



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**INSTRUMENTOS GUBERNAMENTALES
COMO MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO EN MÉXICO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE:**

LIC. EN ECONOMÍA.

PRESENTA :

HASSEL GUADALUPE PONCE PINEDA.

**DIRECTOR DE TESIS:
Dr. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO
Ciudad de México, Abril de 2016..**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Objetivos	3
Hipótesis	4
Introducción	5
Capítulo I “Antecedentes sobre Teorías de la Distribución del Ingreso y su relación con la Economía”.	
1.1 Definición de Distribución del Ingreso y Pobreza	13
1.2 Teorías sobre la Distribución del Ingreso y su concentración.	16
1.2.1 Teoría Neoclásica sobre la Distribución del Ingreso.	16
1.2.2 Teoría Marxista sobre la Distribución del Ingreso.	18
1.2.3 Teoría Keynesiana sobre Distribución del Ingreso.	20
1.2.4 Los fallos del mercado.	23
1.2.5 Externalidades.	29
1.3 Antecedentes de la Política Social.	30
1.3.1 El Individualismo.	30
1.3.2 El Estado Benefactor.	32
1.3.3 Corriente Ortodoxa.	33
1.3.4 Darwinismo Social.	33
1.4 Tipos de Pobreza.	34
1.5. Medición de la Pobreza e indicadores de la Distribución del Ingreso.	36
1.5.1 Índice de Gini.	38
1.5.2. Ingreso Per Cápita-PIB Per Cápita.	38
1.5.3. Curva de Lorenz.	38
1.5.4. Índice de Desarrollo Humano (IDH).	39
1.5.5. Otros Indicadores.	40
1.6. Factores que conducen a la desigualdad.	43
1.7 Instrumentos de las Políticas de Crecimiento Económico para la Distribución del Ingreso.	47
1.8 Desigualdad e Inequidad. Causas y repercusiones.	50
1.8.1 Causas de la mala distribución.	53
1.8.1.1 Crisis económicas.	54
1.8.1.2 Desempleo y salarios.	55
1.8.1.3 Recaudación y el incorrecto uso del gasto gubernamental.	55
1.8.1.4 Políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI).	56
Capítulo II “Antecedentes de la Distribución del Ingreso en México”.	
2.1 Plan de Desarrollo Nacional en México como Políticas de Desarrollo (19914-2010).	60
2.2 Indicadores de Pobreza y Distribución del Ingreso en México.	69
2.2.1 PIB Per Cápita en México 1994-2010.	70
2.2.2 Índice de Desarrollo Humano en México, 1994-2010.	75
2.2.3 Índice de Gini 1994-2010.	78

2.2.4 Índice de Pobreza Multidimensional.	79
2.2.5 Gasto e ingreso monetario por decil poblacional para 2006.	81
2.2.6 Evolución del salario mínimo y su poder adquisitivo.	85
2.3 Causas de la mala distribución en México.	88
2.3.1 El Consenso de Washington y su papel en México.	91
2.3.2 El desempleo y bajo crecimiento económico.	94
2.3.3 Reflexión sobre la recaudación y manejo del gasto gubernamental en México.	96
2.4 Política Social en México.	98
2.5 Acciones Gubernamentales encaminadas a una mejor Distribución del Ingreso.	103
2.5.1. Programas Sociales durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).	104
2.5.2. Programas Sociales durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006).	107
2.5.3. Programas Sociales durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	108
Capítulo III “Instrumentos Gubernamentales para la Distribución del Ingreso mediante la vía del gasto”.	
3.1 Definición de Protección Social en México.	111
3.2 Marco Constitucional sobre la Protección Social.	112
3.2.1 Artículo 3° Constitucional “Educación”.	113
3.2.2 Artículo 4° Constitucional “En lo referente a la Salud y la Vivienda”	114
3.2.3 Artículo 123° Constitucional “Del Trabajo y la Previsión Social”.	115
3.3 Programas Sociales y sus objetivos.	118
3.3.1 Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL).	119
3.3.2 PROGRESA y Programa de empleo temporal.	121
3.3.2.1 Programa de Empleo Temporal.	124
3.3.3 Programa OPORTUNIDADES.	124
3.3.3.1 Acciones concretas de OPORTUNIDADES.	129
3.4 Presupuesto destinado a los Programas Sociales de estudio.	131
3.5 Evaluación del tipo de Programas Sociales y su problemática.	141
3.5.1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).	144
3.5.2 Evaluación de los Programas Sociales de estudio.	144
3.6 Breve comparación con la Política Social en los Países Nórdicos.	144
Capítulo IV “Otras alternativas para buscar la Distribución del Ingreso en México”.	
4.1 Recaudación en México y tipo de Programas Sociales.	150
4.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuestos Sobre la Renta (ISR).	153
4.2 Distribución del Ingreso vía impuestos progresivos.	160
4.3 Reestructuración del tipo de Programas Sociales, una nueva visión en la Política Social de México.	163
4.4 Crecimiento económico en aras de un mayor desarrollo en México.	167
Conclusiones	171
Bibliografía	175

Introducción.

“Instrumentos Gubernamentales como mecanismo de Distribución Del Ingreso en México”.

La Política Social (Ps) utilizada por los gobiernos en México ha sido tradicionalmente basada en la creación de mecanismos para combatir la pobreza, siendo estos, principalmente los Programas Sociales (PS). Así, la pobreza ha constituido un latente problema para la sociedad a lo largo de la historia. En las últimas décadas el combate a la pobreza ha recobrado importancia en cierta medida por el decrecimiento de la economía mundial y sus problemas para sostenerse, afectando a la economía mexicana también; pese a ello, resulta paradójico que bajo dicho contexto y gracias a enormes esfuerzos, si bien no ha sido lo esperado, ha crecido la producción económica y con ello la riqueza, pero la pobreza ha incrementado. Además, se muestra una forma inhumana de vida en cuanto a las condiciones mínimas de subsistencia. Incluso, la riqueza se concentra cada vez más en pocas personas.

La hipótesis de este trabajo es que los PS en México en los últimos 3 sexenios no han reducido el problema de la desigualdad en la Distribución del Ingreso (DI), haciendo ineficiente la implementación de las Políticas Sociales y evidenciando el fallido propósito de reducir la brecha en la concentración de la riqueza. Asimismo, la brecha en la desigualdad es cada vez mayor mientras que el aumento en el Gasto Público (GP) se ha incrementado. Por lo tanto, encontramos como principal explicación el ineficaz impacto de los PS dado su carácter asistencialista y universal.

El objetivo de la presente investigación es poner al descubierto que los PS en México como mecanismos para la DI en las últimas décadas, no sólo son insuficientes para combatir la inequidad en los mismos, sino que además persiste un enfoque asistencialista que no ha reducido la brecha en la DI. Con la finalidad de:

1. Mostrar las probables causas de la ineficiencia en la DI.

2. Mostrar la implementación de los PS.
3. Dar una propuesta en el diseño de PS.

Se dará a conocer un análisis de la relación negativa entre aumento del Gasto Público (GP) y la DI durante el periodo de estudio. Se pretende explicar el carácter de la Ps en México contrastándola brevemente con las políticas de los países Nórdicos, los cuales son un referente en la efectiva aplicación de las Ps y en la DI, para de esta manera analizar los PS en el marco de su funcionamiento como mecanismos de la Ps. Entendida como una medida de política económica utilizada por los gobiernos para regular las fallas del mercado con respecto a la DI o bien, con relación al pago a los factores de la Producción: Capital, Trabajo y Recursos.

Desde nuestra óptica, se procura brindar al lector un panorama general de los antecedentes de la Ps y su transición, desde el surgimiento hasta su actual aplicación, mediante PS como principal mecanismo de respuesta contra la pobreza. También, se ofrece un análisis y una documentación del contexto económico de la Ps en el periodo 1994-2010.

El carácter con el cual se aborda a los instrumentos gubernamentales en la investigación responde a un enfoque keynesiano. Pues, en la historia del pensamiento económico la vertiente inaugurada por J. M. Keynes, abre la posibilidad de abordar el gasto del gobierno, como una PP para contrarrestar los efectos negativos por las fallas del mercado. En particular, de este cuerpo teórico destaca, la forma en cómo el GP reduce las ineficiencias en la asignación de la DI vía la Ps.

Por ejemplo, el gobierno ha diseñado PS como un instrumento del GP, con el objetivo de disminuir la pobreza y en respuesta a las fallas del mercado, así como garantizar condiciones mínimas de vida para la población más vulnerable, la cual se encuentra ligeramente por encima de la línea de la pobreza.

Empero, se observa que no existe una eficaz inversión en dichos programas, pues el círculo de la pobreza sigue perpetuándose, incluso, aún persiste la filosofía en el diseño de PS de no incorporar a los pobres en la vida productiva del país, sino dejarlos en la esfera de la asistencia social y sin proyección económica de estas personas.

Por otro lado, la economía se ha definido como “La ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas”¹, concepto dado por Federico Engels, siendo vinculatorio con la DI en la medida en que refiere el proceso de asignación de los bienes disponibles, en lo que supone la asignación eficiente de recursos a los agentes económicos mediante el pago de los salarios. De tal modo que, ambos tienen una relación directa al acercar la definición de Economía y DI y tener por objetivo común, una eficiente asignación del ingreso para satisfacer las necesidades básicas de la población, condición que no se ha cumplido en su totalidad pues la pobreza ha sido una agravante constante principalmente en los países subdesarrollados, tal es el caso de México.

En las últimas dos décadas, la concentración del ingreso ha sido mayor en México (en el decil I que cuenta con 2, 907,433 familias se concentran 11, 267,840 miles de pesos, mientras en el decil X con 2, 907,435 familias se concentran 283,209,387 miles de pesos) generando mayores niveles de pobreza (52 millones de pobres para 2010), de acuerdo con información proporcionada por la ENIGH. A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, vía gasto y de la Ps mediante los PS como mecanismos de distribución, a los que, se les han asignado mayores recursos, sin tener mayor impacto en la disminución de la pobreza. Conceptualizando de lo general a lo particular, de acuerdo con Guillermo Barnes, el GP es el conjunto de erogaciones realizadas en los distintos niveles de gobierno

¹ Méndez Silvestre J., “*Fundamentos de Economía*”, Mc Graw Hill 4ta Edición, 2003. Pág. 11.

para el ejercicio de sus funciones, establecidas de acuerdo con su contribución para el bienestar social. Las principales vertientes que tiene como objetivo la política presupuestal son:

1. Procurar mayor eficiencia económica
2. Propiciar condiciones de equidad entre los sectores sociales y agentes económicos.
3. Mantener estabilidad macroeconómica.

La creación de PS como respuesta a la pobreza ha sido el sello distintivo de la Ps mexicana. Sin embargo, el diseño de dichos instrumentos no ha sido el adecuado dado que no ha logrado incorporar completamente a la población afectada a la vida productiva.

En conjunto con la insuficiente retribución a los agentes económicos, siendo estos las familias, empresas y el Estado. Adicionalmente, los Ps no han logrado abatir la condición de pobreza de la mayor parte de la población objetivo, considerando que la problemática no solo ha aquejado a México históricamente, sino que es un problema sistemático que se ha arrastrado a lo largo de la región latinoamericana.

En los países de América Latina (AL), incluido México, es preocupante que entre los indicadores económicos más utilizados como el índice de Gini y el IDH no se reflejan realmente los altos niveles de desigualdad en los hogares, pues en contraste con ellos, el número de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, es mayor y por lo tanto, hay señales de, alta concentración del ingreso en manos de unas cuantas familias. La desigualdad es un problema prioritario, pese a que en la región se han logrado importantes avances, aún queda mucho que hacer no solo en materia de distribución y combate a la

pobreza, sino en la previsión de estas condiciones mediante políticas económicas inclusivas.

La política económica debe contemplar entre sus prioridades el combate a la pobreza y la inclusión social como acción necesaria para un mayor desarrollo económico, utilizando el margen de maniobra tanto de la política monetaria, fiscal y social, para evitar la concentración del ingreso. Con la creación de PS, más allá de su diseño y funcionamiento, deben darse condiciones que eviten la vulnerabilidad de ingreso en los estratos menos favorecidos, con acciones coordinadas desde la política económica y los planes de desarrollo.

Es por ello, que la presente investigación concentra su análisis en el caso de México en materia de DI y pobreza, teniendo como objetivo establecer las posibles causas que ocasionan la inequidad, así como, el estudio de los PS en México como mecanismos para la DI y el impacto que han tenido de acuerdo con sus objetivos. Asimismo, tomando en cuenta las características de América Latina, similares en esta materia a México, se presenta un pequeño apartado comparativo con los Países Nórdicos y el por qué de su éxito en materia de DI.

Por lo tanto la hipótesis del trabajo se sustenta ante la evidencia empírica mostrada en la investigación sobre el incremento del presupuesto del GP en PS, a la par del aumento de personas en condición de pobreza, derivado de una mayor concentración del ingreso en los últimos deciles poblacionales. Para tal fin, el trabajo está vertebrado en cuatro capítulos en los que se ofrecen algunas de las corrientes del pensamiento económico que hacen alusión de la DI y el GP público como instrumento para contrarrestar la desigualdad, diferentes indicadores económicos relacionados con la DI y concentración del ingreso, la presentación de la Ps seguida en México, los principales PS puestos en marcha durante cada

sexenio comprendido en el periodo de estudio 1994-2010, así como un análisis a modo de propuesta que podría mejorar la condición imperante de pobreza en México. Estudiar los enfoques teóricos representativos en relación a la inequidad en la DI con la intención de establecer una base para la discusión del estudio.

El primer capítulo pretende comprender el marco teórico de la investigación, señalando algunos de los principales enfoques teóricos del pensamiento económico en cuanto a la DI, con la intención de establecer una base para la discusión del estudio; también, se ofrecen distintas acepciones de pobreza y un concepto propio de DI, así como la descripción de los principales indicadores relacionados con la concentración del ingreso y posibles causas de desigualdad en general.

En el segundo capítulo se analiza el contexto nacional en el periodo 1994-2010, mostrando datos de los diferentes indicadores medidores de la DI, para contrastarlos con algunos otros, con la intención de señalar algunas de las probables causas que han propiciado la situación de inequidad en la DI. Así mismo, se pretende demostrar que la desigualdad se ha incrementado, a pesar de que algunos de los indicadores no muestran la realidad de la situación de la población vulnerable, a la que no le llegan debidamente los recursos ni tienen acceso a oportunidades para subsistir de manera adecuada. Se mencionan también, los Planes de Desarrollo Nacional (PDN) planteados durante el periodo y sus objetivos en conjunto de la Ps, que en conjunto, son el eje rector de los mecanismos redistributivos. Para finalizar el capítulo se describen brevemente los principales PS a lo largo del periodo de estudio.

El tercer capítulo se define la protección social en México y su marco constitucional, abordando así los principales PS durante 1994-2010, sus objetivos, cobertura, presupuesto destinado, así como una breve evaluación de los programas sociales. Además, se analiza el diseño de los programas en función del

GP asignado a nivel federal para establecer un acercamiento directo al corte asistencialista de los programas, en los casos que puedan ser tipificados como tal.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hace un análisis en materia de recaudación en México, analizando los principales impuestos, siendo estos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). En el apartado de estudia su impacto en la DI, con la intención de considerar la necesidad de ajustes recaudatorios como una de las alternativas para lograr mejorar la distribución, evidenciando los mecanismos, las Políticas Públicas (PP) y la instrumentación en el diseño de los PS de los últimos años.

Capítulo I

“Antecedentes sobre Teorías de la Distribución del Ingreso y su relación con la Economía”.

La economía catalogada como ciencia para algunos pensadores como Alfred Marshall, por citar un autor, es descrita como la encargada del estudio de la satisfacción de las necesidades humanas, también, trata de explicar el funcionamiento de los sistemas económicos y relaciones de los agentes con la finalidad de dar solución a los problemas relacionados con la asignación de recursos. De manera general, se encarga de la administración de los recursos tanto escasos como de los que no lo son, sugiriendo la idea de que los recursos materiales son limitados al tener en cuenta que las necesidades humanas son ilimitadas.

Es así, como la economía se enfrenta a un problema en cuanto a lo que a su actividad le compete, cuando la distribución de los recursos no es la adecuada,

por tal razón, en este primer apartado se abordarán algunas de las teorías de la DI y los factores que en teoría, conducen a la desigualdad.

El presente capítulo se encuentra dividido en ocho apartados en los que se abordan las definiciones de DI y Pobreza, así como su relación y trascendencia con las teorías que hablan al respecto. Se describen las corrientes del pensamiento económico: neoclásica, marxista y keynesiana en materia de las aportaciones que brindan sobre la DI, también se señalan los antecedentes de la Ps definiendo los tipos de pobreza y su medición; se mencionan los factores que conducen a la desigualdad y la política fiscal y monetaria para hacer más eficiente la DI en su perspectiva teórica. A continuación se presentan los apartados:

- 1.1. Definición de DI y Pobreza
- 1.2. Teorías sobre la DI y su concentración.
- 1.3. Antecedentes de la Ps.
- 1.4. Tipos de Pobreza.
- 1.5. Medición de la Pobreza e indicadores de la DI.
- 1.6. Factores que conducen a la desigualdad.
- 1.7. Instrumentos de las Políticas de Crecimiento Económico para la Distribución del Ingreso.
- 1.8. Desigualdad e Inequidad. Causas y repercusiones.

1.1 Definición de Distribución del Ingreso y pobreza.

Para la presente investigación la DI constituye el pago entre los agentes económicos: la renta, los salarios y la ganancia. Por lo tanto, el pago a los factores de la producción (Tierra, Trabajo y Capital) tiene una relación directa en la medida en que aquel impacta positiva o negativamente la DI para cada uno de los

factores. En particular a los trabajadores. Por lo tanto, la economía al ser la ciencia encargada de administrar los recursos, también debe crear mecanismos eficientes para lograr que la brecha de desigualdad sea poca significativa. Al hablar de DI y su relación con la economía, se pueden llegar a mencionar otros conceptos que quizá se piense significan lo mismo, por lo tanto deben ser definidos: Distribución de la Riqueza y Distribución del Ingreso. Por ello, definiremos ambas acepciones, pero debemos dejar en claro que, al que haremos principal mención en este trabajo es al segundo tanto que, cierta parte de la DI depende de la distribución de la riqueza.

En la literatura económica se considera a la distribución de la riqueza como los activos de capital o factores de la producción en manos de ciertos sectores de la población. De los cuales se derivan los ingresos no devengados,² constituyendo la riqueza un activo de reserva para los propietarios. Cierta parte de la DI depende de la distribución de la riqueza, si bien están relacionados, no significan lo mismo, para eso debemos definir DI. (Tinbergen,1979,123).

La DI como categoría económica emana de las aportaciones a los agentes de la producción dentro del proceso de generación de riqueza. Es decir, de la manera en cómo se distribuye la riqueza generada en un lugar entre los distintos sectores de la población en un cierto periodo de tiempo. La medición se realiza en términos relativos para ubicar las condiciones de desigualdad y los grados de concentración de los ingresos. Por lo tanto, nuestra definición se aproxima a ubicar a la DI como una la relación entre el ingreso nacional y la población en un cierto periodo de tiempo; también se considera como la distribución de los salarios, intereses, ganancias y rentas entre los que contribuyen a generarlos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) no tiene una definición exacta para "Distribución del Ingreso", pero considera apropiado utilizar para el Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la definición de "pobreza extrema" o "indigencia" que se entiende como "*la situación en que no*

² Obligación futura de prestar un Bien o Servicio, derivado de un pago anticipado.

se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación”.

En otras palabras, se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como "pobreza total" la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios.

El Banco Mundial (BM) no tiene una definición para "Distribución del Ingreso". Sin embargo, existe una aproximación para definir la DI usando para ello la definición que se establece en los Objetivos del Milenio. La cual establece que la pobreza está relacionada íntimamente con la DI, por analogía a la paridad del poder de compra (PPP), a saber:

“Es el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1.08 diario, precios internacionales del 1993 (equivalente a US\$1 en precios de 1985, ajustado por la paridad de poder de compra). Las tasas de pobreza son comparables entre países, pero como resultado de una revisión de los tipos de cambio PPP, no pueden ser comparados con las tasas de pobreza reportadas en las ediciones previas para países individuales”. La pobreza definida como la capacidad de compra que posee un individuo permite relacionar indirectamente la DI, dado que es un índice que permite medir la capacidad de comprar bienes y servicios con respecto al ingreso que el individuo dispone para ello: comida, vestido, vivienda y energía, así "la pobreza consiste en un conjunto de elementos básicos y de un conjunto alterno que se modifica con el tiempo y el espacio" (George, 1988). En consecuencia, si un individuo no posee la capacidad de comprar para sobrevivir y garantiza su reproducción, podemos afirmar que no tiene el suficiente ingreso para adquirir su canasta básica y con ello, asimismo, decir, que no hay una DI suficiente.

