

***EL DILEMA DE LA REFORMA SOCIAL EN MÉXICO: ¿COMBATE A LA
POBREZA O REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO? ****

POR

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ MOTA

Departamento de Economía
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco
Av. San Pablo 180, Col. Reynosa-Tamaulipas, 02200
Delegación Azcapotzalco, México, D.F.
México
Correo electrónico: jlhm@azc.uam.mx

Febrero 2015

Resumen

El presente trabajo retoma la cuestión relativa a la eficacia de la política social asumiendo que ésta, como instrumento del Estado, depende más del cambio tanto de las estructuras institucionales, nacionales e internacionales, como de los esquemas mentales (comportamiento) de los individuos y sociedades que del proceso per se. Por consiguiente, se acepta que la pobreza constituye un complejo fenómeno multi-facético, que se expresa en la carencia tanto de bienes privados como públicos, así como por la falta de inclusión social y derechos políticos. Se desarrolla un esquema de interrelación entre la pobreza, la desigualdad y la gobernanza con el objetivo de ofrecer una perspectiva total de la relación entre estos problemas contemporáneos, concluyendo la necesidad de reenfocar el sentido asistencialista de la política social por uno de inclusión social sujeto a resultados.

Palabras Clave: *Pobreza, Desigualdad, Reforma Social, Políticas Públicas.*

* Este trabajo forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación *El Impacto del Gasto Público Productivo sobre la Actividad Económica* registrado con el No. 1014, aprobado por el Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-A y bajo el financiamiento PROMEP/103.5/13/6642.

Introducción.

Después de la consolidación del Estado en el México post-revolucionario, un objetivo primordial fue construir una política social que diera respuesta a los grandes problemas nacionales que dieron origen al conflicto revolucionario de 1910: la pobreza y desigualdad en los ingresos de la población.

A un poco más de un siglo de distancia, el problema de la distribución del ingreso y la pobreza en México continúan siendo asignaturas pendientes para el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas. En este sentido, es reconocido que ambos conceptos aun cuando son muy relacionados y ambos representan la falta de desarrollo en una sociedad, no son un mismo fenómeno, aunque sus definiciones generalmente se aceptan en función de su medición respectiva: el coeficiente de Gini¹ y la línea de pobreza², son las mediciones más comúnmente aceptadas para la desigualdad y la pobreza respectivamente.

Por consecuencia, en el ámbito de la estrategia de gestión pública de los diferentes periodos de Gobiernos de la República han generado diversas Políticas Sociales con Programas Específicos para erradicar la pobreza y hacer más equitativa a la sociedad mexicana. Sin embargo, la diferencia conceptual que cada gobierno en particular ha tenido del asunto, los ha obligado a adoptar continuas Reformas Sociales con diseños e implantación de políticas públicas para contar con instrumentos complementarios para hacer frente a ambos fines.

Conjuntamente con la búsqueda de una Reforma Social efectiva, también se han intentado generar Reformas Fiscales que han tratado de hacer más equitativa la distribución del ingreso, pero que también han mantenido a la misma proporción de la población con un nivel de ingreso por debajo de la línea de pobreza. Por lo cual, se han obtenido resultados

¹ El índice o coeficiente de Gini, formulado por el economista italiano Conrado Gini, es la medida más usada para medir la desigualdad en la distribución del ingreso pues cumple con cuatro propiedades básicas: a) satisface el principio de transferencia, también conocido como condición Pigou-Dalton (si se presenta una transferencia regresiva de ingreso, el índice aumenta); b) independencia de la escala de ingreso (establece que el valor del índice no depende de la unidad monetaria); c) satisface el principio de población (el cual establece que el índice debe ser independiente del tamaño de la población analizada), y d) posibilidad de descomposición del índice; sus límites (0 y 1) permiten una fácil explicación del grado de desigualdad: valores cercanos a 0 indican baja desigualdad; y valores cercanos a 1 muestran alta desigualdad.

² La línea de pobreza generalmente se define en función del nivel de ingreso requerido para que una familia pueda adquirir un conjunto de satisfactores mínimos para sobrevivir.

encontrados. Por ejemplo, Székely (2001) encuentra que para una muestra de 17 países de América Latina en la década de 1990's que realizaron diferentes Reformas Sociales o Fiscales, en nueve de ellos (entre los que se encuentran Argentina, Brasil y Chile) la desigualdad aumentó, pero disminuyó la pobreza; en tanto, en seis de ellos (entre los que destacan México, Paraguay y Perú) aumentaron tanto la desigualdad como la pobreza y sólo en Colombia y República Dominicana se pudo cumplir con los objetivos de reducir la pobreza y la desigualdad.

Bajo este marco, una pregunta central del debate sobre la pertinencia de una Reforma Social y sus efectos es el referente a ¿cuál es el efecto de la Política Social en las condiciones socioeconómicas de la población en México? Como respuesta hipotética se considera que la Política Social derivada de un proceso de Reforma Social, es un instrumento complementario que posee el Estado y que su eficacia depende más del cambio tanto de las estructuras institucionales, nacionales e internacionales, como de los esquemas mentales (comportamiento) de los individuos, sociedades y de gestión pública que del proceso per se.

En esta perspectiva, en la primera sección se desarrolla una re-conceptualización de los programas de combate a la pobreza utilizando un esquema analítico intertemporal. Este esquema evita exagerar la magnitud de los efectos de corto plazo de los programas, como comúnmente se hace. En cambio, se presenta un análisis de movilidad intergeneracional de la población beneficiada de programas sociales, donde pueden incluirse condicionantes culturales, políticos, organizacionales, entre otros, además de los económicos, que pueden ser un complemento en dicho esquema para alcanzar los objetivos de largo plazo respecto a la afectación de los niveles de vida de la población, en especial de los pobres. Mientras en la segunda sección, se da un repaso en los últimos veinte años sobre la evolución de los principales problemas sociales: la pobreza y la desigualdad, así como las diferentes acciones implementadas para combatirlos a través de la Política y Programas Sociales y sus resultados, mostrados por los diferentes indicadores utilizados en su medición. Asimismo, en la tercera y cuarta sección, se realiza una evaluación de la Reforma Social implementada tanto en los últimos 30 años como por el Gobierno de Enrique Peña Nieto a principios de 2013, así como del principal programa de combate a la pobreza en México en los últimos

veinte años: Solidaridad-Progres-Oportunidades-Prospera. Por último, se presentan las consideraciones finales en torno a la formulación e instrumentación de propuestas de políticas públicas con rostro humano, que sean eficaces en la disminución de la pobreza y concebidas como un proceso de construcción de políticas públicas e instituciones capaces de formular e instrumentar políticas y programas sociales más justos y eficaces en la disminución de la pobreza, basados en mecanismos alternos a los establecidos, tales como subsidios condicionados a respuestas de la población beneficiada que permitan la reducción de costos en el gasto público, en lugar de los subsidios generalizados implementados hasta hoy.

Marco Conceptual sobre Pobreza y Desigualdad Intergeneracional.

Dentro de los nuevos esquemas analíticos sobre la pobreza, el concepto de *exclusión social* ha tomado relevancia por sobre el concepto tradicional de *marginalidad*. La diferencia proviene del replanteamiento mismo sobre la concepción del *Estado de Bienestar*. Si consideramos que la esencia de este último consiste en garantizar a los gobernados, *sin exclusiones*, estándares mínimos en materia de salud, educación, vivienda y demás derechos políticos-sociales, entonces la política social tiene que formularse en términos de universalidad y unidad para proteger a los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables por carecer de recursos económicos. En este sentido, de acuerdo con Katzman (1999), el concepto de marginalidad tiene que ver con la *situación* de exclusión de un grupo social, mientras que el referente a la exclusión social enfoca su atención a los *procesos* mediante los cuales las personas son excluidas de los estándares sociales establecidos.

Otra diferencia esencial entre ambos conceptos está en la explicación de la pobreza y la desigualdad. Para la marginalidad, estos fenómenos sociales son resultado básico del proceso de desarrollo (Germani, 1973) caracterizado por la incorporación forzada de la economía a los procesos de modernización económica lo cual generó desigualdades sectoriales, políticas y sociales como resultado de las relaciones de poder entre los diferentes grupos sociales internos o de la relación de dependencia entre las economías en desarrollo y las desarrolladas. En cambio, la exclusión social, enfoca su atención al

quehacer institucional destacando la manera en como estan organizados los sistemas de protección social en general³.

