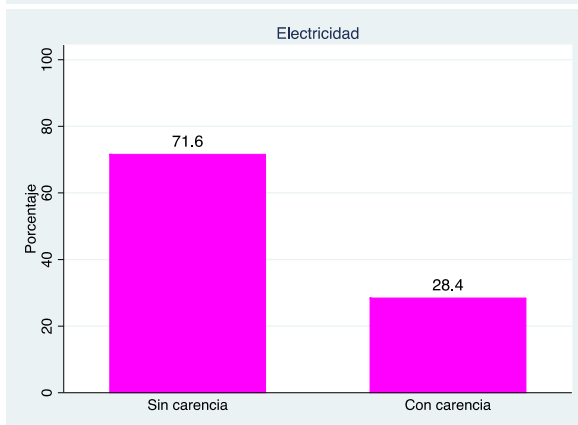
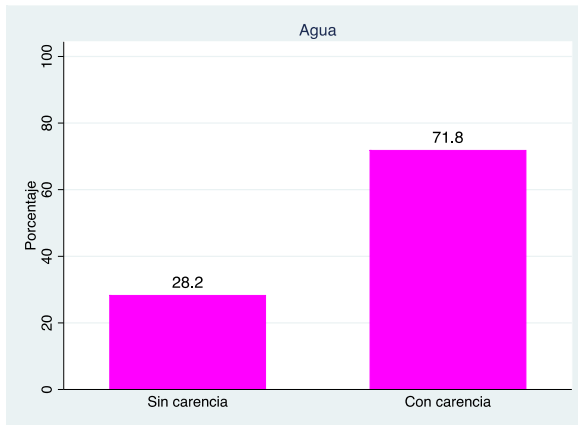


Tomando como referencia lo establecido por la CONAVI, se define en este diagnóstico a un hogar con carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda a aquellos que por lo menos cumplan con alguno de los siguientes criterios:

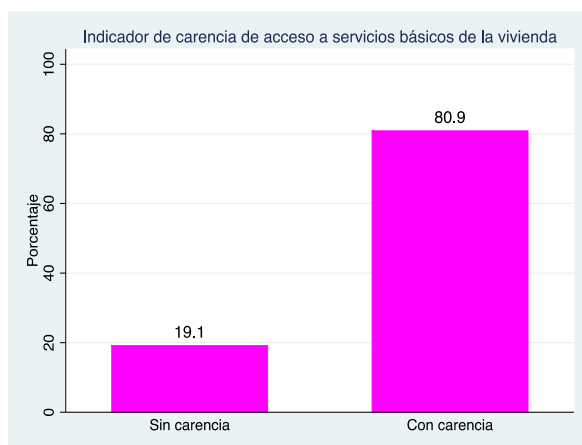
1. El agua de la vivienda se obtiene de agua de lluvia, de otra vivienda, llave pública, pipa, pozo, río o lago
2. No tiene drenaje, o la tubería es a una barranca o río
3. No tiene luz o se conecta a la luz eléctrica por medio de diablito (cable improvisado conectado a la red pública de luz)
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es de leña o carbón

1.15 ¿Dónde se tienen las mayores carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda?

Los resultados muestran que la carencia con mayor incidencia en los 1,024 hogares es la de agua, en donde prácticamente 7 de cada 10 hogares entrevistados habitan en viviendas que no tienen conexión a la red pública de agua potable. En el resto de los hogares las carencias que se ubica en segundo lugar es la electricidad con 28.4% de los hogares, y por último las carencias de acceso a drenaje y combustible con 18.2% y 10.6% respectivamente.



En total 79.5% de los hogares entrevistados habitan en viviendas en donde prevalece la carencia de acceso a algún servicio de la vivienda; en el ámbito rural este porcentaje se incrementa, lo que genera una diferencia de 9.7 puntos porcentuales respecto al urbano. En cuanto a servicios de vivienda en Tlalpan 93.5% de los hogares prevalece la incidencia de acceso a servicios, sin embargo, en delegaciones como Iztapalapa y Gustavo A. Madero la incidencia prevalece en menos del 60% de las viviendas.



Ambito	Porcentaje
Rural	87.5
Urbana	78.7

Delegación	Porcentaje
Tlalpan	93.9
Xochimilco	87.6
Milpa Alta	78.5
Magdalena Contreras	78.5
Tláhuac	65.8
Iztapalapa	62.5
Gustavo A. Madero	53.5

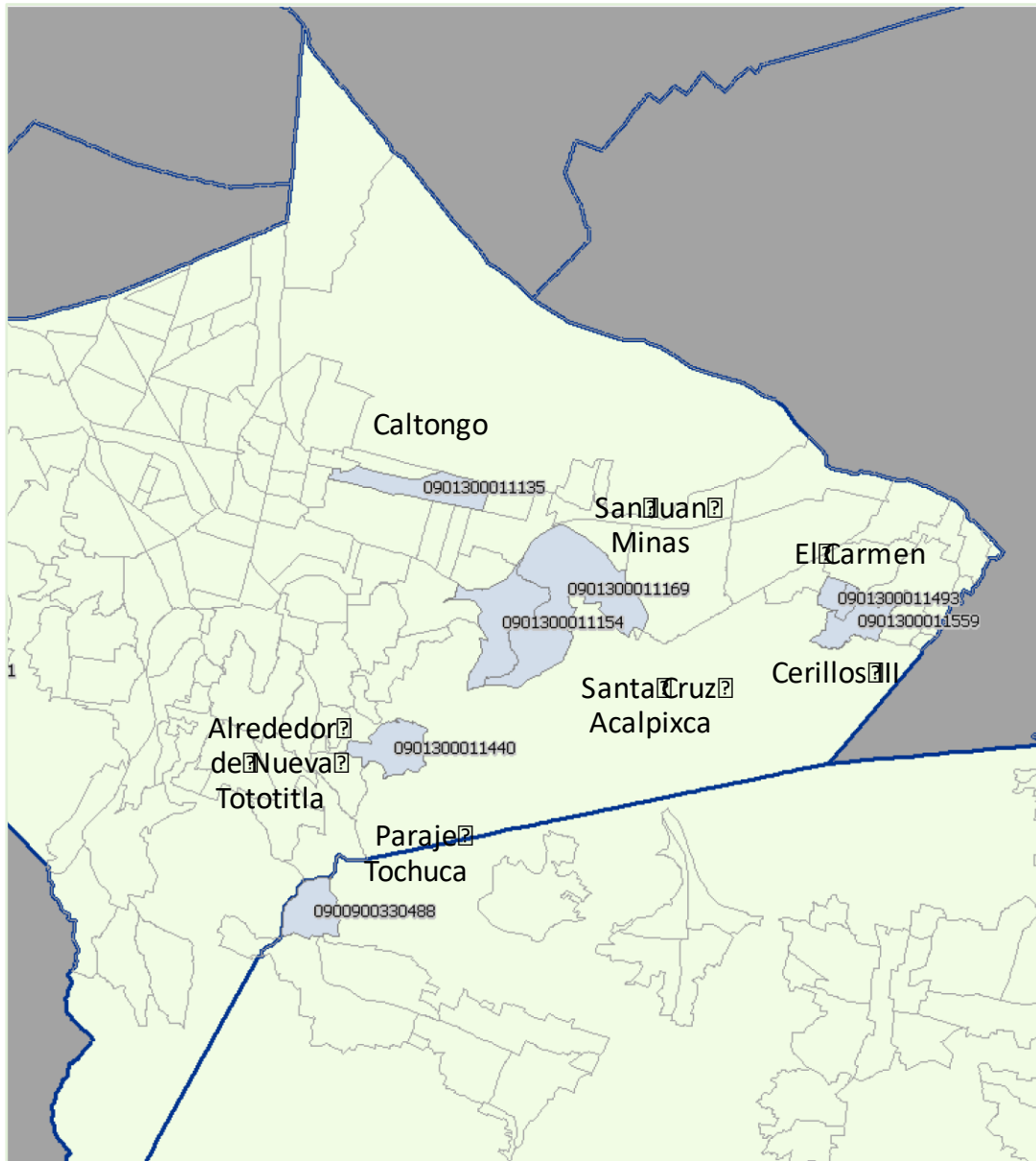
El Ranking de las 25 AGEBS con mayor incidencia de carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda muestra que en Tlalpan se ubica la AGEBS con la mayor carencia. En la delegación Tlalpan se ubican el 48% de las 25 AGEBS con mayores carencias, seguida por Xochimilco con el 24%. En las delegaciones de Gustavo A. Madero, Iztapalapa, y Magdalena Contreras tienen 2 AGEBS de las 25 y en Milpa Alta 1.

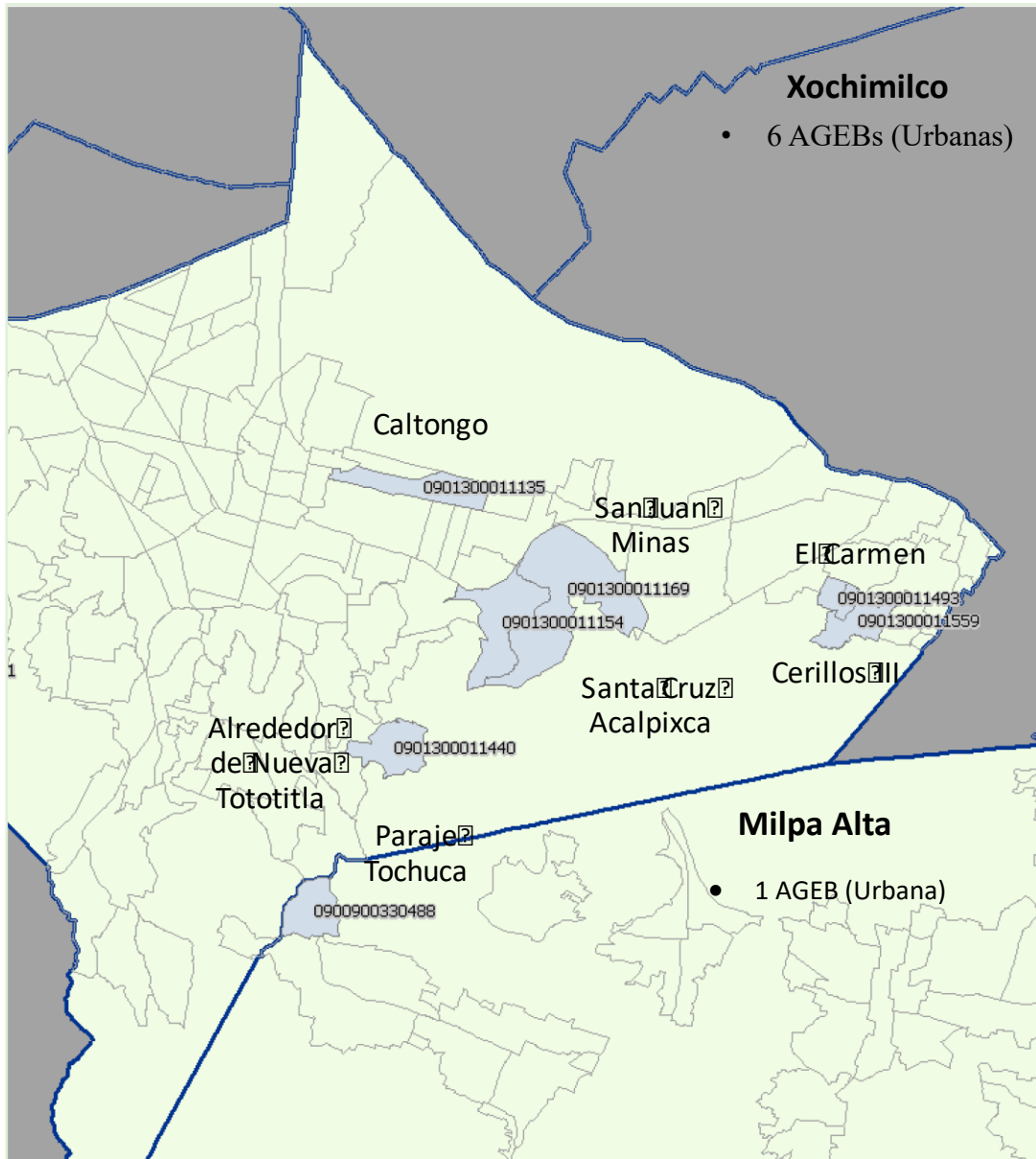
Ranking de las 25 AGEBs con los hogares con mayor carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda

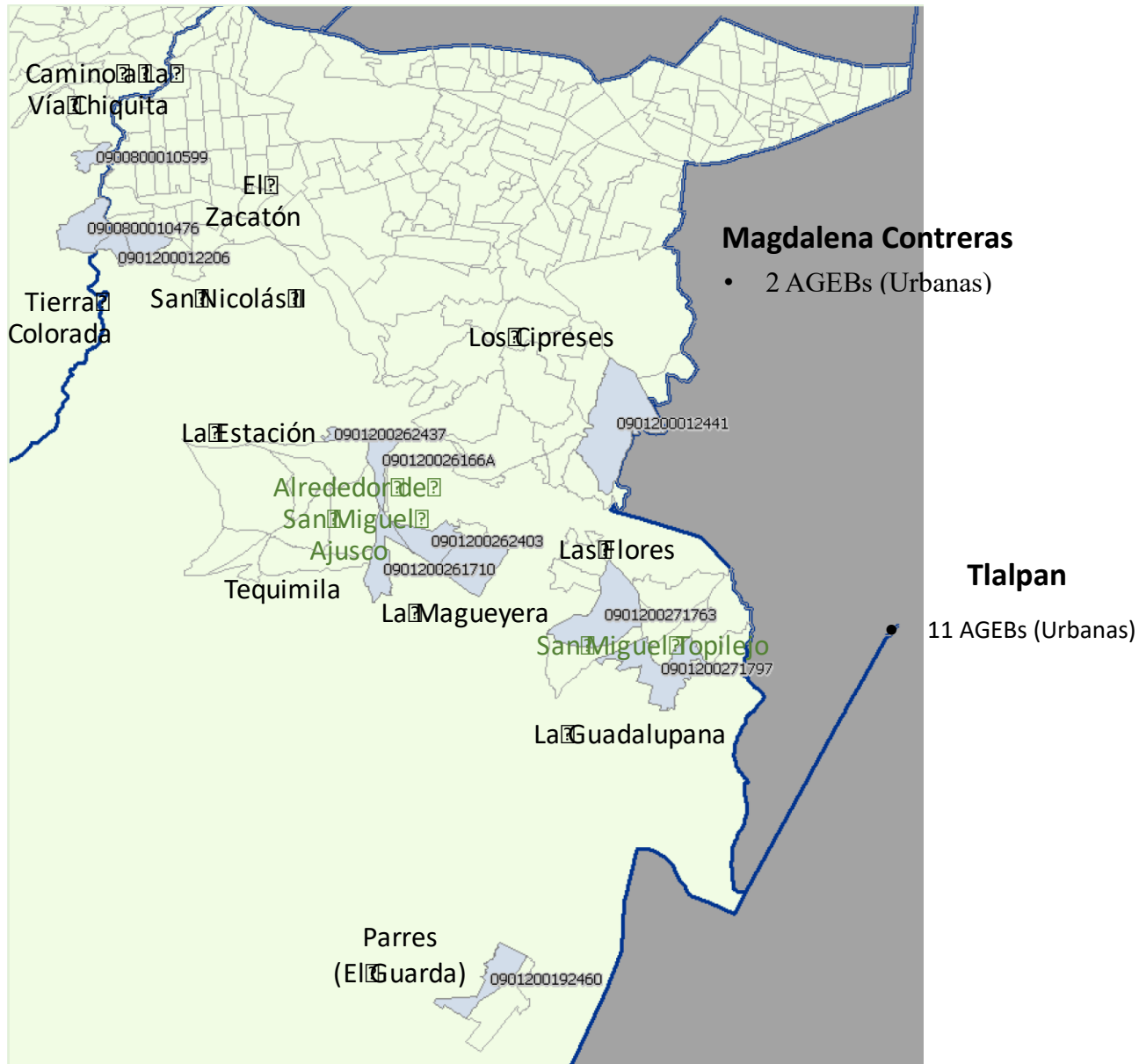
Ranking	Clave de AGEB	Delegación	Ámbito
1	A: 0901200262403	Tlalpan	Urbana
2	A: 0901300011559	Xochimilco	Urbana
3	A: 0901100011380	Tláhuac	Urbana
4	A: 0900900330488	Milpa Alta	Urbana
5	A: 0901200271797	Tlalpan	Urbana
6	A: 0901300011440	Xochimilco	Urbana
7	A: 0901200012206	Tlalpan	Urbana
8	A: 0900800010476	La Magdalena Contreras	Urbana
9	A: 0901200262418	Tlalpan	Urbana
10	A: 0901300011169	Xochimilco	Urbana
11	A: 0901200012441	Tlalpan	Urbana
12	A: 0901200192460	Tlalpan	Urbana
13	A: 0900500013360	Gustavo A. Madero	Urbana
14	A: 0901200271763	Tlalpan	Urbana
15	A: 0901300011154	Xochimilco	Urbana
16	A: 0900700014274	Iztapalapa	Urbana
17	A: 0901300011135	Xochimilco	Urbana
18	A: 0901300011493	Xochimilco	Urbana
19	A: 0900700015183	Iztapalapa	Urbana
20	A: 090120026166A	Tlalpan	Urbana
21	A: 0900800010599	La Magdalena Contreras	Urbana
22	A: 0901200261710	Tlalpan	Urbana
23	A: 0900500013426	Gustavo A. Madero	Urbana
24	A: 0901200012210	Tlalpan	Urbana
25	A: 0901200262437	Tlalpan	Urbana

Mapas. Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia de acceso a servicios de la vivienda



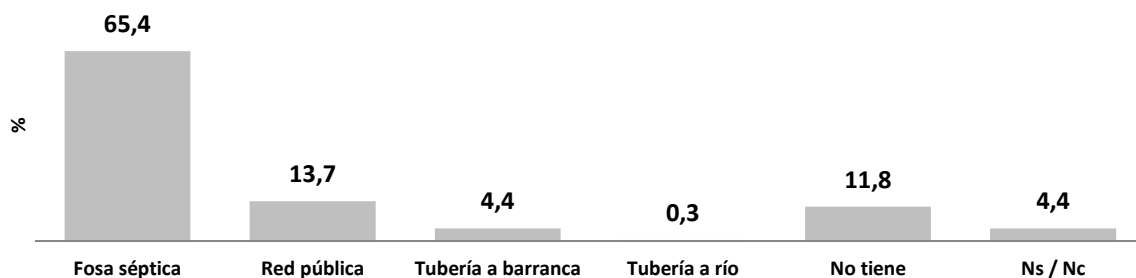




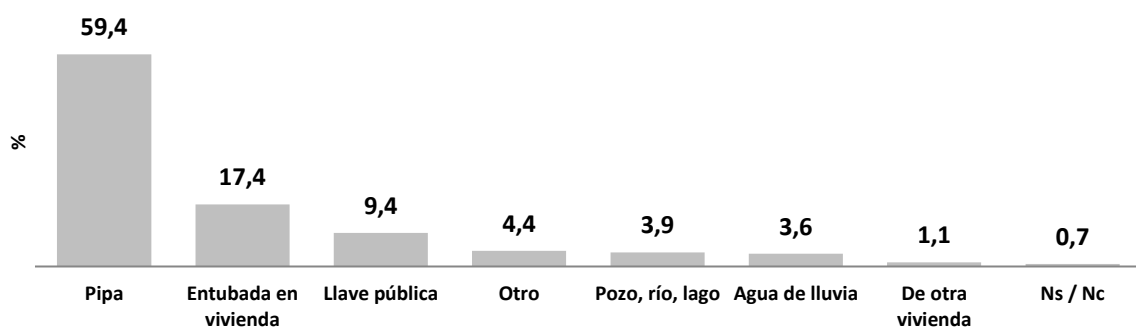


Algunos elementos adicionales de las viviendas de los hogares entrevistados es que muchos de ellos no tienen carencia de drenaje porque cuentan con fosa séptica y no porque estén conectados a una red pública. El problema de abastecimiento de agua es notable, ya que 59.4% de estos hogares se abastece por pipa de agua. Respecto a otros servicios sólo 20% de los hogares habitan en viviendas con acceso a internet.