La CONEVAL define como Pobreza a las carencias sociales de las personas con respecto a los seis indicadores de rezago:

- a) Educativo
- b) Acceso a servicios de salud
- c) Acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda,
- d) Servicios básicos en la vivienda
- e) Acceso a la alimentación)
- f) Ingreso sea insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

También define a la “Pobreza Extrema” cuando una persona tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana³

Para Jan Tinbergen las políticas de DI se consideran a todas las intervenciones en los procesos de formación de ingreso cuyo objetivo tiene cambiar la distribución del mismo, procesos que no deben limitarse solo a la fuerza de la oferta y demanda, fuerza de trabajo de diferentes tipos o factores como el capital. (Tinbergen, 1979, pp.123).

1.2 Teorías sobre la Distribución del Ingreso y su concentración.

A partir de mencionar diferentes definiciones o aproximaciones sobre la DI, es relevante mencionar de que manera, algunas de las más importantes corrientes económicas conciben y relacionan sus aportaciones con dicho tema.

Las teorías que se mencionan en los siguientes apartados son tomadas como las más importantes para el tema de estudio considerando que abren un mayor panorama sobre la distribución y concentración del ingreso desde diferentes supuestos y entornos de la economía.

³³ Tomado de la página de CONEVAL (www.coneval.gob.mx), 27 de Octubre de 2013, 14:15 hrs.

1.2.1 Teoría Neoclásica sobre la Distribución del Ingreso.

La escuela neoclásica surge de la necesidad de abordar las condiciones de distribución de servicios productivos dados entre usos competitivos con resultados óptimos, tomando en consideración que el valor de un bien depende de la utilidad que este mismo puede brindar a las personas en la medida que se va consumiendo, en relación a la escasez que puede representar su existencia. (Blaug, 1985, pp.375).

La economía neoclásica, representada principalmente por Alfred Marshall, sistematiza la oferta y demanda como los determinantes de la participación de variables de precios y cantidad para el equilibrio de mercado, señalando que afecta la asignación de la producción y DI.

En la escuela del pensamiento neoclásico, la DI se realiza mediante el sistema de precios de mercado de acuerdo a ciertas condiciones tecnológicas entre los propietarios de los factores de la producción de acuerdo a lo generado en un cierto periodo. La tecnología es elemento determinante para la distribución debido a que genera los niveles de productividad de los factores utilizados, Mientras tanto, el sistema de precios garantiza la remuneración a los propietarios de acuerdo a la productividad marginal de sus factores.(Lerner, año 1996, pp:13).

Es conveniente mencionar una de las críticas al sistema neoliberal sobre la DI, la cual, surge del planteamiento de los salarios mínimos ya que, la brecha de desigualdad se ha incrementado desde el surgimiento de esa condición porque no se está pagando realmente el valor del trabajo de cada trabajador, solo una mínima parte del mismo que resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, relacionándose en esta parte con el fundamento de la teoría marxista.

En la visión neoclásica, uno de los supuestos es que el mercado puede asignar de manera eficiente los recursos porque ante el óptimo de Pareto⁴⁴, la maximización de beneficios de un sector de la sociedad no implica una disminución de la maximización de los demás sectores. Los individuos intercambian bienes tomando los precios como medida de valor, por lo que miden la motivación del individuo en énfasis que se le dan tanto a los precios como el dinero. Por lo tanto, es aquí como, reaparece la teoría utilitarista, puesto que no se pueden medir adecuadamente las utilidades personales, dando como resultado asignaciones de recursos poco justas. Así, se origina que los sectores con mayores carencias, aprendan a asignar sus recursos en función de las restricciones de sus ingresos.

En general, los neoclásicos basan el bienestar, en la acumulación de la riqueza, considerando que ante el crecimiento económico y el comportamiento racional del individuo, el mercado asigna de manera eficiente los recursos para evitar la desigualdad, sin embargo, esto no considera la existencia de los fallos del mercado que se mencionaran más adelante.

De tal manera, conviene rescatar las aportaciones de esta teoría al tema de la DI, al señalar que la utilidad de un bien depende de su escasez y su valor al consumirlo; para ello, interviene el sistema de precios fijando la oferta y demanda del mismo, por lo que podemos concluir que, los bienes disponibles en el mercado son útiles para la satisfacción de necesidades de la sociedad. Sin embargo, debido a la inserción tecnológica en el proceso de producción, la tecnología interviene en la asignación de precios y en la baja salarial de los empleados, abriendo a una disparidad en la distribución pues los salarios resultan insuficientes para satisfacer sus necesidades más básicas, dando esta teoría como resolución la asignación eficiente del mercado, lo que desde nuestra visión no es óptimo, al

⁴⁴ Vilfredo Pareto desarrolla el concepto de "óptimo" para explicar que no se puede beneficiara una persona, sin afectar a otra y en el intento de conseguir un bienestar, los agentes buscan el intercambio hasta el punto en que este deje de generar beneficios. Se basa en criterios de utilidad, es decir, si algo genera comodidad para alguien sin afectara otro, se crea un proceso de optimización para lograr el equilibrio y el punto óptimo.

existir una disparidad entre los poseedores de los bienes de capital y los que solo poseen su fuerza de trabajo.

1.2.2 Teoría Marxista sobre la Distribución del Ingreso.

El enfoque Marxista ubica la problemática de la DI en un esquema crítico porque plantea la existencia de una lucha de clases, entre obreros y capitalistas. Esta lucha surge de la concentración del Ingreso en los capitalistas puesto que estos son los dueños de los medios de producción, mientras que los obreros son sólo vendedores de su fuerza de trabajo. Además, el marxismo asocia la extracción de plusvalor. La concentración del ingreso se explica por medio de la apropiación por parte de los dueños de los medios de producción, de la plusvalía generada por los trabajadores a los cuales se le otorgan salarios bajos que no equivalen al trabajo realizado y apenas alcanza para subsistir, a lo que Marx explica que mientras exista un sector de la fuerza de trabajo no empleada (ejército industrial de reserva), las condiciones de bajos salarios persistirán y los capitalistas destinarán esa plusvalía tanto para consumo propio como para acumulación. Si una economía capitalista se encuentra en crecimiento generará mayor desigualdad, ya que el crecimiento del capital lo absorben los capitalistas ocasionando así, una concentración del ingreso. Bajo este enfoque, es importante señalar el tema de la plusvalía (Marx, Karl; 2008; Cap XI) que en el modo de producción capitalista surge del empleo simultáneo de un gran número de trabajadores que explotan los medios de producción otorgados por el capitalista, entrando en el concepto de la economía de los medios de producción originando el abaratamiento de las mercancías absorbiendo el abaratamiento de la fuerza de trabajo, el cual no es visiblemente reflejado en cada obrero sino en la fuerza de trabajo colectiva.

La plusvalía se define como la parte de la fuerza de trabajo transferida por el obrero en la producción que no es pagada, en realidad solo le pagan, como se

indica más adelante, lo equivalente a lo mínimo necesario que necesita para subsistir, el resto de su tiempo en la jornada laboral es prácticamente regalado al capitalista. Al existir jornadas de trabajo combinadas se obtienen mayores cantidades de valor de uso gracias a la intensificación del trabajo, disminuyendo la cantidad de tiempo necesario para conseguir la producción objetivo.

Para este modo de producción, es imprescindible la fuerza de trabajo de un gran número de obreros, a pesar de que todos lleven a cabo funciones iguales dentro de cada fase del proceso productivo, ya que por medio de la cooperación el proceso será más rápido generando una mayor cantidad de rotaciones y en consecuencia, mayor plusvalía para el capitalista.

A la plusvalía le precede la acumulación, generando un círculo donde el capital general plusvalía y la plusvalía más capital, de este modo y bajo los conceptos de *plusvalía* y *acumulación* se pueden explicar de otra manera el enfoque marxista hacia la DI. Sea la acumulación el punto de partida o el resultado que originara otros grandes procesos productivos, el modo de producción capitalista para Marx, genera desigualdad, la clase obrera por más que transfiera su fuerza de trabajo difícilmente saldrá de su condición de asalariado, obteniendo siempre lo suficiente para sobrevivir como pago a su trabajo, mientras que su fuerza de trabajo solo tiene el valor real en el precio de la mercancía, beneficiando al capitalista que el único trabajo que hizo, fue poner en funcionamiento su capital. Después de varios procesos, la masa de acumulación incrementa generando una relación positiva entre ella y el capital invertido, llegando un punto en que se requieren más obreros, entonces incrementa también la concentración de trabajadores-obreros pero no en la proporción al pago por su trabajo por lo que la distribución de los factores y del ingreso no es equitativa. Por lo tanto, al no serlo la distribución de factores se origina una amplia brecha de desigualdad, siendo la acumulación el resultado y a su vez, el punto de partida que, bajo la teoría marxista reproduce e incrementa la concentración del ingreso, generando una ineficiente DI.

1.2.3 Teoría Keynesiana sobre Distribución del Ingreso.

La escuela del pensamiento económico encabezada por John Maynard Keynes surge de la ausencia de explicaciones sobre las causas del derrumbe económico durante la Gran Depresión y falta de soluciones para reactivar la producción y el empleo, descalifica la idea sobre que el pleno empleo pueda darse con el libre mercado. La premisa principal de su teoría, es que la demanda agregada generada por los agentes económicos es el motor del crecimiento económico y la intervención del Estado es fundamental para la creación de políticas públicas que incentiven un aumento de la producción y el empleo.

La teoría de John Maynard Keynes sobre la DI plantea que unos de los grandes problemas de la sociedad es la mala distribución de la riqueza. A diferencia de la visión neoclásica, la visión keynesiana, afirma que la reproducción de un año de desempleo, rompe con la fuente de ingreso, generando inequidad, por lo que será necesario crear diferentes fuentes de ingresos y mecanismos redistributivos. Al no encontrarse el pleno empleo, la propensión al consumo y la inversión no son óptimas, pero esto es considerado desde los grupos que poseen mayores recursos y lo mejor es estimular a los sectores en pobreza, los cuales, tienen una importante demanda postergada y ampliarían la propensión al consumir y estimular tanto la inversión como el aumento del capital. Considera que la existencia de desempleo es por falta de inversión y gasto, resultando una distribución ineficiente de los recursos, proponiendo el equilibrio entre la oferta y demanda del mercado cuando existe la cantidad adecuada de gasto e inversión pero cuando no es lo suficiente, habrá un exceso de demanda o de oferta que desajustara la economía, el empleo y provocara desigualdad social.

Para Keynes, a diferencia de los pensadores neoclásicos, los trabajadores no pueden decidir cuánto trabajar o cuanto trabajo ofrecer, según la evolución de los salarios reales; tampoco tiene manera de fijar el salario en términos reales con sus patrones, por lo que la oferta y la demanda no pueden fijar el nivel de empleo.

Para Keynes, en una economía de mercado, la producción no es determinada por la eficiencia y maximización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos para así establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva de bienes y servicios. Esta teoría keynesiana se preocupa por la existencia del pleno empleo en la economía o lo que significa, el pleno empleo de la fuerza de trabajo mediante la acción del Estado por medio de la política monetaria y fiscal. Plantea que, mediante una política de gasto y crédito a bajo costo, se pueden beneficiar las expectativas empresariales para motivar a la inversión, aumentando la demanda efectiva poblacional. El pleno empleo solo se logra con la intervención gubernamental. La visión keynesiana, sobre el gasto y empleo, está contemplada dentro de políticas económicas o públicas de la actualidad, sin embargo, también alude lo llevado a cabo en el Estado de Bienestar teniendo un carácter social, el objetivo de lograr el pleno empleo mediante la intervención del Estado, cuyo objetivo cumple los objetivos de una Ps, lo cual se desarrollara en otro apartado de este capítulo.

De acuerdo a la escuela del pensamiento keynesiana sobre la existencia de desempleo, se asume que, ante la reproducción de un año de desempleo, se rompe la fuente de ingreso generando desigualdad, lo cual, tiene una relación estrecha con la economía al ser la adecuada distribución de los recursos uno de sus fines principales. Así, esta corriente asume la existencia ineludible de desigualdad en una sociedad, al asumir que no se da la condición de pleno empleo y el rompimiento de las fuentes de ingreso, sin embargo, no se asume totalmente que una amplia brecha de desigualdad sea el resultado de la condición, salvo que sea por un periodo prolongado.

En el sistema económico y social existen agentes cuya finalidad es la producción de bienes y servicios (empresas) los cuales demandan insumos necesarios como materias primas, trabajo y capital, para la producción que desean realizar. Al pagar por estos factores, estos reciben un ingreso o renta con la finalidad de facilitar la compra/ venta de bienes y servicios. El uso de dicho pago lo utilizan las familias

para satisfacer sus necesidades básicas, pagar impuestos y si es suficiente se destina al ahorro⁵. (Jahan, Mahmud, Papageorgiou, 2014).

Se torna conveniente determinar a modo de resumen la aportación de la teoría keynesiana al tema de estudio, dando por sentado pajo el pensamiento económico de tal escuela, que para encontrar un equilibrio entre la oferta y demanda y lograr el pleno empleo, se necesita gasto e inversión, todo esto mediante políticas públicas controladas por el Estado, cumpliendo estas condiciones se estimula el crecimiento y existirá una mejor DI.

Actualmente no existen como tal, teorías sobre la concentración del ingreso bajo ese nombre, sin embargo, las diferentes escuelas del pensamiento económico aportan algunas posibles causas acerca de por qué surge la concentración y la desigualdad. Las corrientes consideradas como las principales ya han sido descritas anteriormente.

Por lo tanto, se analizarán los factores que conducen a la desigualdad, considerando los fallos del mercado, que para este trabajo de investigación se consideran bastante importantes para lograr ahondar en el por qué de la concentración del ingreso y la participación del Estado para corregir estos fallos, sin embargo, existen otras causas que se mostraran a lo largo de este apartado.

1.2.4 Los fallos del mercado.

Para Stiglitz existen seis fallos de mercado, haciendo referencia a las imperfecciones de los mismos y que a su vez, impiden que los resultados sean los esperados social y económicamente. Los fallos de mercado considerados por el autor son: competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de información y paro y otras perturbaciones. Tales fallos son

⁵⁵ Sarwat Jahan, Ahmed Saber Mahmud y Chris Papageorgiou ,“¿Qué es la economía keynesiana?”,*Finanzas&Desarrollo*(2014).

(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>).

ineficientes en el sentido de Pareto, considerando éste último como las asignaciones de recursos que tienen la característica de mejorar el bienestar de un individuo, sin afectar la de otro, por los que las economías de mercado no son eficientes como se pretende al resultar muy complejo el alcance señalado por Pareto. Sin embargo, en el presente apartado, solo se abordaran los fallos que se considera, inciden directamente con el tema: competencia imperfecta, externalidades, información imperfecta y el paro y otras perturbaciones.

1. Competencia imperfecta

Es la presencia de factores que benefician mayormente a ciertas empresas de un sector, por ejemplo, altos costos para llevar a cabo su actividad, implicando una desventaja frente a otras empresas (de existir en el sector). Otra dificultad es la definición del mercado, por ejemplo, si existe una organización de tipo oligopólico o monopólico y en el caso de los sustitutos, la existencia de alguna empresa que tome control de los insumos claves de la producción a causa de diversos factores como la ubicación geográfica, cuestiones legales, tecnología (rendimientos crecientes a escala), etc. Bajo estas circunstancias, las empresas tendrían poder de fijación de precios, pudiendo elevar los precios y se comercializa una cantidad menos de bienes que en una situación de sana competencia. Por lo tanto, estos son solo algunos de los puntos que señalan la existencia de competencia imperfecta, creando distorsiones dentro de la llamada Economía del Bienestar, de acuerdo con lo señalado en la bibliografía de Stiglitz.

La Economía del Bienestar plantea condiciones para que la solución de modelos de equilibrio general se óptima, dando una asignación eficiente de los factores entre los bienes y una asignación óptima de los bienes entre los individuos. También, señala que las economías de mercado deben ser eficientes en el sentido de Pareto, y debe existir más que una competencia

simple entre los mercados, para ello debe haber competencia perfecta. Esto implica la existencia de un número suficiente de empresas para que cada una de ellas crea que no puede influir en los precios de mercado, sin embargo, bajo el modelo actual existen monopolios y oligopolios que impiden el cumplimiento de esta condición.

De acuerdo con el texto de Stiglitz en su capítulo sobre *“El Papel del Sector Público”* define dos teoremas fundamentales para la Economía del Bienestar. El primero hace referencia a que los mercados competitivos logran asignaciones eficientes en el sentido de Pareto y el segundo plantea que se puede alcanzar cualquier punto de la curva de posibilidades de utilidad (óptimo de Pareto), al elegir la distribución inicial de recursos, permitiendo operar libremente al mercado y así obtener la asignación eficiente de la elección.

Cabe señalar que lo que diferencia a Stiglitz de Pareto, es la manera de conceptualizar ya que hacen referencia a lo mismo cuando se habla de competencia perfecta y el óptimo de Pareto, asignaciones que en la práctica parecen no ser eficientes por la desigual asignación de recursos.

En consecuencia, al parecer utópica la competencia perfecta (por lo tanto el óptimo de Pareto) y existir otras estructuras de mercado, la concentración del ingreso comienza desde el proceso de establecimiento de los precios, en el caso de los monopolios, la fijación de precios queda sujeta a su criterio pues al no existir competencia, los bienes solo serán adquiridos por los sectores que tengan esa capacidad de compra, el problema surge cuando se tratan de bienes primarios. Ahora bien, no todo se conforma de monopolios, pero definitivamente la competencia no se encuentra presente, por lo que aludiendo a la Teoría Marxista, solo quienes tienen el capital para invertir en una estructura de mercado (gracias a la acumulación), tienen la capacidad de intervenir en la fijación de precios y el Estado debe actuar como ente regulador

de precios, siendo de cualquier forma inevitable la concentración del ingreso en un pequeño sector de la población.

Por lo tanto, aún llegando a obtener asignaciones eficientes, se hace necesaria la intervención del Estado, por razones distributivas y por la existencia de bienes preferentes (aquellos que siendo privados, el Estado los provee partiendo de que en ciertos casos, el individuo no actúa en su propio interés), señalado también por Stiglitz.

- **2. Externalidades.**

De acuerdo con J. Stiglitz, se consideran hechos en beneficio o perjuicio a terceros, en las que no se cobra nada por el beneficio reportado ni se paga por los daños generados, un ejemplo es la contaminación. En otras palabras, son actos realizados por las personas que implican un costo para otras, que no intervienen en esas actividades.

Existen dos clases de externalidades: positivas y negativas. Las primeras son aquellas en que los actos de las personas benefician a otras, mientras las segundas, por el contrario, afectan a otro grupo a pesar de que éste no intervenga en la realización del acto, dañando la eficiencia económica y los derechos de propiedad, cuando los agentes económicos bajo ciertas actividades de producción y consumo, no asumen los costos de los daños ocasionados por sus actividades, afectando a terceras personas.

Las externalidades en general son consecuencia de una actividad económica que afecta costos que no se ven reflejados en los precios de mercado, pero si afecta a otras personas, mismas que padecen los daños que resultan como consecuencias de actividades de producción en las que no participaron, volviendo a citar como ejemplo, el caso de la contaminación, ya que el costo climático lo están asumiendo principalmente las economías subdesarrolladas y

para ser más exactos, las personas de más escasos recursos. De ésta manera, tal fallo de mercado hace referencia al tema de estudio porque al verse afectada la eficiencia económica, se afectan rubros como la DI, dado que en la economía la eficiencia económica es uno de los axiomas sobre la adecuada utilización de los recursos, o bien la maximización de utilidad alcanzando directamente la DI al intervenir directamente en la asignación de recursos. Esto es sustentado en la Economía del Bienestar, asumiendo que si existe eficiencia económica, habrá eficiencia distributiva, otorgando bienes y servicios necesarios a las familias de escasos recursos, incrementando así, su utilidad.