Por consecuencia, el cambio conceptual tiene que ver con los arreglos institucionales necesarios para la consecución de los objetivos del Estado de Bienestar: un sistema extensivo de bienestar social que permita a la población en situación de pobreza y desigualdad el acceso adecuado a los oportunidades de la sociedad, para así generar un potencial de cambio en este sector de la población que permita la acumulación de capital social⁴ a partir del fortalecimiento de sus capacidades (Sen, 1985), y conforme lo propuesto por Moser (1997).

Esta concepción de acumulación de activos sociales permite el diseño de una política social que facilite los medios para salir permanentemente de una situación de pobreza en cuanto identifica el rango de recursos necesarios para vencer a la pobreza, pero también considera importante la manera en que las instituciones encargadas de la política social operan dichos recursos, lo cual representa una amenaza latente contra la igualdad en cuanto se tiende a favorecer a un grupo por encima de los otros. Por tanto, es claro que las políticas y gestión públicas en el ambito social, conforme sus objetivos y condicionantes, pueden generar una combinación de resultados entre la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, debe mencionarse que no hay evidencia que se pueda generar una disminución de la desigualdad y un aumento de la pobreza. En cambio, lo que prevalece es una correlación entre inequidad en el ingreso y pobreza⁵.

Esto implica que si un gobierno tiene como estrategia fundamental de gestión pública la consecución de un crecimiento económico para, de esta manera, incrementar los niveles de ingreso de la población, el resultado más probable es que aumente la desigualdad, con una

³ En este sentido, Roberts (2003: 124) señala que la diferencia en la práctica entre la marginalidad y la exclusión social radica en que mientras la primera está referida a la "...falta de contacto con los sistemas de bienestar social y la regulación gubernamental...", la segunda "...se enfoca en las formas en que el contacto con las instituciones públicas procede para excluir a los pobres."

⁴ De acuerdo con Portes (1998) la construcción de capital social significa la promoción de actividades de asociación en un clima generalizado de confianza que reduce los costos operativos y facilita el bien común. Esto implica que el capital social puede definirse como la propiedad de activos sociales que posee una comunidad y cuyo uso depende de las metas en común y de las bases relacionales y culturales que permiten la confianza entre los miembros de la comunidad.

⁵ En este sentido Duclos (2009) señala que existen efectos negativos de la desigualdad sobre las condiciones de bienestar de la población pues la presencia de la primera implica una reducción lenta o nula de la pobreza.

disminución gradual de la pobreza, como lo muestra el estudio de Foster y Székely (2001) quienes encontraron que el efecto del crecimiento económico sobre los niveles de ingresos de los estratos pobres es menor que sobre los de los ricos. Por consecuencia, sólo en el largo plazo (30 a 50 años), con un crecimiento económico sostenido, la pobreza podría eliminarse.

Aunque en un primer momento puede aceptarse una estrategia de gestión pública orientada al crecimiento económico, para incrementar los niveles de ingreso de toda la población, aun cuando estos incrementos sean inequitativos, y resulte en una disminución de la pobreza, ello no resulta contradictorio⁶. Por tanto, mantener una estrategia de política pública que contemple al crecimiento económico como el único objetivo, no es eficaz para la resolución de los problemas de desigualdad y pobreza. Es indispensable acompañar al proceso de crecimiento con una estrategia de políticas públicas transversales y complementarias, que alienten el desarrollo a través de objetivos de mayor equidad y reducción de pobreza de manera más rápida de lo que generaría el crecimiento económico por sí sólo. En consecuencia, la estrategia de gestión pública debe contemplar una intervención que, por un lado, no inhiba el crecimiento económico y, por otro lado, no genere resultados contradictorios en términos de desigualdad y pobreza. De esta manera, se superaría el trade-off entre la eficiencia y la equidad.

No obstante lo anterior, un punto de confrontación relevante en el ámbito de los especialistas en pobreza, se da en la manera de cómo medirla y menos en lo referente al diseño e implantación de políticas públicas que contribuyan a la solución efectiva del problema. Por ejemplo, Ravallion (1997) ejemplifica muy bien el debate entre si la pobreza se debe medir por indicadores de desarrollo humano como lo propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en base a la conceptualización de capacidades propuesta por Sen (1985), quien considera a la pobreza como una falta de desarrollo humano; o, en el otro extremo, por niveles de ingreso, estableciendo los denominados “umbrales de pobreza”, como lo propone el Banco Mundial a través del concepto de

⁶ Por ejemplo, de acuerdo con Levy (2002), implementar un proceso de crecimiento económico necesariamente aumenta los niveles de ingreso de todos los estratos de la población (ingreso per capita). Sin embargo, también es cierto que este incremento es más que proporcional para los estratos más ricos, lo cual si bien reduce la pobreza (pues el nivel absoluto de ingresos de todas las familias, incluidas las pobres, se incrementa), ese mismo crecimiento aumenta la desigualdad.

pobreza absoluta o línea de pobreza. En ambos casos, sus mediciones resultantes sirven de base para evaluar la eficacia de los programas de combate a la pobreza que se hayan implementado. Pero, sea cual sea la medición el problema de la pobreza persiste, siendo este debate una banalización del problema.

Así, si el problema de la pobreza es persistente y sistemático, entonces el problema no debe centrarse en su medición sino más en la forma de afrontarlo. Esto nos lleva entonces a analizar la forma de diseñar e implementar una Reforma Social que contemple Políticas y Programas Sociales que sean exitosas en el tiempo. Para hacerlo, primero debemos estar claros en como la definimos. Si consideramos que el concepto de pobreza es un concepto fundamentalmente económico, esto puede llevarnos a la conclusión de que si una buena parte de la población sufre de carencia económica, entonces su solución posible estaría sólo en encontrar la forma de mejorar los ingresos de la población y así erradicar la pobreza, aunque no necesariamente ello implicaría un mejoramiento en su distribución. Esta fundamentación económica, es la base del Estado de Bienestar como pilar para la implementación de políticas públicas que permitan disminuir la pobreza.

Sin embargo, si consideramos también las condicionantes históricas, políticas y culturales, podemos encontrar que la pobreza no radica sólo en una falta de ingresos, sino también en una negación de Derechos Humanos que genera una cultura de la pobreza, caracterizada por una erosión y anulación de derechos económicos y sociales –salud, vivienda, alimentación y agua, educación y trabajo-, que también afectan a los derechos civiles y políticos tales como tener juicios justos, participación política y seguridad personal, entre otros.

En este sentido, el reconocimiento conceptual de la pobreza es vital para combatirla. Este reconocimiento debe considerar el disloque estructural causado por los cambios estructurales generados por los procesos de globalización, mostrados en ambientes sociales duales, donde coexiste una población rica con una población pobre, fomentado, o en el mejor de los casos tolerado, por el Estado por medio de una exclusión social generada por la racionalidad individual empresarial y gubernamental.

Por lo que respecta a esto último, es necesario reconceptualizar su comportamiento en tanto de sus decisiones emanan los programas públicos que pretenden erradicar la pobreza. Así, si retomamos tanto a Buchanan y Tullock (1962) como a Olson (1965), éstos mostraron que los gobiernos no actúan de modo dictatorial como presupone la teoría del Estado de Bienestar, donde éstos maximizan una función de bienestar social, sino que responde a presiones políticas de grupos de presión organizados⁷ dentro de las democracias, como por ejemplo los sindicatos, quienes tienen incentivos para presionar y “cabildear” a favor de gastos cuasi privados cuyo costo impositivo se distribuye entre toda la población. La clave radica en la fuerza de las organizaciones y en el número y peso de las otras organizaciones. Si tienen muchos integrantes e influencia sobre el voto de sus asociados, los dirigentes de los grupos de interés pueden intercambiar a los políticos votos por programas de gasto o medidas de política económica que les favorezcan. O bien, si el poder económico del grupo es grande, se intercambia dinero por favores. Pero, los grupos de interés pueden utilizar simultáneamente varios instrumentos de actuación para tratar de dirigir las decisiones públicas hacia sus intereses.

Sin embargo, el efecto económico de la actuación de los grupos de interés depende de la naturaleza de sus objetivos. Dentro del sistema de mercado, en las reglas de juego democrático los intereses privados, de tipo económico, prevalecen sobre los altruistas, por tanto la actuación de esos grupos no será siempre beneficiosa para la sociedad. Esto es, dado que las organizaciones tratan de modificar la actuación del sector público hacia sus intereses particulares y pueden, de esta manera, influir en el aumento y distribución del gasto público. El carácter permanente o transitorio del gasto, dependerá de la duración de la fuerza de las organizaciones.