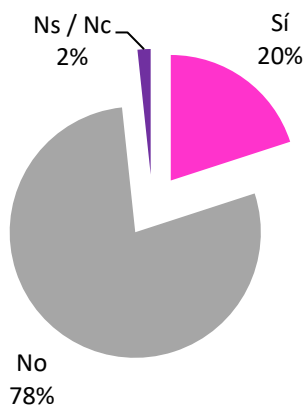
¿Su vivienda, en dónde tiene conectado el drenaje o desagüe?



¿Cómo llega el agua a su domicilio?



¿Tiene acceso a internet?



1.16 El perfil de los hogares con mayores carencias

1.16.1 Características sociodemográficas del hogar

Los hogares con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda tienen en promedio cinco integrantes por hogar, tres son mayores de dieciocho años y 1.8 son menores de edad. La edad promedio de los jefes de familia es de 43.7 años y en 54.9% de los casos los jefes de familia son mujeres. El nivel de escolaridad de los jefes de familia

es en mayor proporción de nivel básico, 34.3% estudio hasta la primaria, 32.8 hasta la secundaria, 17.3% la preparatoria y sólo 3.3% tienen nivel profesional o superior; existe un 9.8% de jefes de familia que manifestó no contar con estudios.

El ingreso del 44.6% de los jefes de familia es menor a cinco mil pesos, sólo 15.1% tienen un ingreso superior a los cinco mil pesos. En 38.9% de los casos el informante no respondió esta pregunta.

Indicadores sociodemográficos del hogar

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.7 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3.0 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.7 personas
4. Sexo del jefe de familia	54.9% mujeres 45.1% hombres
5. Edad promedio del jefe de familia	43.7 años
6. Escolaridad del jefe de familia	9.8% sin estudios 34.3% primaria y preescolar 32.8% secundaria 17.3% preparatoria 3.3% licenciatura
7. Ingreso promedio del jefe de familia	30.8% gana menos de \$3,000 13.8% gana entre \$3,001 y \$5,000 15.7% más de \$5,001 39.7% no supo o no respondió

1.16.2 Características de las viviendas

El 63.3% de los hogares viven en casa propia, 20.4% son prestadas, 11.2 son alquiladas y en el resto se tiene otro tipo de propiedad. En promedio habitan 1.8 familias por vivienda. En cuanto a los servicios, 11.86% de las viviendas no cuentan con drenaje o desagüe conectado a la red pública, principalmente utilizan una fosa séptica (65.4% de las viviendas) o una tubería a un barranco para los desagües (4.4% de las viviendas), solo 13.7% está conectado a la red pública de drenaje. El 81.8% de las viviendas no tienen agua entubada en la vivienda, la principal forma en la que llega el agua a sus hogares es a través de pipas (59.4%), llave pública (9.41%) y la traen de un pozo, río o lago (3.9%).

El 3.54% de los hogares no tiene luz eléctrica en su vivienda, en el resto de los casos, 63.8% de las viviendas está conectado al servicio público. Lo que llama la atención es que 24.4% de las viviendas están conectados de forma irregular a este servicio público, es decir, están conectados mediante un “diablito”.

El combustible que más utilizan para cocinar y calentar agua es el gas LP (78.4%) y la leña (11.7% de las viviendas). El 92.4% de las viviendas tira la basura en el camión de recolección, 2.9% la quema y 1.9% la tira en los basureros públicos.

En cuanto al equipamiento de los hogares, 22.2% de ellos tienen al menos un automóvil y en los cuales el 84.6% tiene al menos un cajón o lugar fijo en su domicilio para estacionarlo.

En promedio, las viviendas tienen 2.7 cuartos, piezas o habitaciones y solo 59.3% tienen un baño completo (excusado y regadera). El principal material de las paredes es de tabique o ladrillo (63.0%) seguido del concreto (26.7%). El techo es principalmente de concreto (59.2%) y en segundo término de lámina (36.9%); también se encontraron algunos hogares con techo de madera o de teja. El piso es principalmente de cemento (64.2%), sin embargo, 31.6% de las viviendas todavía tienen piso de tierra lo que es un factor que podría impactar en la salud de las personas.

Indicadores de las viviendas

Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	63.3% son viviendas propias 20.4% son prestadas 11.2% son alquiladas 5% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	95.8% son casas 3.5% son de otro tipo
3. Promedio de familias por vivienda	1.8 familias
4. Porcentaje de hogares sin drenaje o desagüe	11.8%
5. Porcentaje de hogares sin agua entubada en la vivienda*	81.8%
6. Frecuencia con que llega el agua al domicilio	En 25.1% de los hogares llega diario En 72.1% el agua no llega diario
7. Forma en cómo llega la luz eléctrica	63.8% tiene acceso a la red pública 24.4% se conecta con "diablito" 3.5% utiliza otra forma 3.5% no tiene
8. Tipo de combustible para cocinar y calentar el agua	78.4% utiliza gas LP 11.7% utiliza leña 9.7% utiliza otro tipo de combustible
9. Principal lugar donde tiran la basura	92.4% la tira en el camión de basura
10. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	22.2 % cuenta con al menos un automóvil
11. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	78.3% de los hogares
12. Porcentaje de hogares con estufa de gas	93.7%
13. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	2.7 cuartos, piezas o habitaciones
14. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	40.10%
15. Principal material de las paredes de las viviendas	63.0% es de ladrillo 26.7% son de concreto 6.0% de madera 3.5% de lámina
16. Principal material del techo	59.2% son de concreto 36.9% son de lámina

	2.1% son de madera 1.1% son de teja
17. Tipo de piso	64.2% son de cemento 31.6% son de tierra 3.5% son de otros materiales

*Los otros medios a través de los cuales llega el agua son: pipa, llave pública, agua de lluvia, pozo río, de otra vivienda.

1.16.3 Acceso a servicios

En algunas de las colonias donde se encuentran las viviendas hace falta una mayor cobertura de los servicios públicos que les permita a los habitantes tener una mejor calidad de vida. Por ejemplo, solo en 15.6% de las colonias existen escuelas de nivel medio superior; únicamente 25.6% de los encuestados respondió que tienen conocimiento de que existe un policía de zona; un porcentaje muy parecido reportó que existe un parque cercano. Otros servicios como drenaje, calles pavimentadas, agua potable tienen un nivel de cobertura inferior al 40%. Los servicios con mayor cobertura es el de recolección de basura, energía eléctrica y gas, transporte público y alumbrado público. No obstante, en ninguno de los servicios existe una cobertura del 100% y la calificación que le dan los habitantes, en caso de existir, nunca es mayor a 7.4 en una escala del 0 al 10.

Servicios disponibles en la colonia

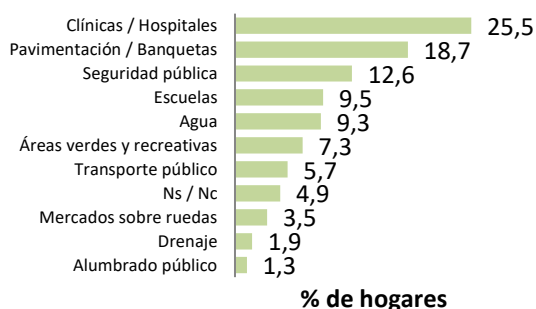
Servicio	% que cuenta con el servicio	Calificación promedio del servicio	Disponibilidad (% de respuesta)				
			Frecuencia	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca
Recolección de basura	83.5	7.4	Uso a la semana	En promedio recolectan la basura 2.2 veces a la semana			
Energía eléctrica y gas	81.3	7.6	¿Está disponible?	59.7	21.5	15.3	2.8
Transporte público	64.6	6.6	Uso a la semana	En promedio lo utilizan 4.0 días a la semana			
Alumbrado público	57.2	7.2	¿Está disponible?	48.1	20.8	25.1	5.7
Escuelas primaria y secundaria	47.5	6.2	Uso	El 67.8% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			
Agua potable	30.9	6.9	¿Está disponible?	31.6	21.5	37.1	8.7
Calles pavimentadas	28.0	5.2	¿Se le da mantenimiento?	5.6	5.2	22.1	62.7
Drenaje	21.9	7.2	¿Se inunda?	14.9	10.3	19.0	51.3
Clínicas u hospitales públicos	24.4	6.4	¿Acude a ellos?	24.4	9.7	34.6	30.4
Parques	20.1	6.6	Uso a la semana	En promedio, usan los parques 1.5 días a la semana			
Policía de zona	25.6	6.0	¿Está disponible?	17.1	11.0	43.0	26.3
Escuelas preparatoria o bachillerato	15.6	4.7	Uso	El 41.0% respondió que él/ella o algún familiar estudiaron ahí			

En cuanto a los servicios públicos con mayor demanda por parte de los habitantes, aparece en primer lugar los hospitales o clínicas (25.5% lo mencionó), en segundo lugar, la pavimentación y banquetas (18.7%) y en tercer lugar la seguridad pública (12.6%). El resto de los servicios públicos que mencionaron los participantes son: escuela, agua, áreas recreativas, transporte público, mercado sobre ruedas, drenaje y alumbrado público.

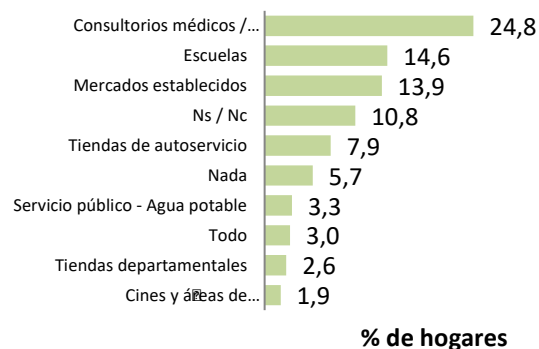
En cuanto a los servicios privados que le gustaría tener a los habitantes de estas zonas, el más mencionado fue consultorios médicos y laboratorios (24.8%), seguido de escuelas (14.6%) y mercados establecidos (13.9%). Algunos otros servicios privados que les gustaría tener a las personas son los siguientes: tiendas de autoservicio, tiendas departamentales, cines y área de entretenimiento y deportivos.

Demanda de servicios públicos y privados

¿Cuál servicio público le gustaría tener cerca de su domicilio? (primera mención)



¿Cuál servicio privado le gustaría tener cerca de su domicilio?



* Otros incluye: teléfono público, lechería, mercados, tesorería, biblioteca, internet, puente peatonal, rampas de discapacidad, recolección de basura

* Los servicios privados con menor participación Incluye: bancos, agua potable, electricidad, tiendas de conveniencia, farmacias, internet, taxis

1.16.4 Apoyo de programas públicos

La cobertura del sistema de salud indica que 66.4% de las personas encuestadas está inscrita o es derechohabiente de alguna de estas instituciones o programas, principalmente el Seguro Popular (70.1%), el Instituto Mexicano de Seguridad Social (13.9%) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (9.3%).

El 17.1% de los hogares cuenta con al menos un beneficiario en alguno de los programas sociales del sector público; el más mencionado fue el Seguro Popular (22.4%), seguido por 65 y más (7.9%) y Aliméntate (3.9%).

Salud y programas sociales

Indicador	Si es beneficiario:	
	¿En qué programa?	Porcentaje
1. El 66.4% de las personas encuestadas es derechohabiente de algún sistema de salud	a) Seguro Popular	70.1
	b) IMSS	13.9
	c) ISSSTE	9.3
	d) Otro	5.8
	e) Seguro de gastos médicos	0.7
	f) Ns / Nc	0.3
2. El 17.1% los hogares cuentan con al menos un beneficiario de algún programa social*	a) Otro	57.2
	b) Seguro popular	22.4
	c) 65 y más	7.9
	d) Aliméntate	3.9
	e) Entrega de despensas (apoyos alimentarios)	1.3
	f) Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años	1.3
	g) Va seguro	1.3
	h) Becas escolares para niños y niñas	0.7
	i) Capital social	0.7
	j) Estímulos para el bachillerato Prepa Sí	0.7
	k) Ns / Nc	2.0

1. 17 Reflexiones

Derivado de los resultados destaca que la principal carencia de servicios básicos es por el abastecimiento de agua la cual supera en más de 43 puntos porcentuales a la segunda carencia de electricidad. La mayor parte del abastecimiento de agua de esta población es a partir de pipa de agua, lo cual puede tener implicaciones negativas adicionales sobre los ingresos de esta población vulnerable.

Partiendo de la caracterización de las condiciones de actividad de la población encontramos que existe una tasa de desempleo por arriba de lo que se presenta en el promedio de la Ciudad de México, lo cual refleja en parte la necesidad de mecanismos de vinculación de oferta y demanda de trabajo con la finalidad e incorporar a los buscadores de empleo en puestos de trabajo acordes a sus necesidades y capacidades.

Por otro lado, la mitad de la población inactiva tiene solo el nivel de educación básica, por lo cual esta población potencialmente puede beneficiarse de programas de educación para adultos, ya que la mayor parte de esto se dedica a actividades del hogar.

Respecto a la población ocupada encontramos que existe potencialmente una alta incidencia de informalidad, ya que menos del 50% de los trabajadores tiene contrato escrito (incluyendo contrato temporal e indefinido) y con bajos ingresos. Otro elemento de informalidad que muestra las desventajas de la población es el bajo acceso a prestaciones en donde 9 de cada 10 de los ocupados no tiene acceso a beneficios por empleo, por lo cual es necesario la creación de un piso básico de seguridad social para la población con carencias.

Carencia por acceso a los servicios de salud

1.18 Metodología

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Mexicana se señala que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Por lo anterior, este criterio es incluido dentro de los rezagos y carencias que mide al CONEVAL. Al respecto se señala que la salud es un elemento fundamental para garantizar la existencia humana, por lo cual cuando las personas carecen de acceso a los servicios de salud, esto puede vulnerar el patrimonio familiar e incluso la integridad física de las personas. Por lo anterior y de acuerdo con la Ley General de Salud, el acceso a la salud garantiza un piso mínimo para que las personas puedan ejercer su derecho constitucional en el cual se debe valorar de manera integral no solo el acceso, sino que los servicios de salud sean aceptables y de calidad.

Para la medición de la carencia el CONEVAL considera a una persona con carencia de acceso a los servicios de salud a las personas que “no cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados”.

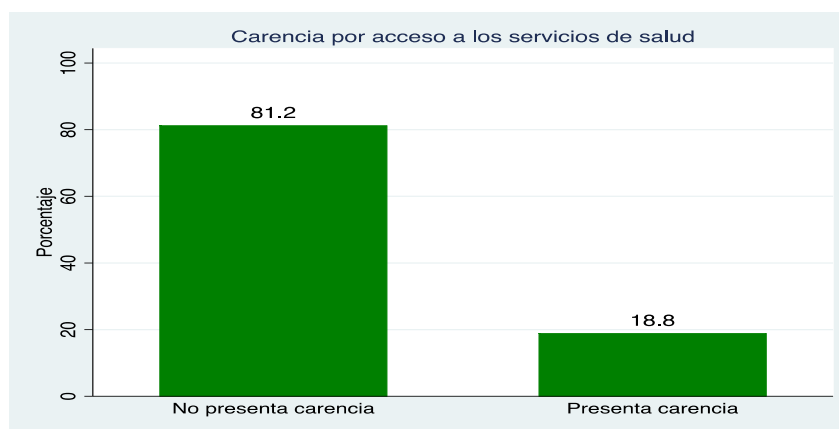
Para la estimación del rezago de acceso a los servicios de salud para la Ciudad de México se partió de este mismo criterio, por lo cual se considera a que una persona sin acceso a servicios de salud es aquellas que en la encuesta respondieron que en caso de emergencia o para consulta médica habitual:

- No tienen acceso al Seguro popular
- No tienen acceso a ninguna institución de salud como IMSS, ISSSTE, SEMAR, PEMEX, etc.
- No tienen acceso a las clínicas, consultorios y hospitales de la secretaría de salud

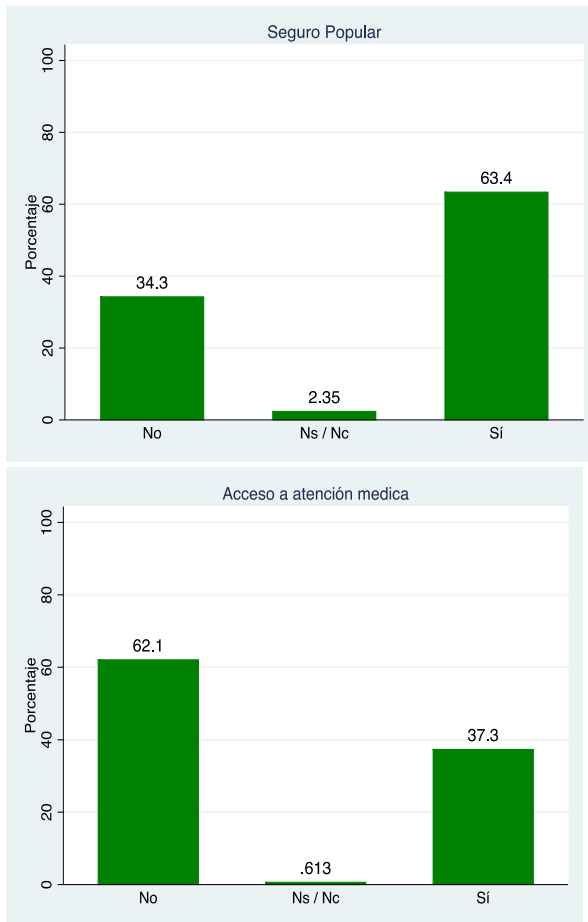
Cabe señalar que la unidad de análisis para la estimación de este rezago se realizó a nivel del hogar, por lo anterior, la carencia se descarta cuando por lo menos un integrante del hogar tiene acceso.

1.19 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a los servicios de salud?

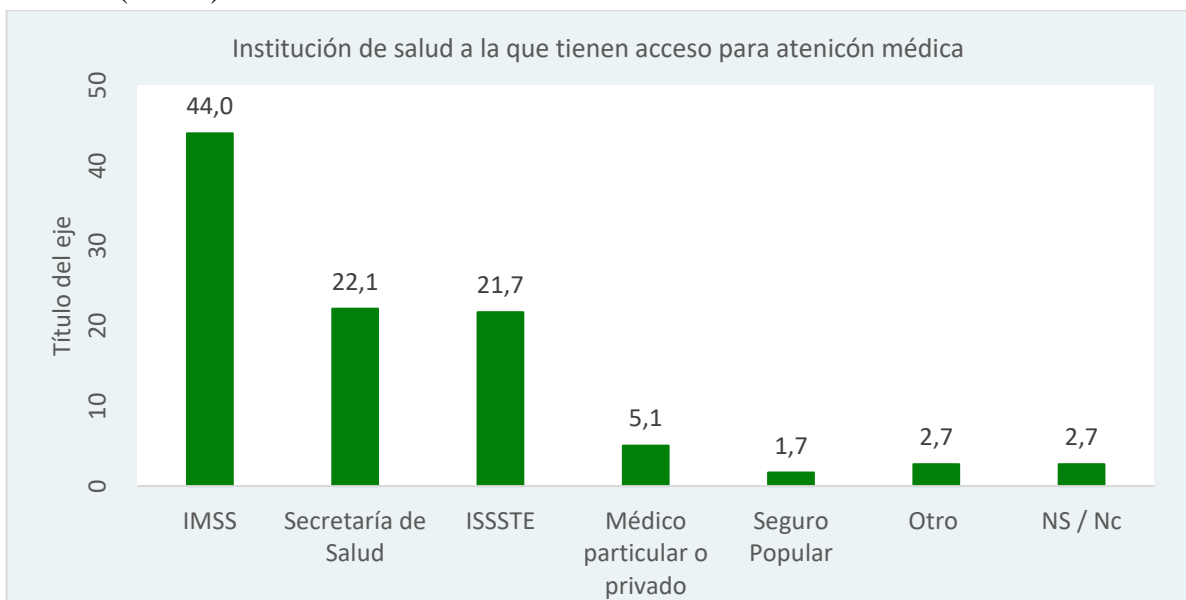
En total se realizaron 978 entrevistas de las cuales 18.8% presenta carencia por acceso a los servicios de salud, en este sentido, esta población en caso de enfermedad no puede recurrir a ningún servicio de salud de los cuales tienden a automedicarse, o a través de remedios caseros o por recomendaciones de algún familiar.