Sin embargo, ante la presencia de externalidades y como se observa en la economía, las decisiones tomadas por los sectores con mayor poder adquisitivo, por ejemplo, tienen mayor peso que las de los sectores más vulnerables siendo de esta manera, como se da pie a la concentración del ingreso puesto que se anteponen intereses de ese sector. Entre estas decisiones podría ejemplificarse como la fijación de precios por parte de los dueños de los medios de producción, evidenciando así la complejidad de lograr un óptimo de Pareto.

Entre las soluciones privadas a las externalidades se encuentran internalizar los costos generados por las externalidades, por ejemplo: las convenciones sociales y la mejora tecnológica. Las soluciones públicas son los impuestos y subsidios, acompañados de una adecuada regulación. Otra solución tanto pública como privada a las externalidades es la creación de un nuevo mercado y establecer derechos de propiedad.

- **3. Información Imperfecta.**

La eficiencia de un mercado depende de factores como la información, para ello es necesario el acceso por parte de las personas. Sin embargo, el lograrlo

resulta costoso y cuando no se tiene la posibilidad de acceder a toda la información (incompleta) o bien, algunos agentes tienen ventajas para su acceso (asimétrica), comienzan las distorsiones e ineficiencia en el mercado y por lo tanto en la asignación de recursos. (Stiglitz, 2000, Cap. 4; 91-107)

La importancia de la información radica en el impacto que tiene en la actividad económica, la cual se encamina a la necesidad de tener mayor acceso a la información representando un gasto importante para el Estado; bajo ésta circunstancia, queda al descubierto su calidad de externalidad pues el presupuesto destinado por el Estado para el acceso a cierta información, se obtiene en gran medida de la recaudación de miles de ciudadanos, siendo que no todos los agentes económicos gozarán de la misma información (asimetría).

También, muchos de los recursos que se dedican a producir nuevos conocimientos en desarrollo e investigación se consideran una clasificación importante del gasto para que se asignen de manera eficiente, para de esta manera justificar parte de las actividades del Estado, pero al no resultar equitativa, surge la externalidad, suponiendo que, los consumidores deben poseer información completa, siendo ésta información esencial para los mercados afectados. A pesar de que los mercados competitivos fundamentan que, ofrecen incentivos a las corporaciones y empresas para relevar la información pertinente pese a que los consumidores prestan poca importancia a la información que por ley debe ser revelada, existen asimetrías. Este fallo se ha considerado porque la información es clave importante al momento de la toma de decisiones, la información tiende a ser más completa para los sectores con mayor poder adquisitivo, principalmente por la facilidad de acceso a los medios de información y a la calidad de vida, lo que desde el otorgamiento de la información hay incidencia en la brecha de la desigualdad.

- **4. Paro y otras perturbaciones económicas.**

El paro de trabajadores y de maquinas generado por la inconformidad ante la política de sectores, tomada por los gobiernos, causa perturbaciones económicas dependiendo la magnitud de estos movimientos, que en ocasiones, han sido causa de recesiones o depresiones económicas.

El desempleo, la falta de aprovechamiento de capital, inflación y desequilibrios a nivel macroeconómico son las señales del libre funcionamiento de los mercados, que desemboca en una ineficiente asignación de recursos tanto de bienes de capital como de ingresos, lo que no garantizan una condición de óptimo de Pareto y por lo tanto una mala DI. (Stiglitz, 2000, Cap. 4; 91-107).

Después de describir brevemente los fallos de mercado, se puede concluir como ante ellos, la eficiencia en la asignación de los recursos es bastante compleja en el sentido de Pareto (el ideal para la economía) por lo que es imprescindible la intervención del estado. Suponiendo que se diera la eficiencia en el sentido de Pareto, sigue siendo necesaria la intervención del gobierno para distribuir correctamente el ingreso ya que esta situación no se da por sí sola en la competencia perfecta. Con ello, surge un parte aguas fundamental para este trabajo de investigación ya que, por un lado, los fallos de mercado son una de las causas principales de la mala distribución del ingreso entre la población y por medio de la intervención gubernamental y sus instrumentos, actuando de manera adecuada se puede contribuir a disminuir importantemente el impacto de estos fallos mediante la creación de programas sociales, por ejemplo.

1.2.5 Externalidades.

Las externalidades ya han sido abordadas en el sub-apartado anterior de manera muy general, por lo que se considero para objeto de los alcances del trabajo, ahondar más en ellas por el alcance que pueden tener en la DI.

Las externalidades son, de acuerdo con Stiglitz (Stiglitz, 2000, Cap.9;247-281), como las consecuencias de una actividad económica que puede afectar los costos/precios, impactandode manera negativa en el bienestar de otro, sin reflejarse en los precios de mercado.

Existen dos tipos de externalidades: positivas y negativas. Las externalidades positivas son aquellas que mediante acciones de un agente, beneficia a otro agente, sea persona o empresa y cuando esas acciones afectan, surgen las externalidades negativas. Las externalidades negativas afectan la eficiencia económica y los derechos de propiedad principalmente.

Ahora bien, definidas las externalidades, estas son importantes en la investigación porque por medio de estas, hay una intervención importante tanto por parte del Estado y el sector privado en el cómo se distribuye el ingreso ya que sectores les benefician y/o afectan estas decisiones.

Las soluciones privadas a las externalidades son:

- **Internalizar costos**, se absorben los costos de mejorar daños causados, de esta manera una externalidad negativa trata de ser contrarrestada para afectar lo menos posible por medio de medidas privadas.
- **Convenciones sociales**, estas tratan de restaurar los daños causados.
- **Mejor Tecnología**

Las soluciones públicas a las externalidades son las siguientes:

- **Impuestos:** Pagos de carácter monetario a favor de un acreedor tributario, en este caso, el Estado, cuya finalidad es que este pueda financiar parte de los gastos sociales.
- **Subsidios:** Transferencias realizadas por el Estado a ciertos agentes económicos o actividades productivos como auxilio a un sector con carencias o fomentar el desarrollo.
- **Creación de un mercado:** Formar unidades económicas más grandes donde se puede internalizar la externalidad, tomando decisiones conjuntamente, para que estas les beneficien a ambos, al pertenecer al mismo sector.
- **Establecer derechos de propiedad:** Se explica con el teorema de Coase, señalando que si los costos de transacción son bajos, los agentes podrán negociar con esos derechos de propiedad y llegarán a una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Por el contrario, si los costos son elevados, el mercado no será eficiente.
- **Regulación:** ajustar ordenadamente el funcionamiento del sistema, determinando ciertas normas.

1.3 Políticas de Bienestar Social como antecedente en la Distribución del Ingreso.

Este apartado tiene como objetivo dar a conocer las principales políticas de bienestar estableciendo su relación con la pobreza y la DI.

El Estado de Bienestar surge a finales del siglo XIX ante la creciente importancia de la Ps dentro de las Políticas Públicas, de acuerdo con Ángeles Palacios Escobar (Palacios; 2005; Capítulo 3,133-17). Entre los primeros antecedentes, se encuentra en el siglo XVII la primera intervención estatal para atender los problemas causados por la pobreza por medio de asistencia pública (Ley de Pobres en Inglaterra). Para el siglo XIX en Alemania se dan los seguros sociales por Ley para la clase trabajadora gracias a Otto Von Bismarck, pero el Estado de

Bienestar surge como tal hasta el siglo XX, surgiendo la protección social de manera universal por parte del Estado. A continuación se describirán las políticas de bienestar consideradas como las más importantes para ahondar en las causas de una injusta DI.

1.3.1 El Individualismo.

El individualismo se da en tres etapas claves para el desarrollo social de los países europeos:

- 1. Intervención estatal en la pobreza:** esta etapa comprende del siglo XV al XVIII, surge la primera intervención en cuestiones de políticas sociales y pobreza por parte del Estado en países Europeos principalmente. Entre las causas de esta primera intervención se encuentran movimientos como el Renacimiento, la Reforma Protestante y el inicio del desarrollo capitalista, los que generaron empobrecimiento de algunos sectores de la población. Entre las actividades que se realizaron para contrarrestar la pobreza se encuentran la prohibición de la mendicidad (los mendigos eran considerados delincuentes por voluntad propia) y solo podían realizar este acto los niños, enfermos y ancianos con licencia para mendigar si sus necesidades así lo requerían. En caso de regresar a ser mendigo, se otorgaban castigos como trabajos forzados, el fin de estas actividades era que nadie se negara al trabajo o de lo contrario se asignaban como esclavos que solo recibían pan y agua para sobrevivir y realizar los trabajos otorgados.
- 2. Nacimiento de la filosofía liberal:** este periodo comprende del siglo XVIII a finales del XIX y este pensamiento surge con Rousseau cuya frase era "*Libertad, Igualdad y Fraternidad*". Se proponía una desarticulación de cierto modo social para que cada personal desempeñara funciones diferentes en las actividades económicas (como comprador, productor, vendedor, etc) adquiriendo libertad en lo que desempeñaran, lo cual era

una libertad un tanto limitada. La igualdad, en base a lo que establece el capítulo de Palacios Escobar, "*significaba que los empresarios necesitaban adquirir y disponer de una propiedad real y personal, lo que exigía un sistema legal que pudiera garantizarles determinadas compensaciones frente a los nobles y sobre el acceso al poder político*" (Palacios;2005; Capítulo 3,148). Los principios básicos basados en el "*laissez faire*" eran los siguientes:

- Mercado de trabajo, donde la mano de obra pudiera encontrar su precio.
- Existencia del patrón oro y la creación de dinero estaba sujeta a un mecanismo automático.
- El libre cambio, las mercancías estaban en libertad de circular de un país a otro sin ningún tipo de barrera.

Los anteriores principios los expuso Adam Smith en respuesta a las restricciones de carácter mercantil en *La riqueza de las Naciones (1776)*. Para Smith no es válida la intervención gubernamental argumentando que el libre mercado es el modo más apropiado para generar el bienestar social.

3. Fin del rígido Individualismo: Los pobres urbanos eran la clase trabajadora debido a que debían adaptarse y con la llegada del capitalismo la demanda de fuerza de trabajo fue en aumento.

1.3.2 El Estado Benefactor.

El Estado Benefactor postulaba la necesidad de proveer un mínimo nivel de ingresos para subsistir independientemente de la condición laboral. A diferencia de lo que proponía Bismarck, William Beveridge proponía un sistema universal para cubrir esas necesidades básicas mientras que Bismarck solo lo hizo para la clase trabajadora y su familia. El Estado Benefactor proporcionaba una ocupación

dignamente remunerada que generaría crecimiento económico mediante creación de empleos y mediante la recaudación impositiva se financiaría la seguridad social. Siendo así, se planteaba redistribuir el ingreso de manera más equitativa y se garantizaban los servicios básicos en educación, salud, riesgo social, se proporcionaba cuidado infantil y capacitación laboral y bajo esta dinámica surge la política de salarios mínimos.

1.3.3 Corriente Ortodoxa.

La corriente del pensamiento liberal basaba su visión en lo natural, señalando que la intervención estatal no era lo ideal debido a que intervenía en el funcionamiento de las leyes de mercado. Su postura respecto al Estado de bienestar es conservadora, sosteniendo que mantiene las condiciones de pobreza en una dinámica generadora de más pobreza, afectando la actividad económica ya que los PS generan dependencia a los sectores beneficiados por tal mecanismo, lo que deja de estimular el empleo, puesto que algunos podrán optar por no trabajar, pues lo hagan o no, el Estado proporcionara lo mínimo para satisfacer sus necesidades.

Bajo esta coyuntura se eleva el gasto social, afectando el crecimiento económico al disminuir los montos para la inversión de carácter productivo, generando inflación al emitir mayor cantidad de dinero; con ello, la balanza comercial se ve afectada al necesitar financiamiento para cubrir el gasto social que requiere el otorgar ayuda económica a los más vulnerables, generando aumentos en las tasas de interés.

1.3.4 Darwinismo Social.

El Darwinismo Social es una corriente de pensamiento que sostenía que la pobreza era consecuencia de los actos de los pobres, como el nombre lo dice; plantea la sobrevivencia del más apto por lo que la sociedad se gobierna por el proceso natural de supervivencia, explicando así, la brecha de desigualdad entre ricos y pobres como un fenómeno natural. Bajo los sustentos de ésta corriente,

surge el racismo biológico el cual sostiene que, por medio de la determinación genética se explican las diferencias entre sexo, raza, los menos dotados intelectualmente y las clases sociales, señalando que no se puede luchar contra la competencia y resulta inútil destinar GP a los pobres, porque los pobres son de esa condición por su carga genética.

1.4 Tipos de Pobreza.

En el apartado uno se mencionan diferentes definiciones sobre DI y pobreza, que si bien no son exactamente lo mismo, se relacionan estrechamente ya que la consecuencia de una mala distribución, es la pobreza. Partiendo de la definición dada por la CONEVAL sobre "Pobreza", donde la define *"al que una persona tenga al menos una carencia social (...) y sus ingresos sean insuficientes para vivir..."*, es claro que no solo existe un grupo en condición de pobreza, sino que de acuerdo a sus carencias y el nivel de ellas, son clasificados, existiendo en la pobreza misma, tipos de pobreza, por lo que es importante señalar los tipos más importantes, señalados por la CONEVAL.

Para comenzar con el apartado, se considera fundamental definir los principales tipos de pobreza al menos en sentido teórico para abrir el panorama de los resultados empíricos que se muestren numérica y gráficamente en esta sección, ya que algunos indicadores utilizados se expresan para ciertos tipos de pobreza y no para el sector en general. Esto resulta de la necesidad de ver desde distintos enfoques las condiciones de pobreza como causa de la concentración del ingreso en México. Las principales definiciones, a continuación, están basadas en la CONEVAL:

-Pobreza extrema: Se considera dentro de éste tipo, a una persona que presentan tres o más carencias, de seis posibles (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación) dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar

mínimo. El índice de Previsión Social es construido para cada persona a partir de la sumatoria de los indicadores relacionados a las carencias sociales. Las personas en situación de pobreza extrema disponen de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicarían por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para una vida sana.⁶

-Pobreza moderada: Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.⁷

-Pobreza multidimensional: La pobreza multidimensional se presenta cuando un individuo no tiene los ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, considerando tres elementos de la condición de vida: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. Presenta carencia de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en vivienda y alimentación.⁸

-Pobreza por ingresos: Estimaciones realizadas anteriormente para la medición de la pobreza. Estas estimaciones cambiaron debido a que la Ley General de Desarrollo Social pide que la medición de la pobreza en el país se lleve a cabo con un enfoque multidimensional. La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio, esto es señalado por la CONEVAL:⁹

⁶⁶ Glosario CONEVAL (<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>) 02 de Febrero de 2016, 4:35 hrs.

⁷⁷ Glosario CONEVAL (<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>) 02 de Febrero de 2016, 4:35 hrs.

⁸⁸ Huesca, Análisis de la Política Social en el Estado de Sonora: estudio del Programa CreSer, 2013. (PDF).

⁹⁹ Glosario CONEVAL (<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>) 02 de Febrero de 2016, 4:35 hrs.

- **Pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- **Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- **Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

La clasificación de los distintos tipos de pobreza debe tener alcances más allá de su definición, pues es necesario implementar mecanismos más focalizados y eficientes para combatir cada tipo de pobreza y políticas que eviten caer en ésta condición. Como parte del proceso del combate a la pobreza, resulta imprescindible la medición por medio de diferentes indicadores, pues sin ella sería imposible plantear instrumentos de combate a la pobreza y la mejora de la DI, así como evaluar los resultados de los mecanismos ya implementados en la población afectada.

1.5. Medición de la Pobreza e indicadores de Distribución del Ingreso.

La medición de la pobreza ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de su utilidad, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, las medidas unidimensionales

de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones. Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de la pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado.¹⁰

Como se ha mencionado en las definiciones sobre la pobreza y DI, la CEPAL considera apropiado utilizar para el Monitoreo de los ODM en la región una medida para la pobreza extrema y la pobreza total en base al poder adquisitivo que se tiene en un país para adquirir los productos de la canasta básica una medida de la pobreza extrema y la pobreza total basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas a cada país, en lugar de la línea de **"1 dólar por día"**.¹¹ Estas medidas basadas el poder adquisitivo, se relacionan directamente con los salarios (indicador que se abordara más adelante), de acuerdo con nuestro criterio.

Existen distintos indicadores y mediciones para la pobreza como para la concentración del ingreso, bastante útiles para conocer los sectores más vulnerables de la población, habiendo algunos como el IDH que permite ahondar un poco más sobre los tipos de carencias, sin embargo se necesita intensificar los esfuerzos por monitorear y estimar cuales son las verdaderas carencias por regiones y que la pobreza se divide en distintas carencias como se ha mencionado anteriormente.

¹⁰ Tomado de CONEVAL (www.coneval.gob.mx) 27 de Enero 2014 ,9:26 hrs.

¹¹ (<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>) Tomado 27 de enero de 2014, 10:34 hrs.

1.5.1 Índice de Gini.

El principal indicador y el más reconocido actualmente para medir la DI es el índice de Gini, mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta (Banco Mundial).

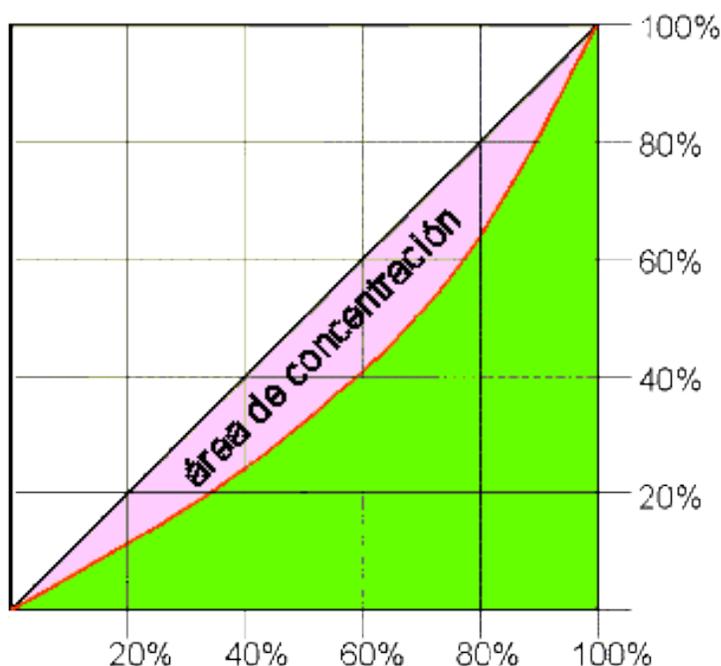
1.5.2. Ingreso Per Cápita-PIB Per Cápita.

El Ingreso Per Cápita o PIB Per Cápita es el resultado de dividir el Producto Interno Bruto entre el número de habitantes dentro de un país, considerando el PIB como la suma de valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos subsidios. Este indicador es dado en dólares a precios actuales (Banco Mundial).

1.5.3. Curva de Lorenz.

La Curva de Lorenz es una forma gráfica de mostrar la DI en una población. La variable que estudia es el ingreso de los hogares y/o personas. Para su cálculo, debe ordenarse la información en cuanto a ingreso sobre las personas, agrupándolo generalmente en quintiles, deciles, etc., esto de forma ascendente y después se establece el porcentaje del ingreso que le corresponde cada grupo (quintil, decil., etc). El porcentaje acumulado de la población se grafica en el eje horizontal (x) y el porcentaje de ingreso acumulado para esa población en el eje vertical (y). Es importante señalar que en base a esta curva puede obtenerse el Coeficiente de GINI para medir la concentración del ingreso.

Curva de Lorenz



La línea diagonal representa una condición de perfecta igualdad por lo tanto, entre mayor sea el área entre la diagonal y la curva que muestra el área de concentración, mayor será la desigualdad y la concentración del ingreso en un país.

1.5.4. Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El IDH es un indicador que mide la capacidad adquisitiva real de los individuos en un país determinado, calculado en base a tres componentes: esperanza de vida, niveles de salud, educación y de ingresos. Tiene por finalidad, la considerar la mayor cantidad posible de aspectos para el desarrollo humano en un índice compuesto. El valor asignado a un país determinado, indica e que rubros debe avanzar para conseguir un mayor desarrollo; reduce los aspectos considerados para su medición a una medida común y los valores van del 0 al 1, en la que entre mayor sea el índice, mayor desarrollo existe.