Bajo estas premisas, Olson (1965) analizó de forma sistemática la naturaleza y efectos de la actuación de los grupos de interés estableciendo la tesis de que la centralización del poder y la formación de coaliciones de intereses, se convierten en fuertes presiones para que el gobierno incremente el gasto público, independientemente de que las decisiones de gasto sean ineficientes e inequitativas. Su punto de partida lo constituye el hecho de considerar a

⁷ Los grupos de interés o presión son asociaciones de individuos con intereses comunes que tratan que las decisiones públicas favorezcan esos intereses. Aquí se incluyen tanto organizaciones obreras como patronales, ambientalistas, de defensa de derechos humanos o de otra índole altruista.

la actividad de éstos grupos como un bien público en relación al conjunto de individuos que comparten el mismo interés. Aunque si el grupo consigue promover este interés se beneficiaran todos aun cuando no estén integrados a dicho grupo. Un ejemplo de ello son las mejoras salariales o las condiciones laborales que se obtienen para todos independientemente de su afiliación al sindicato que haya promovido el interés. Esto es la fuente para que los individuos procuren ser, según Olson, usuarios gratuitos pues se evitan los costos de oportunidad de participación en los grupos. De igual forma, la tendencia a ser un usuario gratuito será mayor en los grupos que defienden ingresos bajos que en los que actúan a favor de ingresos elevados, porque los ingresos elevados soportaran mejor el costo de participación. Como resultado, estos últimos estén mejor organizados y son más efectivos.

Esta situación implica que si el gobierno se pliega a las presiones del presente inmediato, es poco factible que las resista en el futuro. Esta es la esencia a través del cual un programa social que se concibió como transitorio, se torne inconsistente en el tiempo porque el gobierno tiene que continuar con el programa, aun cuando no tenga los resultados previstos originalmente. En consecuencia, un programa efectivo contra la pobreza debe ser consistente en el tiempo. Esto significa una actuación doble: por un lado, el gobierno debe verosímilmente comprometerse a eliminar la pobreza con un programa social perfectamente definido en términos de objetivos y plazos; por otro lado, la población que resulte beneficiada de la implementación de un programa social de combate a la pobreza debe estar en obligación de generar recursos por si sola a mediano plazo.

Supóngase una situación donde la población beneficiada de un programa social de combate a la pobreza vive tres periodos: t_1 , t_2 y t_3 y cuyo objetivo del programa es generar un proceso de movilidad intergeneracional⁸. En el periodo inicial, ocurre un juego político donde se establece una negociación entre el gobierno y la población objetivo en situación de pobreza. De esta negociación resulta un programa social, que se supone terminara dos

⁸El término proviene de la definición que hace el Banco Mundial (2013) y tiene que ver con la posibilidad de un individuo de aprovechar las oportunidades en el curso de su propia vida y el efecto de las políticas públicas para una movilidad ascendente, es decir, para salir de una situación de pobreza hacia un estrato de mayor ingreso.

periodos más adelante cuando se cumplan los objetivos del programa, que es erradicar permanentemente la situación de pobreza a la población beneficiada en un periodo, y el juego político pueda tener lugar nuevamente entre el gobierno y un nuevo segmento de la población que se encuentre en situación de pobreza.

Para el éxito del programa social de combate a la pobreza, se supone una operación del mismo que funciona, en el primer periodo, con la implementación de subsidios generalizados, mismos que terminan en el segundo periodo. En este segundo periodo, se implementan subsidios condicionados a respuestas bien definidas y factibles de los beneficiarios, de manera tal que pueda darse por concluido en el tercer periodo. Como los subsidios continúan, en el segundo periodo no hay razón para generar un juego político. Sin embargo, en el tercer periodo el programa debe finalizar y evaluarse su efectividad en términos de erradicación permanente de situación de pobreza de la población beneficiada.

Asimismo, en este tercer periodo se debe dar lugar a un nuevo juego político donde pueda plantearse otro programa de combate a la pobreza que responda a las necesidades y condicionantes de la nueva población objetivo, que no tiene que ser la misma del anterior programa. No obstante, una condicionante para que el juego político se repita es la existencia de estabilidad política y la credibilidad del gobierno en cuanto al cumplimiento de los objetivos y duración del programa anterior.

Por consecuencia, en el ámbito de la estrategia de gestión pública para erradicar la pobreza y hacer más equitativa a una población, la diferencia conceptual obliga a que se requiere del diseño e implantación de políticas públicas que cuenten con instrumentos complementarios para ambos fines. De lo contrario, pueden generarse políticas públicas fallidas en este sentido. De manera fundamental, dados los incentivos de los diferentes actores, éstos introducen sus propias percepciones en la actuación institucional por lo que se puede generar una compleja cadena de decisiones que alteran el significado y contenido de la política social.

Pobreza y Desigualdad en México: 1990-2012.

Un hecho incontrovertible en la realidad económico-social de México es que, al menos en los últimos treinta años, la eficacia de las estrategias de políticas públicas en materia de

desarrollo económico y social ha dejado mucho que desear en cuanto a la consecución de sus objetivos. Uno primordial ha sido, sino la erradicación, si la disminución de los niveles de marginación y exclusión de la población. De esta manera, con la consecución del objetivo, se esta en posibilidades de limitar la creciente desigualdad social y eliminar posibles obstáculos para la gobernabilidad democrática implementada a finales del siglo pasado, y recientemente en el presente año, con la creación institucional de organismos autónomos (Instituto Federal Electoral y su reciente conversión a Instituto Nacional Electoral) y reglas democráticas (Reformas Políticas de 1997 y 2014).

Por consecuencia, si aceptamos que el status quo de marginación y exclusión para estratos de la población mexicana se manifiesta en las condiciones de pobreza y desigualdad en que se encuentra, entonces la erradicación de éstas continua siendo un objetivo que aun no se logra alcanzar. Esto es de especial importancia sobre todo para economías que se caracterizan por tener brechas persistentes en esta materia, como es el caso de la economía mexicana en los últimos 25 años conforme se muestra en la gráfica siguiente:



Fuente: **World Development Indicators**. <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

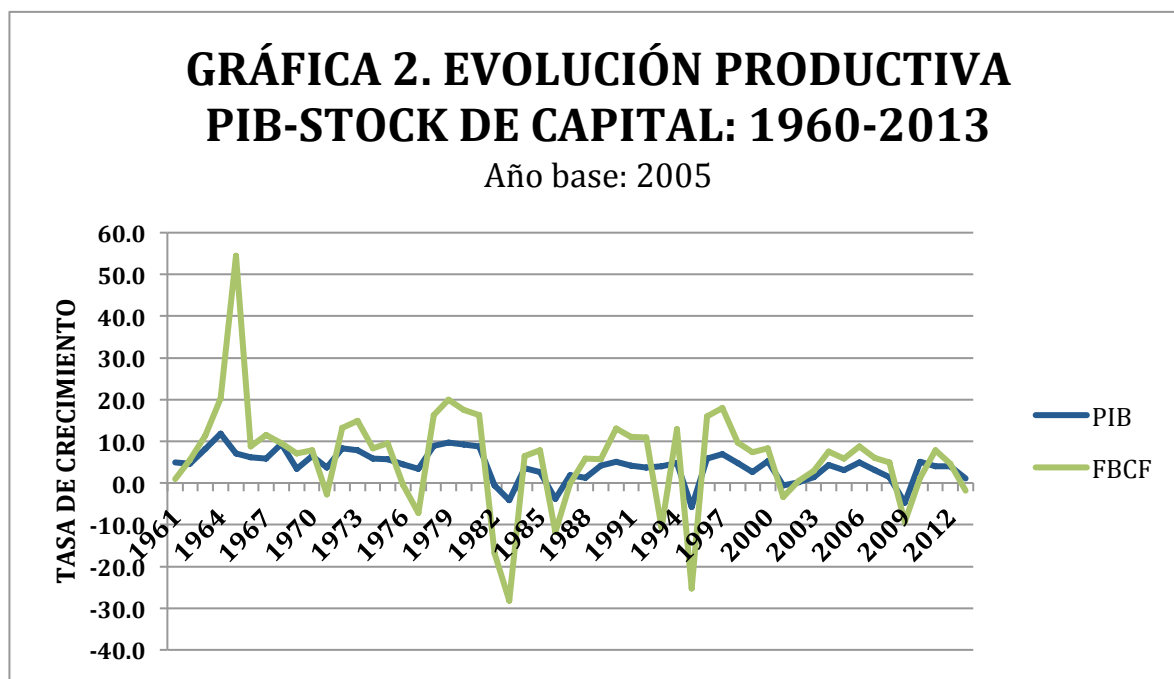
Los datos presentados en el gráfico 1 no distan con las mediciones de pobreza presentadas en el Informe del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), donde para 2012, estimó en 53.3 millones de personas que consideraban en situación de pobreza, lo cual refleja niveles constantes en los últimos veinte años, como se observa en el gráfico.