Gran parte del acceso a la salud en estas localidades que presentaban rezagos o alta incidencia en esta carencia se ha cubierto por el seguro popular, en este caso 63.4% de las personas tienen acceso al seguro popular. En el caso de servicios como IMSS, ISSSTE u otros vemos que la cobertura es menor ya que 37.3% tiene acceso a este tipo de servicios. Cabe señalar que alrededor del 19% de las personas entrevistadas señalaron que tienen acceso tanto al seguro popular y a otra institución de salud.



Las instituciones salud con mayor penetración en los hogares de alto rezago de salud es el IMSS (44%), seguido de la Secretaría de Salud (22.1), y en tercer lugar el ISSSTE (21.7%)



En las AGEBS urbanas se presenta en mayor porcentaje las carencias de acceso a la salud, en este sentido en 19.3% de los hogares ninguno de sus integrantes cuenta con acceso a la salud respecto al 14.7% de los rurales.

A nivel de delegación del total de hogares con carencia de acceso a la salud las delegaciones Iztapalapa, Xochimilco y Milpa Alta, que en conjunto concentran al 62%.

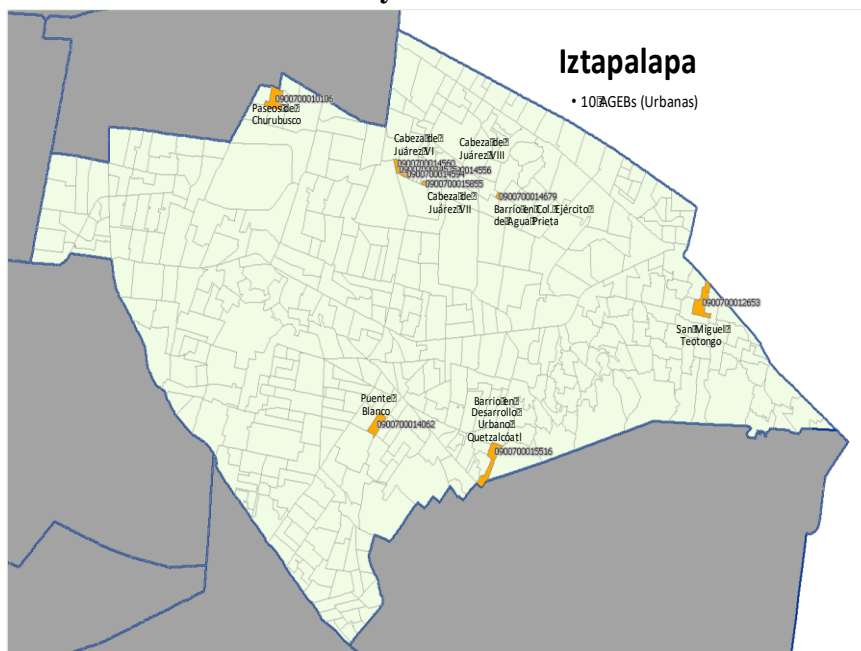
Indecencia de acceso a la salud por ámbito y Delegación

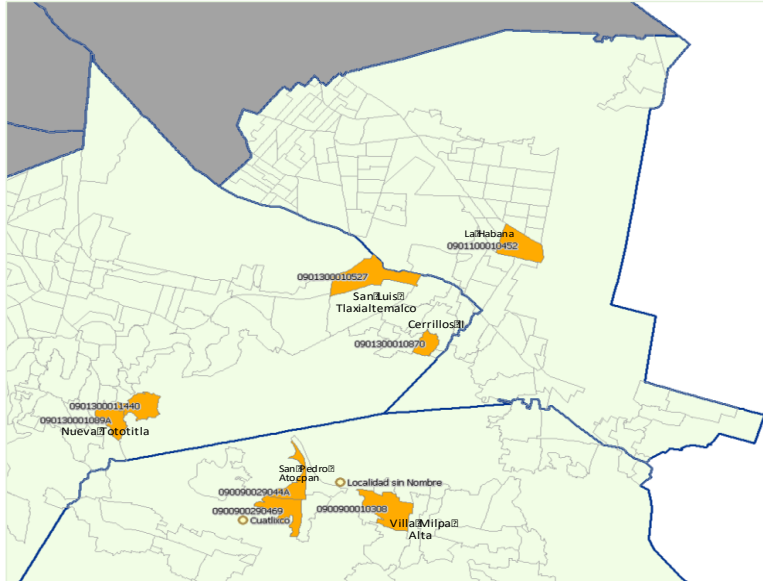
Ambito	Porcentaje
Rural	14.7
Urbana	19.3

Distribución de la población con carencias de acceso a la salud por Delegación

Delegación	Porcentaje
Iztapalapa	28.3
Xochimilco	17.4
Milpa Alta	16.3
Tlalpan	14.1
Gustavo A. Madero	7.1
Cuauhtémoc	6.0
Tláhuac	5.4
Álvaro Obregón	5.4
Total	100

Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia en acceso a la salud.





Tláhuac

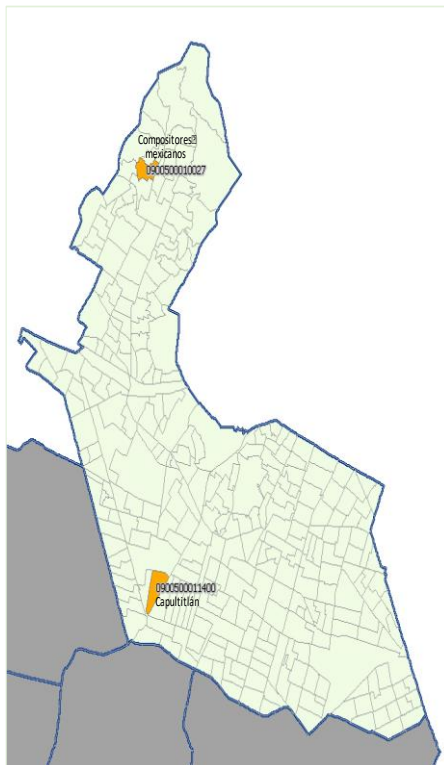
- 1 AGEB (Urbana)

Xochimilco

- 4 AGEBs (Urbanas)

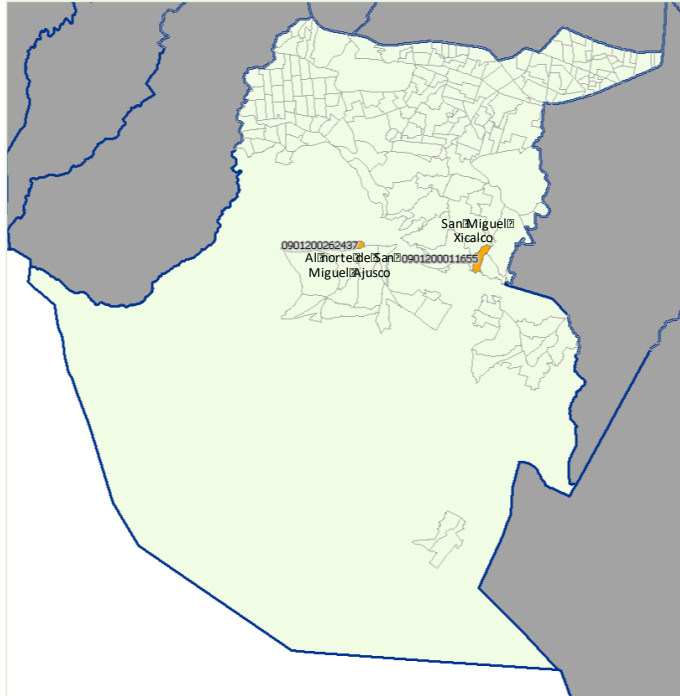
Milpa Alta

- 3 AGEBs (Urbanas)
- 2 Localidades Rurales



Gustavo A. Madero

- 2 AGEBs (Urbanas)



Tlalpan

- 2 AGEBs (Urbanas)



Cuauhtémoc

- 1 AGEB (Urbana)

1.20 Carencia por acceso a los servicios de salud

1.21 El perfil de los hogares con mayores carencias

Al igual que en los módulos anteriores, en esta sección se describen las principales características de las personas que cuentan con la mayor carencia por acceso a los servicios de salud. El objetivo de este apartado es caracterizar a dicho segmento de la población de la Ciudad de México y a partir de ello identificar los problemas que requieren una pronta atención por el nivel de rezago que provocan en los hogares.

1.21.1 Características sociodemográficas del hogar

En promedio, estos hogares están integrados por 4.2 personas, 2.9 son mayores de edad y 1.3 tienen menos de dieciocho años. En lo que respecta a los jefes de hogar, los encuestados reportaron que 51.6% son mujeres y 48.4% son hombres. En cuanto a su nivel de estudios, 57.6% logró estudiar hasta el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), 22.3% estudió hasta la preparatoria y 6.5% tienen nivel licenciatura. El ingreso monetario de los jefes de hogar se concentra principalmente en un rango menor a los cinco mil pesos (34.1%), solo 18.2% de ellos tienen un ingreso superior a los cinco mil pesos. Para el resto de los jefes de hogar no se reportó información. Las principales ocupaciones de los jefes de familia son el hogar (33.7%), empleado (22.8%) y comerciante (17.4%). De este segmento de población, se reportó que 23.9% ha tenido un trabajo fijo durante los últimos seis meses, lo cual concuerda con la percepción de inestabilidad en el trabajo que reportaron, es decir 61.4% se encuentra poco, algo o muy preocupado de quedarse sin trabajo en los últimos doce meses.

Indicadores sociodemográficos del hogar

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.2 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	2.9 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.3 personas
4. Sexo del jefe de familia	51.6% mujeres 48.4% hombres
5. Escolaridad del jefe de familia	10.3% sin estudios 31.5% primaria y preescolar 26.1% secundaria 22.3% preparatoria 6.5% licenciatura
6. Ingreso promedio del jefe de familia	18.2% gana menos de \$3,000 15.9% gana entre \$3,001 y \$5,000

	18.2% gana entre \$5,001 y \$10,000
7. Ocupación del jefe de familia	33.7 % hogar 22.8% empleado 17.4% comerciante 10.9% obrero, oficio 15.2% otro o no sabe/no contestó
8. Porcentaje de jefes de familia que han tenido un trabajo fijo en los últimos seis meses	23.9%

1.21.2 Características de las viviendas

En cuanto a las viviendas, 86.4% son de tipo casa, el resto corresponde a condominios o cuarto en azotea. El 56.0% de las viviendas son propiedad de alguno de los miembros del hogar, una cuarta parte son alquiladas y 15.8% son prestadas. En 32.18% de ellas cuentan con al menos un automóvil, 62.0% no tiene servicio de conexión alámbrica a internet y 8.2% no cuenta con estufa de gas. El tamaño de las viviendas es en promedio de 2.8 cuartos, piezas o habitaciones y solo 21.2% tienen un cuarto de baño completo, es decir, con excusado y regadera. Esto nos habla de que a pesar de que la mayoría de las viviendas son de tipo casa, la mayoría no cuenta con los servicios, equipamiento y tamaño adecuados.

En un porcentaje importante de las viviendas, los materiales de construcción siguen siendo precarios, 1.6% de ellas tienen techos de madera o lámina, 14.7% tienen techo de lámina y 6.5% cuenta con piso de tierra. Esto sin lugar a duda aumenta la carencia de las familias dada la precariedad en el equipamiento y en la calidad de los materiales de construcción.

Indicadores de las viviendas

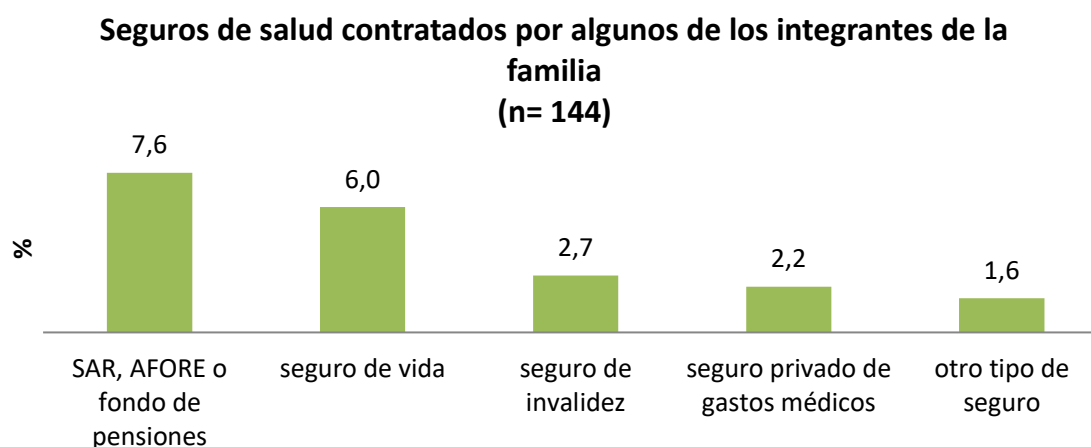
Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	56.0% son viviendas propias 25.5% son alquiladas 15.8% son prestadas 2.7% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	86.4% son casas 13.6% son de otro tipo
10. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	32.1% cuenta con al menos un automóvil
11. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	62.0% de los hogares
12. Porcentaje de hogares con estufa de gas	91.8%
13. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	2.8 cuartos, piezas o habitaciones
14. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	21.2%
15. Principal material de las paredes de las viviendas	67.4% es de ladrillo

	29.3% son de concreto 1.6% de madera 1.1% lámina 0.5% otro material
16. Principal material del techo	84.8% son de concreto 14.7% de lámina 0.5% otro
17. Tipo de piso	82.1% es de cemento 6.5% de tierra 11.4% de otros materiales

1.21.3 Acceso a servicios

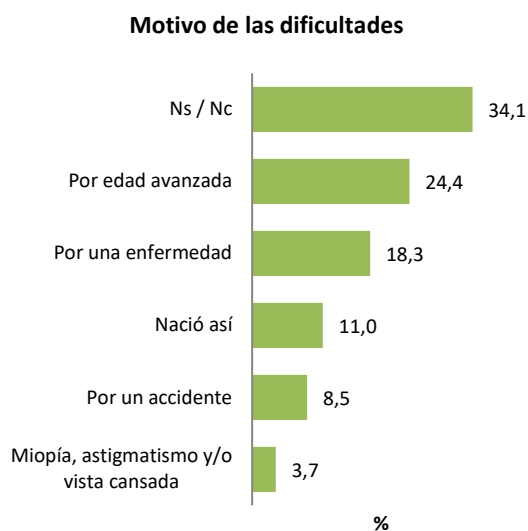
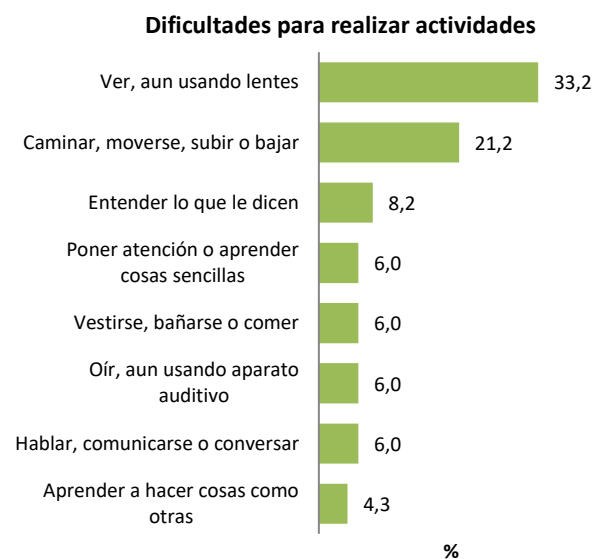
En esta sección profundizamos en algunos indicadores relevantes que permiten entender de mejor manera las características de las personas con mayor carencia en servicios de salud en la Ciudad de México. El análisis se hace a partir de la disponibilidad de los servicios y los principales problemas de salud de la población.

La encuesta aplicada en los hogares nos permitió identificar que ninguna de las personas con rezago está inscrita al Seguro Popular ni reciben atención médica de parte de alguna institución de salud pública (por ejemplo, IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, SSA). Solo se logró identificar que en algunos casos tiene contratados seguros privados y cuenta de ahorro; por ejemplo, 7.6% de la población con rezago en salud cuenta con una Afore y 6.0% tiene contratado un seguro de vida.



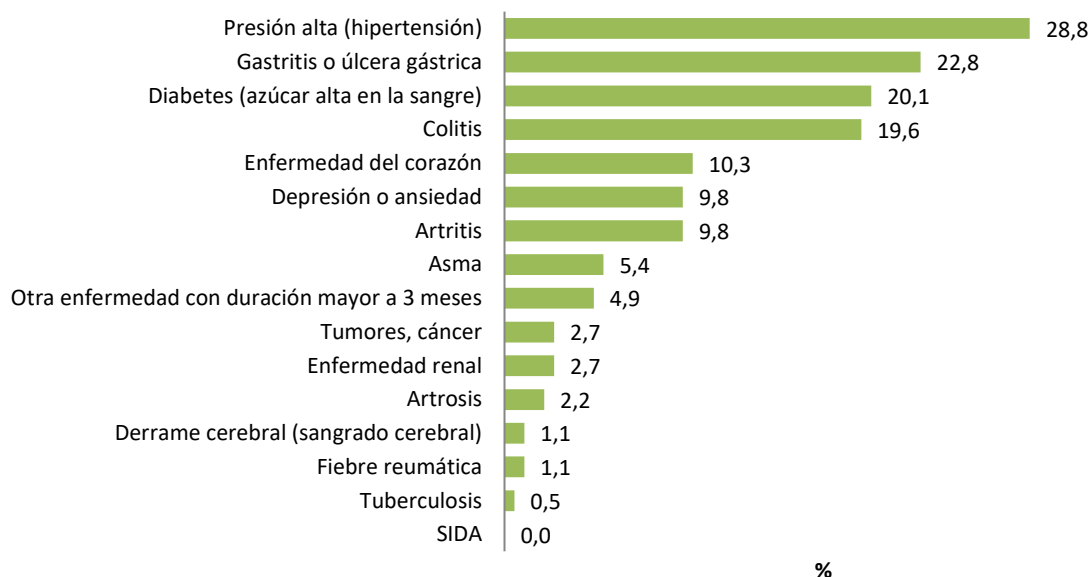
Algunas de las características que podemos encontrar en este grupo de la población es que 33.2% de ellos tienen dificultad para ver, incluso cuando usan lentes; además, 21.2% le cuesta caminar, moverse, subir o bajar. Esto nos ayuda a identificar dos problemas de salud para darle prioridad: problemas de la vista y movilidad. De quienes reportaron tener estas dificultades, 24.45% identificaron a la edad avanzada de las

personas como la causa principal. Esto sin lugar a duda es un indicativo de los problemas que pudieran surgir una vez que se incremente el número de personas adultas, por lo que habrá que preverlo en el diseño de estrategias de mediano y largo plazo.



En el caso de las enfermedades, se logró identificar la presión alta (28.8%), la gastritis o úlcera gástrica (22.8%), la diabetes (20.1%), la colitis (19.6%) y las enfermedades del corazón (10.3%) como las de mayor prevalencia y que requieren una atención inmediata, dado que pueden ser mortales para las personas y representan un alto costo para los servicios públicos de salud. Llama la atención la depresión o ansiedad, la cual ha sido diagnosticada en el 9.8% de las personas y fue la sexta más mencionada por este grupo de población.

¿Durante el último año algún médico le diagnosticó a usted o a alguien en este domicilio de..?