1.5.5. Otros Indicadores.

- **Canasta Alimentaria:** Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía.

- **Intensidad de la pobreza extrema:** Se define como el producto de la incidencia de la pobreza extrema (porcentaje de población extremadamente pobre) y la proporción promedio de carencias sociales este grupo.

- **Índice de Pobreza Multidimensional:** El índice de Pobreza multidimensional surge a partir de 1997, sustituyendo al índice de Pobreza Humana con una nueva forma de medición de la pobreza mediante una visión multidimensional de las personas que se encuentran en situación de pobreza y con él, podrían contribuir a asignar recursos de desarrollo de manera más efectiva.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), publicado por primera vez en el Informe de 2010, complementa las medidas monetarias de la pobreza, considerando las privaciones sufridas por la superposición de personas al mismo tiempo. El índice identifica privaciones en las mismas tres dimensiones que el IDH y muestra el número de personas que son multi-dimensionalmente pobres. Puede ser construido por región, etnia y otras agrupaciones, así como por la dimensión, lo que es una herramienta muy útil para los políticos.

El IPM, tiene tres dimensiones y utiliza diez indicadores que reflejan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los estándares internacionales de pobreza. A continuación se listarán las dimensiones consideradas, con sus respectivos indicadores:

- Educación

-Matriculación escolar

-Años de asistencia a la escuela.

- Salud

-Mortalidad infantil.

-Nutrición.

- Nivel de vida

-Electricidad

-Agua para beber

-Saneamiento

-Suelo

-Combustible para cocinar

-Bienes

La metodología utilizada para generar este índice de pobreza, incorpora dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población a diferencia de las que se basan solo en la pobreza monetaria. (Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008, Coneval)

El MPI puede ayudar a la asignación efectiva de recursos, haciendo posible la focalización de los de mayor intensidad de la pobreza; que puede ayudar a hacer frente a los ODM de manera estratégica y seguimiento de los impactos de la intervención política.

- Salarios Reales.

La DI refleja el estado que presenta un segmento de familias (clasificadas normalmente por deciles) respecto a otro segmento de la población, en función de sus niveles de ingresos; es decir, su participación en el ingreso nacional generado. El análisis de la DI se realiza aplicando el instrumental estadístico, que nos permite diferenciar el ingreso que percibe la población a partir de una clasificación en forma ascendente de los ingresos que perciben las familias.

En palabras de la CEPAL "El análisis de una distribución dada del ingreso, así como el de sus desigualdades intrínsecas, sólo tendrá pleno sentido si se le compara con otras distribuciones. Una de las posibilidades que se ofrecen es la de hacer la comparación con una distribución "óptima", en la que se dé una completa igualdad del ingreso o se presenten desigualdades que se estimen deseables. Pero no hay un acuerdo general acerca de lo que podría ser tal distribución "óptima", por lo que una comparación de esta sería en gran medida conceptual, dejando en duda la aplicación a las estructuras económicas que efectivamente existen.

A continuación se presentan de manera teórica, algunos indicadores para medir la pobreza/desigualdad:

De acuerdo al BID, los indicadores para dar seguimiento al impacto social de las crisis se dividen en los siguientes grupos (solo se listaran los relacionados con el tema que nos compete):

1.- Indicadores de pobreza y desigualdad e indicadores de consumo:

- Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza basado en el ingreso o consumo.
- Brecha de pobreza
- Severidad de la pobreza.
- Distribución de los pobres (ubicación rural o urbana y por regiones).
- Distribución del Ingreso (Gini, Theil, Por ubicación urbana/rural y por regiones).

2.- Indicadores del mercado laboral

- Salarios reales e ingresos no salariales.
- Salarios mínimos reales.

-Tasa de desempleo.

-Empleo en el sector informal.

Cobertura de seguro de desempleo.

3.- Indicadores intermedios de evaluación.

-Gasto social en atención a la salud y educación básica como porcentaje del PIB y del presupuesto público.

-Gasto en suministro de agua y saneamiento, Fondos de inversión social por sector como porcentaje del PIB y del presupuesto público.

1.6 Factores que conducen a la Desigualdad.

Los factores que producen desigualdad son diversos y únicos de acuerdo al diseño de la política económica en cada región y/o país, En la teoría, estos factores pueden ser de carácter cultural, económico y social.

Los factores culturales contemplan los distintos niveles de educación logrados entre los diferentes grupos de personas, altas tasas de fecundidad aceleran el crecimiento poblacional y con esto la pobreza por la incapacidad de cubrir las necesidades de todos de acuerdo al crecimiento poblacional acelerado. Otro factor importante es la corrupción existente en los diferentes niveles de gobierno, beneficiando a los sectores que menos lo necesitan y violando los derechos del sector más vulnerable.

Entre los factores económicos que encausan el crecimiento de la desigualdad se encuentran los salarios bajos, el aumento de los impuestos aunado a la falta de impuestos de carácter progresivo merman la capacidad de ahorrar, de invertir y a su vez, el crecimiento económico.

Los factores sociales hacen referencia a las diferencias que sufren los grupos minoritarios, fomentando la tensión social e inestabilidad política que culminan en una disminución de la inversión (principalmente extranjera) y con ello, del crecimiento.

El Banco de México menciona en un ensayo que los factores que han favorecido la concentración del ingreso son los siguientes:¹²

- Rápido crecimiento de la población lo que genera una tasa de dependencia alta.
- Baja productividad de un sector importante de la población dedicada a la agricultura.
- Instrumentación de algunas políticas, como la sustitución de importaciones, debido a que sesga el crecimiento económico al disminuir la demanda de trabajos.
- Diferencias de ocupación (desempleo o desequilibrio estructural de empleo) e intensidad del trabajo.
- Diferencias en la educación.
- Acceso insuficiente al campo laboral.
- Diferencias de capacidad y cualificación del trabajo.
- Exclusión y Discriminación.

La intervención directa de las políticas de DI se realiza por medio del establecimiento de los salarios, los cuales, actualmente en este rubro se denominan "salarios mínimos", la limitación de dividendos, etc., políticas que deben desarrollarse de manera cuidadosa pues de lo contrario, comienzan las

¹²¹² Altimir Oscar, "Distribución del Ingreso en México: Ensayos", Documento #37, Noviembre 1982.

perturbaciones en los equilibrios de mercado, siendo en muchos casos perjudicial para las personas que el gobierno desea ayudar.

Existen también las políticas de intervención indirecta cuya ventaja es que no perturban los equilibrios del mercado simplemente lo modifican, sin embargo es un anuncio de una menor concentración del ingreso pero no implica una sana distribución del mismo (Tinbergen, 1979,123).

Uno de los principales problemas para la economía es la DI, ya que ante una brecha amplia entre las clases sociales es el resultado de la adopción de mecanismos concentradores del ingreso en la política económica de un país. A su vez, el crecimiento de desigualdad entre las clases sociales se refleja en el deterioro del mercado, limitando seriamente las posibilidades de crecimiento y fortaleciendo el incremento de la presencia de **círculo de la pobreza**. Este círculo de la pobreza, se explica porque ante una importante concentración del ingreso existirá un fuerte debilitamiento del mercado interno, creando bajas expectativas del crecimiento económico y con ello de una mejora en la distribución porque esta es más compleja ante un pobre crecimiento económico. El deterioro de las condiciones de vida de los deciles poblacionales con mayor carencia se acelerara y aumentara, mientras los deciles pertenecientes a la clase media ante una disminución en la capacidad de consumo, sufrirá una desaparición gradual empujándolos a los sectores carentes.

Mediante esta explicación del círculo vicioso dado por una mala distribución, podrían surgir solo dos clases sociales: la de altos ingresos y bajos ingresos, con sus diferentes sub-clases, siendo así estaríamos ante la presencia de las condiciones más extremistas de una gran concentración del ingreso.

Se puede decir que la distribución depende en importante medida de los propietarios de los factores de la producción porque los ingresos varían fuertemente entre los ingresos provenientes de prestar fuerza de trabajo a los que se obtienen por ser inversionista, abriendo una importante discusión sobre que esta sea la causa más importante de la distribución ineficiente del ingreso.

La concentración del ingreso es claramente marcada en los países en vías de desarrollo como México, que en los países desarrollados, relacionando a esta situación el problema de desempleo como condición en común en la mayoría de los casos, por lo que se necesita crear mayor cantidad de oportunidades a la vez de luchar contra el desajuste estructural del empleo que existe, en muchos casos pueden existir oportunidades para emplearse pero no van de acuerdo a lo que necesitan los individuos. También, deben elaborarse PS que equilibren estos desajustes, desafortunadamente han sido creados pero en muchos casos, son de carácter asistencialista, es decir, no sacan de la condición de pobreza a los grupos más vulnerables, ni los insertan en el mercado laboral.

Se han mencionados distintas causas que conducen a la concentración del ingreso, recopilando la información ya mencionada y añadiendo otros supuestos, esta investigación se afirma que los fallos del mercado son la principal causa de concentración del ingreso.

La economía tiene como fin buscar la eficiente asignación de los recursos escasos, lo que se ve implicado en el criterio conocido como *eficiencia en el sentido de Pareto*, "no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra" (Stiglitz, 2000; 69). Este criterio es individualista puesto que solo se ocupa del bienestar de cada persona y no de un bienestar relativo, por lo tanto no se busca como tal el bienestar social. Un beneficio generado para un sector de la población, no afectara al resto, sin embargo, es ambiguo pensar que este beneficio generado para un cierto grupo no genere alguna mínima afectación a quienes no pertenecen al grupo beneficiado, aunque los economistas buscan esto, es sumamente complicado. Generalmente los sectores con mayores beneficios son los ricos, ya que, ante un periodo de crecimiento económico en un país, sobre todo en vías de desarrollo, genera un aumento mucho más acelerado para quienes más tiene que para los más vulnerables.

Es claro, que ante el actual modelo económico existe una condición inherente a que se repita la condición de concentración del ingreso por muchos esfuerzos que

se realicen para redistribuir mejor, debido a que ante la concentración de riqueza, existe ahorro (consumo futuro), provocando escasez de recursos, concentración que detona sin lugar a dudas en crisis, situación característica del mismo modelo.

Las economías de mercado garantizan mayor eficiencia si existen condiciones óptimas, sin embargo, los resultados no suelen ser los esperados sobre todo en cuestiones de igualdad y equidad, es usual que el mercado genere condiciones en que ciertos individuos no obtienen los recursos suficientes para vivir de forma digna, cubriendo las necesidades básicas. A estas características se les denomina fallos de mercado, donde el Estado interviene para corregirlos.

1.7 Instrumentos de las Políticas de Crecimiento Económico para la Distribución del Ingreso.

Las teorías de crecimiento económico, se enfocan al crecimiento de la producción potencial (PIB) o nivel de producción en que la economía pueda situarse en el pleno empleo. Los modelos de crecimiento económico pueden ser endógenos o exógenos, es decir, en los modelos endógenos, el capital humano, la innovación y el conocimiento contribuye significativamente a un mayor crecimiento; los subsidios educativos impulsarían el crecimiento potencial a largo plazo. Los modelos exógenos, explican el crecimiento de la producción nacional de bienes y servicios en términos de trabajo, capital y tecnología, suponiendo que la manera de impulsar el crecimiento económico es mejorando la dotación de capital, para que lo producido en un año, sea en parte ahorrada e invertida en acumular bienes de capital y así, aumentar la producción el siguiente año.¹³

Las políticas de crecimiento económico se sitúan dentro de los objetivos de la Política Macroeconómica. La política Macroeconómica se ocupa de agregados económicos de carácter global como es el empleo, crecimiento, inflación, tasas de

¹³ Romero Iván Salvador, "Income Distribution and Macroeconomic theories of growth", *Scientific e-journal Management Sciences*, 2014, pp.60-78.

interés, inversión, ahorro, saldo de la balanza comercial y cuentas del gobierno. El objetivo de la Política Macroeconómica en cuanto al crecimiento, es lograr que éste sea sostenido bajo la creación de condiciones adecuadas para propiciarlo y respecto a la DI solo se plantea una reducción de la pobreza por medio de una promoción sobre una mayor equidad, principalmente para los sectores con mayores necesidades.

Los instrumentos gubernamentales con los que se cuenta son:

- **1. Política Fiscal.**

La política fiscal engloba las estrategias gubernamentales para recaudar ingresos y establecer el gasto, juega un papel significativo en la determinación del nivel y el modelo de la actividad económica. Estas estrategias repercuten en las expectativas de crecimiento y en la DI; los medios para movilizar los recursos públicos y al nivel que estos son incrementados, incide en los ingresos de los distintos sectores de la sociedad en la capacidad de gasto del gobierno. Así mismo, el gasto gubernamental, incide directamente en el potencial de una expansión económica en el mediano o largo plazo, por el nivel de inversión pública. La política fiscal puede determinar el nivel de actividad, empleo y grado de vulnerabilidad de los ciclos económicos. El aumento de los ingresos públicos es fundamental, sobre todo en los países en desarrollo, dada la importancia de la inversión pública para impulsar el crecimiento económico y lograr metas sociales.¹⁴ Ya señalado, lo que implica la política fiscal, es importante señalarla como el principal instrumento para la DI; siendo así, esta investigación se basará en los programas sociales, los cuales reciben los recursos provenientes de la estructuración de la política fiscal, siendo el instrumento directo que trata de corregir las consecuencias de la concentración del ingreso, es decir, la pobreza.

¹⁴ Gosh Jayati, “*Macroeconomía y Políticas de Crecimiento*”, Naciones Unidas 2007, pp. 9-10.

- **2. Política monetaria.**

Las políticas monetarias se ocupan principalmente del tipo de interés de base y de los niveles de crédito en la economía. Las políticas cambiarias, en economías contemporáneas abiertas, están ampliamente relacionadas con las políticas monetarias. Una de las metas de la política monetaria, es mantener el equilibrio interno o pleno empleo, y el equilibrio externo, es decir, el equilibrio de las cuentas externas. Al presentarse condiciones de desempleo, su función en compañía de la política fiscal es generar suficiente expansión económica, sin embargo esto podría aumentar los niveles de inflación. En los países en vías de desarrollo, la política monetaria se dirige no solo al nivel de la actividad productiva y el empleo, sino a fines más focalizados como el asegurar la inversión en sectores particulares e incluso la reducción de la pobreza. Para ello, se considera importante el control del tipo de cambio el cual se explica a continuación.¹⁵

- **3. Política cambiaria.**

Las políticas fiscales se vinculan al conjunto de estrategias gubernamentales para la recaudación de ingresos y el gasto, y cumplen un papel clave para determinar el nivel y el modelo de la actividad económica. Éstas repercuten de manera importante en las perspectivas de crecimiento así como en la distribución de ingresos. Los medios utilizados para movilizar los recursos públicos y el nivel al que estos son incrementados inciden en los ingresos de diferentes sectores de la sociedad y en la capacidad de gasto del gobierno. El patrón de GP incide directamente en el potencial de una futura expansión económica, dado el papel clave por ejemplo, de la inversión pública en infraestructura. También incide, sin embargo, en las condiciones materiales y sociales de la sociedad. La posición fiscal puede determinar el nivel de actividad y empleo y el grado de vulnerabilidad a los ciclos económicos.

Es importante que toda estrategia fiscal sea sostenible a medio plazo, lo cual significa que no debe implicar una acumulación explosiva de deuda pública o llevar a déficits públicos excesivos que generan un fuerte desequilibrio agregado a

¹⁵ Gosh Jayati, “*Macroeconomía y Políticas de Crecimiento*”, Naciones Unidas 2007, pp. 29-30.

lo largo del tiempo. Por lo tanto, se requiere de disciplina fiscal que sea ejercida en un horizonte de medio plazo. Sin embargo, esto no siempre es necesario a corto plazo ni en cada período.

El hecho de proponer y llevar a cabo objetivos fiscales rígidos en cada período puede ser contraproducente si ello implica disminuir el crecimiento y la generación de empleo potencial de la economía y la no utilización eficaz de los recursos internos. Esto se discutirá más adelante en mayor detalle. Un grado de flexibilidad en la posición fiscal que sea factible y deseable dependerá del contexto específico del país en desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad de disciplina fiscal en un período específico de acuerdo con factores, como la desigualdad e inequidad.

1.8 Desigualdad e Inequidad: Causas y repercusiones.

Este apartado tiene por objetivo definir los conceptos de igualdad y equidad para poder comprender las causas que generan desigualdad e inequidad, en qué forma se hacen presentes y sus repercusiones, considerando que la equidad e igualdad son bases fundamentales para el desarrollo tanto, económico como social de un país.

La equidad y la igualdad son definidas como *“una meta social mientras la igualdad es considerada como un derecho humano y una obligación legal a la que no se pueden sustraer los Estados”*, según una nota de Políticas de Transformación de la Agenda de género para América Latina y el Caribe.

Otra definición sobre equidad es, la moderación de las condiciones de los contratos como en los precios ofrecidos en el mercado. Se debe lograr en el campo

económico mediante la adecuada distribución de la riqueza entre los diferentes estratos de la sociedad, de acuerdo con una enciclopedia en línea.¹⁶

Para organismos como la OCDE y el Banco Mundial la definición de igualdad esta meramente relacionado solo con el acceso de oportunidades y los derechos entre hombres y mujeres de forma justa.

En los últimos años han surgido grandes y acelerados cambios causados por la crisis del Estado de Bienestar, la globalización y nuevas tecnologías, dándose así, cambios tanto a nivel económico como social o cultural. Dadas las circunstancias anteriores, los conceptos de pobreza y desigualdad se han modificado de cierta manera porque son conceptos que deben evolucionar ante los cambios y la realidad.

Se menciona el término de pobreza porque como se hace mención en el primer capítulo, van de la mano debido a que las desigualdades sociales son la principal causa de la pobreza, siendo una situación de acceso insuficiente a un ingreso que garantice un nivel de vida digno y al no contar con él, comienzan a surgir otras desigualdades, generando la exclusión social ampliando la brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, aunque algunos sectores considerados como pobres padecen de la exclusión social, esta no es una condición necesaria de la pobreza, por ello la importancia de las definiciones conforme a la realidad.

La pobreza genera factores que pueden activar la exclusión social, pero hoy en día ser pobre no significa ser excluido socialmente puesto que a pesar de su condición existen lazos comunitarios, por ejemplo, que pueden funcionar como ayuda.

Algunos factores que pueden ser muestra de desigualdad en una sociedad, se presentan a continuación:

¹⁶ Tomado de (<http://definicion.de/equidad/>). 24 Febrero,2014. 21:38 hrs.

- La presencia de altos índices de inmigración son un ejemplo claro de la existencia de grupos vulnerables con la necesidad de mejorar su calidad de vida y salir de su condición de pobreza.
- Nuevas tecnologías y la Globalización que son sumamente influyentes en el mercado laboral lo que genera riesgos de exclusión, trabajo precario, disminución de derechos y protección social.
- Crisis del Estado de Bienestar y con ello, no se alcanzan a cubrir las necesidades básicas como las nuevas.
- Reducción de presupuesto para Servicios Sociales.

Ante la presencia de un bajo crecimiento económico y shocks como las crisis financieras, los pobres son el sector de la población más vulnerable siendo quienes reciben el mayor impacto no solo de estas alteraciones económicas, sino también de las decisiones gubernamentales, el desempleo y no obstante al envejecimiento y las enfermedades al tener menor posibilidad de contar con seguros o ahorros para hacer frente a estas situaciones, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID;2001;1).

Las causas que generan desigualdad, ente otras, son las siguientes:

- Crecimiento desproporcionado entre los altos y bajos salarios y rentas
- Desempleo
- Disminución de la movilidad social
- Provisión de servicios públicos insuficientes.
- Falta de infraestructura

- Restringido acceso de los pobres a los mecanismos de crédito y seguros del mercado privado para mejorar su ingreso.
- Limitaciones educativas
- Desempleo y subempleo
- Desplazamiento laboral

Entre 1980 y 2000 la desigualdad ha incrementados dentro de la mayoría de los países al igual que la desigualdad entre países, lo que genera preocupantes consecuencias que se señalan a continuación, según un informe de la Universidad Complutense de Madrid:¹⁷

- Excluir a los pobres del acceso a la seguridad social.
- Disminución de la productividad.
- Incertidumbre económica.
- Reducción del crecimiento económico.