Adicionalmente, de acuerdo con el mismo gráfico, la inequidad en la distribución del ingreso también ha sido persistente a lo largo de los últimos veinte años como se muestra con la evolución del coeficiente de Gini. Aunque si bien podemos estar de acuerdo en que la pobreza no refleja directamente la desigualdad, no obstante no puede negarse que existe una relación estrecha entre las dos, como lo muestra la evidencia empírica.

No obstante, es importante destacar que la situación de la distribución del ingreso y la pobreza en México constituyen un problema estructural de desigualdad económica prevaleciente a lo largo de toda la historia económica del país. En consecuencia, su análisis debe ser inherente a las características estructurales y productivas de la economía, donde la permanencia de esquemas institucionales y prácticas económicas y sociales dificultan la distribución equitativa entre los integrantes de la sociedad mexicana con respecto al acceso a servicios de alimentación, vivienda, educación, salud, laborales, financieros, entre otros. Además, si consideramos los constantes ciclos recesivos de la economía, ocurridos en los últimos 30 años, que han impedido mantener un ritmo de crecimiento sostenido (Cfr. gráfica 2), y la incorporación acelerada a una economía global, se puede deducir que estos dos elementos han contribuido a ampliar la brecha existente entre los individuos en materia de ingreso⁹. Así, la CEPAL en sus diversos informes, encuentra que el estancamiento en materia de distribución del ingreso en América Latina y el

⁹ Esto puede ser resultado del esquema de competencia implementado por el Estado que con el afán de desarrollar el mercado, contribuyó al establecimiento estructural de la concentración del ingreso. En este sentido, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), en sus informes anuales sobre el *Panorama Social de América Latina*, ha venido señalando como factores explicativos del comportamiento de la distribución del ingreso la trayectoria del empleo y los ingresos laborales. Esto implica que individuos con mejores condiciones de alimentación, salud, educación (y todos los aspectos culturales, psicológicos y sociales que se derivan de la presencia o ausencia de lo anterior), tienen una probabilidad mayor respecto al resto de acceder a un empleo mejor remunerado.

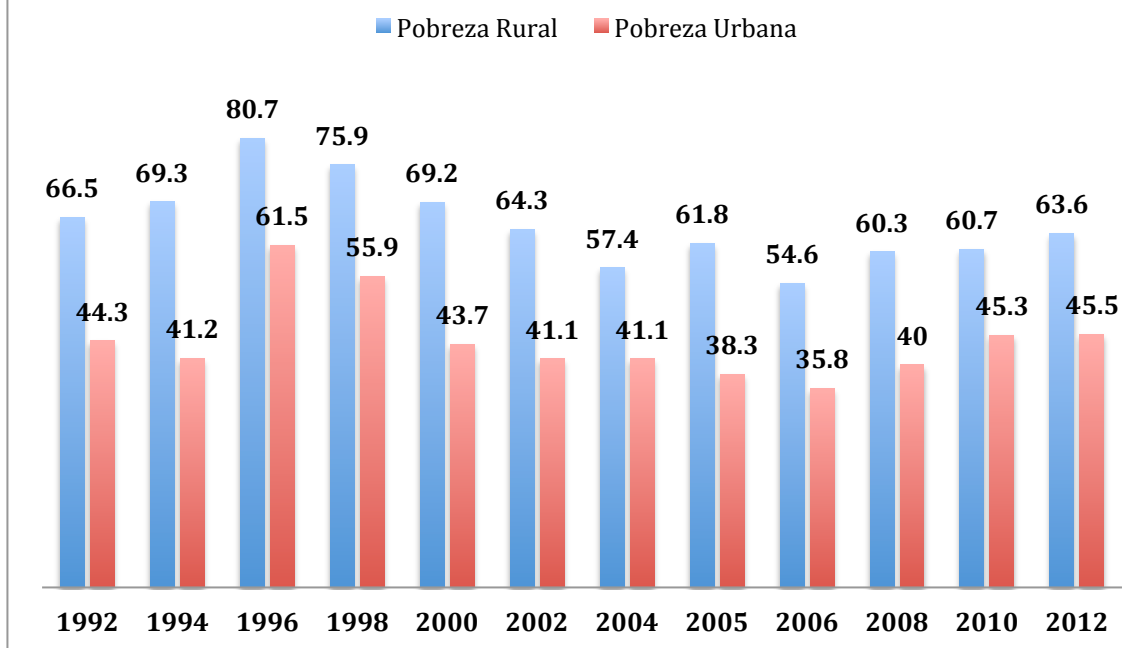
Caribe, en los últimos 20 años ha hecho que los grados de concentración de la riqueza sean los más elevados del mundo.



Fuente: IMF, *International Financial Statistics*.

Por su parte, el lento y oscilante crecimiento económico mostrado por la economía mexicana en los últimos treinta años, ha provocado un cambio en el dualismo estructural social, el cual pasó de la marginación mayoritaria de las zonas rurales a una marginación general, independientemente de si se trata de zona rural o urbana. Esta nueva marginación ha segmentado a la población en solo dos componentes: pobres y no pobres, sin que haya cambios significativos en la estructura de la pobreza, como se muestra en el gráfico 3, donde la estructura de la pobreza, permite suponer la existencia de una situación de pobreza persistente o crónica, producto del efecto irreversible de las desaceleraciones del ingreso sobre el capital humano de los pobres (Lustig, 2002), lo cual ha obstaculizado la capacidad de los pobres para salir de la pobreza.

Gráfica 3. Estructura de la Pobreza Porcentaje de la Población



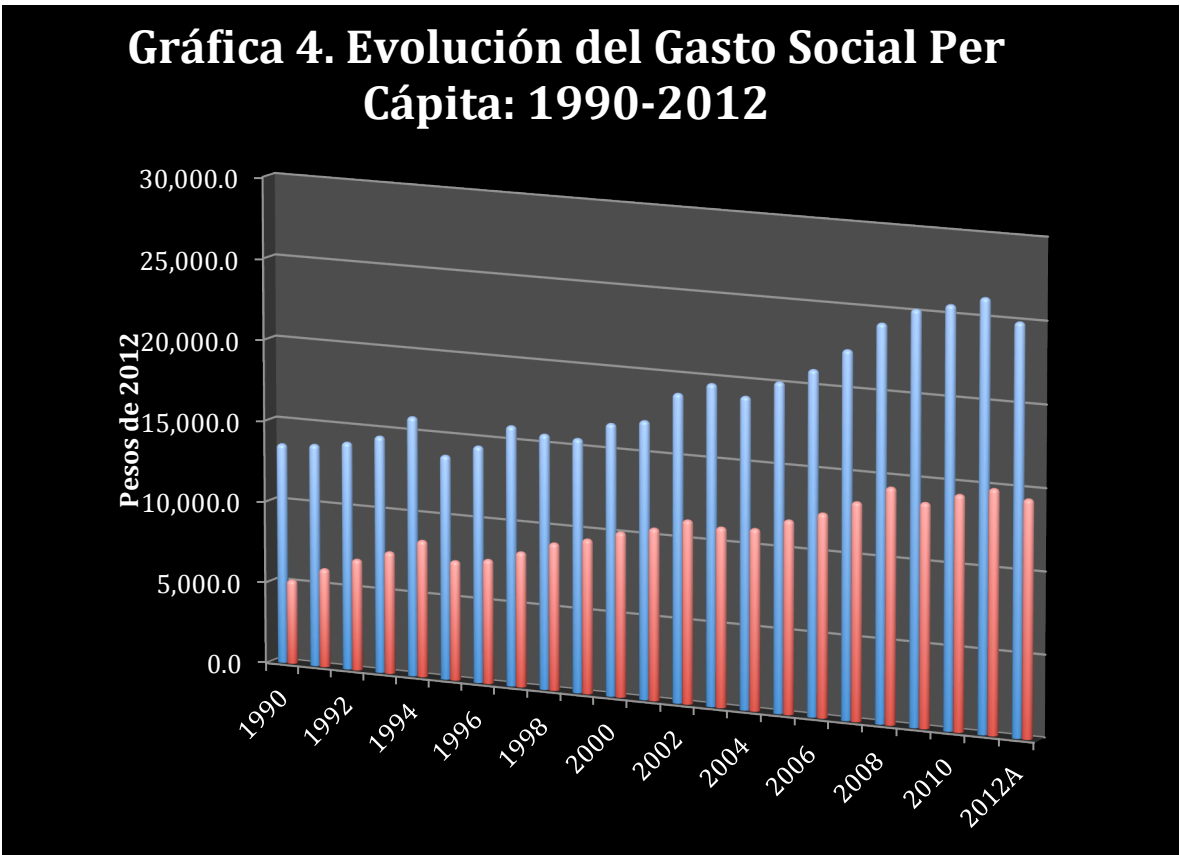
Fuente: Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

La Reforma Social 1990-2014: ¿Pobreza Transitoria o Persistente?