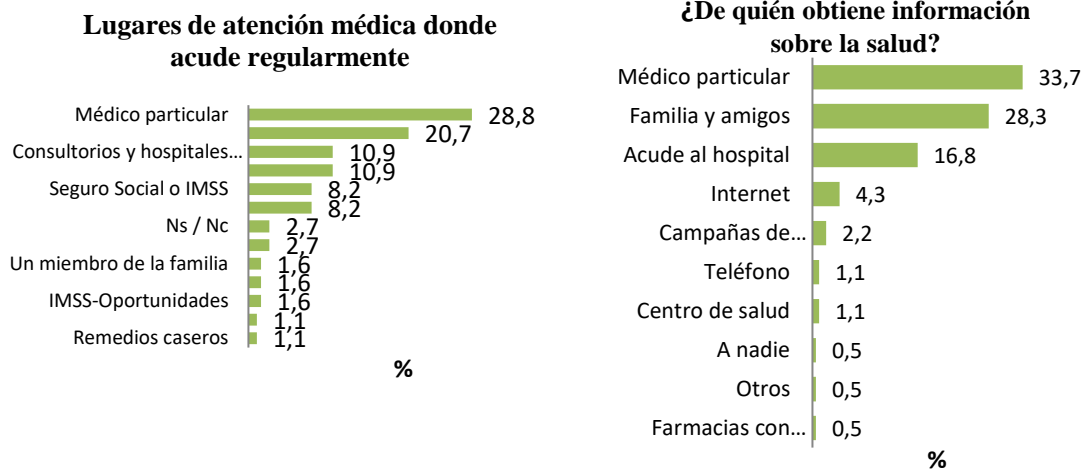
En cuanto a la disponibilidad y uso de servicios de medicina preventiva, en el 42.4% de los hogares alguno de sus integrantes ha recibido vacunas, 26.4% una consulta médica, 21.7% una mastografía, 17.4% el servicios de laboratorio y 13.6% planificación familiar. En general, se logra identificar que el acceso es relativamente fácil para todos los casos, salvo en la mastografía donde 30% lo reportó como complicado. La calificación del servicio es baja, en ninguno de los casos supera el ocho de calificación en una escala del uno al diez.

Servicios de medicina preventiva en recibidos en su comunidad o delegación

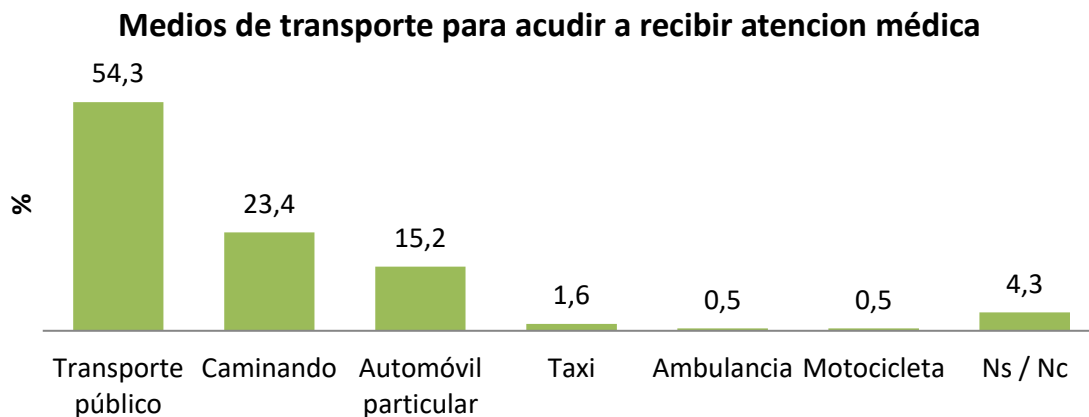
	% que ha recibido el servicio	% que le fue fácil el acceso	Calificación promedio
Vacunación	42.4	85.9	7.2
Consulta médica	26.4	73.7	6.1
Mastografía	21.7	70.0	6.1
Laboratorios	17.4	81.3	7.3
Planificación familiar	13.6	88.0	8.0

Durante el último año, 34.8% respondió saber que alguno de los integrantes del hogar sufrió algún dolor, malestar, enfermedad o accidente que le impidiera realizar sus actividades cotidianas, de ellos, 89.1% buscó atenderse y el resto no lo hizo; las razones por las que no se atendieron fueron porque no lo consideraron necesario, no tuvieron tiempo, por economía o simplemente utilizaron algún remedio casero.

Lo que llama la atención, es que al momento de atenderse algún problema de salud o de solicitar información, las personas con mayor rezago en salud acuden principalmente a un médico particular. La atención en los centros de salud solo se realiza en 20.7% de los casos, 8.2% en el seguro social o IMSS y 8.2% en un hospital o instituto de la Secretaría de Salud. Esto indica que, además de que se encuentran en rezago por acceso a servicios de salud, tienen que desembolsar recursos económicos para atenderse, lo que podría agravar su situación de vulnerabilidad ante un gasto catastrófico.

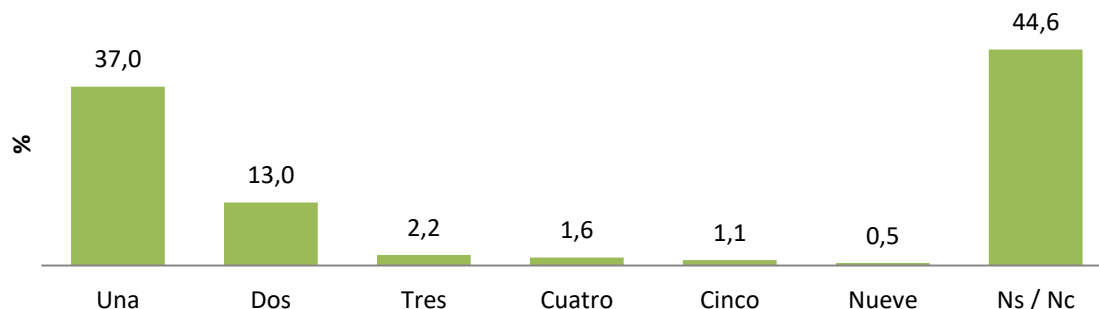


En las ocasiones en las que tienen que acudir a recibir atención médica, el transporte público es el principal medio que utilizan (54.3%), en segundo lugar, las personas se trasladan caminando (23.4%) y en tercer lugar en automóvil (15.2%).



En el 37% de los casos el encuestado respondió que ubican una clínica u hospital público en su comunidad o colonia, en 13.0% de los casos ubican hasta dos y solo en 2.2% ubican hasta tres. Sin embargo, el dato relevante es que 44.6% no sabe si existe una clínica u hospital público. Esto puede tener dos lecturas, por un lado, es probable que no sepan porque no existe el servicio o porque no se les ha hecho saber.

Número de clínicas u hospitales públicos que hay en su comunidad o colonia

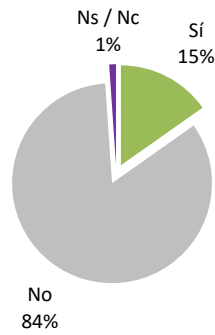


En los casos donde respondieron que sí existen clínicas u hospitales públicos, sólo 26.5% ha recibido atención médica en ellos y la calificación promedio que le otorgan es de 7.8, adicionalmente sólo 26.5% conoce los servicios que ofrecen y los horarios de atención.

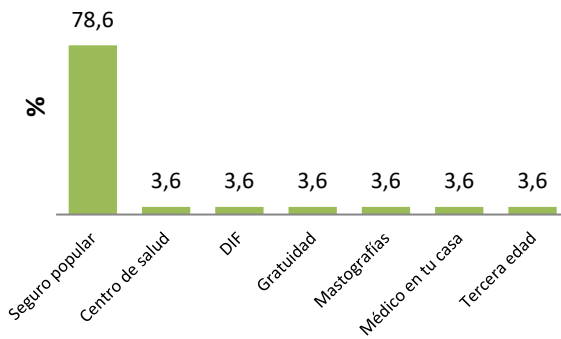
1.21.4 Apoyo de programas públicos

La encuesta aplicada también indagó sobre el conocimiento de las personas de los programas públicos en materia de salud, tanto a nivel local como federal. En el caso específico de las personas con mayor rezago en salud, solo 15% mencionó conocer alguno de los programas del Gobierno de la Ciudad de México o del Gobierno Federal en la materia. De ellos, principalmente conocen el Seguro Popular (78.6%), el resto de los programas que se muestran en el siguiente gráfico apenas y fueron mencionados.

¿Conoce algún programa del Gobierno de la CDMX o del Gobierno Federal en materia de salud?

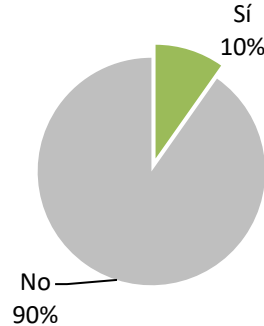


¿Cómo se llama el programa de salud?

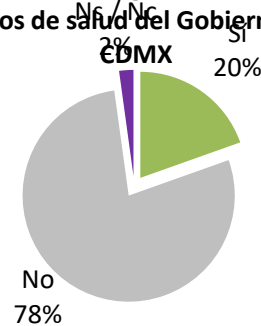


A pregunta expresa de si conocen los programas Médico en tu casa y los servicios de salud que ofrece el Gobierno de la Ciudad de México, solo el 10% y el 20% mencionaron conocerlo, respectivamente. Esto podría explicarse por varias razones, una de ellas podría ser que los programas no han llegado a estas zonas de mayor marginación o que la comunicación implementada por el gobierno de la ciudad no haya alcanzado a esta población. Sin embargo, como vimos anteriormente, existen problemas de salud en esta población que requieren atención por lo cual es importante hacer llegar este tipo de servicios para mejorar el bienestar de las personas.

¿Conoce el médico en tu casa?



¿Alguien en su hogar ha utilizado los servicios de salud del Gobierno de la CDMX?



En este apartado se han analizado los resultados de la encuesta aplicada en las AGEB's que fueron identificadas con una mayor probabilidad de tener población con carencia por acceso a los servicios de salud. Identificamos sus características y los principales problemas tanto de salud como de acceso a los servicios. Estos resultados se complementan más adelante con los resultados de los grupos focales previo a la recomendación específica de adecuaciones de política pública.

1.22 Reflexiones

El seguro popular ha sido un factor que permite reducir los rezagos en la población vulnerable, ya que 6 de cada 10 entrevistados tienen acceso. Cuando se pregunta por el acceso a atención médica en instituciones de salud este porcentaje se reduce considerablemente. Estos dos elementos nos permiten concluir de manera preliminar que el seguro popular ha contribuido a reducir este rezago en gran medida, sin embargo, aún existe población con necesidad de acceso. Cuando se indaga sobre programas como de médico en tu casa sólo 14% lo conoce, por lo que este rezago prácticamente se podría eliminar en la medida en que la población conozca y utilice este tipo de servicios.

Carencia por acceso a la seguridad social

1.23 Metodología

De acuerdo con la Organización internacional del trabajo, la seguridad social “es la protección que la sociedad proporciona a sus individuos y hogares para asegurar el acceso el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”.

En México, el derecho a la seguridad social está ligada al trabajo, es por ello por lo que en el artículo 123 de la constitución mexicana en la cual se señala como elementos básicos de la seguridad social la cobertura de accidentes, enfermedades, jubilación, maternidad, vejez y muerte, así como beneficios específicos relacionados con estos elementos.

La ley del seguro social señala que el acceso a la seguridad social para los traes por dos vías, que son de manera obligatoria y otra de manera voluntaria. Para la población no trabajadora también existen mecanismos para de manera directa para tener acceso a jubilación y de manera indirecta por las redes de parentesco a otros elementos de la seguridad social (CONEVAL).

Para la medición de la carencia por acceso a la seguridad social, el CONEVAL clasifica a la población por condición de actividad económica y a partir de esto determina el número de personas que tienen acceso de manera directa como prestación del trabajo, e identifica el número de personas que tienen acceso por parentesco. Los tres elementos

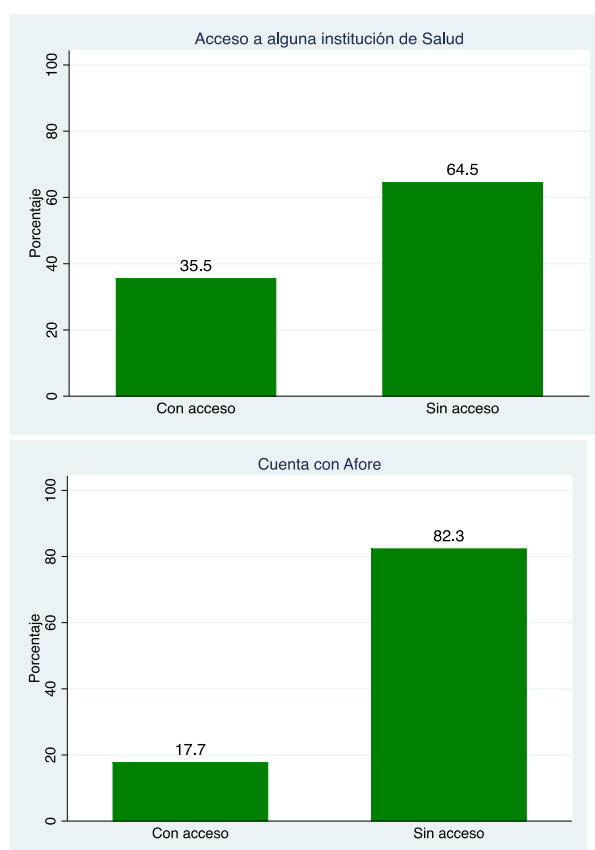
relacionados a la seguridad social que se integran el indicador son el tener acceso a la salud por parte de alguna institución de seguridad social, si recibe algún ingreso por programa de adultos mayores y/o si cuenta con Afore.

Para el caso del “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México” por las características de la encuesta el cálculo se hizo con base en dos elementos:

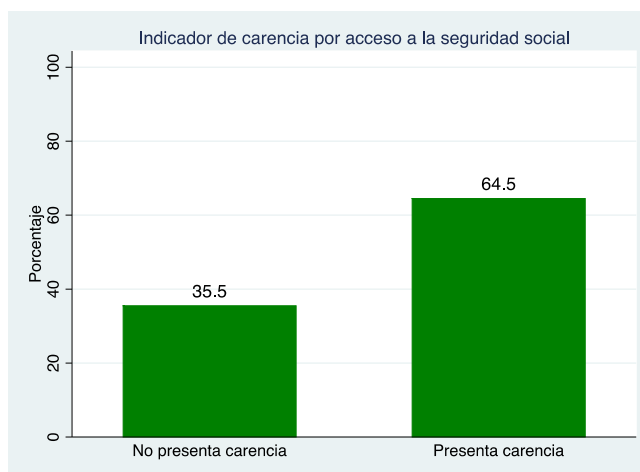
1. Acceso a la salud en IMSS, ISSSTE, Hospital de PEMEX, de la SEDENA, SEMAR u otra institución similar.
2. Si cuenta con pensión o Afore

1. 24 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por acceso a la seguridad social?

Del total de los 978 hogares entrevistados 64.5% no tienen acceso a alguna institución de salud como el IMSS, ISSSTE, entre otros, lo cual está ampliamente relacionado con la formalidad e informalidad en el empleo; esto se corrobora con el porcentaje con acceso a Afore o pensión, en este caso el porcentaje sin acceso es de 82.3%.



Como se señaló anteriormente, el rezago de acceso a la seguridad social se aproxima a partir de la encuesta de salud; en este sentido, estas preguntas se hacen sobre el informante o de algún integrante del hogar. Partiendo de lo anterior, podemos establecer que 64.5% de los hogares presentan carencia de acceso a la seguridad social. Lo anterior nos permite confirmar que la carencia en estas zonas de la CDMX sigue prevaleciendo conforme a lo encontrado en el Censo del 2000.



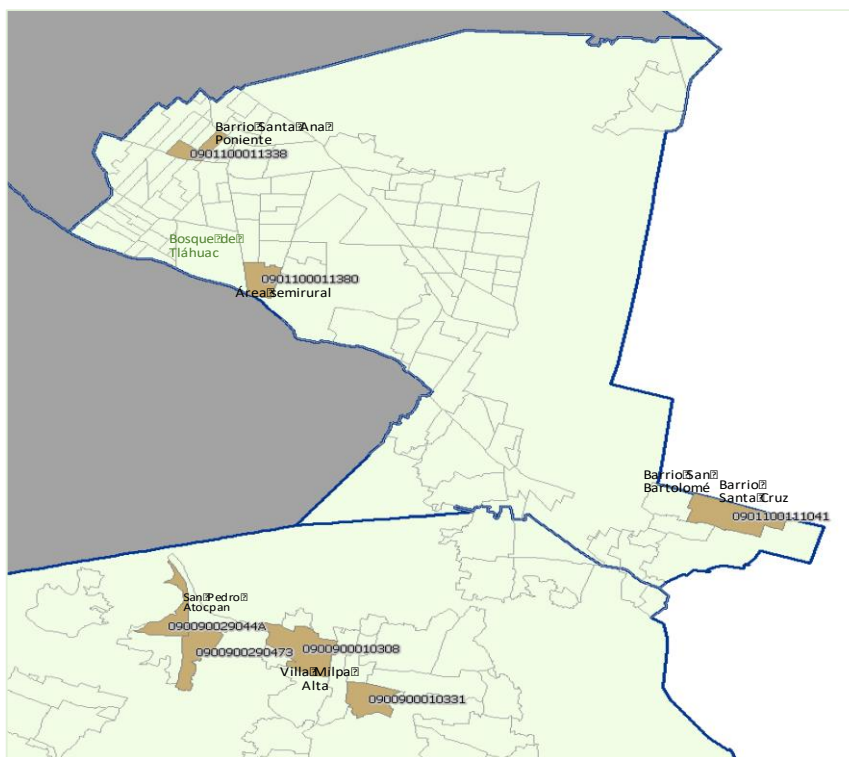
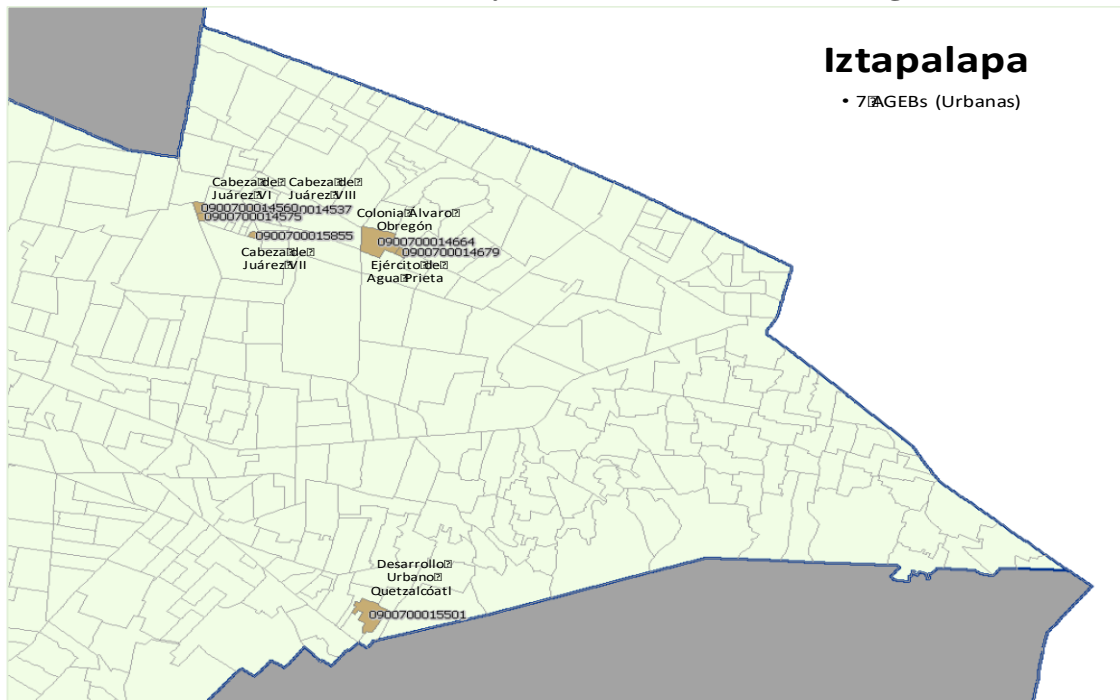
Por ámbito podemos señalar que existe mayor incidencia en las zonas rurales, en donde 76% de los hogares presentan la carencia, sin embargo, a nivel urbano la carencia también es alta con el 63% de hogares.