1.8.1 Causas de la mala distribución.

Para crear dentro de la Ps instrumentos gubernamentales adecuados para redistribuir de mejor manera el ingreso, algunos puntos que deben considerarse para lograr el objetivo son los siguientes:

¹⁷ (<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ecocuan/anc/Conferencia%201.pdf>). 24 Febrero,2014. 21:38 hrs.

- Se deben garantizar niveles mínimos de consumo, acceso a la seguridad social de los servicios básicos con la finalidad de que la pobreza transitoria ocasionada por algún shock no se vuelva permanente.
- Otorgar transferencias a los ancianos y discapacitados ya que sus condiciones son de pobreza permanente.
- Aumentar la base de activos para los pobres con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a los shocks.
- Ofrecer incentivos de inversión en capital humano, mejorando el acceso al crédito para los sectores desprotegidos.
- Asegurar la inversión continua en capital humano durante periodos de crisis, a fin de evitar las consecuencias a largo plazo de la disminución de la inversión en la capacidad para obtener ingresos. (transferencias para ayudar a mantener en la escuela a niños pobres).
- Creación de seguros de desempleo para disminuir el riesgo de los pobres al quedarse desempleados y puedan participar en actividades más riesgosas pero más rentables.

Es importante señalar que los beneficios de los instrumentos gubernamentales para distribuir de mejor manera los ingresos tienen beneficios para la economía, no solo para los pobres y de acuerdo con datos del BID se ha demostrado que la combinación de instituciones débiles y redes de protección social inadecuadas son causa fundamental de fuertes caída de crecimiento con lo que queda demostrado que sin igualdad y equidad no puede existir un desempeño económico positivo. Debe señalarse que no solo deben ser beneficiados por programas y redes sociales sino también las personas que se encuentran en el límite de la pobreza.

1.8.1.1 Crisis económicas.

La presencia de las crisis económicas ha sido recurrente sobre todo en las últimas décadas no solo para el caso mexicano, sino es un común denominador de los países latinoamericanos. El problema que existe al caer en la pobreza, es que se complica la manera de revertir los efectos causados por las caídas de los ingresos y cuando se presentan periodos de crecimiento económico no existe un efecto importante en cuanto a la reducción de la pobreza, caso característico de AL y específicamente de México.

1.8.1.2 Desempleo y salarios.

Otra de las cuestiones a tratar como factor importante causante de pobreza es la presencia de **desempleo**. Los sectores inmersos en la pobreza corren el riesgo de ser desempleados en presencia de crisis o desajustes estructurales, siendo este sector excluido de los mecanismos activados para aminorar el impacto de baja en los ingresos. Existe una fuerte relación entre el nivel de ingresos de las personas y su condición laboral, repercutiendo esto en la pobreza en la capacidad de los individuos para acumular activos y tener acceso a bienes que les permita una mejor calidad de vida.

La evolución de los salarios es otro factor determinan ante al momento de distribuir el ingreso ya que, debe analizarse y enfocarse en la evolución del salario real más que en el nominal, a la par de la evolución de la capacidad de poder adquisitivo; es importante que mediante las políticas macroeconómicas se regule adecuadamente para mejorar la DI entre el sector asalariado y los dueños de los medios de producción, pues evidentemente la tasa de ganancia será muy desigual, pero debe garantizarse que al menos, los sectores vulnerables tengan acceso a un digno nivel de vida y todos aquellos que se encuentran excluidos de la vida productiva, sean incluidos mediante los mecanismos que se diseñan para corregir estos desajustes, como los PS.

1.8.1.3 Recaudación y el incorrecto uso del gasto gubernamental.

La recaudación juega un papel principal al momento de crear políticas para evitar la pobreza y combatirla, puesto que mediante los ingresos del gobierno se pueden financiar los ramos destinados a estas actividades. Los impuestos llegan a interferir en cierta medida en la distribución del ingreso por lo que, el tipo de impuestos pueden afectar positiva o negativamente. Por ejemplo, si los impuestos son progresivos o no, las tasas establecidas, la evasión y en realidad, la administración tributaria en México carece de fortaleza. México, a la par de los países latinoamericanos, como se ha mencionado en el protocolo de la investigación, comparten muchas características de carácter económico y cultural, cuyas profundas raíces históricas se encuentran en la distribución del ingreso, lo que explica de cierta medida las causas de las amplias brechas económicas entre las clases sociales, considerando que en cuanto a recaudación, comparten las siguientes características:

- Baja recaudación
- Impuestos poco progresivos
- Evasión tributaria
- Administración débil

La baja recaudación y evasión tributaria, se hacen presentes principalmente en los países con mayores índices de desigualdad, ya que las posibilidades de evadir el pago de impuestos difiere mucho entre los grupos de ingreso, reduciendo la base tributaria ocasionando, bajos niveles de recaudación.

Mientras que, la recaudación tributaria se considera poco progresiva para el conjunto de países, incluyendo México, porque depende en principal medida de impuestos considerados como regresivos o que recaen principalmente en la clase trabajadora, como por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social. Partiendo de éste análisis, definitivamente se considera como una causa de la ineficiente DI. También, la evidencia a lo largo de las últimas décadas demuestra que hay un sesgo en contra de los ingresos laborales en las estructuras tributarias de la

región, porque las tasas efectivas de tributación del trabajo con mayores que las del capital en la mayoría de estos países (incluido México), es decir, la suma de tasas nominales que gravan al trabajo (impuestos a las personas y seguridad social) son mayores que las tasas nominales al capital, por lo que en términos reales, esto ha rezagado los salarios mínimos, una razón más por la que considerar, que una mala gestión en lo relacionado a lo tributario tiene un fuerte impacto al momento de distribuir los ingresos.¹⁸

1.8.1.4 Políticas de ajuste del FMI.

El esquema de ajuste del FMI, al generar desequilibrio externo, esto deriva en un exceso del gasto en los países en desarrollo principalmente, es decir, una absorción mayor de la economía que la generación de producto real, originado por un exceso de oferta monetaria; en consecuencia, los mecanismos de ajuste, incluyen medidas destinadas a disminuir la absorción y reasignar recursos en el sector externo ya reducir el ingreso, dejando de lado la eficiente asignación del ingreso entre los diversos sectores de la sociedad. En la experiencia de los países en desarrollo, siendo más específicos, en el caso latinoamericano se ha mostrado que dichos mecanismos no permiten la corrección permanente del desequilibrio, pues las políticas aplicadas solo tienen un alcance temporal ya que, poco se destina a intensificar el proceso de exportaciones, sustitución de importaciones y reducción de la absorción por la vía del consumo. Todo ello conlleva a que los niveles de productividad en los distintos sectores productivos, sean muy dispares. Así, parte de la mala distribución se explica por factores estructurales, esta se agrava al instaurarse políticas que obedecen a soluciones coyunturales que intentan resolver desequilibrios de balanza de pagos.¹⁹

¹⁸ Corbacho, Fretes Cibils, Lora. "Recaudar no basta" BID, 2012.

¹⁹ Villarreal René, "El FMI y la experiencia latinoamericana: desempleo, concentración del ingreso, represión", 1980, pp. 6-7.

La relación entre la economía y la correcta asignación de los recursos es estrecha, pues de ello depende mejorar el nivel de la vida de todos los sectores de la población y garantizar un mínimo nivel de vida para los sectores vulnerables, con acceso a las necesidades básicas y oportunidades de ser incluidos en la actividad productiva. A lo largo de la historia, han surgido distintas escuelas del pensamiento económico que han abordado el tema, instaurando diversas teorías sobre cómo llegar al óptimo desempeño económico y lo que este conlleva, sin embargo, el problema de la pobreza siempre se ha mantenido presente y en las últimas décadas es aún más latente; como parte de la teoría sobre el tema de investigación se han mencionado algunas de las más importantes escuelas económicas y sus aportaciones al tema.

Se han establecido a manera de teoría, los tipos de pobreza, las causas principales que la ocasionan y los principales indicadores, los cuales se abordarán en el siguiente capítulo a manera cuantitativa para el caso mexicano. Se ha hecho una breve descripción de las bases de las políticas de crecimiento, para determinar que parte se encarga directamente de corregir los desajustes generadores de la pobreza y mediante que mecanismos, los cuales se mencionaran en el siguiente capítulo en el caso específico de México.

Capítulo II

“Antecedentes de la Distribución del Ingreso en México”.

Como parte de la economía y la parte teórica de esta ciencia, se ha abordado el tema de la DI a lo largo de varias etapas de la historia económica, pues la desigualdad siempre se ha hecho presente, empero de distintas formas de acuerdo a las raíces culturales, hechos históricos y coyunturales de cada país y/o región. Sin embargo, la concentración del ingreso se ha incrementado y acelerado mucho más en las últimas décadas. Existen diferentes mecanismos para medir la desigualdad, sin embargo no solo deben cuantificarse los umbrales de pobreza, sino emprender mecanismos que reactiven la equidad en el acceso a las oportunidades y utilización de los recursos.

El segundo capítulo tiene como objetivo dar a conocer el Plan de Desarrollo Nacional, a partir de ahora PDN como eje rector para un mayor desarrollo en México, mostrar los principales indicadores de pobreza y distribución a lo largo del

periodo de estudio en la investigación y de esta manera señalar las causas principales de la concentración del ingreso y cuáles son las acciones gubernamentales encaminadas a corregir o mejorar la distribución del ingreso en México y señalar si es congruente la aplicación de estas acciones con lo establecido en la Ps. Al termino del capítulo se tendrá un contexto más sólido sobre el tema y los antecedentes para abordar en los siguientes apartados, de manera empírica los resultados de la política económica y los instrumentos gubernamentales utilizados para revertir la situación de pobreza y distribuir de mejor manera el ingreso. Los apartados se presentarán en el siguiente orden:

2.1 Plan de Desarrollo Nacional en México como Políticas de Desarrollo (19914-2010).

2.2 Indicadores de Pobreza y Distribución del Ingreso en México.

2.3 Causas de la mala distribución en México.

2.4 Política Social en México.

2.5 Acciones Gubernamentales Encaminadas a una mejor DI.

2.1 Plan de Desarrollo Nacional en México como Políticas de Desarrollo (194-2010).

Un PDN es un documento que contiene las bases y lineamientos estratégicos a seguir por parte de la Política Pública, formulada por el Presidente de la República por medio de su equipo de trabajo.

El PDN en México, ha sido guiado bajo el mismo eje rector durante las tres diferentes administraciones del periodo de estudio, teniendo como objetivo el desarrollo social del país. Cada sexenio, se presenta un nuevo PDN, el cual sufre modificaciones aparentes en comparación a los anteriores, aunque el objetivo y el plan de alcance no cambian de fondo. . En lo que corresponde al periodo de 1994-

2000 a cargo de Ernesto Zedillo Ponce de León, la prioridad del GP fue el desarrollo social, a pesar de la austeridad presupuestaria, el gasto social alcanzó máximos históricos para el año 2000 medido como proporción del PIB.²⁰

Gráfica 2.1 Gasto Social en México 1980-2000.



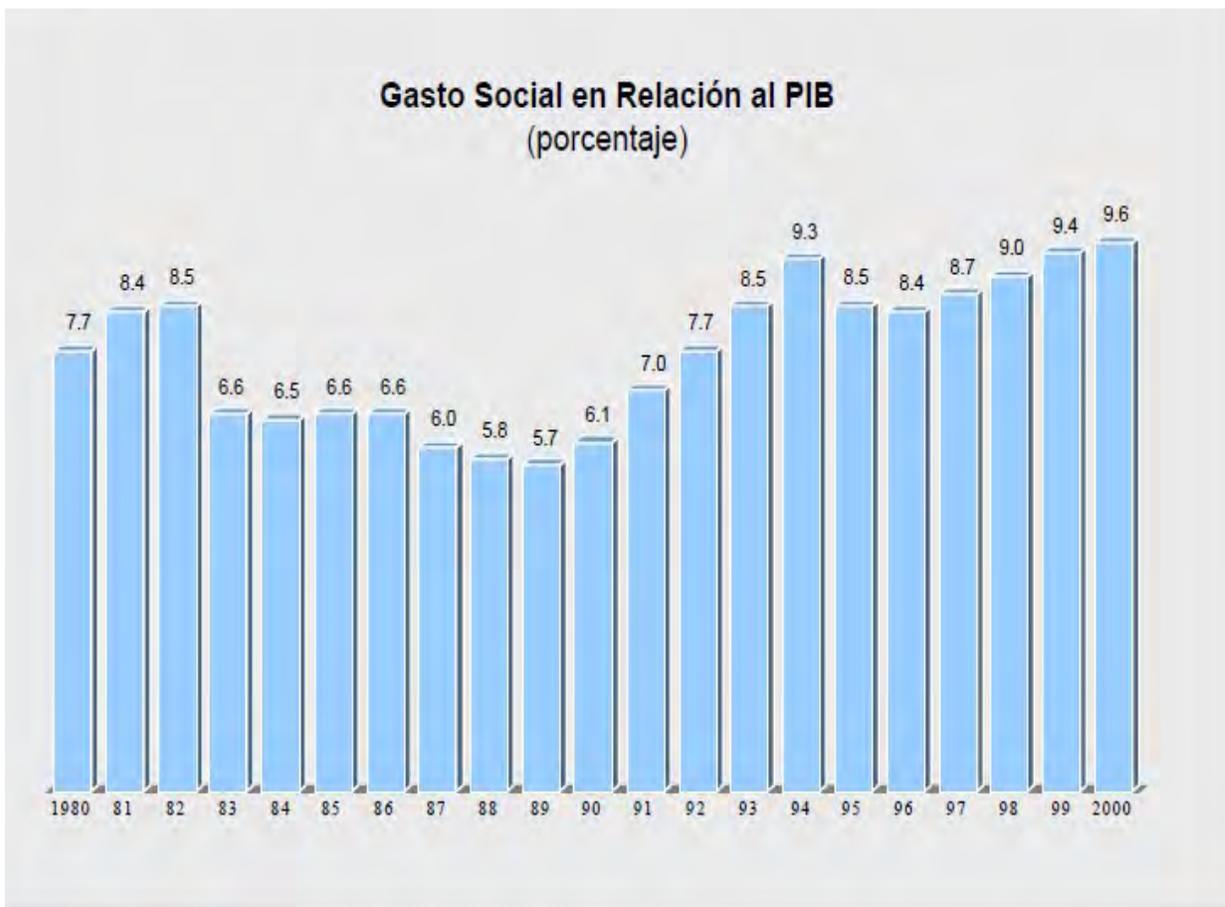
Tomado de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

Como puede observarse en la gráfica 2.1, para el año 2000 el gasto social en términos absolutos fue el más alto en las dos décadas previas y en relación a

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, pp.47.

1994, creció en un 21.6% real (estimación propia en base a la gráfica anterior). En relación del gasto social como parte del gasto programable, se tiene la siguiente información:

Gráfica 2.2 Gasto Social en Relación al PIB 1980-2000.

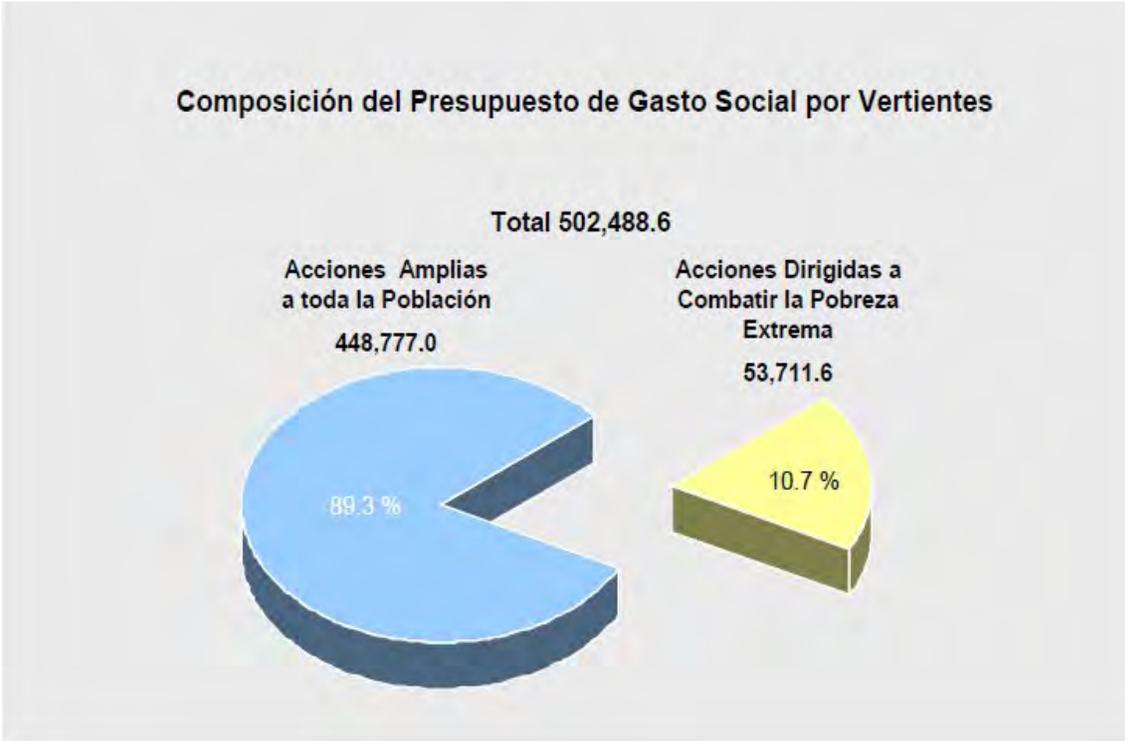


Tomado de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

El gasto social como porcentaje del PIB para el año 2000, como ya se mencionaba y se muestra en la gráfica 2.2, representa un máximo histórico siendo de 9.6%. La estrategia de utilización del Gasto Social se basó en dos vertientes²¹:

- Acciones amplias de apoyo a toda la población: contemplan Seguridad Social, Educación, Salud, Capacitación laboral y Vivienda.
- Acciones dirigidas para fortalecer los esfuerzos encaminados a ayudar a la población en condiciones de pobreza extrema: Desarrollo del Capital Humano (Salud, Nutrición, Educación, Seguridad Social), Desarrollo del Capital Físico (Infraestructura Social básica) y Oportunidades de Ingreso (Empleo y Proyectos Productivos).

Gráfica 2.3 Composición del Presupuesto de Gasto Social por Vertientes 1995-2000.



²¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, pp.47.

Tomado de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

En materia de acciones e instrumentos gubernamentales para la DI, se puede considerar el gasto social como un instrumento debido a que mediante el mismo, se pueden financiar los PS los cuales, buscan mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. En dicha administración se reorientaron recursos y prioridades, cancelando ciertos PS considerados como no prioritarios.

Una de las principales acciones en materia social llevada a cabo durante la administración fue la Reforma de Seguridad Social, que forjaba mayor viabilidad financiera a largo plazo para cubrir las pensiones de los trabajadores, siendo una prueba de los alcances del periodo, , si bien no dirigida a toda la población, si a los que contaban con Seguridad Social en materia de salud, para mantener o mejorar la calidad de vida o evitar que cierto sector cayera en algún tipo de pobreza, aumentando cobertura para 15.5 millones de personas. En lo que corresponde al gasto en educación toco máximos históricos como proporción del PIB, otorgando mayor cobertura educativa y teniendo acceso a la misma 2.3 millones de personas más, de acuerdo con el informe de la SHCP.²²

Dando continuidad a los PDN y remarcando que han mantenido el mismo eje rector, la administración de Vicente Fox Quezada comprendida de 2000-2006, estableció en el PND como objetivo de la Ps, mejorar la calidad de vida de los mexicanos, así como ampliar la capacidad de respuesta confiable y oportuna del Estado, creando condiciones institucionales que permiten atender las diferentes necesidades sociales. Se destaca la importancia de crear empleos y mayores oportunidades, subrayando ciertos criterios para el desarrollo nacional, como inclusión, competitividad y desarrollo regional. Se establece como fin primordial del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y sus comunidades, creando las condiciones económicas, sociales y políticas para apoyar el desenvolvimiento armónico de las facultades del ser humano tanto en el ámbito individual como en el social. (Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006, pp.23).²³

²² SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, pp.52.