Durante la década de 1990 se introdujeron extensas reformas en el sector social de México. Especialmente, en los años de 1997 y 1998 se reformaron de forma significativa los servicios de salud, la política educativa y el sistema de protección social. La eficiencia, la rendición de cuentas y la calidad eran las metas de las reformas. Respecto al sector salud y educativo, la descentralización de los servicios fue el denominador común para lograr la eficiencia en tanto que para el sistema de pensiones este objetivo se pensó conseguirlo reemplazando el sistema universal-obligatorio a un sistema individual obligatorio-voluntario. En términos de calidad, Si aceptamos la definición de que la pobreza refleja una falta de recursos, una conclusión inmediata sería que podríamos reducirla con el solo

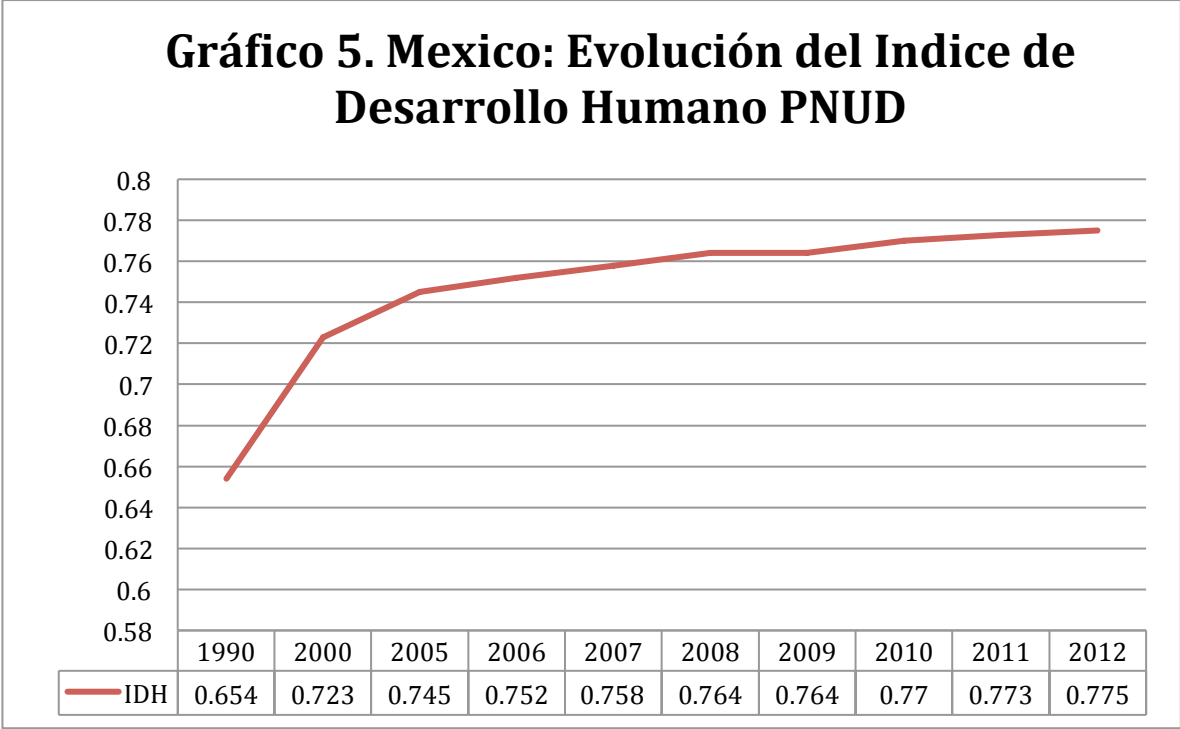
hecho de incrementar los recursos disponibles de los sectores más pobres. Esta ha sido la lógica de los programas sociales implementados a partir de la Reforma Social Salinista de la década de 1990, donde se sentaron las bases para cambiar el sistema universal de asistencia al sistema individual.

Sin embargo, la esencia de los programas no cambio: otorgar subsidios y/o transferencias de gasto público de manera tal que refleje una mayor cantidad de recursos disponibles de las familias pobres. Ello ha implicado necesidades de gasto social cada vez mayores. En este sentido, en los últimos años, se ha venido destacando, como un logro de gestión pública, una recomposición del gasto público a favor de las funciones de seguridad social, como una medida que favorece el desarrollo económico y el combate a la pobreza y a la desigualdad, como se desprende del gráfico 4.



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Ahora bien, aun cuando la evidencia empírica permite mostrar el hecho de un incremento sostenido del gasto social per cápita, también es menester notar que continua prevaleciendo una descoordinación de la política económica que contradicen los posibles logros. Aunque también es cierto que lo anteriormente señalado es discutible, sobre todo si cambiamos la manera de medir la pobreza. Por ejemplo, si medimos la pobreza en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) desarrollado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encontramos que los programas de combate a la pobreza han sido eficaces en su objetivo, al tener un incremento sostenido del IDH en los últimos 20 años, como se muestra en la gráfica 5.



Fuente: PNUD, Informe sobre Indicadores de Desarrollo Humano, Varios años.

Sin embargo, a pesar de los avances mostrados un hecho irrefutable sigue permaneciendo: la pobreza persiste. Por consecuencia, el problema de la pobreza debe analizarse en dos planos: en términos técnicos y en términos de la economía política de la pobreza. En su parte técnica encontramos que metodológicamente el IDH es un promedio aritmético de los logros de un país en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: longevidad (esperanza de vida al nacer), nivel de educación (tasa de alfabetización combinada con la tasa de

matrícula en los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria) y nivel de vida (PIB per cápita en dólares de EEUU con paridad de poder adquisitivo); el cual varía de cero a uno, siendo uno el objetivo de desarrollo humano.

Dada esta conceptualización del índice, lo que indica es que un pobre puede vivir más tiempo, puede contar con instrucción y se le pueden asignar recursos vía transferencias de programas sociales, pero seguirá siendo pobre, lo cual refleja la paradoja de tener una situación de pobreza persistente con un alto índice de desarrollo humano.

Mientras tanto, en términos de la economía política de la pobreza puede decirse que los programas sociales dejan de ser eficaces cuando se mantienen por inercias burocráticas (presupuestos inerciales) o por intereses políticos particulares, lo cual los pueden hacer llegar a ser contraproducentes con sus propios objetivos. Sin embargo, esto no significa que no se deban generar programas sociales, al contrario, pues el problema no es la intervención pública per se, sino que ésta no siempre se dé con los instrumentos adecuados. En este sentido, para la consecución del objetivo de abatir la pobreza, el Estado debe regular mejor y gastar más en programas eficaces en sus objetivos y sostenibles fiscalmente. De lo contrario, el gasto social erogado no beneficia de manera directa a las familias pobres, sino más bien pueden generar protección y transferencias de ingresos a grupos que no son necesariamente pobres, por medio de la legislación fiscal y de seguridad social. Asimismo, es indispensable reconocer que los pobres, son también pobres en poder político, por lo cual también resulta indispensable construir una infraestructura política que blinde al gasto social en particular, y al presupuesto público en general, de los grupos de presión a fin de evitar su captura.

Por otra parte, para tener una idea de la magnitud de la desigualdad en la distribución del ingreso en México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) para el año 2000, el 10% de la población de menores ingresos concentró entre 0.70-2.60% del ingreso, mientras que el 10% con mayores ingresos concentró entre 44-53%. Tomando en cuenta sólo el ordenamiento por ingreso total en deciles de familias, una persona promedio ubicada en el décimo decil de ingreso percibía un ingreso 70 veces mayor al que recibía en promedio una persona ubicada en el primer decil de ingreso. Si se considera el tamaño de las familias y el bienestar de los individuos mediante el ingreso per

cápita, se encuentra que una persona del 10% con mayores ingresos de la población tiene un ingreso per cápita que equivale a 47 veces el ingreso per cápita de una persona del 10% de la población de menores ingresos.