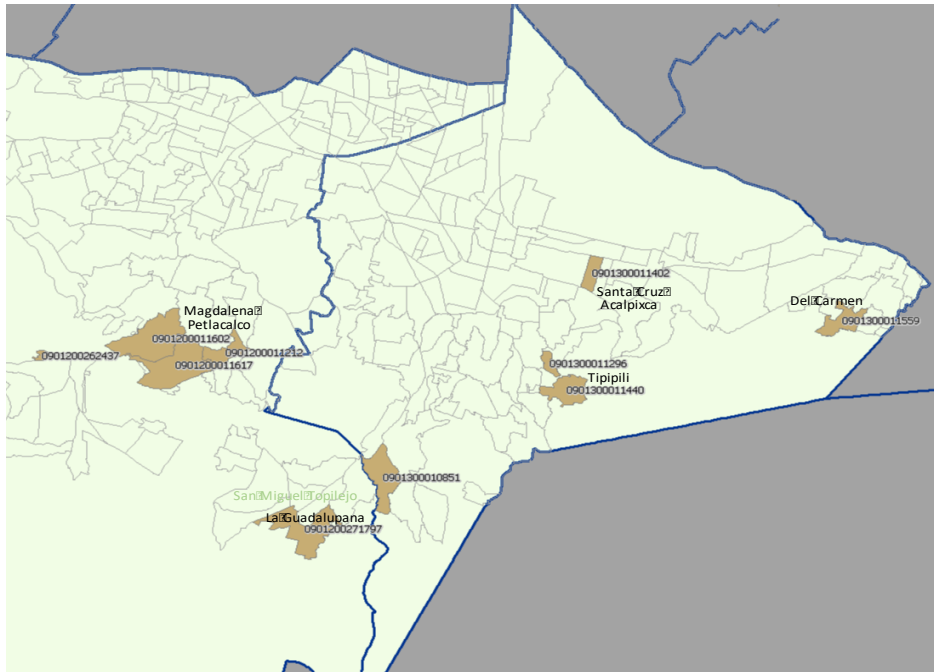
A nivel de Delegación la prevalencia de la incidencia en la carencia de acceso a la seguridad social es mayor en Tlalpan con el 79.6%, seguido de Tláhuac con el 73.5%. Las delegaciones de Cuauhtémoc e Iztapalapa se ubican con niveles de 66.9% y 60.5% respectivamente, en el resto de las delegaciones esta incidencia se ubica entre el 50% y 60%.

Ámbito	Porcentaje
Rural	76.8
Urbana	63.2

Delegación	Porcentaje
Tlalpan	79.6
Tláhuac	73.5
Cuauhtémoc	66.9
Iztapalapa	60.5
Xochimilco	59.2
Gustavo A. Madero	58.0
Milpa Alta	55.5
Álvaro Obregón	51.7

Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia en acceso a la seguridad social.





Xochimilco

- 5 AGEBs (Urbanas)

Tlalpan

- 5 AGEBs (Urbanas)



Cuauhtémoc

- 1 AGEB (Urbana)

1. 25 El perfil de los hogares con mayores carencias

Al igual que en los módulos anteriores, en esta sección se describen las principales características de las personas que cuentan con la mayor carencia por acceso a los servicios de salud. El objetivo de este apartado es caracterizar a la población con mayor

rezago en la Ciudad de México y a partir de ello identificar los problemas que requieren una pronta atención por el nivel de rezago que provocan en los hogares.

a) Características sociodemográficas del hogar

En los hogares con carencia por acceso a la seguridad social el número de personas promedio es 4.9, de las cuales 3.2 son adultos y 1.7 personas menores de 18 años. Estos hogares están encabezados principalmente por mujeres, así ocurre en 62% de los casos. La escolaridad de los jefes de hogar es relativamente baja, 43% tienen a lo más primaria, 36% tiene secundaria y menos de 3% licenciatura. Poco más de 1 de cada 5 de los jefes de hogar tiene un ingreso inferior a 3 mil pesos, sólo 12% tienen un ingreso superior a los cinco mil pesos. Para el resto de los jefes de hogar no se reportó información. La principal ocupación de los jefes de familia es el hogar (45.7%), seguido por empleado (17%), comerciante (17%) y obrero u oficio con 11.5%. Únicamente el 15.7% de los jefes de familia reporta que ha tenido un trabajo fijo. Es notorio que existe preocupación en los jefes de familia por quedarse sin empleo, 39% manifestó estar muy preocupado por tal situación, 11% dijo estar algo preocupado, y sólo 16.7% se siente nada preocupado.

Indicadores sociodemográficos del hogar

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.9 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3.2 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.7 personas
4. Sexo del jefe de familia	62.3% mujeres 37.7% hombres
5. Escolaridad del jefe de familia	8% sin estudios 34.7% Preescolar y primaria 36.1% secundaria 15.2% preparatoria 2.8% licenciatura 3.1% otro
6. Ingreso promedio del jefe de familia	22.2% gana menos de \$3,000 16.7% gana entre \$3,001 y \$5,000 12.2% gana más de \$5,000
7. Ocupación del jefe de familia	45.7 % hogar 17.1% empleado 17.1% comerciante 11.5% obrero, oficio 1.7% desocupado 6.8% otro o no sabe/no contestó
8. Porcentaje de jefes de familia que ha tenido un trabajo fijo	15.7%
9. Qué tan preocupado está de quedarse sin trabajo el jefe de familia	37.8% muy preocupado 11.1% algo preocupado

	11.1% poco preocupado
	16.7% nada preocupado
	23.3% no sabe o no contestó

b) Características de las viviendas

Las viviendas habitadas por los hogares con carencia por acceso a la seguridad social son propias en 58% de los casos, 19% son alquiladas, 17% son prestadas y 5.4% tiene otro tipo de propiedad; en promedio tienen 2.8 cuartos y el porcentaje sin cuarto de baño completo es 29%. 90% de las viviendas son casas y casi 26% cuenta con al menos un automóvil. El porcentaje de hogares sin acceso a internet es relativamente alto, 67% carece de este servicio. Casi 94% de los hogares tienen estufa de gas. El principal material de que están construidas las paredes de las viviendas es ladrillo, con el 70% de los casos; también el principal material del techo es de concreto; así ocurren 82% de las viviendas; en tanto 83% de ellas cuentan con piso de cemento. Destaca que 9% de las viviendas tienen piso de tierra.

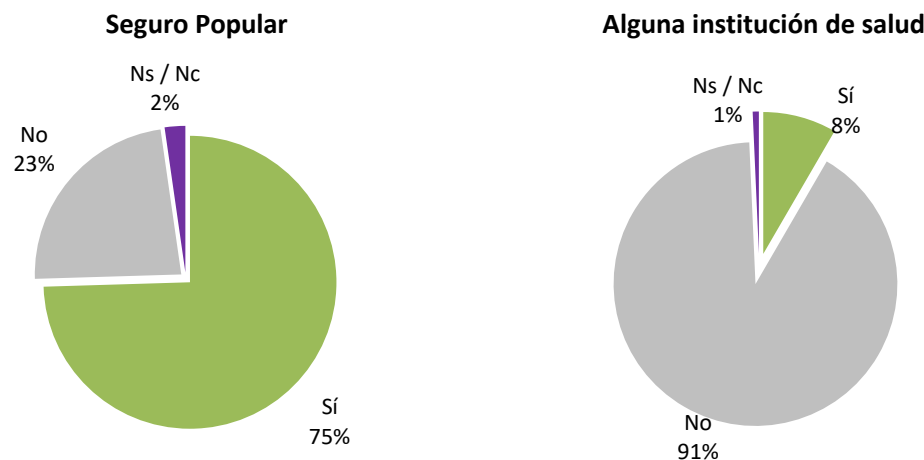
Indicadores de las viviendas

Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	58.3% son viviendas propias 19.4% son alquiladas 16.9% son prestadas 5.4% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	90.9% son casas 9.1% son de otro tipo
3. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	25.8% cuenta con al menos un automóvil
4. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	67.4% de los hogares
5. Porcentaje de hogares con estufa de gas	93.7%
6. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	2.8 cuartos, piezas o habitaciones
7. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	29.1%
8. Principal material de las paredes de las viviendas	69.6% es de ladrillo 27.1% son de concreto 1.6% de madera 1.4% lámina 0.3% otro material
9. Principal material del techo	81.8% son de concreto 17.3% de lámina 0.9% otro
10. Tipo de piso	82.9% es de cemento 9.4% de tierra 7.7% de otros materiales

c) Acceso a servicios

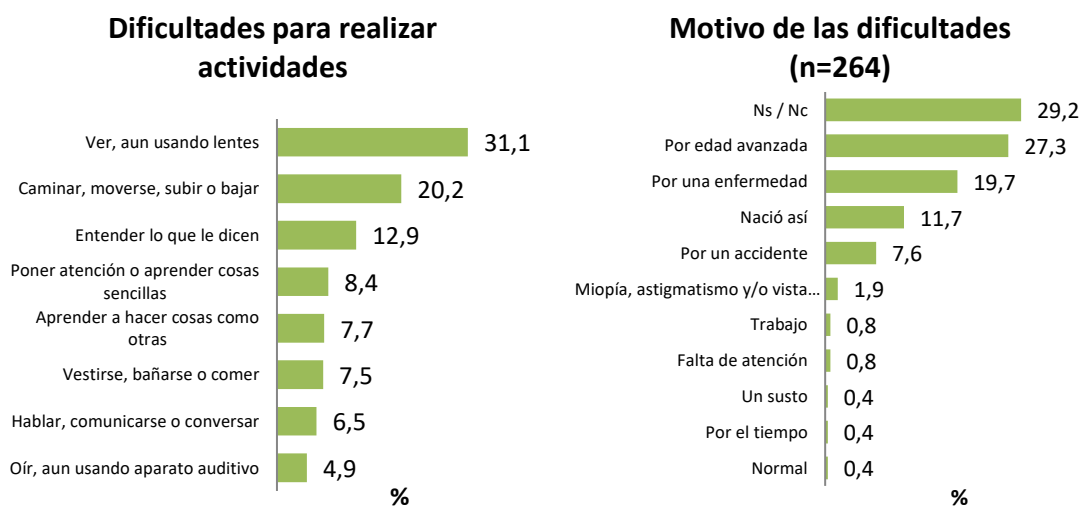
Se cuestionó a los hogares con carencia por acceso a la seguridad social por su afiliación al seguro popular o a instituciones de salud, 75% declaró estar afiliado para recibir atención médica en el seguro popular, mientras 8% dijo recibir atención en instituciones de salud.

¿Alguien en su hogar se encuentra afiliado o inscrito para recibir atención médica en...?



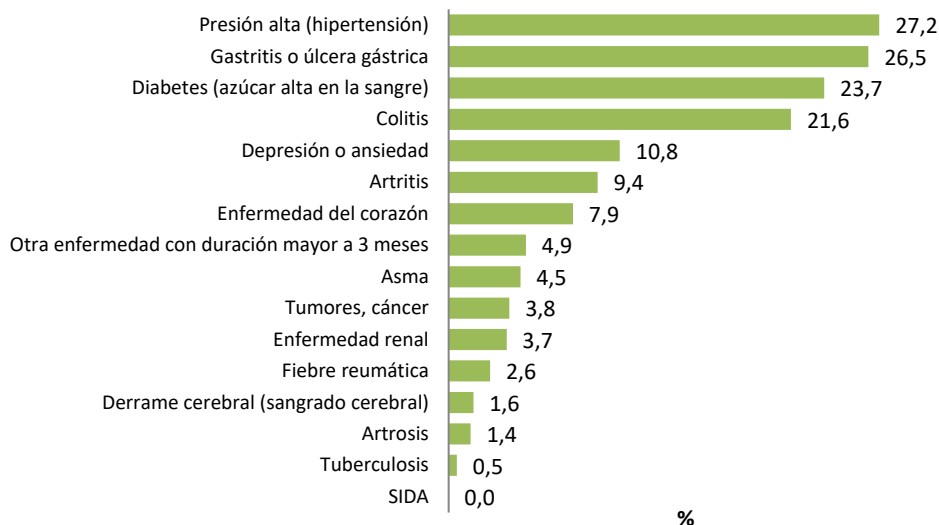
Entre las razones para estar afiliado a alguna institución de salud, 33.3% señaló que fue por cuenta propia, 8.3% por prestación del trabajo y 8.4% por algún familiar solo alrededor del 1% ha contratado algún seguro privado para salud (médico, vida, invalidez).

Entre las dificultades para realizar actividades que tienen las personas de los hogares con carencia por acceso a la seguridad social la principal es “ver usando lentes” (33%), seguida de “caminar, moverse, subir o bajar” (20%), luego “entender lo que dicen” (13%), y enseguida “poner atención o aprender cosas sencillas (8%)”. Los principales motivos de estas dificultades son: edad avanzada (29%), enfermedad (20%), nacimiento (12%), y accidente (8%).



Se indagó sobre la prevalencia de algunas enfermedades en los miembros de los hogares con carencia por acceso a la seguridad social. Destaca la presencia de presión alta, ya que en 27% al menos uno de sus integrantes padece esta situación, seguido de gastritis (26%), diabetes (24%), colitis (22%), y depresión o ansiedad (11%).

Porcentaje de hogares donde en el último año diagnosticaron a alguno de sus integrantes de...



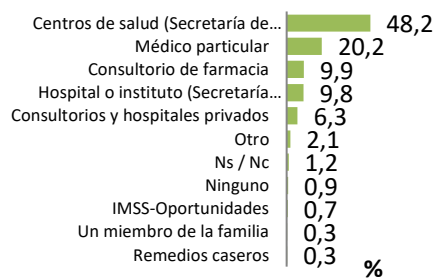
El servicio de medicina preventiva que reciben principalmente los hogares con carencia por acceso a la seguridad social es vacunación, así lo reporta en 62% de los hogares entrevistados, de ellos 87% indica que le ha sido fácil el acceso y le otorgan a este servicio en promedio una calificación de 8.6. Las consultas médicas son el segundo servicio más recibido y es al que se le evalúa con la calificación más baja en promedio (7.8). Mastografías, laboratorios y planificación familiar son servicios a los que han accedido, respectivamente, 27%, 25% y 24% de las personas entrevistadas en hogares con carencia por acceso a la seguridad social.

Servicios de medicina preventiva en recibidos en su comunidad o delegación

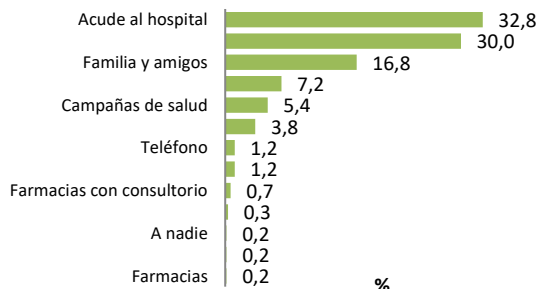
Servicio	% que ha recibido el servicio	% que le fue fácil el acceso	Calificación promedio
Vacunación	62.0	87.0	8.6
Consulta médica	44.3	72.8	7.8
Mastografía	26.9	71.4	8.4
Laboratorios	25.1	81.9	8.4
Planificación familiar	23.7	86.8	8.9

Casi 50% de los entrevistados declararon atenderse en centros de salud, 2% dijo atenderse con médicos particulares, 10% en consultorios de farmacia. La fuente de información sobre temas de salud en estos hogares son los hospitales, seguido de médicos particulares, y familiares y amigos.

Lugares de atención médica donde acude regularmente

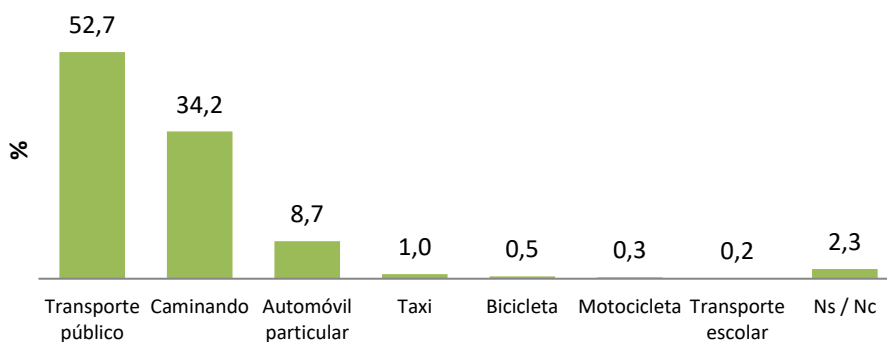


¿De quién obtiene información sobre la salud?

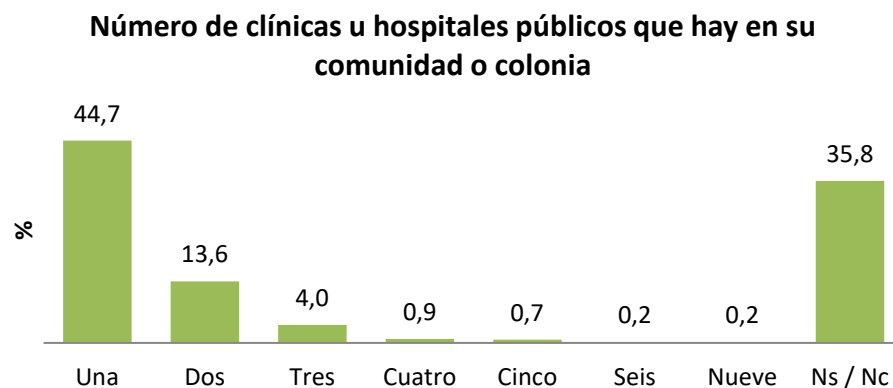


Para recibir atención médica las personas en los hogares con carencia por acceso a la seguridad social se trasladan principalmente en transporte público, ello sucede en 53% de los casos; 34% de los informantes declaró trasladarse caminando y 9% en automóvil particular.

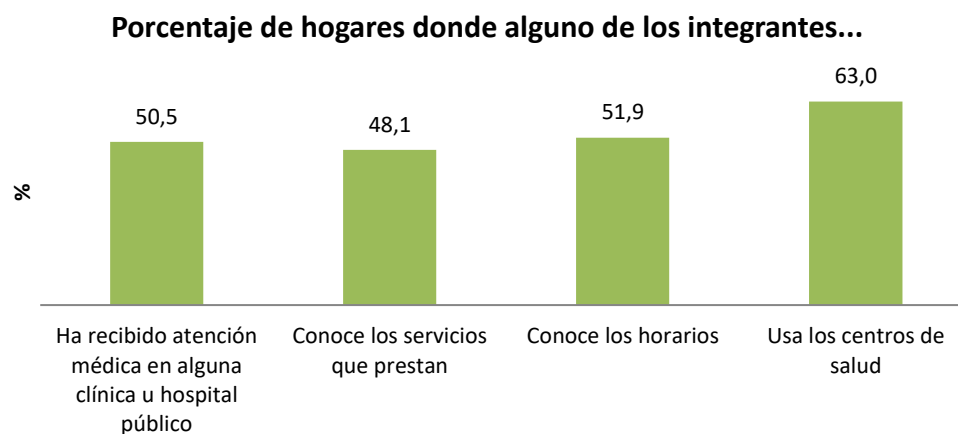
Medios de transporte para acudir a recibir atención médica



De los entrevistados, 45% declaró conocer una clínica u hospital público en su comunidad o colonia, 13.6% dijo conocer 2, 4% indicó que 3, y un 36% dijo no saber o se abstuvo de contestar a esta pregunta.



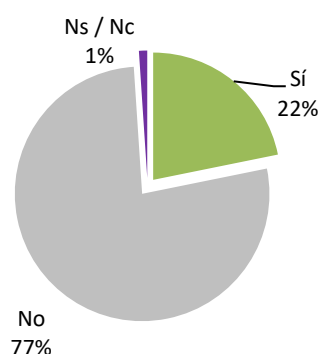
El conocimiento de las clínicas y hospitales públicos es relativamente bajo; 50% ha recibido atención médica en alguna estas clínicas u hospital, 48% conoce los servicios que prestan, 52% conoce los horarios, y 63% usa los centros de salud.