La acción del gobierno planteada en el PDN 2001-2006, señaló como finalidad en lo que se refiere a la Ps, mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el desarrollo intelectual; el primer eje planteado de la política de desarrollo social y humano, es referente a los niveles mínimos de bienestar para todos los mexicanos, orientándose a que todos los sectores se coloquen por encima de los umbrales de pobreza, rompiendo en círculo vicioso de la pobreza en particular, en las comunidades indígenas, todo esto impulsado por un crecimiento económico sostenido.²⁴

Entre las acciones realizadas respecto al PDN para cumplir los objetivos planteados en el mismo, se mantuvieron a los PS como el principal mecanismo, los cuales se señalarán más adelante; empero, es importante señalar una acción realizada durante el sexenio de Vicente Fox Quezada con el propósito de un mayor desarrollo en México, esto fue la Declaración del Milenio. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron aprobados por 189 países, entre ellos México en septiembre del año 2000, que si bien el presidente Fox aún no tomaba posesión, en su administración se comenzaron a implementar las medidas para lograr estos objetivos. El plan contemplaba lograr dichos objetivos para el año 2015, a continuación se presentan los objetivos: ²⁵

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades.

²³ Tomado del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 30 de Mayo de 2001. Fecha: 30 Marzo 2010, 13:31 pm.

²⁴ Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006, pp.32.

²⁵Datos tomados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (www.onu.or.mx) , 04 de abril de 2014 12:10 pm.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Si bien, no todos los objetivos se relacionan directamente con esta investigación como el primero y segundo, si afectarían positivamente en la población más vulnerable el cumplimiento de los mismos.

La última administración que abarca, cuatro años del periodo de estudio de esta investigación, es la correspondiente a la de Felipe Calderón Hinojosa. La administración establece cinco ejes rectores del PDN, presentado por el mismo: (Plan de Desarrollo Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, 2007-2012)²⁶

- Eje 1: Estado de Seguridad y Derecho
- Eje 2: Economía competitiva y generadora de empleos
- Eje 3: Igualdad de oportunidades
- Eje 4: Sustentabilidad ambiental
- Eje 5: Democracia efectiva y Política Exterior responsable

El eje 3 sobre Igualdad de oportunidades es el que se destacara por el tema de la investigación. Dentro del eje 3 se plantea la superación de la pobreza mediante un mecanismo previo de medición para la misma. La metodología del Gobierno para la medición de la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza:

1.- **Pobreza alimentaria:** es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.

2.- **Pobreza de capacidades:** es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita

²⁶Tomado de la página de la Presidencia de la República (FCH) (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>) 04 de abril de 2014, 10:37 am.

insuficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

3.- **Pobreza patrimonial:** es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

El Plan de Desarrollo menciona los tipos de pobreza para después plantear los objetivos y estrategias a seguir, entre los que destacan:

- Objetivo 1: Reducción significativa del número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen el enfoque asistencialista de modo que las personas adquieran capacidades y se generen oportunidades de trabajo, fortaleciendo los PS existentes para superar la pobreza y ampliarlos para incluir otras vertientes de apoyo social. Parte de la estrategia se dirige a impulsar el desarrollo de los municipios marginados mediante la focalización de recursos en un trabajo conjunto del Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno, con ello, se pretende reducir la desigualdad en los municipios con menor desarrollo, agrupándolo por etapas y atendiendo en la primera a los 100 municipios con mayor marginación en todo el país.

La Administración de Felipe Calderón toma como partida, una concepción de desigualdad como un conjunto de comunidades que deja de tener acceso a lo esencial para una vida digna o nunca ha tenido acceso a ello y esto genera la reproducción intergeneracional de pobreza, heredada generación tras generación.

- Objetivo 2: Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. Se plantea crear programas productivos con acceso a asesorías y microfinanciamiento en el campo y las ciudades, también

planteando la ampliación de cobertura y mejora de las vías de comunicación para mejorar la conexión con las zonas menos desarrolladas.

- Objetivo 3: Lograr un patrón territorial nacional que frente la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades rurales y urbanas, mediante el ordenamiento territorial nacional como principal estrategia.

Para realizar un análisis más a fondo y complementar la parte teórica, se encontró la siguiente información sobre el Gasto destinado al Desarrollo durante el periodo 1994-2010, en dónde se puede observar si los objetivos se cumplieron con el incremento del Gasto en este rubro; se observa a continuación el PIB y el Gasto Presupuestario:

Cuadro 2.1 Porcentaje del PIB destinado a Desarrollo Social 1994-2010.

AÑO	PIB (MDP corrientes)	Gasto Presupuestario (MDP)	% del PIB
		Desarrollo Social	
1994	1,312,200.50	2,671.40	0.20
1995	1,230,608.00	4,392.60	0.36
1996	1,293,859.10	7,501.90	0.58
1997	1,381,222.20	8,161.90	0.59
1998	1,448,134.80	8,165.00	0.56
1999	1,501,008.10	8,995.30	0.60
2000	1,572,318.20	14,814.40	0.94
2001	10,350,231.63	751,460.80	7.26
2002	10,454,340.33	888,220.50	8.50
2003	10,637,746.97	926,980.10	8.71
2004	11,140,136.84	979,083.00	8.79
2005	11,552,049.98	990,440.10	8.57
2006	12,014,944.65	1,050,645.50	8.74

2007	12,464,923.41	2,121,787.00	17.02
2008	12,325,894.13	2,336,276.60	18.95
2009	12,197,506.22	2,320,352.40	19.02
2010	12,756,394.84	2,397,871.10	18.80

Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas de la H. Cámara de Diputados e INEGI.

*Para el PIB 1994-2000 Información tomada de "Análisis de la Distribución del Gasto Público, 1994-2000" del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión, 2000. Base 1993 (PIB y Gasto Presupuestario).

**Para el PIB 2001-2010 Información tomada de INEGI. Base 2008.

***Para el Gasto Presupuestario 2000-2006 Información tomada de "Gasto Destinado al Desarrollo Social 2000-2006" del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión. Base 2006

****Para el Gasto Presupuestario 2007-2010 Información tomada de "Gasto Destinado al Desarrollo Social 2003-2009" del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión. Base 2010, precios constantes. Se consideró el Presupuesto de Apertura al Grupo Funcional Desarrollo Social por Función y Subfunción.

En cuestión del gasto destinado al desarrollo social como porcentaje del PIB, se muestran avances satisfactorios, sin embargo, es importante evaluar los resultados mediante los indicadores de pobreza y distribución, lo cual se llevara a cabo en los siguientes apartados del presente capítulo.

Las administraciones que anteceden al periodo de estudio y las mencionadas, han seguido el mismo eje rector para el combate a la pobreza en los PDN, el gasto social presenta incrementos a lo largo del periodo, sin embargo la calidad de vida no muestra las mejoras planeadas.

Actualmente, el artículo 26° Constitucional plantea que en cada administración del Gobierno de la República "...habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...", señalando que los objetivos planteados deben tener la finalidad de cumplir el proyecto nacional contenido en la Constitución. A esta cuestión puede atribuirse la similitud de objetivos nacionales, pero resulta curiosa el grado de similitud, habrá

que cuestionarse si es por lo mencionado constitucionalmente o por la falta de objetivos cumplidos como nación.

2.2 Indicadores de Pobreza y Distribución del Ingreso en México.

En el presente apartado, se tiene como objetivo dar a conocer los principales indicadores de pobreza y DI para México en el periodo 1994-2010, mostrando un breve análisis de su comportamiento.

Los indicadores dados a conocer serán los siguientes:

- PIB Per Cápita
- Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- Índice de Gini
- Índice de Pobreza Multidimensional
- Evolución del salario mínimo y su poder adquisitivo, el cual, no es un indicador de pobreza, la evolución de la PPA influye en el desarrollo de la población.
- Gasto e ingreso monetario de los hogares por decil. Características por decil.

2.2.1 PIB Per Cápita en México 1994-2010.

De acuerdo con el Banco Mundial, el cálculo del PIB Per Cápita se realiza mediante la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más los impuestos productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos , todo esto dividido entre la población a mitad de año. La formula es la siguiente:

****PIB per cápita: Ingreso Nacional /Población**

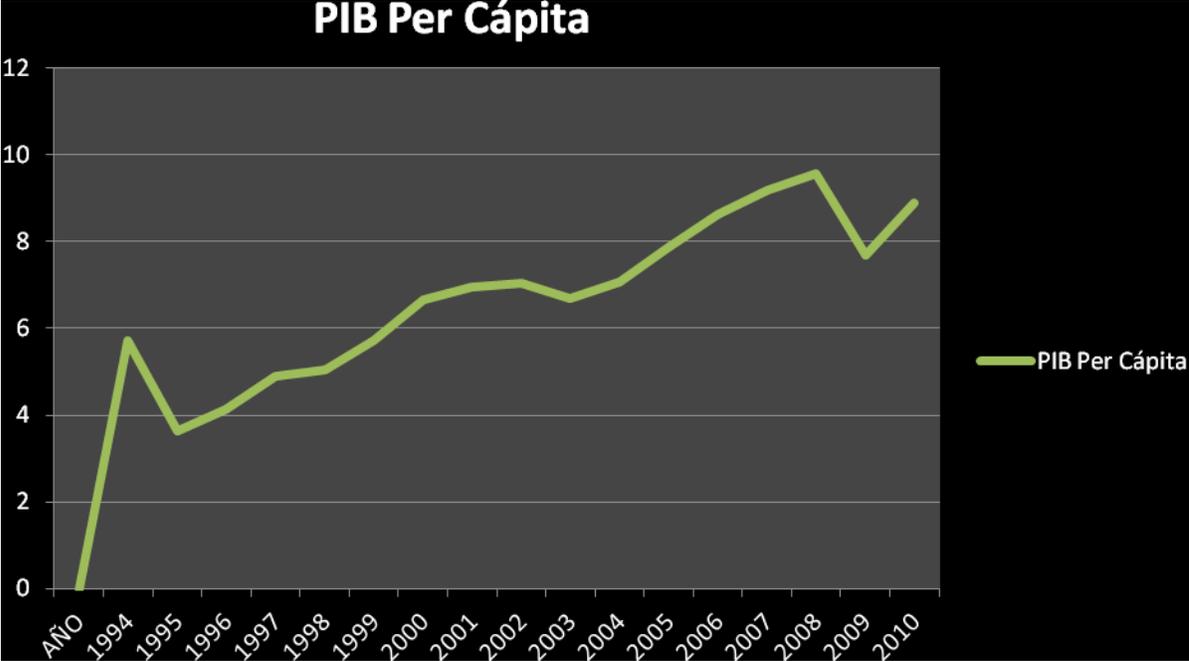
A continuación se muestra la información para México:

Cuadro 2.2 PIB Per cápita en México 1994-2010.

AÑO	PIB Per cápita (DLS Precios actuales)
1994	5.71
1995	3.64
1996	4.133
1997	4.913
1998	5.046
1999	5.734
2000	6.664
2001	6.963
2002	7.032
2003	6.683
2004	7.083
2005	7.859
2006	8.618
2007	9.191
2008	9.56
2009	7.691
2010	8.885

Fuente: Información sobre PIB Per cápita tomada del Banco Mundial.

Gráfica 2.3 PIB Per Cápita en México 1994-2010.



Elaboración propia con datos tomados del Banco Mundial.

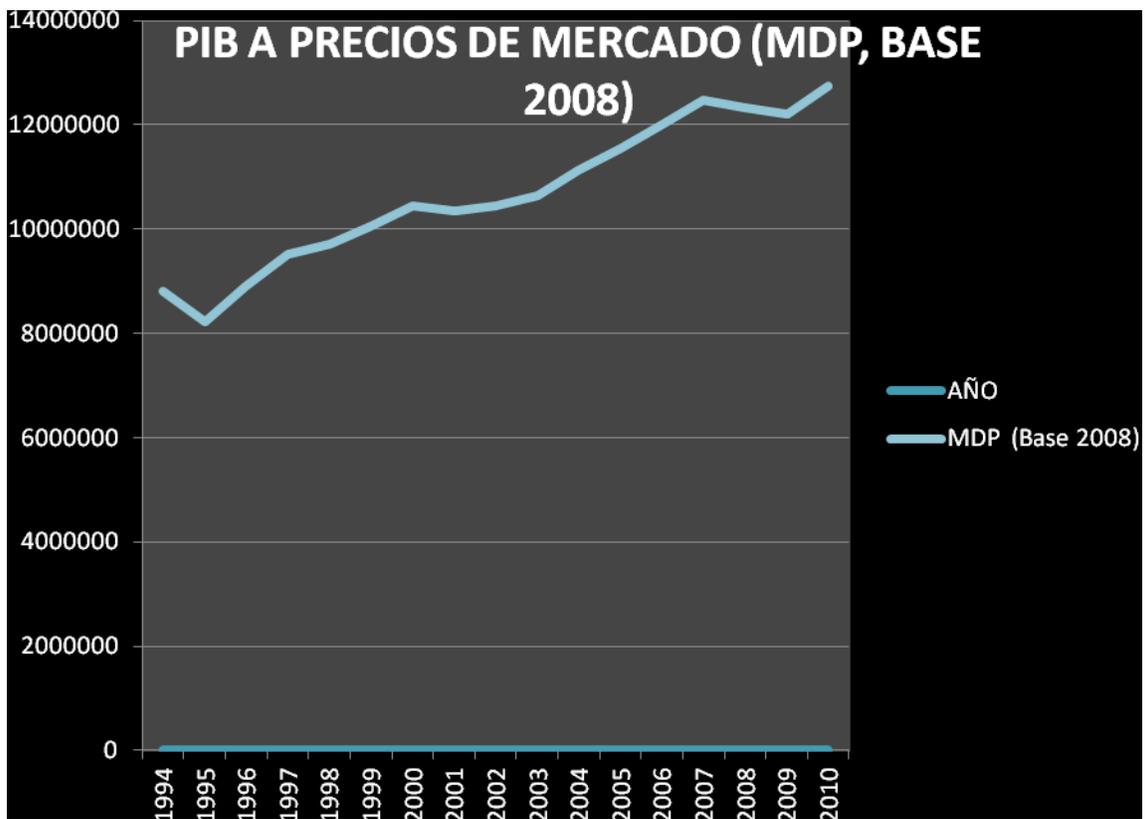
El PIB Per Cápita muestra en la Gráfica 2.3 un promedio del ingreso que percibe cada persona anualmente para vivir en un país, generalmente muestra una relación positiva con el PIB, para estos fines, se muestra el siguiente dato sobre el PIB de México para el mismo periodo.

Cuadro 2.3 PIB a precios de mercado 1994-2010.

AÑO	PIB A PRECIOS DE MERCADO MDP (Base 2008)
1994	8,809,228.45
1995	8,212,460.96
1996	8,898,243.10
1997	9,525,885.33
1998	9,709,322.56
1999	10,049,449.54
2000	10,442,733.16
2001	10,350,231.63
2002	10,454,340.33
2003	10,637,746.97
2004	11,140,136.84
2005	11,552,049.98
2006	12,014,944.65
2007	12,464,923.41
2008	12,325,894.13
2009	12,197,506.22
2010	12,756,394.84

Fuente: Datos Tomados de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

Gráfica 2.4 PIB a precios de mercado 1994-2010.



Elaboración propia con datos tomados de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

Como se puede observar en ambas gráficas, la relación es positiva entre el PIB Per Cápita y el PIB a pesar de que el primero se encuentra en dólares a precios corrientes y el segundo a precios de mercado, porque al aumentar en términos reales en PIB, no aumenta en los mismos términos la población por lo cual se hace positiva la relación. La depreciación y apreciación del peso también juegan un papel importante, sin embargo, el Banco Mundial a partir de 2004 utiliza el método Atlas²⁷, con la intención de atenuar los impactos de las fluctuaciones cambiarias.

El PIB per cápita permite observar el promedio de ingresos anuales por habitante o al menos, cual debería de ser y en base a ello si con ese ingreso la población tiene acceso a satisfacer sus necesidades básicas. Para México, de acuerdo a su nivel de ingresos per cápita, se le considera un país de ingresos *medio alto*. Si bien es complejo el que realmente toda la población adquiera este ingreso al ser solo un promedio (unos sectores perciben más, otros menos), los sectores que están por debajo de este ingreso y tiene necesidades insatisfechas, se miden estas por medio de la línea de la pobreza, que también se mostrará en este capítulo.

Al tener una relación positiva con el PIB de México, se puede afirmar que también, permite mostrar el crecimiento del país, empero, no exactamente de la DI, en realidad solo muestra el óptimo por habitante; esto es de utilidad para establecer rangos entre los sectores de más bajos ingresos y de los que obtienen más de acuerdo a los ingresos reales que percibe cada uno de ellos. También, este indicador es de utilidad para medir el consumo del país, sin embargo esto también

²⁷ El factor de conversión de Atlas, es el promedio del tipo de cambio de un país de un año y los tipos de cambio de los dos años precedentes, ajustados para tomar en cuenta las diferencias en las tasas de inflación entre ese país y, hasta el año 2000, los países del Grupo de los Cinco.

es relativo ya que, no muestra el consumo real por cada sector poblacional de acuerdo a sus ingresos.

El Ingreso Nacional tiene la posibilidad de crear mayores oportunidades a las personas, pero al crecer un país no es condición necesaria que esto ocurra, ya que depende de múltiples factores como en que se decide gastar dentro del país y/o la confusión de que el crecimiento económico desencadenara

La riqueza nacional tiene el potencial de ampliar las opciones de las personas. Sin embargo, es posible que no lo haga. Lo decisivo es la manera en que los países gastan sus riquezas y no la riqueza en sí misma. Además, una obsesión excesiva con la creación de riqueza material puede opacar el objetivo final de mejorar la vida humana y desviar la atención de la meta final, que es enriquecer la vida de cada individuo.

De acuerdo con la CEPAL, el PIB Per Cápita se ha rezagado en México al encontrarse en niveles muy por debajo de lo que se necesita para asegurar el un nivel de bienestar aceptable, afectado gravemente la creciente desigualdad del ingreso (más adelante, se corroborara este dato)

2.2.2 Índice de Desarrollo Humano en México, 1994-2010.

El índice de Desarrollo Humano surge ante las inquietudes resultantes del enfoque al desarrollo humano en la década de los ochenta donde se suponía una relación estrecha entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, condición que no implica necesariamente desarrollo humano. Se consideran diferentes y múltiples dimensiones del desarrollo, por lo cual solo se consideran los parámetros que son clave o prioritarios para el desarrollo humano, los cuales pueden evolucionar con el tiempo, de acuerdo con información de Naciones Unidas.

El enfoque de desarrollo humano, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas ha buscado mejorar las mediciones en torno al desarrollo por considerar, que el desarrollo va más allá de solo medir el comportamiento de los ingresos de

un país, por lo que a través del tiempo ha mostrado nuevos indicadores que permiten observar los avances en la reducción de la pobreza, lo que no es tarea fácil por la falta de datos fiables.

El índice de Desarrollo Humano es un índice compuesto que, mediante una combinación de indicadores mide el desarrollo, los indicadores de los que se compone son:

- Esperanza de vida
- Logros en la educación
- Ingresos

De esta manera, se crea una estadística única que sirve como marco de referencia para el desarrollo social y económico, definiendo un valor mínimo y máximo para cada dimensión para después mostrar la posición de cada país con relación a los valores objetivo, dando valores entre 0 y 1. El componente de educación se mide por los años de escolarización en personas adultas mayores a 25 años y los años de escolarización previstos para niños en edad escolar y su media se calcula a través de la duración de los estudios en cada nivel formativo. Los indicadores se normalizan mediante un valor mínimo de 0 y un máximo de 1.

El componente de esperanza de vida al nacer se calcula utilizando un valor mínimo de 20 años y un máximo de 83.57 años siendo este, el valor máximo (1980-2012), por ejemplo si la esperanza de vida es 65 años, el componente de longevidad será 0.65. Mientras que, el componente de estándares de vida dignos se mide por medio del Ingreso per cápita, utilizando el logaritmo de los ingresos.

Al calcular estos componentes, por medio de la media geométrica, se suman las puntuaciones obtenidas en los tres índices para formar un índice compuesto.

Entre más cercano se encuentre a 1 el IDH, mayor es el nivel de desarrollo.