Considerando las ENIGH de los años 2002, 2004, 2006 y 2008, la situación descrita presentó una mejoría en los primeros deciles, si se le agrega al ingreso permanente de los hogares todas aquellas transferencias producto de los programas sociales como son el Subsidio Eléctrico, Educativo, Procampo, Oportunidades, Adultos Mayores, etc., aunque es importante señalar que la distribución de éstos programas sociales han pasado de ser ligeramente progresivos hasta 2006 a ser regresivos en 2008 para los deciles IV-IX, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO-GASTO DE LOS HOGARES: MÉXICO, 2000-2008.

Decil	Porcentaje del Ingreso y Gasto Per Cápita de los Hogares												
	2000		2002			2004			2006			2008	
	PERMANENTE	GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO	
			PERMANENTE	CON TRANSFERENCIAS		PERMANENTE	CON TRANSFERENCIAS		PERMANENTE	CON TRANSFERENCIAS		PERMANENTE	CON TRANSFERENCIAS
I	1.6	1.0	1.4	1.8	0.9	1.5	1.5	3.2	1.7	2.0	3.0	1.8	2.7
II	3.0	2.7	3.2	3.5	2.4	3.5	3.5	4.7	3.5	3.7	4.6	2.9	3.6
III	4.1	3.9	4.3	4.6	3.6	4.3	4.3	5.5	4.6	4.7	5.5	3.4	4.0
IV	5.0	5.0	5.4	5.6	4.9	5.6	5.6	6.3	5.7	5.7	6.4	4.3	4.7
V	6.1	6.5	6.6	6.8	6.1	6.6	6.6	7.0	6.7	6.7	7.4	5.4	5.7
VI	7.6	8.3	7.8	7.8	7.6	8.1	8.1	8.3	8.0	7.9	8.3	6.0	6.3
VII	9.1	8.9	9.6	9.6	9.1	9.8	9.8	9.3	9.7	9.5	9.7	7.7	7.8
VIII	11.6	11.7	11.8	11.7	11.5	11.6	11.6	11.5	11.8	11.6	11.5	9.6	9.6
IX	15.7	16.2	16.8	16.6	18.3	15.7	15.7	15.5	15.7	15.7	15.2	12.8	12.5
X	36.2	35.7	33.1	32.1	35.6	33.4	33.4	28.6	32.7	32.5	28.4	46.0	43.1
TOTAL	100.0	99.9	100.0	100.1	100.0	100.1	100.1	99.9	100.1	100.0	100.0	99.9	100.1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, **Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares**, 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008; SHCP, **Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso**. Resultados para los años 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008.

Asimismo, para conocer los efectos de los instrumentos de la política fiscal (impuestos y gastos) sobre la distribución del ingreso, es necesario analizar la incidencia de éstos sobre la distribución por deciles de ingresos de la población. La medida utilizada para ello es el

Coefficiente de Gini y de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 2, este coeficiente pasó del punto más bajo en el año 2006 a 0.45 en 2012, con lo que se confirma que los programas sociales no han tenido una incidencia redistributiva fuerte.

Asimismo, la distribución del gasto de los hogares muestra que, excepto en el último decil, la incidencia del ahorro per cápita es muy baja o nula, por lo cual esta situación incide completamente sobre la disponibilidad de fondos que tiene la economía mexicana y las necesidades de gasto que tiene la población, lo que contribuye a mantener una insuficiencia de ahorro que solo puede ser cubierta con la provisión pública productiva.

CUADRO 2. INGRESO CORRIENTE TOTAL PROMEDIO TRIMESTRAL POR HOGAR

DECILES DE HOGARES ¹	AÑO DE LEVANTAMIENTO							
	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010*	2012
INGRESO CORRIENTE	30 647	29 986	30 992	31 848	34 127	36 928	37 648	38 000
I	4 666	4 951	5 124	5 227	6 085	5 612	6 104	6 269
II	8 126	8 763	9 121	9 337	10 536	10 213	11 144	11 013
III	11 087	11 726	12 312	12 493	13 870	13 972	15 081	14 972
IV	14 142	14 796	15 420	15 645	17 296	17 601	19 087	18 929
V	17 546	18 379	18 699	19 021	21 110	21 735	23 581	23 241
VI	21 813	22 309	22 820	23 440	25 440	26 990	28 813	28 324
VII	27 194	27 707	28 303	29 097	31 495	33 810	35 439	35 134
VIII	34 510	35 487	36 045	37 119	39 628	43 120	45 283	44 807
IX	49 027	49 118	49 902	50 873	54 048	60 240	61 747	61 774
X	118 356	106 620	112 173	116 226	121 761	135 988	130 198	135 534
COEFICIENTE DE GINI²	0.480	0.453	0.455	0.458	0.446	0.467	0.445	0.453

¹ Los hogares están ordenados en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente trimestral.

² El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio cuando el valor del Gini se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.

*NOTA: A partir de 2010, las cifras son expandidas conforme a las proyecciones de población del CONAPO actualizadas en abril de 2013.

FUENTE: **INEGI**. Nueva construcción de variables de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Año correspondiente.

Una explicación posible sobre la ineficacia de los programas sociales en el combate a la desigualdad se encuentra tanto en la exclusión institucional como por el disloque estructural de la economía provocado por el lento y oscilante crecimiento económico de la economía mexicana de los últimos treinta años, tal y como se mostró en el gráfico 2.

La exclusión institucional se genera a partir del hecho de que los programas sociales han sido capturados por grupos de interés, dada la definición laxa de los objetivos de los programas de combate a la pobreza, por lo que la incidencia en la distribución del ingreso es regresiva en términos generales, pues quienes mayores aportes realizan a su financiamiento (deciles IV a VIII), en términos de la proporción de su ingreso percibido, reciben menos beneficios. Lo anterior a pesar de que, conforme los Informes de la Cuenta Pública Federal emitidos por la SHCP y mostrados en el gráfico 4, la evolución del gasto social per cápita casi se triplicó entre 1990 y 2011. En este sentido, los rubros de mayor crecimiento fueron los del subsidio eléctrico en tarifas residenciales, el gasto en pensiones y transferencias directas (Oportunidades)¹⁰.

Otro elemento que limitan los efectos de los programas de combate a la pobreza se encuentra en la forma de ejercer el presupuesto público. Dada la estructura fiscal de México, la mayor parte de los recursos fiscales son recolectados y repartidos desde la Federación. Esto implica para los gobiernos locales que gran parte de sus ingresos están reservados a un uso diseñado desde la Federación, lo cual limita al ámbito de acción de éstos para llevar a cabo acciones concretas que permitan un combate eficaz contra la pobreza e incidir sobre la distribución del ingreso.

Esto es particularmente relevante en tanto que las condiciones en las cuales se desarrollan los pobres en cada región tiene particularidades y condicionantes que hace que los resultados de las acciones sean diferentes, aun cuando se trate de una misma problemática.

Por tanto, a pesar del consenso acerca de considerar al gasto público como la principal herramienta redistributiva con que se cuenta, ello dependerá del nivel, tipo y eficiencia del gasto que se ejerza. Así, si se tiene un gasto social progresivo y focalizado basado en un esquema amplio de transferencias y protección social, ello hará más efectivo la acción redistribuidora del ingreso del gasto público. Por lo que, de manera elemental, se deduce que para su erradicación se requiere de formulación e implementación de estrategias de políticas públicas transversales.

¹⁰ No obstante, merece destacarse que estudios como el de Manzanares (2013) encuentra una mejora en la distribución del ingreso en los deciles de menor ingreso con una consecuente reducción de pobreza debido en mayor medida a la eficacia de las transferencias privadas (remesas) y con un impacto limitado en las transferencias públicas derivadas del Programa Social Oportunidades en el periodo 2006-2010.

Aunque no debemos omitir que los intentos para llevar a cabo este tipo de políticas públicas lleva a grandes reticencias por parte de los funcionarios públicos encargados de implementarlas. Para vencerlas, se necesitan órganos evaluadores externos y objetivos, no dependientes de los presupuestos públicos, con organismos como el CONEVAL, así como efectos vinculantes por la no obtención de los resultados planteados presupuestalmente.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que los programas de combate a la pobreza constituyen un problema intertemporalmente inconsistente, generando que la población objetivo siga siendo crónicamente pobre a lo largo del periodo de vigencia de los mismos, con un mantenimiento de la desigualdad intergeneracional.

La Reforma Social de Peña Nieto y el Combate a la Pobreza y a la Inequidad.

Como resultado de los procesos de Reformas Estructurales implementadas en los últimos 30 años, se hizo patente la ausencia de un crecimiento en materia social producto de la incapacidad de la política económica para reducir la pobreza, tal y como se muestra en las secciones anteriores del presente trabajo.