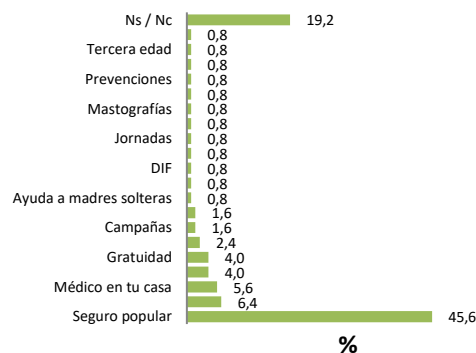
d) Apoyo de programas públicos

Únicamente 22% de los informantes declaró conocer algún programa de salud federal o local. De ellos, el programa que más conocen es el seguro popular, seguido de PROSPERA y Médico en tu casa.

¿Conoce algún programa del Gobierno de la CDMX o del Gobierno Federal en materia de salud?



¿Cómo se llama el programa de salud?



Se cuestionó directamente a las personas sobre: medicamentos gratuitos del Gobierno de la CDMX, Médico en tu casa del Gobierno de la CDMX y el uso de los servicios de salud del Gobierno de la CDMX, 26% dijo conocer el programa de medicamentos gratuitos, de ellos 62% declaró haberse beneficiado y en general le dieron una calificación promedio de 8.5.

El programa médico en tu casa es conocido por 15% de los informantes, de los cuales 15% declaró haber beneficiado y en general le otorgan una calificación promedio de 8.8, superior al programa de medicamentos gratuitos. En tanto que a los servicios de salud del Gobierno de la CDMX se le otorga una calificación promedio de 8.1.

Programa	% que los conoce	% que se ha beneficiado	Calificación promedio
Medicamentos gratuitos del Gobierno de la CDMX	26.2	62.0	8.5
Médico en tu casa del Gobierno de la CDMX	15.5	14.6	8.8
Ha utilizado los servicios de salud del Gobierno de la CDMX	36.3	No aplica	8.1

1.26 Reflexiones

Con carencias en salud y seguridad social ha tenido principalmente acceso a los servicios de salud por el seguro popular, sin embargo, este no garantiza que se tenga acceso a la seguridad social en un sentido amplio. Uno de los grandes rezagos es el acceso a sistema de pensiones, en donde, solamente 2 de cada 10 tiene ahorro en el SAR o Afore.

En el largo plazo el bajo acceso al ahorro para el retiro es un elemento que puede generar graves problemas de ingreso en población envejecida y mayor demanda de servicios de salud pública. La mayor parte de las personas en los hogares visitados las

mujeres son el volumen más importante con carencia de seguridad social, además son mujeres de baja escolaridad en donde su principal actividad es el hogar, por lo cual es importante fomentar el ahorro voluntario. Sólo 37.8% de las personas con rezago de seguridad social están ocupadas, por lo cual cobran relevancia las políticas de empleo para que la población ocupada tenga acceso a salud y a medios de ahorro para el futuro.

Carencia por rezago educativo

1.27 Metodología

Para este estudio se calculó el indicador de rezago educativo que emplea el CONEVAL dentro de los indicadores de carencia social que se incluyen en la medición de la pobreza en México.

Este indicador toma en consideración los siguientes elementos:

- Que las personas de tres a quince años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria.
- Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa.
- Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa.

Por lo que se considera que las personas no tienen la carencia por rezago educativo si están en edad escolar y asisten a la escuela o si de acuerdo con su edad han concluido la primaria o secundaria, según los criterios antes señalados.

Para detectar a las personas que poseen esta carencia, con base en los resultados de la encuesta aplicada en las siete delegaciones que forman parte de este estudio (Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Gustavo A. Madero, La Magdalena Contreras, y Tláhuac) se ubicó a las personas según su edad, asistencia a la escuela y nivel educativo. Con esto se logró determinar qué personas presentan la carencia y cuáles se pueden considerar ausentes de ella.

El análisis de esta sección se centra en los hogares que poseen la carencia por rezago educativo. Además de presentar un *ranking* de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) donde se localizan los hogares con las principales carencias, también se hace una descripción de ellos. Así se busca tener mayores elementos sobre las características y localización de los hogares con las carencias por rezago educativo a fin de implementar políticas que ayuden a reducir esta problemática.

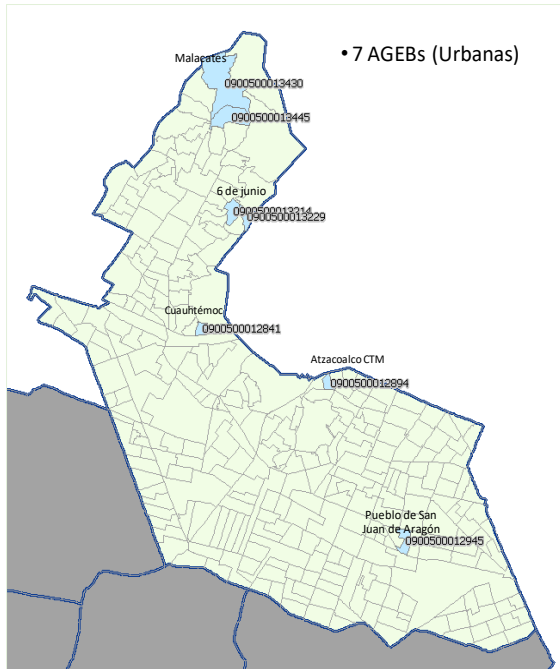
1.28 ¿Dónde se tienen las mayores carencias por rezago educativo?

En este caso se realizaron entrevistas en 1,045 viviendas en las que se identificó a 292 personas con rezago educativo, las cuales se ubican en 239 hogares; es decir, en el 23% de las viviendas entrevistadas hay rezago educativo.

A partir de estos resultados, se generó el *ranking* con las veinticinco AGEBS con el mayor rezago educativo, siete se ubican en la Delegación Gustavo A. Madero, diez en Iztapalapa, dos en Álvaro Obregón, una en La Magdalena Contreras, dos en Tlalpan, una en Xochimilco y dos en Milpa Alta. En cuanto al ámbito de las AGEBS, veintitrés son urbanas y dos son rurales.

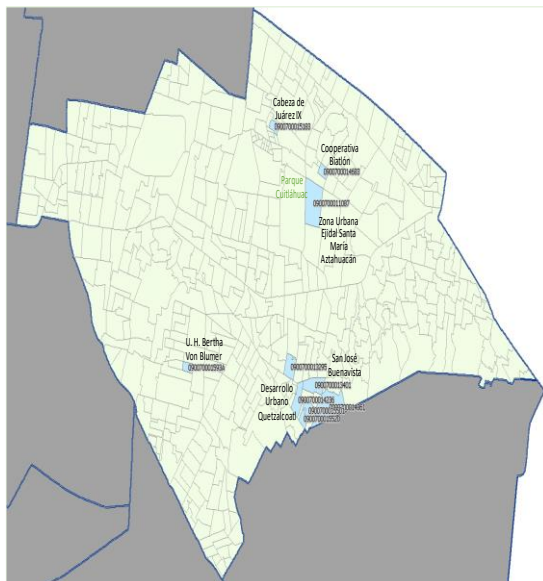
Ubicación de las 25 AGEBS con mayor carencia en Rezago educativo

Gustavo A. Madero



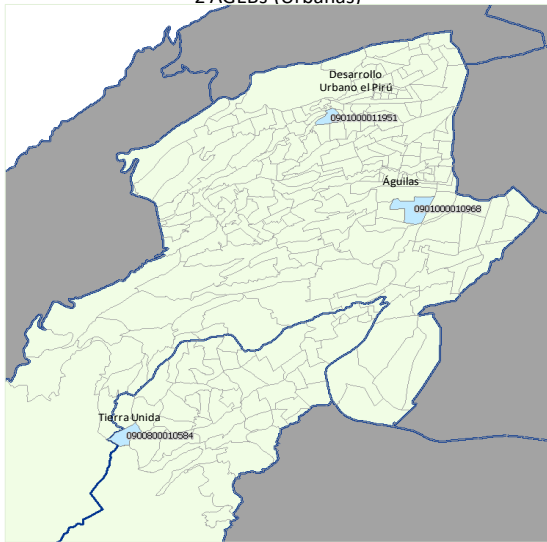
Iztapalapa

• 10 AGEBS (Urbanas)



Álvaro Obregón

2 AGEBs (Urbanas)

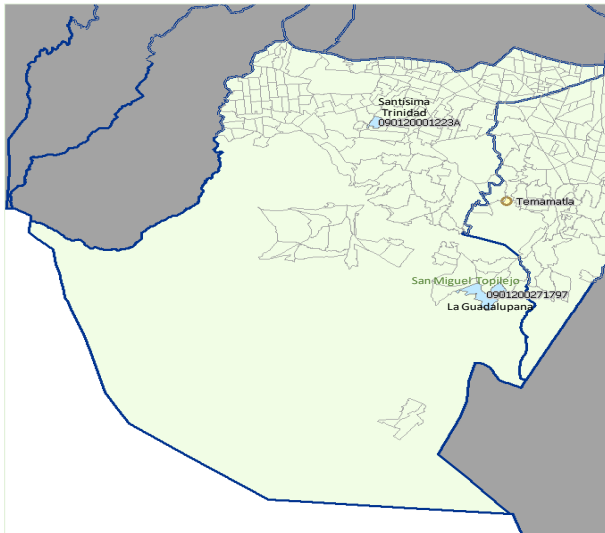


La Magdalena Contreras

1 AGEB (Urbana)

Tlalpan

2 AGEBs (Urbanas)

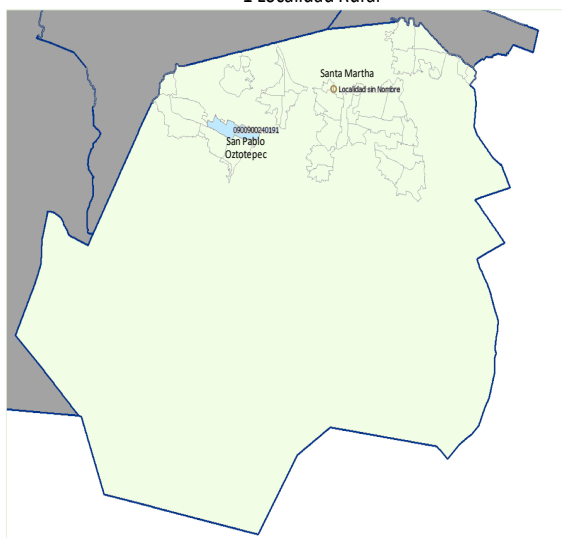


Xochimilco

1 Localidad Rural

Milpa Alta

- 1 AGEB (Urbana)
- 1 Localidad Rural



1.29 El perfil de las personas y hogares con mayores carencias por rezago educativo

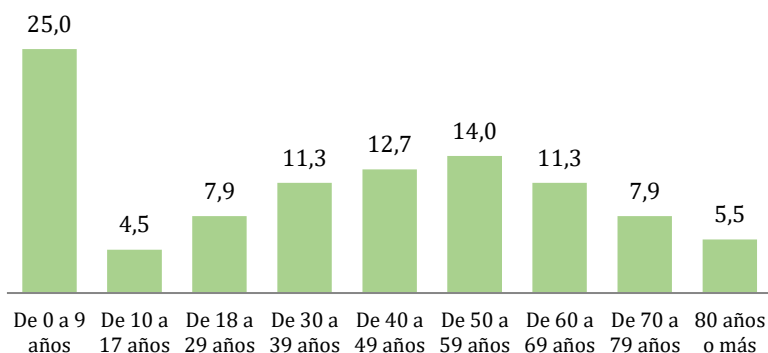
En esta sección se describen las características más relevantes de las personas con rezago educativo y de los hogares donde ellas se localizan.

1.30 Las personas con rezago educativo

Conocer qué características tienen las personas con rezago educativo es relevante ya que en función de ello se pueden establecer acciones para corregir el problema. Dado que las políticas para abatir el rezago educativo en adultos son diferentes que para niños y jóvenes el análisis de esta sección se divide en estos dos grupos.

A partir de los resultados de la encuesta se destaca que la mayoría de las personas con rezago educativo son adultos, 71% tiene 18 años o más.

Edad de las personas con rezago educativo (años)



Rezago educativo en niños y jóvenes

- De las personas con rezago educativo se encontró que 29% son menores de 18 años. De ellas 74% no tiene estudios, 9% tiene preescolar y 8% la primaria. La mitad de los niños y jóvenes con rezago educativo son hombres y la mitad mujeres.
- Ninguna de las personas con rezago educativo menores de 18 años asiste a la escuela y únicamente 16% declara saber leer y escribir.
- Se cuestionó sobre la ocupación de las personas de entre 12 y 18 años y se encontró que de ellos 38% se dedica al hogar y el resto a otra actividad productiva.
- En este sentido, existe un área de oportunidad en lograr que los niños y jóvenes en rezago educativo se incorporen a alguna institución educativa.

Indicadores de los niños y jóvenes con rezago educativo

Indicadores	Dato relevante	
1. Nivel de escolaridad	Preescolar	9.3%
	Primaria	8.1%
	Secundaria	8.1%
	Sin estudios	74.4%
2. Sexo	Hombres	50%
	Mujeres	50%
3. Asiste a la escuela	0%	
3. Sabe leer y escribir	Sí	16.3%
	No	83.7%
4. Ocupación en personas entre 12 y 18 años	Desocupado	23.0%
	Empleado	7.7%
	Hogar	38.5%
	Obrero, oficio	7.7%
	Otro	23.1%

Rezago educativo en adultos

De los adultos con rezago educativo, 35% no tiene estudios y 64% cuenta únicamente con la primaria, 55% son mujeres. Existe un porcentaje alto de personas adultas que no saben leer ni escribir (34.4%), lo que permite identificar una gran área de oportunidad para brindarles estas capacidades a este grupo de personas, sobre todo considerando que sólo el 4% de ellos asiste actualmente a la escuela. La principal ocupación de este grupo de personas son las actividades del hogar (44%), seguido de empleado, obrero y oficio. El 3% de esta población declaró estar desempleada.

De las personas que asisten a la escuela 67% se ubica entre 22 y 40 años y se detectaron 3 personas con 50 o más años. Todos ellos estudian en escuelas públicas y ninguno recibe beca.

Indicadores de los adultos con rezago educativo

Indicadores	Dato relevante	
1. Nivel de escolaridad	Preescolar	0.5%
	Primaria	64.1%
	Sin estudios	35.4%
2. Sexo	Hombres	44.6%
	Mujeres	55.3%
3. Asiste a la escuela	Sí	4.4%
	No	95.6%
3. Sabe leer y escribir	Sí	62.6%
	No	34.4%
4. Ocupación en personas entre 12 y 18 años	Desocupado	2.9%
	Empleado	20.9%
	Hogar	44.2%
	Obrero, oficio	16.0%
	Otro	16.0%

1.31 Características sociodemográficas del hogar

El número de personas que en promedio tienen los hogares con rezago educativo son 4.3, tres de ellas son mayores de 18 años y 1.3 menores de edad. De estos hogares, 53% son encabezados por mujeres y 47% por hombres. La edad promedio de los jefes del hogar es de 48.8 años. Llama la atención que, en promedio, los jefes de hogar tienen mayores niveles de escolaridad incluso que los adultos en sus hogares con rezago educativo, puesto que si bien 14.2% de los jefes de hogar no tiene estudios, 44.4% tiene primaria, 27.6% secundaria, 8.4% preparatoria, y 2.5% licenciatura.

El nivel de ingreso de los jefes de hogar es bajo, 27% declaró ganar menos de tres mil pesos al mes y sólo 6% más de 5 mil.

Indicadores sociodemográficos

Indicador	Dato relevante
1. Número promedio de personas por hogar	4.3 personas
2. Promedio de personas mayores de 18 años por hogar	3.0 personas
3. Promedio de personas menores de 18 años por hogar	1.3 personas
4. Sexo del jefe de familia	53.1% mujeres
	46.9% hombres
5. Edad promedio del jefe de familia	48.8 años
6. Escolaridad del jefe de familia	14.2% sin estudios
	44.4% primaria
	27.6% secundaria
	8.4% preparatoria
	2.5% licenciatura

7. Ingreso promedio del jefe de familia	27.3% gana menos de \$3,000 10.6% gana entre \$3,001 y \$5,000 6% gana entre \$5,001 y \$7,500
---	--

Características de las viviendas

Las viviendas que fueron seleccionadas para el levantamiento de las encuestas y que se encuentran con integrantes en rezago educativo, son viviendas propias en un 61.1% de los casos, 18.8% son prestadas, 15.9% son alquiladas y 4.2% tienen algún otro tipo de propiedad. En 68.2% de los casos, las viviendas son de tipo casa y sólo 12.1% son de otro tipo, es decir, son vecindades, departamentos, condominios o cuartos en azotea. En promedio, viven dos familias por vivienda, dentro de las cuales el 10.9% cuentan con al menos un automóvil, 68.2% tiene acceso a internet a través de una conexión alámbrica y 95.4% cuenta con estufa de gas. En cuanto a las características de la construcción, las viviendas tienen en promedio 3.1 cuartos, piezas o habitaciones y 28.9% no cuentan con un baño completo, es decir, no cuentan con excusado y regadera.

Las paredes de las viviendas están construidas principalmente de ladrillo (76.2%), en menor medida el material es de concreto (24.3%), los cuales son materiales resistentes; sin embargo, de las viviendas con rezago educativo, 2.9% tienen paredes de lámina y 1.2% de madera.

En el caso del techo, más de tres cuartas partes de las viviendas tienen techo de concreto, en el resto de las viviendas, el material es de lámina (23.0%), de madera (0.4%) y teja (0.4%). En el caso del material del piso, en 79.9% es de cemento y 7.9% de otro tipo de material, sin embargo, en el 12.1% de las viviendas con rezago prevalece el piso de tierra.

Indicadores de las viviendas

Indicador	Dato relevante
1. Forma de propiedad de la vivienda	61.1% son viviendas propias 18.8% son prestadas 15.9% son alquiladas 4.2% tienen otro tipo de propiedad
2. Tipo de vivienda	87.9% son casas 12.1% son de otro tipo
3. Promedio de familias por vivienda	2.0 familias
4. Porcentaje de hogares con al menos un automóvil	10.9% cuenta con al menos un automóvil
5. Porcentaje de hogares sin acceso a internet	68.2% de los hogares
6. Porcentaje de hogares con estufa de gas	95.4%
7. Promedio de cuartos, piezas o habitaciones con que cuentan los hogares	3.1 cuartos, piezas o habitaciones
8. Porcentaje de hogares sin cuarto de baño completo (excusado y regadera)	28.9%
9. Principal material de las paredes de las viviendas	71.5% es de ladrillo

	24.3% son de concreto 2.9% de lámina 1.2% de madera
10. Principal material del techo	76.2% son de concreto 23.% de lámina 0.4% de madera 0.4% de teja
11. Tipo de piso	79.9% es de cemento 12.1% de tierra 7.9% de otros materiales

1.32 Acceso a apoyos y servicios en las escuelas

Los apoyos a la educación son relevantes para reducir el rezago educativo en la población con mayor vulnerabilidad de la Ciudad de México, bajo este contexto, se cuestionó a las personas encuestadas sobre la disponibilidad de este tipo de apoyos; en el caso de los uniformes escolares, 54.7% de la población con rezago educativo cuenta con este beneficio en las escuelas donde asisten sus familiares y que se encuentran dentro de su colonia; 52.3% recibe desayunos escolares y 57.6% recibe apoyos para útiles escolares.