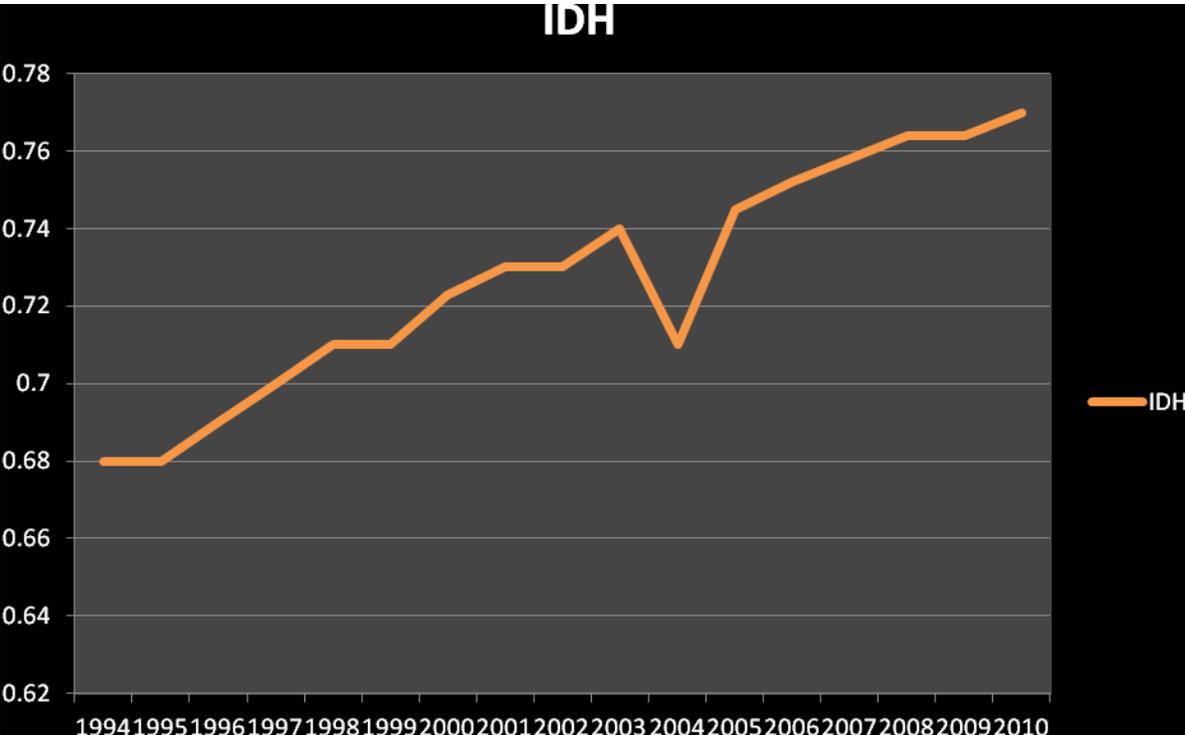
Cuadro 2.4 Índice de Desarrollo Humano para México 1994-2010.

AÑO	IDH
1994	0.68
1995	0.68
1996	0.69
1997	0.7
1998	0.71
1999	0.71
2000	0.723
2001	0.73
2002	0.73
2003	0.74
2004	0.71
2005	0.745
2006	0.752
2007	0.758
2008	0.764
2009	0.764
2010	0.770

***Nota:** El IDH del año 2000 y de 2005-2010 fueron tomados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

****El IDH del año 1995-199 y de 2001-2004 fueron tomados de Index.**

2.5 Gráfica Índice de Desarrollo Humano para México 1994-2010.



Elaboración propia con información de la ONU e Index.

Como se puede observar en las cifras del cuadro 2.4 y la gráfica 2.5, el IDH para México va en aumento como se puede observar en la gráfica anterior (elaborada en base a datos de la ONU e Index), sin embargo las cifras dadas para los

cálculos no es información exacta ya que esto es verdaderamente difícil, solo son estimados. El desarrollo de México muestra una evolución favorable pero habría que cuestionarnos el porqué si en este rubro se va evolucionando, ¿hay mayor número de pobres?

La riqueza nacional sin duda es un factor potencial para aumentar las opciones de desarrollo de las personas, sin embargo es posible que esto no se logre como lo establece la ONU. Esto depende de la manera en que se gasta la riqueza en un país, ya que en muchos casos, por ejemplo, al comprara distintos países, la variación en los ingresos tiende a reflejar no mucho más de la mitad de la variación de la variación en la esperanza de vida o mortalidad infantil, reflejando una proporción aún menor en las diferencias en logros educativos de los adultos. Existe una correlación entre riqueza material y bienestar individual, no se presenta esta condición en todos los países, habiendo casos donde se tiene altos ingresos per cápita y muy bajos niveles de desarrollo humano, por lo que se considera como una medida imperfecta dentro el IDH al componente de los ingresos (Organización de las Naciones Unidas, ONU).

2.2.3 Índice de Gini 1994-2010.

El índice de Gini en encarga de medir el grado en que la DI o de los gastos de consumo dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente igual. Mide el área ente la Curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, siendo un índice de Gini de 0 el que representa la igualdad perfecta, mientras que un índice de 1 muestra una desigualdad perfecta. (Banco Mundial).

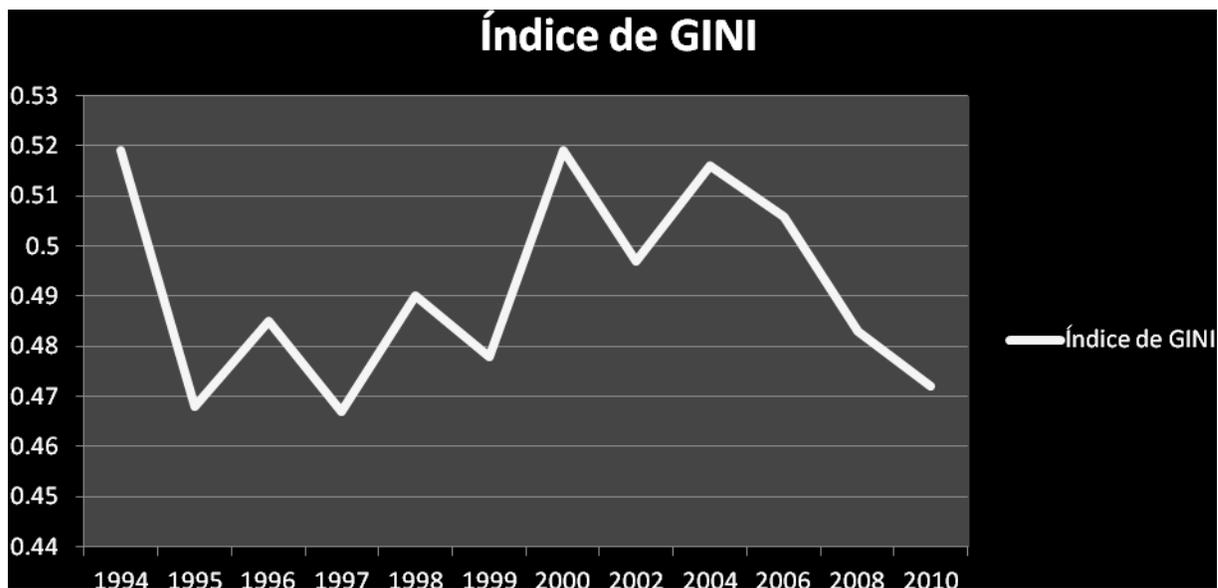
Cuadro 2.5 índice de Gini en México 1994-2010.

AÑO	Índice de GINI
1994	0.519
1995	0.468
1996	0.485
1997	0.467
1998	0.49

1999	0.478
2000	0.519
2002	0.497
2004	0.516
2006	0.506
2008	0.483
2010	0.472

Fuente: Banco Mundial y Naciones Unidas.

Gráfica 2.6 Índice de Gini en México 1994-2010.



Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas.

El Coeficiente de Gini mide los términos distributivos globales sin separar a lo que corresponde a población urbana y población rural. De acuerdo con la información dada para México, la tendencia a la baja, es decir, más cercana a 0 lo cual, según este indicador, en nuestro país las condiciones de igualdad van mejorando. Sin embargo, la evidencia empírica muestra lo contrario al existir un mayor número de pobres.

2.2.4 Índice de Pobreza Multidimensional.

El IPM para México se encuentra con datos solo de años recientes, debido a que para nuestro país, el índice está a cargo de la CONEVAL por lo cual, no existe información más que a partir de la conformación de la Comisión. En este subapartado se darán a conocer los datos encontrados para México sobre el IPM para 2008 y 2010, los cuales muestran la situación de los últimos años del periodo de estudio en cuanto a pobreza multidimensional:

Cuadro 2.6 Pobreza Multidimensional de población indígena y no indígena (México, 2008).

Indicadores de Pobreza y carencia social.	Población indígena	Población no indígena	Población Total
Pobreza Multidimensional			
Población en situación de pobreza multidimensional.	75.7	42.1	44.2
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	36.5	33.5	33.7
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	39.2	8.5	10.5
Población vulnerable por carencias sociales	20	33.9	33
Población vulnerable por ingresos	1.2	4.7	4.5
Población no pobre y no vulnerable.	3.1	19.3	18.3
Indicadores de carencias sociales			
Rezago educativo	49.9	19.8	21.7
Acceso a los servicios de salud	52.7	39.8	40.7
Acceso a la seguridad social	85.8	63.2	64.7
Calidad y espacios de vivienda	50.8	15.2	17.5
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	54	16.5	18.9
Acceso a la alimentación.	42.1	20.2	21.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS- ENIGH 2008.

***NOTA:** Las cifras citadas se encuentran en porcentajes. Se considera población indígena a quienes reporta hablar una lengua indígena.

Una ventaja de la medición multidimensional es que permite analizar la pobreza y vulnerabilidad entre diferentes grupos poblacionales. De acuerdo a la información mostrada para 2008 en el cuadro 2.6, es evidente que la pobreza va de la mano con la existencia de carencias sociales como el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, etc., siendo la población indígena la más afectada por la pobreza. Tres cuartas partes de la población indígena se encuentran en pobreza multidimensional. (Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008).

Cuadro 2.7 Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2010.

Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2010

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
Población en situación de pobreza	46.2	52.0	2.5
Población en situación de pobreza moderada	35.8	40.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.4	11.7	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.7	32.3	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.8	6.5	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.3	21.8	0.0

Tomado de INEGI, MCS-ENIGH 2010, con base en la metodología del CONEVAL sobre el cálculo multidimensional de la pobreza en México.

Para 2010, 46.2% de la población en México se encuentra en situación de pobreza multidimensional, 8 de cada 10 personas indígenas se encuentran en la misma situación, mostrando la continuidad de la tendencia: la población más afectada es la indígena.

2.2.5 Gasto e ingreso monetario por decil poblacional para 2006.

Cuadro 2.8 Gasto e ingreso monetario por decil poblacional para 2006.

INDICADOR	1992	2000	2006
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 10% de las personas con mayores ingresos.	42.2	42.5	39.2
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 10% de las personas con menores ingresos.	1.3	1.2	1.5
Porcentaje del ingreso total que obtiene 20% de las personas con menores ingresos.	3.8	3.4	4.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992,2000 y 2006, tomado del manual "Pobreza en México: Magnitud y Perfiles".

****La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita.**

Cuadro 2.9 México: Distribución del Ingreso por deciles de hogares nacionales, 1992-2006 (Porcentajes).

DECIL	1994	1996	2000	2002	2004	2006
1	0.7	0.7	0.7	0.9	0.9	0.9
2	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8
3	2.1	2.2	2.2	2.4	2.5	2.5
4	2.7	3.0	3.0	3.3	3.4	3.4
5	3.8	4.0	4.1	4.3	4.3	4.2
6	5.1	5.3	5.2	5.7	5.5	5.5
7	7.0	7.1	7.0	7.4	7.3	7.3
8	9.4	9.8	9.5	9.7	10.1	10.0
9	15.5	15.5	15.7	15.9	15.4	15.4
10	52.1	50.9	51.0	48.7	48.9	48.9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos con base en microdatos de la ENIGH, INEGI (varios años) tomado del manual "Pobreza en México: Magnitud y Perfiles".

***Incluye ingresos monetarios y en especie.**

En el cuadro 2.9 se presenta la participación en el ingreso de los hogares segmentados en deciles, lo que muestra una clara concentración del ingreso en el últimos deciles donde vale la pena destacar, no se encuentra la mayor parte de la población.

De acuerdo con la información para el año 2010, ya que para todos los años del periodo de estudio no existe, se dan a conocer los siguientes datos sobre el gasto e ingreso monetario de las familias por decil poblacional, con la finalidad de analizar que tanto se concentra el ingreso en cada uno de ellos.

Cuadro 2.10 Composición de los grandes rubros del gasto por decil poblacional en México 2010.

COMPOSICIÓN DE LOS GRANDES RUBROS DEL GASTO		TOTAL	DECILES DE HOGARES ¹											
			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X		
GASTO CORRIENTE MONETARIO														
HOGARES		29 043 363	2 891 980	2 901 711	2 906 818	2 905 217	2 903 871	2 907 433	2 906 750	2 907 433	2 906 557	2 905 593		
GASTO		694 677 287	21 832 870	28 687 015	36 293 154	42 306 253	49 606 733	55 949 815	68 088 872	81 350 823	109 041 941	201 519 812		

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

*Cifras expresadas en miles de pesos.

Cuadro 2.11 Ingreso corriente monetario por decil en México 2010.

DECILES DE HOGARES ¹	TOTAL	
	HOGARES	INGRESO
INGRESO CORRIENTE MONETARIO	29 074 332	801 552 582
I	2 907 433	11 267 840
II	2 907 433	22 151 957
III	2 907 433	31 068 057
IV	2 907 433	39 387 728
V	2 907 433	49 103 281
VI	2 907 433	59 802 542

VII	2 907 433	75 537 970
VIII	2 907 433	96 991 935
IX	2 907 433	133 031 885
X	2 907 435	283 209 387

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

***Cifras expresadas en miles de pesos.**

Como se puede observar en los cuadros 2.10 y 2.11, ante las muestras tomadas por decil (casi el mismo número de familias entre ellos), se observa un mayor gasto y mayor ingreso conforme aumenta el decil, es decir, los ingresos no son iguales ni se distribuyen de la misma manera. Es lógico que el decimo decil muestre mayor gasto, correspondiente a su ingreso, ya que tiene total acceso a adquirir bienes de consumo básico hasta bienes de lujo, sin embargo, los primeros deciles, destinan casi en su totalidad, sus ingresos a gastos en bienes primarios.

Para clasificar los deciles, se toman en cuenta diversas variables, mostradas a continuación:

Cuadro 2.12 Peso de las variables utilizadas para predecir el decil de ingreso. 2012.

Cuadro I
PESO DE LAS VARIABLES UTILIZADAS PARA PREDECIR EL
DECIL DE INGRESO. HOGARES MEXICANOS, MÉXICO,
ENSANUT 2012

<i>Variables</i>	<i>Coefficiente</i>
Características del jefe de familia	
Años de educación	0.03171
Sexo	-0.13249
Si trabajó el mes pasado	-0.16775
Características de estructura sociodemográfica	
Total de integrantes del hogar	-0.39902
Total de personas que trabajan	0.35429
Número de adultos que trabajan	0.35544
Número de niños que trabajan	0.05949
Índice de dependencia económica	0.06795
Características de la vivienda	
Número de cuartos	0.03178
Cocina exclusiva	0.17542
Baño	0.14192
Uso de leña o carbón como combustible	-0.43841
Número de focos	0.03061
Piso de tierra	0.01584
Bienes del hogar	
TV a color	-0.01777
TV de paga	0.24983
Microondas	0.21307
Lavadora	0.22423
Computadora	0.00762
Veículo de motor	0.61762
Estéreo	0.03340
Internet	0.08414
Celular	0.06634
Línea telefónica	0.01165
Patrones familiares de consumo	
Paga renta por la vivienda	0.37093
Logaritmo del gasto total del hogar	1.81751
Características de la localidad de residencia (marginación)	
Alta	0.00467
Media	0.16501
Baja	-0.15558
Muy baja	-0.46088

Fuente: ENSANUT, México 2012.

2.2.6 Evolución del salario mínimo y su poder adquisitivo.

La evolución del salario mínimo y su poder adquisitivo es muy importante al momento de hablar sobre DI ya que, si bien no es un indicador de pobreza, la evolución de la PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) influye en el desarrollo de la población. A continuación se presenta información acerca de la evolución del salario mínimo real y de la PPA para ver la evolución que ha tenido a lo largo del periodo de estudio, con la finalidad de comparar, si refleja la misma tendencia en cuanto a la distribución del ingreso de algunos de los indicadores del apartado:

Cuadro 2.13 Evolución de Salario

Mínimo real.

(Pesos de la 2da quincena de
Diciembre).

AÑO	PROMEDIO ANUAL
1994	78.84
1995	68.16
1996	61.43
1997	61.05
1998	61.47
1999	59.31
2000	59.8
2001	60.08
2002	60.48
2003	60.06
2004	59.23
2005	59.21
2006	59.14
2007	58.75

2008	57.54
2009	56.67
2010	57.19

* Deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor para familias con ingresos de hasta un salario mínimo.

** Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

(Secretaría del Trabajo y Previsión social)

(http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_real.pdf)

Cuadro 2.14 Evolución del Salario Mínimo en México 1994-2010.

AÑO	Inflación anual %	Salario Mínimo Nominal	Incremento anual % Salario	Ganancia/Pérdida (1970)
1994	7.05	15.27	7.01	-59.19%
1995	51.97	20.15	31.96	-64.56%
1996	27.7	26.45	31.27	-63.57
1997	15.72	26.45	0	-68.52%
1998	18.61	34.45	30.25	-65.43%
1999	12.32	34.45	0	-69.22%
2000	8.96	37.9	10.01	-68.93%
2001	4.4	40.35	6.46	-68.31
2002	5.7	42.15	4.46	-68.68%
2003	3.98	42.65	3.56	-68.81%
2004	5.19	45.24	3.64	-69.27%
2005	3.33	46.8	3.45	-69.24%
2006	4.05	48.67	4	-69.25%
2007	3.76	50.57	3.9	-69.21%
2008	6.53	52.59	3.99	-69.94%
2009	3.57	54.8	4.3	-69.76%
2010	4.4	57.46	4.85	-69.63%

Elaboración y cálculos propios con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI).

En el cuadro 2.14 se muestran las tasas de inflación anuales del periodo de estudio, salario mínimo nominal, el incremento anual y la ganancia/pérdida con base 1970, demuestra el rezago del salario mínimo en términos nominales como reales, reflejando una pérdida del poder adquisitivo sobre todo de las clases sociales más vulnerables, a pesar de que, de alguna forma se encuentran incorporadas a la actividad económica y reciben una remuneración. Sin embargo, ante este registro, el obtener un salario mínimo no garantiza acceso a las condiciones necesarias para una vida digna, mucho menos ante lo que se observa con el salario mínimo real, representado en el primer cuadro, con su respectivo gráfico. Para concluir, se muestra lo siguiente sobre la evolución de la pobreza:

Cuadro 2.15 Evolución de la Pobreza 1994-2008. Número de Personas.

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008
Pobreza Alimentaria	19,018,063.00	34,654,309.00	31,682,407.00	23,722,151.00	20,139,753.00	17,914,516.00	18,954,241.00	14,428,436.00	19,459,204.00
Porcentajes	21.20	37.40	33.30	24.10	20.00	17.40	18.20	13.80	18.20
Pobreza de Capacidades	26,908,870.00	43,444,956.00	39,751,061.00	31,216,334.00	27,085,351.00	25,435,261.00	25,669,769.00	21,657,375.00	26,765,222.00
Porcentajes	30.00	46.90	41.70	31.80	26.90	24.70	24.70	20.70	25.10
Pobreza de Patrimonio	47,045,221.00	63,967,416.00	60,671,333.00	52,700,549.00	50,406,024.00	48,625,044.00	48,895,535.00	44,677,884.00	50,550,829.00
Porcentajes	52.40	69.00	63.70	53.60	50.00	47.20	47.00	42.60	47.40

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, en base a datos de CONEVAL 2008.

***Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondiente a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL**

****Pobreza de Capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.**

*****Pobreza de Patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado.**

De acuerdo con las cifras dadas en los cuadros 2.13, 2.14 y 2.15, es propio señalar algunas posibles causas de la desigualdad en los ingresos y salarios, entre las que se puede destacar el proceso de globalización que tiende a beneficiar a los trabajadores con más altos niveles de educación así como a los poseedores de los bienes de capital, en lo que interviene directamente el acceso a la educación de calidad. También se puede deber a un incremento en la competencia internacional y la búsqueda de reducción de costos, reduciendo la protección a los trabajadores. Otra de las causas son los factores como las políticas, regulaciones e instituciones en cuanto a la fijación de los salarios, la pérdida en el poder de los trabajadores para negociar, impactando también en la pérdida del poder adquisitivo, de acuerdo con un estudio de la OCDE, *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries*.