En este sentido, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1990), las Reformas implementadas en América Latina han provocado una dicotomía en los niveles de productividad generando economías duales¹¹. Desde este punto de vista, la heterogeneidad de los niveles de productividad constituyen la raíz estructural de la inequidad social y pobreza existente. Por consecuencia, bajo esta misma línea, para tener logros sociales se requieren niveles de crecimiento económico sostenidos y dinámicos, sin que ello por si solo sea suficiente: debe acompañarse de políticas que permitan elevar la productividad de las actividades rezagadas aumentando la capacidad productiva de la población marginada.

Desafortunadamente, como se mostró en la sección anterior, en las Reformas de la Política Social en México en los últimos 30 años, estas han tenido un impacto marginal sobre la

¹¹ Esta tesis recientemente ha sido vuelta a poner en consideración con base en los resultados del estudio de McKinsey Global Institute (2014) para la economía mexicana donde se muestra su dualidad: una economía rica y una economía pobre.

productividad de la economía mexicana. Un problema de ello ha sido la cobertura de los programas implementados, sobre todo en cuanto a las prácticas de control social ejercidas, lo que ha contribuido a neutralizar el impacto.

El mecanismo es el siguiente: cuando un gobierno carece de compromisos vinculantes en la eliminación de la pobreza, es posible que los programas asistencialistas no consigan el objetivo propuesto, debido a incentivos contrarios. Por un lado, a la población beneficiada de los programas puede resultarle más alentador el no esforzarse para salir de la pobreza y continuar en ella para seguir siendo beneficiaria. Mientras por otro lado, a los gobernantes les resulta políticamente redituable tener una población creciente que beneficiar y constituir una base social de apoyo electoral. Estas situaciones generan que los gobiernos no puedan comprometerse de manera creíble en la eliminación de la pobreza. Así, si un gobierno se pliega a ambos comportamientos en el presente, es poco factible su resistencia futura si no se modifican los incentivos. En este caso, el programa asistencialista, que se concibió transitorio, se torna *inconsistente en el tiempo* por que el gobierno tiene que modificar su plan original y mantenerlo bajo una actuación aislada y con objetivos particulares sin conexión con otros programas.

Teniendo en cuenta la actuación aislada y particular de los programas de política social, el 22 enero de 2013, el Gobierno de la República presentó el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional con el Hambre (CNCH) como la principal estrategia gubernamental en materia social con el objetivo de “*garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.01 millones de mexicanos que viven en condición de pobreza extrema alimentaria*”¹². Así, la estrategia pretende ser integral y participativa que busca soluciones estructurales y permanentes por medio de la coordinación de la política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos.

Para ello, se propone, por un lado, el fomento de la autogestión y creación de capital social para generar la *inclusión social* de los estratos de la población mayormente marginados de la sociedad mexicana por medio de la creación de Comités Comunitarios como forma de

¹² <http://sinhambre.gob.mx> Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014.

organización y articulación con los tres órdenes de gobierno en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada y; por otro, la implementación de políticas públicas transversales con la coordinación de los programas sociales a cargo de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo una coordinación responsable.

En la puesta en marcha de la CNCH y conforme el decreto de creación de la estrategia, se establecieron como objetivos centrales: “i) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa; ii) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia; iii) Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; iv) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios; y v) Promover la participación comunitaria. Así, se estableció iniciar con la cobertura en los 400 municipios con mayores carencias; sin embargo, para 2014, la cobertura pretende alcanzar 1012 municipios conjuntando los esfuerzos de 90 programas sociales que venían funcionando con objetivos particulares¹³.

Del análisis del diseño de la CNCH, se destaca la consideración de experiencias internacionales como los Programas *Fome Zero* de Brasil, *Hambre Cero* de Nicaragua, *Vaso de Leche* de Honduras, la *Estrategia Nacional Alimentaria 2004-2015* de Perú, el *Pacto Hambre Cero* de Guatemala, entre otros, cuyos objetivos buscan atender prioritariamente el problema del hambre y la seguridad alimentaria y nutricional como paso inicial para el combate a la pobreza con el mejoramiento de los ingresos y la economía de los pequeños y medianos productores.

En este sentido, merece destacarse el programa brasileño puesto en marcha en enero de 2003 por sus similitudes con la CNCH. Sin embargo, al día de hoy, la estrategia brasileña

¹³ http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/MML-2014_Objeticos-y-Programas.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2014. El establecimiento de los municipios se realizó con la información del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

tiene como objetivo la eliminación de la pobreza extrema, por lo cual el programa se denomina hoy *Brasil Sem Miseria*. Esto implica entonces, que la CNCH puede ser el primer eslabón para resolver un problema omnipresente: la situación de pobreza de la población.

Cuadro 3. Programas Federales de Combate a la Pobreza

Dependencia	Programa	Incidencia Distributiva ²	Viculado a la CNCH
SEDESOL	Abasto Social de Leche (LICONSA)	Progresiva	si
SEDESOL	Abasto Rural (DICONSA)	Muy Progresiva	si
SEDESOL	Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	S.I.	si
SEDESOL	Apoyo Alimentario	Muy Progresiva	si
SEDESOL	Desarrollo Humano Oportunidades/Prospera	Muy Progresiva	si
SEDESOL	Empleo Temporal	Muy Progresiva	si
SEDESOL	Vivienda Rural	S.I.	no
SEDESOL	Hábitat	S.I.	no
SEDESOL	Desarrollo de Zonas Prioritarias		si
SEDESOL	70 y Más (Pensión a Adultos Mayores)	Muy Progresiva	no
SALUD	Caravanas de la Salud		no
SALUD	Seguro Médico para una Nueva Generación	S.I.	si
SALUD	Seguro Popular	Muy Progresiva	si
SEP	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	S.I.	no
SEP	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	S.I.	si
SEP	Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	S.I.	si
SEMARNAT	Agua Potable, Alcantarrillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	S.I.	si
SEMARNAT	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	S.I.	si
STPS	Apoyo al Empleo	S.I.	no
SHCP	Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	S.I.	no
SHCP	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	S.I.	no
SAGARPA	Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO ¹	Progresiva	

Notas:

1.- De acuerdo con el documento de CONEVAL (2013), este programa no tiene una alta vinculación con los indicadores de pobreza; sin embargo, en CONEVAL (2014), reconoce su incidencia distributiva. Por esta razón también se incluye en el cuadro.

2.- Se refiere al grado de progresividad del Programa medido a través del Coeficiente de Concentración que muestra que tanto de los apoyos otorgados llegan a la población de menos recursos. El valor oscila entre 0.75 y 1.50, siendo los extremos valorados como "muy regresivos" y "muy progresivos", respectivamente. El valor de 1 no proporciona información. Cfr. CONEVAL (2012). S.I. Sin Información

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de CONEVAL citados en las notas.

Por consecuencia, la Reforma Social iniciada en 2013 con la CNCH bajo una estrategia de aplicación transversal de programas sociales, puede contribuir a establecer metas y objetivos específicos que busquen incidir en un solo indicador multidimensional de pobreza y no en diversos indicadores, como viene ocurriendo hasta hoy en día. Una condición necesaria para el logro de lo anterior es que los programas integrados en la CNCH estén también vinculados a los objetivos de combate a la pobreza¹⁴.

Merece destacarse que aunque esto es de primordial importancia para el éxito de la Reforma Social, pues en la medida que se establezca una meta en común pueden generarse resultados identificables y detectarse aquellos programas que contribuyen efectivamente al objetivo de eliminación de la pobreza, también es importante destacar el vínculo entre las finanzas públicas y la Reforma Social.

Este vínculo concentra la atención en tanto que es ampliamente reconocido que las restricciones de naturaleza fiscal son un obstáculo decisivo para enfrentar los problemas sociales. Éstas están dadas en términos de insuficiencia de recursos para implementar políticas sociales de amplia cobertura, de dificultades para reorientar la política fiscal con un objetivo de equidad en el ingreso o para concentrar la acción pública en la prevención y enfrentamiento de los problemas sociales graves.

En el caso de la Reforma Social reciente, el vínculo entre la política fiscal y el objetivo de combate a la pobreza, de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 3, conforma tanto un alto grado de volatilidad como un bajo financiamiento para el objetivo de combate a la pobreza de la política social. Así, la estructura, magnitud y composición del gasto público constituyen los parámetros esenciales mostrándose que, para el ejercicio fiscal 2013, se ejerció menos del 5% del gasto neto total del sector público (Cfr. cuadro 4). Esto implica que las decisiones fiscales acerca del nivel y composición de los gastos públicos han sido determinantes para la ineffectividad de la política social en el combate a la pobreza, conjuntamente con la calidad del gasto ejercido.