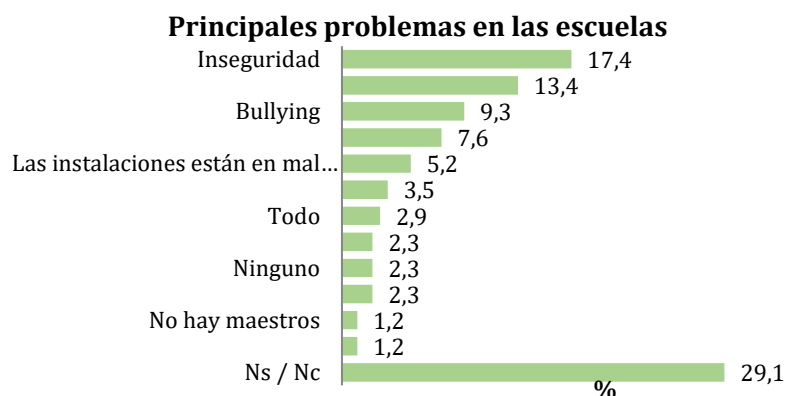
En lo que respecta a los servicios con los que cuentan las escuelas, ninguno de ellos se encuentra al 100% de cobertura. El caso más crítico es el equipamiento de laboratorios, 25% de las escuelas cuenta con ellos; otros servicios que tienen cobertura menor al 50% son la disponibilidad de talleres (33%), bebederos (45.4%), extintores con (47.7%) e internet (49.4%). En estos casos podemos identificar dos tipos de necesidades urgentes, la primera es de equipamiento necesario para el aprendizaje (laboratorios e internet) y la segunda necesidad está asociada a la salud y seguridad de los alumnos (bebederos y extintores). Los servicios que tienen una cobertura de entre el 50% y 75% se encuentran bibliotecas, salones de cómputo, señalizaciones, agua y espacios para el deporte. Los servicios que tienen mejor cobertura son los correspondientes a electricidad, drenaje y sanitarios, sin embargo, son servicios de primera necesidad para garantizar lo mínimo indispensable para que una escuela opere y que aún no están cubiertos al 100%.

Apoyos y servicios con los que cuentan las escuelas (porcentaje de respuestas afirmativas)

Apoyos gratuitos que reciben las personas	%
Útiles escolares	57.6
Uniformes escolares	54.7
Desayunos escolares	52.3
Servicios en las escuelas	%
Sanitarios	81.4
Drenaje	79.1
Electricidad	79.1

Espacios para deporte	75.0
Agua	74.4
Señalizaciones	57.0
Salones de computo	53.5
Biblioteca	52.3
Internet	49.4
Extintores	47.7
Bebederos	45.4
Talleres	33.1
Laboratorios	25.0

Para complementar la disponibilidad de apoyos y cobertura de servicios, se preguntó a los informantes sobre los principales problemas que han identificado en las escuelas; la inseguridad fue la mención más frecuente, 17.4% de ellos la identifica como el principal problema, le sigue el *Bullying* (9.3%), las faltas de los maestros (7.6%) y el mal estado de las instalaciones (5.2%)



Tanto el cuadro como el gráfico anterior nos ayudan a identificar las principales necesidades a atender en aquellas escuelas donde asisten las personas de las zonas con mayor marginación de la Ciudad de México y que además asisten las personas o familiares con mayor rezago educativo. También será importante encontrar mecanismos que ayuden a incentivar tanto a adultos como a niños y jóvenes que hoy no estudian y que están en rezago educativo para que logren hacerlo.

Bibliografía

Fuentes primarias

- Archivo del Fondo Monetario Internacional en Washington D.C.
Diario Oficial de la Federación.
Erb, Guy, Archivos personales 1981-1990, Colección Natalie Lee Benson, Biblioteca de la Universidad de Texas en Austin, Texas, Estados Unidos.
Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Libros y artículos

- Acevedo, Zabludovzky, “Evaluación de la apertura comercial internacional (1986-2012)” en “Política de Comercio Internacional” Leyzegui Beatriz, et al. ITAM y Secretaría de Economía, México 2012.
- Acosta, Jimena y Emiliano Godoy (Coord.), *México exporta 1973-1993*, Oaxaca, México, Museo de la filatelia, 2013.
- Aguilar, Alejandro y V. Hugo Juan-Ramón, “Determinantes de las tasas de interés a corto plazo en México: efecto de las señales del banco central”, en *Gaceta de Economía. La Política Monetaria en México*, ITAM, año 3, núm. 5, otoño, 1997.
- Aguirre Botello, Miguel, *Evolución del salario mínimo en México 1937 a 2017, comparado con el crecimiento de la inflación*. Disponible en: www.mexicomagico.org, visita: 21/062017.
- Aldcroft, Derek H. y Steven Morewood, *The European Economy Since 1914*, New York, Routledge, 2013.
- Arroyo Ortiz, Juan Pablo, “Evolución del pensamiento económico en México en el fin del siglo XX”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del Pensamiento Económico de México*, México, Ed. Trillas, 2005.
- Arroyo Ortiz, Juan Pablo, “Fundamentos y génesis de la política económica del Estado neoliberal en México, 1980-2010”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Fundamentos de la política económica en México*, México, Colegio Nacional de Economistas y Facultad de Economía UNAM, 2012.
- Arroyo Ortiz, Juan Pablo, “Prospectiva de la macroeconomía mexicana”, en Julio Millán y Antonio Alonso Concheiro (coord.), *México 2000-2030 nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Atkinson, Anthony B, *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

- Babb, Sarah, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, traducción de Ofelia Arruti, primera edición español, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Baker, T y Brailovsky, V, “La política económica 1976-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial”, en *Investigación Económica*, No. 166, México, UNAM, 1983.
- Banco de México, *Boletín de prensa*, varios números.
- Banco de México, *Informe anual*, varios tomos.
- Banco de México, *Programa monetario*, varios tomos.
- Basave Kunhardt, Jorge, “La ruta de las multinacionales mexicanas” Disertación de Ingreso, a la Academia Mexicana de Economía Política”, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 2010. (mimeo)
- Bengoa, J. M. et al., *Guías de alimentación*, Caracas, Fundación Cavendes, 1988. 38.
- World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. Food, nutrition and the prevention of cancer: a global perspective. Washington, D.C., American Institute for Cancer Research, 1997.
- Bértola, Luis y Jeffrey Williamson (editores) Astorga Junquera, Pablo... [et al.], *La fractura: pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires y Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.
- Boltvinik, Julio y Damían, Araceli (coord.), *La pobreza en México y en el Mundo*, México, Siglo XXI Editores, 2005.
- Brailovsky, Vladimiro, Clarke R. y Warman, N, *La Política Económica del desperdicio, México en el periodo 1982–1988*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1989.
- Brailovsky, Vladimiro, *Las Implicaciones Macroeconómicas de Pagar*, Lecturas de Trimestre Económico, número 73, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *Cambio estructural de la Economía Mexicana*, México, Facultad de Economía UNAM, 2006.
- Campos Vázquez, Raymundo, Chávez Jiménez, Emmanuel Salvador y Esquivel Hernández, Gerardo, *Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible*, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, México, Cámara de Diputados, 2014.
- Cárdenas Sánchez, Enrique y Amparo Rugarcía Espinosa (editores), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas*, 5 Tomos, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Segunda edición, México, 2010.
- Cárdenas Sánchez, Enrique y Rugarcía Espinosa, Amparo (Editores), *Privatización Bancaria Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La historia contada por sus protagonistas*, 5 Tomos, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.
- Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la Economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, FHA, 2015.

- Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Política Económica en México 1954-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Carrillo Nieto, Juan José, “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo”, en *Política y Cultura*, núm. 33, México, enero 2010. Disponible en www.scielo.org. Consulta el 2/07/2017.
- Carrillo Nieto, Juan José, “Reformas constitucionales por sexenio presidencial”. Disponible en: www.camaradiputados.gob.mx, 2010. Consultado 28/09/ 2011.
- Carstens Carstens, Agustín G, “Inflación baja y estable el éxito de una reforma estructural”, *Revista Pluralidad y Consenso*, no. 25, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, julio-septiembre de 2015.
- Carstens, Agustín G, “La globalización hoy: beneficios y nuevos desafíos”, Palabras del Gobernador del Banco de México al recibir la Medalla Anáhuac en Relaciones Internacionales 2016 que entrega la Universidad Anáhuac, Banxico, México, 27 de abril 2017. Disponible en www.banxico.org.mx.
- Castañeda, Jorge G., *La Herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Editorial, Extra-Alfaguara S.A., 1999.
- Centeno, Miguel Ángel, “Democracy within reason: Technocratic revolution in México”, Pennsylvania, Pennsylvania State University, 1994.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Informes del Banco de México: Indicadores Económicos, Acervo Histórico y Carpeta Electrónica, México, Banco de México. Disponible en www.banxico.org.mx
- Clark, Don P., Thomas M., Fullerton, Jr. y Duane Burdorf, "Intra-industry trade between The United States and México: 1993-1998", México, *Estudios Económicos*, El Colegio de México, vol. 16(2), 2001, pp. 167-183.
- Clavijo, Fernando y Bolvitnik Juana, *La reforma financiera el crédito y el ahorro, en las reformas económicas de México, 1982-1999*, Lecturas No. 92 (Clavijo Compilador), México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, “Reformas estructurales y política macroeconómica”, en Fernando Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Lecturas No. 92, México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Colosio Murrieta, Luis Donaldo, “Discurso en el aniversario del PRI el 4 de marzo de 1994”, en el Monumento a la Revolución en la Ciudad de México, 1994.
- Comercio Exterior, “Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico Concertación para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990”, Revista de BANCOMEXT, México, junio de 1989.
- Comín Comín, Francisco, “El retorno de la globalización y de las crisis económicas 1973-2010”, en *Historia económica mundial, de los orígenes a la actualidad*, Madrid, España, Alianza Editorial, 2011.

- COMIPEMS, Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior. Disponible en <https://www.comipems.org.mx/>
- COMIPEMS, Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior. Disponible en <https://www.comipems.org.mx/>
- CONEVAL, *Información de la “Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México del CONEVAL”*, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016.
- Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coord.), *El papel de las ideas y las políticas de cambio estructural en México*, México, FE-UNAM-FCE, el Trimestre Económico, núm. 99, 2008.
- Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, “El cambio estructural en México 1982–2004. Elementos para una evaluación”, en *Economía Informa*, México, Facultad de Economía, UNAM, núm. 336, Julio-octubre 2005.
- Cordera Campos, Rolando y Tello Macías, Carlos, *La disputa por la nación*, México, UNAM, Siglo XXI Editores, 1996.
- Córdova Montoya, José, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, en *Revista Nexos*, México, Vol. XIV, núm. 158, febrero, 1991, pp. 31-48.
- Cortés, Fernando y Delfino Vargas, “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados”, en *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM*, Núm. 2, México, 2017.
- Cubel, Antonio, *Historia Económica de España (Siglo XX)*, Esquemas utilizados en clase durante 2003-2004.
- Datos estadísticos de Banco de México, INEGI, CONAPO consultados en páginas de BANXICO, INEGI y CONAPO.
- Datos estadísticos de Banco de México, INEGI, CONAPO consultados en páginas institucionales
- Davidson, Frances, Nutrición y salud, Disponible en http://www.unscn.org/files/Publications/Briefs_on_Nutrition/Brief4_SP.pdf
- Dávila Flores, Alejandro (coord.), *Modelos interregionales de insumo producto de la economía mexicana*, Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, México D.F, Miguel Ángel Porrúa, 2015.
- Dávila Flores, Alejandro y Miriam Valdés, “México: Desempeño de las economías locales, 2003-2013”, en *Pluralidad y Consenso*, México, Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, 2017.
- Dávila Flores, Alejandro, Horacio Enrique Sobarzo Fimbres y Miriam Valdés Ibarra, “México y el TLCAN: escenarios de política comercial. Simulaciones con un modelo de equilibrio general aplicado” en *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXV (4) núm. 340, p 481, diciembre de 2018, Fondo de Cultura Económica. México,
- De Castro, Sergio, *El ladrillo (The Brick)*, Chile: Universidad Católica de Chile, Reservorio, 1974.

- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de Rumbo, Testimonio de una presidencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Discurso de toma de posesión*, Presidencia de la República, diciembre de 1982.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Las Razones y las obras: Gobierno de Miguel de la Madrid: crónica del sexenio, 1982-1988*, México, Colección Tezontle, 1985.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Primer informe presidencial 1º de septiembre de 1983*, Presidencia de la República.
- De la Madrid, Miguel, “Puntos programáticos del PIRE, señalados en el discurso de la toma de posesión de Miguel de la Madrid 1º de diciembre de 1982. Trimestre Económico pp. 1133, 1983 FCE. México. aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF
- Diario Oficial de la Federación, “Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, del ejercicio fiscal 2016”, 2/10/2016.
- Diario Oficial de la Federación, “Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares”, 2/10/2016.
- Diario Oficial de la Federación, “Reglas de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, para el ejercicio fiscal 2016”, 29/12/2015.
- Diario Oficial de la Federación, “Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2016”, 2/10/2016.
- Diario Oficial de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Díaz de León, Alejandro y Greenham, Laura, “Política monetaria y tasas de interés: experiencia reciente para el caso de México”, en *Revista Economía Mexicana*, México, NUEVA ÉPOCA, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, pp. 213-252.
- Díaz Vázquez, Raquel, *Un Estudio descriptivo de la Inversión Extranjera Directa y su distribución Territorial*, Universidad de Vigo.
- Donoso Vicente y Fariñas, José Carlos, “Balanza de Pagos y Equilibrio Exterior”, en José Luis García Delgado y Rafael Myro (directores), *Lecciones de Economía Española*, España, 10 Edición, Ed. Aranzadi, S. A., 2011.
- Eatwell, John y Sing, Adjiri, *¿Se encuentra sobrecalentada la economía?*, Economía mexicana CIDE, México, 1981.
- Edo, María, *Amartya Sen y el desarrollo como libertad, La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*, Universidad Torcuato di Tella, junio de 2002.
- Eichengreen, Barry, *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*, Barcelona, España, Antoni Bosch Editor, 2000.
- Escalante, Fernando, *El neoliberalismo*, Colegio de México, México, 2014.

- Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas, Enrique, *La nacionalización bancaria 25 años después*, tomos 1, 2 y 3, 2a ed., México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *¿Por qué crecemos como crecemos? El Papel del Diseño y Conducción de la Política Económica en México*, México, Colegio de México, 2009.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *De la Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel del Diseño y Conducción de la Política Económica en México*, México, Manuscrito, Colegio de México – Fundación Ramón Beteta Quintana, 2008.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Informe 2014 sobre desigualdad en México*, OXFAM, 2015.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Informe 2015 sobre la desigualdad en México*, 2016, OXFAM.
- Esquivel Hernández, Gerardo. “Desigualdad extrema y concentración de poder económico”, junio de 2015. Disponible en www.oxfamMexico.org, Visitado el: 17/03/2017.
- Etzezarreta Zubizarreta, Miren, “La Economía Política del Proceso de Acumulación”, en Miren Etzezarreta Zubizarreta (coord.), *La Reestructuración del Capitalismo en España 1970-1990*, España, Economía Crítica, Ed. Icaria, Primera Edición, 1991.
- Fondo Monetario Internacional, “Carta de Intención firmada en octubre de 1982 con el gobierno mexicano”, confirmada en enero de 1983, en *Revista Comercio Exterior*, México, noviembre de 1982, pp. 1249-1253.
- Fondo Monetario Internacional, “Memorándum de entendimiento con el gobierno mexicano para el acuerdo de disposición de un préstamo y un fondo de facilidad ampliada en 1976”. Octubre, 1976 Documento confidencial del FMI, del original 1977 en *Archivo del Fondo Monetario Internacional en Washington D.C.*
- Foro Americano y del Caribe sobre mejores prácticas, *Aprendido de la innovación, Programas de Mejoramiento de vivienda en América Latina y el Caribe*, UN HÁBITAT, 2005.
- Friedman, Milton, “The methodology of positive economics” en Milton Friedman, *Essays in positive economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1953.
- Friedman, Milton, “The role of monetary policy” en *American Economic Review*, 58.1: 1. 17, Estados Unidos, 1968.
- Fusi, Juan Pablo, *El Boom Económico Español*, España, Cuadernos Historia 16.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, “Programa Comunitario de Mejoramiento Urbano, 2016, Delegación Azcapotzalco, 29/01/2016.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, “Programa de Ayuda para Unidades Habitacionales, 2016, Delegación Azcapotzalco, 29/01/2016.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Programa Social “HaGAMos Unidad”*, 2016, Delegación Gustavo A. Madero, 29/01/2016.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Programa Social “MiGAMhogar”*, 2016, Delegación Gustavo A. Madero, 29/01/2016.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Reglas de Operación del Programa Social “Ollin Callan”*, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio Fiscal 2016, 29/01/2016.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales “Convive” 2016*, Delegación Álvaro Obregón, 29/01/2016.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales “Convive” 2016*, 29/01/2016.
- Galindo, Luis Miguel y Alatorre, Eduardo, “Una evaluación de reglas de política monetaria alternativas: el caso de México”, en *Revista Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM. Núm. 326, mayo de 2004, pp. 5-15.
- García de la Cruz, José Manuel, “Transición Política y Económica en España”, en Ruesga Benito Santos M. (comp), *Economía Política de las Transiciones Democráticas: México y España*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2006.
- Gazol, Antonio, “10 años del TLCAN: una visión al futuro”, en: *Revista Economía*, México, UNAM, septiembre - diciembre, 2004.
- Gil Díaz, Francisco, “La política monetaria y sus canales de transmisión en México”, en *Gaceta de Economía. La Política Monetaria en México*, ITAM, año 3, núm. 5, otoño, 1997.
- Girón González, Alicia, *Crisis financieras*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa México, 2002.
- González Laxe, Fernando, “La Transición Democrática Española. Los márgenes de maniobra y los procesos emprendidos”, en: Santos M. Ruesga Benito (Comp.), *Economía Política de las Transiciones Democráticas: México y España*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2006.
- González Sarro, Iván, *La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza*, Documentos de Trabajo IELAT, Versión Digital, N° 109, Abril 2018.
- Gordon, David, “La Medición internacional de la pobreza y políticas para combatirla” en Bolvitnik, Julio y Damián Araceli (Coord.), *Pobreza en México y el mundo*, México, Editorial Siglo XXI, en coedición con el Gobierno de Tamaulipas, 2004.
- Greenspan, Alan, *La era de las turbulencias*, Barcelona España, Ediciones B, 2008.
- Greider, William, *The education of David Stockman*, EUA, The Atlantic Review, 1981.
- Guillen Romo, Héctor, *El neoliberalismo en México*, México, Editorial ERA, 2017
- Guillen Romo, Héctor, *La evolución reciente de la economía mexicana*, México, Editorial ERA, 2009.
- Guillen Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982*, México, Editorial ERA, 1989.

- Gurria T., José Ángel, “La política de deuda externa en México, 1982 -1990”, en Bazdresch, Carlos (Compilador), *México Auge, Crisis y Ajuste*, México, Lecturas del trimestre Económico, FCE, 1992.
- Hamilton, Nora, *Mexico political, social and economic evolution*, Oxford University Press, 2011.
- Harvey, David, *Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford Press University, USA, 2005, “Breve Historia del neoliberalismo” (en español), Ed Akal, Madrid, España, 2007.
- Harvey, David, *Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford Press University, 1996, p. 360.
- Harvey, David, *El Enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, España, Ediciones Akal S.A., 2012.
- Hayek, F.A. von, *Camino de servidumbre, Textos y documentos*, México, edición definitiva en Obras completas, vol. II, Unión Editorial, 2008.
- Hayek, F.A. von, *Contra Keynes y Cambridge, Ensayos, correspondencia*. Madrid, Unión Editorial, 1996.
- Hernández C, Ochoa S, Yaschine I, *El Programa de Comedores Comunitarios*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, 2015.
- Hernández Chávez, Alicia, *México breve historia contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección popular, 2000.
- Hernández Laos, E. y Velázquez Roa, J., *Globalización, desigualdad y pobreza*, México, UAM y Plaza Valdez Editores, 2003.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luís, *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*, Tesis Doctoral Universidad de Huelva España, Huelva España, Facultad de Ciencias Empresariales, 2000.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del Siglo XX*, Barcelona, España, Crítica, 1996.
- Hopenhayn, Martín, “Educar para la sociedad de la información y de la comunicación: una perspectiva latinoamericana”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 30, sep-dic 2002. Disponible en: <http://rieoei.org/rie30a07.htm>
- Horne, Alistair, *Kissinger´s year: 1973*, London UK, A. Phoenix Paperback, Orion Books Ltd., 2010.
- http://mx.geocities.com/gunnm_dream/mex_fmi_bm.html (abril 18 de 2007)
- Huerta G, Arturo, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, México, Facultad de Economía UNAM-Diana, 1992.
- Ibarra, David, “Una visión sobre las causas de la nacionalización bancaria”, en Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas, Enrique, *La nacionalización bancaria 25 años después*, tomos 1, 2 y 3, 2a ed., México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2010.