¹⁴ Sin embargo, de acuerdo con CONEVAL (2014), sólo diez de los programas sociales incluidos en la CNCH también están estrechamente vinculados con el Combate a la Pobreza. Cfr. Cuadro 3.

Cuadro 4. Presupuesto de Programas Federales de Combate a la Pobreza

Dependencia	Programa	Presupuesto Ejercido 2013	Participación en el Gasto Neto Total
SEDESOL	Abasto Social de Leche (LICONSA)	1,086,750,000	0.027
SEDESOL	Abasto Rural (DICONSA)	1,858,860,000	0.047
SEDESOL	Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1564815492	0.040
SEDESOL	Apoyo Alimentario	4,224,876,503	0.107
SEDESOL	Desarrollo Humano Oportunidades/Prospera	36,177,676,847	0.914
SEDESOL	Empleo Temporal	1,291,837,716	0.033
SEDESOL	Vivienda Rural	714,276,819	0.018
SEDESOL	Hábitat	3,688,332,959	0.093
SEDESOL	Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,631,394,165	0.168
SEDESOL	70 y Más (Pensión a Adultos Mayores)	26,000,944,706	0.657
SALUD	Caravanas de la Salud	735,088,255	0.019
SALUD	Seguro Médico para una Nueva Generación	2,519,425,918	0.064
SALUD	Seguro Popular	66,791,938,639	1.688
SEP	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	1,848,467,791	0.047
SEP	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	2,080,029,599	0.053
SEP	Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	130,000,000	0.003
SEMARNAT	Agua Potable, Alcantarrillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	1,213,393,668	0.031
SEMARNAT	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	568,770,222	0.014
STPS	Apoyo al Empleo	1,594,980,000	0.040
SHCP	Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	6,000,000,000	0.152
SHCP	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	6,131,400,000	0.155
SAGARPA	Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO	17,500,000,000	0.442
Total		190,353,259,299	4.811

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación 2013**

Por lo anterior, la estrategia pública en la última década ha sido la de reorientar el gasto público de las funciones de desarrollo económico y de gobierno, primordialmente, al desarrollo social. Sin embargo, esto ha traído por consecuencia un descuido en la generación de infraestructura pública necesario para la acumulación del capital social sin

que se haya generado un cambio en el panorama social. Esta situación, por tanto, hace imperiosa la necesidad de adoptar una política social que si bien contenga diferentes programas sociales en materia de educación, vivienda, salud y demás derechos sociales, se rijan bajo un doble objetivo común: el combate a la pobreza y la consecución de la equidad.

En este sentido, hay que reconocer que la Reforma Social del Gobierno de Enrique Peña Nieto parte de un diagnóstico certero: los programas sociales vigentes están descoordinados en tanto que cada uno persigue objetivos particulares. Por lo cual, el primer objetivo de la Reforma es vincular la mayor parte de los programas a un objetivo común.

Consideraciones Finales.

A dos décadas de iniciados los procesos de reformas que trajo consigo la globalización en México, en los albores del presente siglo XXI, el desarrollo económico, social y político continúa siendo una cuestión central. Pero, esta preocupación se destaca en mayor medida en tanto que se tiene enfrente a problemas básicos de bienestar económico y social, como son la creación de empleo y la erradicación de la pobreza y desigualdad. Por ejemplo, de acuerdo al Banco Mundial (2013), en México, en el periodo que va de 2000 a 2008, sólo dos de cada 10 mexicanos lograron ascender a un nivel superior de ingreso; en tanto, un universo de 2 por ciento de la población disminuyó a un nivel inferior de ingreso del que se encontraba al inicio del periodo. Esto significa, por un lado, una falta de movilidad donde el 78 por ciento de la población permaneció en su mismo nivel de ingreso y, por otro lado, una situación donde, de acuerdo con datos de CONEVAL para 2012, 53.3 millones de habitantes de nuestro país se encuentran en situación de pobreza.

Esta falta de movilidad intergeneracional, implica un incumplimiento del objetivo fundamental del principal programa de combate a la pobreza: Oportunidades: la erradicación de pobreza. Ello a pesar de que, como se mostró en el documento, se han dispuesto cada vez mayores recursos en el gasto social, en especial a Oportunidades, lo cual arroja una paradoja: mientras más recursos públicos se destinan al impulso de un desarrollo social, la pobreza y la desigualdad son también mayores. El calificativo a esto no puede ser más que un fracaso de la política social.

Por consecuencia, puede deducirse que las investigaciones sobre la pobreza y su erradicación mediante políticas públicas permanecen en debate. Estas deben ser dirigidas a comprender primero la pobreza antes de eliminarla. Ello evita la banalización de la problemática y se evitan falsos dilemas.

En el campo de la política y de gestión pública en el combate a la pobreza y desigualdad, las acciones deben dirigirse a tener objetivos claros y metas factibles, facilitando el ejercicio presupuestal de manera tal que se permita llevar a cabo la transformación del presupuesto en bienestar y conseguir, de esta manera, el objetivo de generar una movilidad intergeneracional que permita la erradicación permanente de los niveles de pobreza de amplias capas de la población que, actualmente, se encuentran en esa situación.

Por último, el status quo de pobreza y desigualdad que prevalece en México, y que no se ha logrado erradicar, como se mostró en el documento, no sólo sumerge a la población en condiciones de marginación social a grandes segmentos de la población, sino que también es una olla propicia para generar un explosivo caldo de cultivo generador de tensiones sociales que pueden afectar la estabilidad democrática. Por tanto, se hace necesario contar un Estado que sea fiscalmente sólido, capaz de implementar programas sociales eficaces que no sean capturados por los grupos de presión. Para ello, el Estado mexicano debe regular y gastar mejor.

Referencias Bibliográficas.

- Banco Mundial, (2013), *Movilidad económica y crecimiento de la clase media en América Latina*
- Buchanan, James M. and G. Tullock, (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor (Edición en español *El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, Planeta-Agostini, España, 1993).
- CEPAL, (1990), *Transformación Productiva con Equidad*, Chile.
- CONEVAL, (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México. Disponible en www.coneval.gob.mx

- -----, (2013), *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2014*, México. Disponible en www.coneval.gob.mx
- -----, (2014), *Valoración integral del desempeño de los programas sociales 2012 – 2013*, México. Disponible en www.coneval.gob.mx
- Duclos, Jean Yves, (2009), “What is Pro-Poor?”, *Social Choice Welfare*, Vol. 32, No. 1, pp. 37-58.
- Foster, J. y M. Székely, (2001), “Is Growth Good for the Poor?: Tracking Low Incomes Using General Means”, *RES Working Paper Series 453*, Research Department, Inter American Development Bank, Washington, D.C.
- Germani, Gino, (1973), *El Concepto de Marginalidad*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Katzman, R. (Comp.), (1999), *Activos y Estructuras de Oportunidades*, CEPAL/PNUD, Montevideo.
- Levy, Santiago (2002), “Crecimiento, Pobreza y Desigualdad”, en Fernando Solana (Coord.), *América Latina XXI: ¿Avanzará o Retrocederá la Pobreza?*, FCE, México.
- Lustig, Nora, (2002), “Macroeconomía con Responsabilidad Social”, en Fernando Solana (Coord.), *América Latina XXI: ¿Avanzará o Retrocederá la Pobreza?*, FCE, México.
- Manzanares Rivera, José Luis, (2013), “Programas Sociales: Transferencias Públicas y Privadas en México en Relación con la Inequidad y la Pobreza, 2006-2010”, *Economía: Teoría y Práctica*, No. 39, pp.59-87.
- McKinsey Global Institute, (2014), *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*, McKinsey & Company.
- Moser, C., (1997), *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, The World Bank, Washington, D.C.
- Olson, William Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts (Edición en Español por Limusa, Noriega Editores, México, 1992).
- Portes, A., (1998), “Social Capital: Its origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*, No. 24.

- Ravillion, Martin, (1997), “Good and Bad Growth: The Human Development Reports”, *World Development*, Vol. 25, May, pp. 631-38.
- Roberts, Bryan R., (2003), “La Ciudadanía, la Política Social y los Cambios de Población”, en Alicia Puyana & Guillermo Farfán, *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía: Las Políticas Sociales en América Latina*, FLACSO México/Plaza y Valdés Editores, México, pp. 119-142.
- Sen, Amartya K., (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Scott Andretta, John, (2004), “La Descentralización, el Gasto Social y la Pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 3, pp. 785-837.
- Székely, Miguel, (2001), “The 1990’s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty”, *RES Working Paper Series 454*, Research Department, Inter American Development Bank, Washington, D.C.