- ILPES, *Dos modelos post keynesianos de crecimiento económico: Domar y Harrod*, Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Documento de trabajo febrero de 1967.
- IMJUVE, *Encuesta Nacional de la Juventud 2010*. Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=137
- IMSS, *Nutrición*. Disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/salud/guias_salud/adultos_mayores/Guia_adultosmay_nutricion.pdf
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INEGI, *Marco Geoestadístico Municipal, 2015*.
- Informes presidenciales de Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo. Presidencia de la República Mexicana.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Evaluación Normativa del Programa de Mejoramiento de Vivienda*, INVI, 2007, Casa y Ciudad A.C.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Informes de Gestión 2008-2015*. Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/Portal/>
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de Operación Programa Social "Mejoramiento de Vivienda"*, 2016. Disponible en: www.invi.df.gob.mx
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de Operación Programa Social "Vivienda en Conjunto"*, 2016. Disponible en: www.invi.df.gob.mx
- International Monetary Fund Mexico - Use of Fund Resources Prepared by the Western Hemisphere Department (In consultation with the Exchange and Trade Relations, Legal, Research, and Treasurer's Departments) Approved by E. Walter Roebichek September 22, 1976. Documento mecanografiado, confidencial. Memorandum of the economic policy of the government of Mexico. Archivos del Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Jaimes Edna, "Pobreza gana batalla en México a los programas para abatirla", IPS, entrevista con ONG, México Evalúa, 2016.
- Judt, Tony, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, España, Grupo Editorial Penguin, décima edición, 2015.
- Kalifa, Salvador, *La distribución del ingreso en México*, Centro Nacional de Información de Estadísticas del Trabajo, México.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Traducción de Eduardo Hornedo, Madrid, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Klein, Naomi, "The shock doctrine: the rise of disaster capitalism", en Picador, Henry, *Holt and Company*, New York, USA, 2007.
- Klein, Naomi, *La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós, 2014.
- Laval & Dardot, "El desafío de la política de lo común es pasar de la representación a la participación". Entrevista con los intelectuales franceses Christian Laval y Pierre

- Dardot. Amador Fernández-Savater - Marta Malo y Débora Ávila. Disponible en: www.el diario.es, Visitado el: 03/07/2015.
- Laval Christian y Pierre Dardot, *Comú*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2015.
- Ley de Vivienda, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, Última Reforma DOF 16-06-2011. p.3. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LFV_abro.pdf
- Leycegui, Beatriz, “Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012”, en “Reflexiones sobre la política comercial internacional de México”, Leycegui Beatriz, et al. ITAM y Secretaría de Economía, México 2012.
- Lomelí, Leonardo y Emilio Zebadúa, *La política económica de México en el Congreso de la Unión 1970-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Lomelí, Leonardo, “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural, 1982-2004”, en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera (coordinadores), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico 99), 2008.
- López, Pablo J., “Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones” en *México. América Latina en la Historia Económica*, Vol.19, No.3, sep-dic, México 2012.
- Lucas, Robert E. Jr., “Expectations and the neutrality of money” en *Journal of Economic Theory*, 4.2: 103-124, Estados Unidos, 1972.
- Lucas, Robert E. Jr., “Macroeconomic priorities” en *American Economic Review*, 93.1: 1-14, Estados Unidos, 2003.
- Lucas, Robert E. Jr., “Nobel Lecture; Monetary neutrality”. *Journal of Political Economy* 104.4: 661- 682, Estados Unidos, 1996.
- Lustig, Nora y Ros, Jaime, “Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el “síndrome mexicano””, en *Revista de ciencias sociales Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Argentina, No. 148, vol. 37, enero-marzo 1998.
- Lustig, Nora y Székely, Miguel, *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*, Documento de trabajo BID, Washington, 1997.
- Lustig, Nora, *México, Hacia la reconstrucción de una economía*. México, Colmex-FCE, Economía Latinoamericana, 2002.
- Maluquer de Motes Bernet, Jordi, *La economía española en perspectiva histórica*, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 2014.
- Martínez Hernández, Ifigenia, “El pacto de Solidaridad Económica, desinflación con más estancamiento”, en *Momento Económico*, Revista del IIEc, UNAM, México, 1988.
- Martínez Hernández, Ifigenia, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico*, UNAM, 1960
- Martínez Soria, Jesúsvaldo y Cabestany Gabriela. Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo. Foro de Balance de las

- Reformas Estructurales, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. México 2018.
- Martínez Trigueros, Lorenza, *El efecto de la inflación en la distribución del ingreso*, Banco de México, Documento de Investigación 9806, diciembre, 1988.
- Marx, Carlos, *El capital. Crítica de la economía política*, México, FCE, 1968.
- Máttar, Jorge, “Inversión y crecimiento durante las reformas económicas”, en Fernando Clavijo (Comp.), *Lecturas No. 92, El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Mejoravit. Disponible en:
http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/trabajadores/quiero_un_credito/en+que+puedo+usar+mi+credito/opciones_credito/mejoravit
- Mirowski, Philip y Plehwe, Dieter, *The road from Mont Pelerin, The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Boston, EUA, Harvard University Press, 2015.
- Mises, Ludwig von, “Ideas sobre la política económica de la posguerra”, *Cuadernos Americanos*, núm. 4, vol. IV, p 87-99, México, julio - agosto de 1942.
- Mises, Ludwig von, “Seis conferencias en Buenos Aires”, *Crónicas publicadas en el diario La Prensa de Buenos Aires*, Argentina, Centro de Difusión de la Economía Libre, 1959.
- Mises, Ludwig von, *Problemas económicos de México, Ayer y hoy*, México, Instituto Cultural Ludwig von Mises, 1998.
- Moreno Brid, J. C. y Jaime Ros, *El desarrollo económico de México desde una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Moreno Brid, J. C., Ruiz P. y Rivas J. C., “NAFTA and the Mexican Economy: A Look Back on a Ten-year Relationship”, en *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, volume 30, issue 4, pp. 997-1024, 2005.
- Moreno Brid, Juan Carlos, “Economic Development and Industrial Performance in Mexico post-NAFTA”, presentado en el Taller Nacional sobre “Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas” 16 de abril 2007, CEPAL, CELADE BID. Ciudad de México, México.
- Moreno Brid, Juan Carlos. Los salarios en México una mirada a los cinco años de las Reformas Estructurales. Foro de Balance de las Reformas Estructurales, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. México 2018.
- Nebreda Pérez, Joaquín Ma. *Páginas de Historia Contemporánea de España*, Trabajos Monográficos No. 9, Pactos de Moncloa.
- O’Dogherty, Pascual, “La instrumentación de la política monetaria por el banco central”, en *Gaceta de Economía. La Política Monetaria en México*, ITAM, año 3, núm. 5, otoño, 1997.
- OMS/FAO, *Consulta Mixta OMS/FAO de Expertos en Régimen Alimentario, Nutrición y Prevención de Enfermedades Crónicas Dieta, nutrición y prevención de*

- enfermedades crónicas: informe de una Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO*, (OMS, Serie de Informes Técnicos; 916) OMS, Ginebra, 2003.
- ONU, “El derecho a una vivienda adecuada”, en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Observación General Número, mayo de 2004, numeral 7.
- ONU-CEPAL-INEGI, *Informe sobre magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, México, INEGI-CEPAL, 1993.
- Ornelas Delgado, Jaime, “Algunos efectos sociales del neoliberalismo en México” en *Papeles de Población*, núm. 8, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, 1995.
- Ortega Aguaza Bienvenido, “El Proceso de Crecimiento de la Economía Española (I): los cambios que introduce el Decreto-Ley de Ordenación Económica del 21 de julio de 1959”, en Martínez Chacón, E. (Coord.), *Economía Española*, España, Ariel, 2002.
- Ortiz Martínez, Guillermo, Jaime Serra Puche, y Salvador de Lara, Salvador, “La carga de la deuda externa de México” en *Estudios Económicos*, Colegio de México, Vol. 1 No. 1 1er semestre de 1986.
- Ortiz Martínez, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Ortiz Mena, Antonio, *Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México, 1998.
- Páginas electrónicas**
- Papenov, Nikonorov y Zemskova, *Social, environmental and economic problems of megacities*, Moscú, Moscow State University, 2015.
- Páramo Arturo, *Programas sociales frenan avance de pobreza en DF*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/10/01/984480>
- Pérez López, Alejandro y Moisés Schwartz, *Inflación y ciclos económicos*, Banco de México, Documento de Investigación 9904, 1999.
- Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Traducción: Gerardo Esquivel, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2014.
- Piketty, Thomas, *Le Capital au XXI e siècle 2013*, Traducción: Eliane Cazenave & Tapie Isoard, Editor digital: Titivillus ePub base r1.2.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México, 2001.
- Puga, Tlálóc, “Enfrenta medición de la pobreza a INEGI y CONEVAL”, en *El Universal Diario*, Sección Cartera, 16/07/2016.

- Ramsey, Frank, *A contribution to the Theory of taxation*, Londres, Economic Journal paper, 1927.
- Reagan, Ronald, “Inaugural address. January 20 de 1981”, *The Public Papers of the President: Ronald Reagan, 1981-1989*. Disponible en <https://reaganlibrary.gov>, 14/04/2017.
- Reynolds, Clark W, “*Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en realidad desestabilizador. Algunas consecuencias para el futuro*”, Documento presentado ante el Congreso de los Estados Unidos, Comité Económico Conjunto, Subcomité sobre Relaciones Económicas Interamericanas, Audiencias sobre "Acontecimientos recientes en México y sus implicaciones económicas para los Estados Unidos", Washington, D.C., 17 de enero de 1977. Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez, *El trimestre económico*, vol. XLIV, núm. 176, México 1977, pp. 653-680.
- Reynolds, Clark W, *La economía mexicana en el siglo XX. (su estructura y crecimiento)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Rimez, Marc y Bendesky, León, “Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización”, en: Clavijo, Fernando (Comp.), *Reformas económicas de México 1982-1999*, México, Lecturas del FCE, 2000
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, *La economía mexicana y el desarrollo del capitalismo, 1980 1995*, México, Editorial M.A. Porrúa, 2002.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, *El Estado del Bienestar en España: Debates, Desarrollo y Retos*, Madrid, Ed. Fundamentos, 2004.
- Rodríguez Flores, Liliam, *La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 63, febrero de 2009.
- Rodríguez, Asien, E., “Situación Actual de China” en *Observatorio de Economía y la Sociedad China*, No. 2 marzo de 2007. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/china>
- Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI editores, 1980.
- Romero Sotelo, María Eugenia (Coord.), *Fundamentos de la Política Económica en México 1910-2010*, México, Facultad de Economía, UNAM y Colegio de Economistas, 2012.
- Romero Sotelo, María Eugenia, “El grupo de Cambridge en México”, Artículo en dictamen por Editorial Routledge, Londres, GB, 2017.
- Romero Sotelo, María Eugenia, *Los orígenes del liberalismo en México. La Escuela Austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2016.
- Ros, Jaime, “Apertura externa y reestructuración económica en México”, en: Vial, Joaquin (Comp.), *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1992.

- Ros, Jaime, “Auge petrolero y crisis”, en Thorp R. y Whitehead L., *La crisis de la deuda Latinoamericana*, México, Ed Siglo XXI, 1986.
- Ros, Jaime, “Crisis económica y política de estabilización en México”, en *Investigación Económica*, núm.168, México, Facultad de Economía, UNAM, 2004.
- Ros, Jaime, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013.
- Ros, Jaime, *Grandes problemas. ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento?*, México, El Colegio de México-UNAM, 2015.
- Ros, Jaime, y José Casar, “¿Por qué no crecemos?”, en *Revista Nexos*, México, octubre, 2004.
- Rostow, Walt Whitman, *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*, México, FCE, 1961.
- Rubin, Robert and Wiesberg, Jacob, *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*, New York, USA, Random House, 2004.
- Rubio, Luis, “¿Economía para qué?” en *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, CONACULTA y Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Rugarcía Espinosa, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La nacionalización Bancaria 25 años después*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias. (CEEY), 2008.
- Ruiz Durán, Clemente, *Seguridad Social en el Siglo XXI*, México, Editorial Diana, 1997.
- Sacristán Roy, Emilio, “Las privatizaciones en México”, en *Economía UNAM*, vol. 3, no.9, México, sep./dic. 2006.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari*, 1º de diciembre de 1988. Disponible en: [www.presidencia.gob](http://www.presidencia.gob.mx) consulta agosto 2017.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, España, Ed. Plaza Janes, 2000.
- Sánchez Andrés, Agustín y Pedro Pérez Herrero, *Historia de las relaciones entre España y México*, Madrid, Universidad de Alcalá-Editorial Marcial Pons, 2015.
- Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía política*, Traducción de Eliane Cazenave Tapie Isoard—México, FCE, 2001. (Colección ECONOMÍA).
- Schlefer, Jonathan, *Política palaciega, el partido gobernante y los orígenes de la crisis en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C. 2009.
- Schlefer, Jonathan, *The Assumptions Economists Make*, Cambridge MA, USA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2012.
- Schwartz Rosenthal, Moisés J., *Consideraciones sobre la instrumentación práctica de la política monetaria*, Banco de México, Documento de Investigación 9804, octubre, 1998.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá. Principales características y orientaciones estratégicas*. Disponible en: http://cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/programa_progresá.htm, consulta realizada el 3 de mayo de 2018.

- Secretaría de Educación Pública, *Estadística Educativa del Formato 911*, Dirección General de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (ciclo 2014-2015).
- Secretaría de Educación Pública, *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea)*. Disponible en: <http://www.planea.sep.gob.mx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público Programa nacional de financiamiento del desarrollo, en *Economía Informa*, México, núm. 309, Julio agosto 2002, FE, UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios de política económica 1989 a 1995*, Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal de México, México, 1996.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios de política económica de 2001 a 2010*, Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal de México, México, 2011.
- SEDATU-CONEVAL ZAP, *Zonas de Atención Prioritaria*, 2015. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx>
- SEDATU-CONEVAL, *Polígonos de Contención Urbana 2016*. Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Inv_Viv_Vig/Inv_x_Contorno.aspx
- SEDUVI, *Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano*, Milpa Alta (2011); Tlalpan (2010); Gustavo A. Madero (2010); Iztapalapa (2008); Tláhuac (2008); La Magdalena Contreras y Xochimilco (2005). Disponible en: <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Sen, Amartya y Nussbaum M. (comps.), *The Political Economy of Hunger*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Sen, Amartya y Nussbaum, M. (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económico, 1996.
- Sen, Amartya, (1996), “Capacidad y bienestar”, en Nussbaum, Martha C. y Sen, Amartya, *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya, “Democracy as a Universal Value”, en *Journal of Democracy*, vol. 10, No. 3, 1999.
- Sen, Amartya, “Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI”, en Emerijj y Núñez, de Arco (comps.), 1998.
- Sen, Amartya, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden Day, 1970.
- Sen, Amartya, *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
- Sen, Amartya, *Inequality reexamined*, Oxford, Clarendon Press, 1992a.
- Sen, Amartya, *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 1973.
- Sen, Amartya, *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press, 1981.
- Sen, Amartya, *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Sen, Amarya, *Desarrollo como Libertad*, Madrid, Editorial Planeta, 2000.
- Serra Puche, Jaime, *Conferencia sobre el TLCAN*, Reunión Consejo Directivo del Colegio de Economistas, México, 1992.

- Serrano Sanz, José Ma. y Gracia Andía, Ana Belén, “Sector Público”, en José Luis García Delgado y Rafael Myro (directores), *Lecciones de Economía Española*, España, 10 Edición, Ed. Aranzadi, SA., 2011.
- Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Víctor (Compi.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Servín, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México, CIDE, FCE, INHERM, Fundación cultural de la Ciudad de México, 2010.
- SICE-CDMX, “Diagnóstico de rezagos y carencias en las localidades con mayor incidencia de la Ciudad de México” 2016. Coordinador Juan Pablo Arroyo Ortiz. Resultados de encuesta, no publicados realizados por el autor.
- Silva Herzog Flores, Jesús, *A la distancia... recuerdos y testimonios*, México, Editorial Oceano, 2007.
- Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, 1776, México, FCE, 1993.
- Solís Manjarrez, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, México, Joaquín Mortiz, 1980.
- Solís Manjarrez, Leopoldo, *México retrovisión y perspectivas*, México, Edición actualizada del Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Stuart Mil, John. Marx 1894, México, FCE, 1968.
- Stuart Mill, John, *Ensayos de economía y sociedad*. 1847, México, FCE, 1967.
- Tascón, Julio, “Las Inversiones Extranjeras en España durante el Franquismo: Para un Estado de la Cuestión” en *Revista de Historia Contemporánea. Pasado y Memoria*, No.1., Universidad de Oviedo, España, 2002.
- Tello Macías, Carlos (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*. México, CIIH-UNAM México 1989.
- Tello Macías, Carlos, “Transición financiera en México”, en *Nexos*, México, 2015.
- Tello Macías, Carlos, *Estado y desarrollo: México 1920–2006*, México, Facultad de Economía UNAM, 2007.
- Tello Macías, Carlos, *La nacionalización de la Banca*, Siglo XXI Editores, México, 1984.
- Thorp, Rosemary y Whitehead (edit.), *La crisis de la deuda en América Latina*, Siglo XXI editores de Colombia, Bogotá, 1986.
- Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XXI*, BID, New York, EUA, 1998.
- Tinbergen, Jan, *Economic Policy: Principles and Design, 1956*, Contributions to Economic Analysis Vol. 10, edited by J. Tinbergen, P.J. Verdoorn and H.J. Witteveen, Español Política Económica: Principios y Formulación, Fondo de Cultura Económico, México, 1961.
- Tortella, Gabriel, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, España, Alianza editorial, Madrid, 1999.
- Trigueros, Ignacio, *El Sistema Financiero Mexicano, en México a la Hora del Cambio*, México, Editorial Cal y Arena, 1995.

- Ugarteche Galarza, Oscar, *Arquitectura Financiera Internacional: una genealogía de 1850-2008*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2014.
- Ugarteche Galarza, Oscar, *Historia Crítica del FMI*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2014. O
- Van der Haar, Gemma, “El Movimiento Zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha”, en *Revista Labour Again Publications*. Disponible en: www.iisg.nl/labouragain/documents/vanderhaar.pdf
- Van der Wee, Herman, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*, Barcelona, España, Editorial Crítica Grupo Grijalbo, 1986.
- Vega Canóvas, Gustavo, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 2010.
- Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México 1929 -2005*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Williamson, John, *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, September 24-25, 2004.
- Yusuf, Shahid, et al, *Development economics through the decades, A critical look at 30 years of the world development report*, Washington, DC, USA, The World Bank, 2009.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Discurso de Toma de Posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, 1º de diciembre de 1994. México
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Primer Informe presidencial de los Estados Unidos Mexicanos*, 1º de septiembre de 1995. México.
- Zepeda Bustos, Carmen Silvia, “Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo”, en *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, 2012, pp. 32-39.
- Zurita González, Jesús Martínez Pérez, Juan Froilán; Rodríguez Montoya, Francisco, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, en *El Cotidiano*, núm. 157, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México, septiembre-octubre, 2009, pp. 17-27.

Entrevistas

- Jaimés Edna, “Pobreza gana batalla en México a los programas para abatirla”, IPS, entrevista con ONG, México Evalúa, 2016.
- José Antonio Revah Lacouture, exdirector del INVI.
- Noemí Stolarski Rosethal.