2.3 Causas de la mala distribución en México.

El programa neoliberal aplicado en México a principios de los años ochentas, la política económica y social asociadas al mismo esquema fue respaldado por el gobierno mexicano, el FMI, BM, y el BID, caracterizándose por un conjunto de reformas estructurales para modificar la estructura de la economía y la eficiencia económica. Con este nuevo modelo, se abandona el proyecto de desarrollo seguido durante las décadas anteriores, buscando una mayor apertura del mercado y dejándolo como principal actor para la asignación y utilización de recursos, no regulado, abierto a la competencia con el exterior y con menor participación del Estado. Las nuevas reformas estructurales, buscaron redimensionar el Estado en las finanzas públicas de manera progresiva, eliminando déficit público, reduciendo el GP en inversión fija principalmente y el gasto social; reducción de subsidios a las diversas actividades económicas, incremento a las tarifas de bienes y servicios que ofrecía el sector público, mayor rigor en la implementación de impuestos indirectos para aumentar la recaudación

y con ello, enfocarse principalmente a pagar la deuda externa y disminuir la deuda interna como porcentaje del PIB.

En cuanto a la política monetaria y financiera, lo que más destaco fue la eliminación de parte de la banca nacional de desarrollo y fomento, reduciendo sus actividades y operaciones con la banca privada.

México lleva ya varias décadas de precario y mediocre crecimiento económico, persistente desigualdad en la DI, aumento importante de pobreza y lamentables condiciones de subsistencia en más de la mitad de la población, enfrentando reducidos ingresos fiscales que apenas logra sostener un pobre gasto público, insuficiente estructura básica, desarticulación productiva, desempleo y empleos mal remunerados, incremento del sector informal en el mercado laboral, entre otras tantas deficiencias en la economía mexicana.

A lo largo de los últimos 25 años, a grosso modo se refleja una economía prácticamente estancada. Entre 1991-1994 se logró crecimiento económico y a un ritmo mayor entre 1996-2000.

Las políticas de estabilización y ajuste, la apertura económica no han logrado mayor crecimiento económico, pero han incrementado la desigualdad.

En diciembre de 1994, se registró una importante crisis económica, el famoso "Error de Diciembre", caracterizado por una enorme fuga de capitales, afectando importantemente el tipo de cambio, aumento en la tasa de interés, inflación y estancamiento económico; los salarios mínimos reales continuaron a la baja y estacados ante tal situación. El problema del estancamiento económico y el desarrollo se muestra alarmante ante una alarmante concentración de la riqueza, es decir, la desigualdad en la DI también está estrechamente correlacionada con la extrema riqueza, haciendo más desigual a México en comparación con otros países. Como dato extra, a modo de complementar el análisis de que tanto puede mostrar la desigualdad en un país el coeficiente de Gini, este indicador fue para México de 0.485 (Banco Mundial) en 1996 y el Gini truncado de 0.340 (excluyendo al decil más rico), lo que refleja una importante concentración y la ambigüedad que muestra este indicador, ante la realidad. La situación es inequitativa al observar

que dentro del décimo decil hay muchas más diferencias, pues lo más ricos concentran en buena medida la mayor parte del ingreso de este grupo.

Definitivamente los años de estancamiento y la política económica implantada durante ellos, arrojó inequívocamente y sin más remedio, mayor desigualdad y pobreza, generando mayor desempleo, multiplicando el empleo informal afectando también la recaudación.

Para el año 2000, con la llegada a la presidencia del Vicente Fox Quezada, se propuso “un cambio en el modelo económico. Un modelo distinto a los que hemos visto en México: ni las políticas populistas, ni el dogmatismo del neoliberalismo. Nuestra propuesta es un modelo económico donde el ser humano y el desarrollo de sus cualidades esenciales sean el objetivo: una economía humana y moderna” junto con un compromiso de “programa fiscal que logre un equilibrio presupuestario no más tarde que el cuarto año de mi gobierno”. Realmente no hubo tal cambio ni con Felipe Calderón Hinojosa, prometiendo ser el presidente del empleo, la realidad es que se siguió con el mismo modelo económico²⁸.

A groso modo, estas son las causas principales basados en la vivencia económica de México, aludiendo parte de algunas de las causas mencionadas como causas de la desigualdad en la DI en el Capítulo I.

Para crear dentro de la Ps instrumentos gubernamentales adecuados para redistribuir de mejor manera el ingreso, algunos puntos que deben considerarse para lograr el objetivo son los siguientes:

- Se deben garantizar niveles mínimos de consumo, acceso a la seguridad social de los servicios básicos con la finalidad de que la pobreza transitoria ocasionada por algún shock no se vuelva permanente.
- Otorgar transferencias a los ancianos y discapacitados ya que su condiciones son de pobreza permanente.
- Aumentar la base de activos para los pobres con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a los shocks.

²⁸ Tello, Carlos, “*Sobre la desigualdad en México*”, pp. 250-294.

- Ofrecer incentivos de inversión en capital humano, mejorando el acceso al crédito para los sectores desprotegidos.
- Asegurar la inversión continua en capital humano durante periodos de crisis, a fin de evitar las consecuencias a largo plazo de la disminución de la inversión en la capacidad para obtener ingresos. (transferencias para ayudar a mantener en la escuela a niños pobres).
- Creación de seguros de desempleo para disminuir el riesgo de los pobres al quedarse desempleados y puedan participar en actividades más riesgosas pero más rentables.

Es importante señalar que los beneficios de los instrumentos gubernamentales para distribuir de mejor manera los ingresos contribuyen positivamente a la economía, no solo para los pobres y de acuerdo con datos del BID se ha demostrado que la combinación de instituciones débiles y redes de protección social inadecuadas son causa fundamental de fuertes caída de crecimiento con lo que queda demostrado que sin igualdad y equidad no puede existir un desempeño económico positivo. Debe señalarse que no solo deben ser beneficiados por programas y redes sociales sino también las personas que se encuentran en el límite de la pobreza.

Mientras que, la recaudación tributaria se considera poco progresiva para el conjunto de países, incluyendo México, porque depende en principal medida de impuestos considerados como regresivos o que recaen principalmente en la clase trabajadora, como por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social. Partiendo de este análisis, definitivamente se considera como una causa de la mala DI. También, la evidencia a lo largo de las últimas décadas demuestra que hay un sesgo en contra de los ingresos laborales en las estructuras tributarias de la región, porque las tasas efectivas de tributación del trabajo con mayores que las del capital en la mayoría de estos países (incluido México), es decir, la suma de tasas nominales que gravan al trabajo (impuestos a las personas y seguridad

social) son mayores que las tasas nominales al capital, por lo que en términos reales, esto ha rezagado los salarios mínimos, una razón más por la que considerar, que una mala gestión en lo relacionado a lo tributario tiene un fuerte impacto al momento de distribuir los ingresos.²⁹

Para ampliar un poco más, la visión de apertura que tiene la economía mexicana, se considera importante señalar brevemente, la influencia que ha podido tener el Consenso de Washington en la adopción de este modelo, por lo que en el siguiente subapartado, se abordara el tema.

2.3.1 El Consenso de Washington y su papel en México.

En las últimas décadas el Consenso de Washington se ha vuelto un término cada vez más popular en la política de desarrollo. Este Consenso es un asesoramiento político para las instituciones de países latinoamericanos, cuya sede está en la capital estadounidense, Washington y surge en los años noventa. Para muchos es la entrada contundente del neoliberalismo en América Latina. Los puntos que se mencionan en el Consenso son los siguientes:

- La disciplina Fiscal
- Reorientación de las prioridades del GP hacia sectores que ofrecen mayores rendimientos económicos y el potencial para mejorar la distribución del ingreso (atención primaria a la salud, educación e infraestructura).
- Reforma Fiscal con el objetivo de bajar tasas marginales y ampliar la base tributaria.
- Liberalización de la tasa/tipo de interés.
- Tipo de cambio competitivo
- Liberalización del Comercio

²⁹ Corbacho, Fretes Cibils, Lora. ' "Recaudar no basta" BID, 2012.

- Liberalización de flujos de inversión extranjera directa (IED)
- Desregulación (eliminar barreras de entrada y de salida)
- Privatización
- Derechos de propiedad seguros

El Consenso de Washington pretende resumir las principales políticas para lograr un mayor desarrollo de la región considerando que el mismo se lograría una adecuada restructuración de las políticas económicas centradas principalmente en las reformas políticas que reducen el papel del Estado en la economía con la pretensión de que el mercado puede resolver todo.

Ya se ha mencionado el objetivo del Consenso y lo que propone para mejorar el desarrollo, ahora es importante señalar los alcances que ha tenido sobre todo en el tema de estudio.

Al hablar de pobreza también hablamos de distribución del ingreso ya que la primera es consecuencia de una ineficiente distribución. La liberalización financiera puede tener muchas repercusiones como el conducir a un colapso financiero sobre todo cuando este mercado se encuentra desregulado, al colapsar, este sector absorbe los ingresos fiscales para amortizar los préstamos bancarios otorgados a las clases menos necesitadas por lo que analizando el contexto de las propuestas dadas a las instituciones latinoamericanas para el control económico, sería mejor proponer medidas para el combate a la pobreza en lugar de solo buscar mayor crecimiento, por lo que el éxito de estas reformas no garantizan una disminución de la pobreza y/o una mejora en la distribución de los recursos. Sería bastante interesante canalizar menos atención a la liberalización financiera y mejor dirigir el crédito a determinados sectores industriales en lugar de que el mercado asigne el otorgamiento del crédito.

El punto que hace referencia a un tipo de cambio competitivo es controversial en cuanto al beneficio para los pobres porque puede fomentar el crecimiento de las exportaciones y un crecimiento sin crisis, beneficiando a los pobres, sin

embargo el lograr esto depende de las autoridades regulatorias, sobre todo del Estado pero al querer disminuir su intervención y aumentar la del mercado se torna complicada esta asignación de recursos para las clases menos favorecidas. Por otro lado, la liberalización del comercio se justifica con beneficios también para los pobres porque aumenta la demanda de mano de obra no calificada y reduce las subvenciones dirigidas a las industrias competitivas con importaciones que utilizan grandes cantidad de capital y emplean pocos trabajadores, mientras que la IED fomenta el crecimiento y difusión tecnológica; sin embargo, al igual que el anterior punto esto no garantiza mejoras en las condiciones de vida en la población ya que es necesario un mayor gasto en sectores estratégicos incluyentes para generar empleo y así, se redistribuyan de manera óptima los recursos.

México ha adoptado las medidas recomendadas por el Consenso de Washington mostrando poco avance en los objetivos primordiales como el desarrollo y combate a la pobreza lo que se demostrara en los siguientes capítulos.

Es conveniente reflexionar sobre otros antecedentes de las políticas macroeconómicas aplicadas en México. Las crisis macroeconómicas gestadas desde la década de los ochentas han mermado de cierta manera el camino a un mayor desarrollo social y económico, por lo que es adecuado comenzar a desarrollar el concepto de Inequidad, sus causas y consecuencias acompañado de las causas de la mala distribución del ingreso en los siguientes apartados.

2.3.2 El desempleo y bajo crecimiento económico.

La base principal para mantener las condiciones materiales de vida, es la ocupación estable; para lograr niveles de consumo deseable en los hogares. Las formas de inserción ocupacional deben ser económicamente eficientes y equitativas, pues la escasez de oportunidades y la proliferación de formas de

inserción laboral inadecuadas, con bajos salarios, constituyen uno de los principales antecedentes de la pobreza y freno para el desarrollo del país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera importante la creación estable y oportuna de fuentes de empleo, que sea capaz de satisfacer las necesidades de los trabajadores ya que, dentro del sector económicamente activo, existe vulnerabilidad ante la existencia de los llamados “trabajadores pobres”, los cuales, aunque se encuentran ocupados, su remuneración es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia, lo que demuestra que no solo el generar empleo, implica el disminuir la pobreza. La generación de oportunidades depende en gran medida, de la situación económica en general del país, lo que en México no ha sido nada favorable durante las últimas décadas, pues en cuanto a la generación de puestos de trabajo, un primer factor determinante es la evolución histórica del producto interno bruto y la formación de capital; una tasa elevada y sostenible de crecimiento del producto, es fundamental para asegurar una estable generación de nuevos empleos compatibles con la disponibilidad de mano de obra no ocupada.

En acuerdo con la OIT, el objetivo de pleno empleo debe ser uno de los objetivos principales de las políticas económicas y sociales, así como el crecimiento económico para la reducción de la pobreza solo como antecedente para lograr el objetivo, ya que no solo el crecimiento y el empleo, como ya se explico, no basta solo crear esas condiciones pues no garantiza una mejora en la distribución de las mejoras económicas, por ello es necesario utilizar otros instrumentos e su conjunto.

México es considerado un país en desarrollo, sostiene el problema del desempleo con los mismos orígenes de algunos países latinoamericanos con el mismo problema: sus tasas de desempleo se derivan de una acumulación de mano de obra en algunas empresas gubernamentales, insuficiente flexibilidad del mercado de la vivienda y las dificultades para garantizar protección social de calidad para los trabajadores afectados por los desequilibrios económicos. También, la mayoría de los trabajadores desempeñan labores de baja productividad, trampa importante

para el crecimiento económico y engrosamiento del gasto gubernamental destinado a pago de salarios, que a su vez resultan raquíticos, insuficientes para reactivar el consumo en el mercado interno, por lo que, a pesar de las propuestas y reformas estructurales planteadas en México para mejorar la situación económica como de desigualdad, en realidad el pleno empleo se vislumbra como un objetivo a largo plazo.

Ante la falta de oportunidades, parte de los sectores vulnerables deben buscar oportunidades para subsistir, recurriendo a las ocupaciones “informales”, cuya naturaliza es un mecanismo de ajuste del mercado ante un desajuste crónico entre la disponibilidad de recursos humanos y la oportunidad de empleos; son actividades que permiten ejercer alguna ocupación productiva y lograr un ingreso, ante la imposibilidad de ser insertados en el mercado laboral. En este sentido, estamos hablando de población ocupada que a pesar de no contar con seguridad social y no estar dentro del empleo formal, no paga ciertos impuestos, los cuales, de ser insertados al mercado laboral productivamente y con salarios bastos para vivir, indudablemente sería muy factible y potencial el crecimiento económico, a su vez, impulsando el cierre de las brecha de desigualdad³⁰.

2.3.3 Reflexión sobre la recaudación y manejo del gasto gubernamental en México.

De acuerdo con la OCDE, la recaudación de impuestos en México en relación con el PIB, se encuentra por debajo de la de otros países miembros de la OCDE, a pesar de que no existe mucha diferencia entre las tasas impositiva, es decir, la base impositiva es menor como resultado de la debilidad en la administración y recaudación de impuestos. México obtiene una proporción de ingresos por los impuestos al consumo muy por encima que otros países miembros y muestra una alta dependencia de los ingresos relacionados con el petróleo, mismos que no puede ser considerados como una fuente de ingresos a largo plazo. Es indiscutible la existencia de exenciones fiscales, deducciones y regímenes especiales que

³⁰ Altamira, Raúl y Zarazaga María Angélica *‘Desempleo y Pobreza: causas y posibles soluciones’*.

dejan muchos huecos y demasiada flexibilidad para no recaudar de manera adecuada, dañando y distorsionando los incentivos de la administración fiscal. La base de impuestos al IVA aún se considera limitada, lo que hace caer en una complicada situación de análisis; desde una perspectiva, se tiene la idea de que la tasa cero del IVA y las exenciones son mecanismos para reducir la desigualdad, pero en realidad son las familias de mayores ingresos las que más se benefician al poder comprar más bienes. Bajo esta perspectiva, es importante analizar que, el IVA es un mecanismo de fácil recaudación, es cierto que a menores tasas, quienes más tienen son los beneficios pero tampoco se puede pretender recaudar más y mejorar la desigualdad con salarios bajos, acompañados de tasas altas en los principales productos, pues se deja con poco acceso a los productos a los sectores más vulnerables, quienes destinan la mayor parte o todo su salario en productos básicos.³¹

El problema de la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento y desarrollo de México; tan solo para 2010-2011, el 10% más pobre de la población mexicana percibió aproximadamente el 1.3% del total del ingreso, mientras el 10% más rico obtuvo el 36%, tendencia que se ha venido arrastrando en los últimos años, de acuerdo con el informe de la OCDE "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising". Las transferencias sociales en efectivo, otorgadas principalmente por PS (de corte meramente asistencialista, por cierto), representan cerca del 8% del ingreso familiar disponible y en realidad, este gasto no está correctamente canalizado porque, la mitad de las transferencias en efectivo benefician el segmento superior de la escala de ingresos y apenas 10% de los fondos se entrega en el 20% más pobre. Tal vez sea importante, aumentar el número de transferencias sociales a los más pobres, pero para ello, es necesario reformar el sistema de seguridad social y la manera en que se utilizan los recursos, aumentar la transparencia y la eficiencia del gasto ya que, un importante porcentaje se destina al gasto corriente del sector.

³¹ OCDE: "México Reformas para el cambio", Enero, 2012, pp.17.

Al ampliar la base tributaria, se puede simplificar el régimen tributario y podría aumentar la equidad. México debe tomar mejores decisiones presupuestales y vincularlas adecuadamente con el desempeño, lo que implica incentivos, estructuras regulatorias más fuertes que faciliten la racionalización de los recursos y otorguen mayor flexibilidad a la ejecución y gestión presupuestal.³²

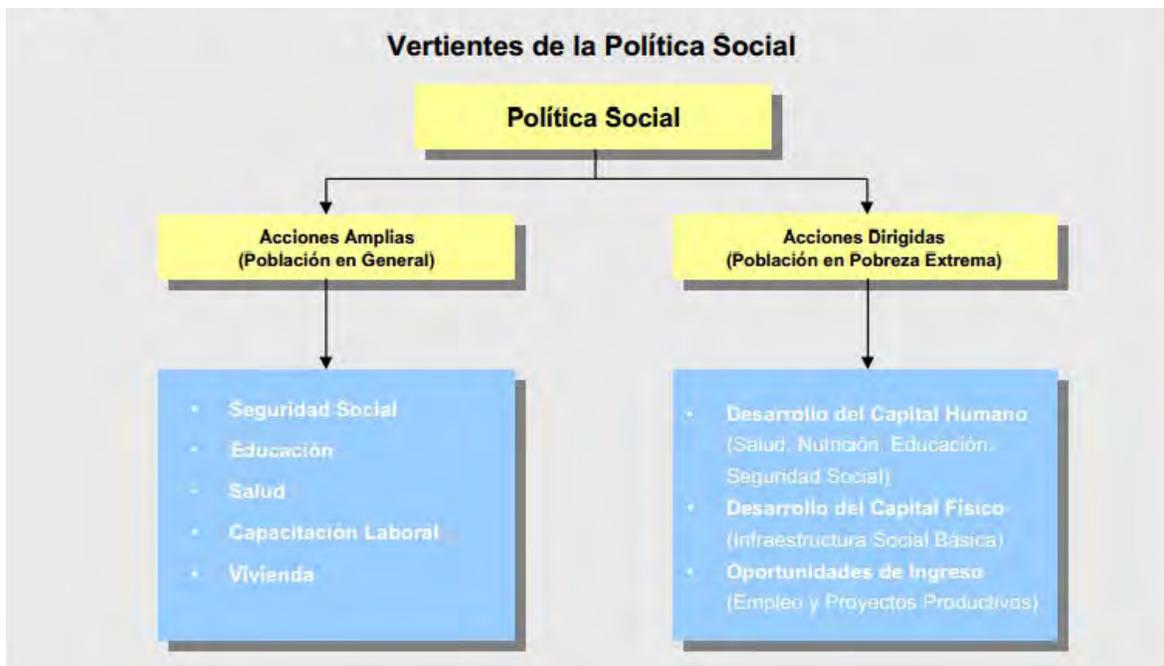
Otra cuestión, no menos importante es la manera en que se gasta, si bien es cierto que un aumento en el gasto destinado al desarrollo no es la solución, si el cómo se maneja y distribuye este mismo, mediante el mecanismo de la política social y este a su vez, mediante los PS que es el eje que ha seguido México en las últimas décadas.

2.4 Política Social en México.

Política social (Ps) se entiende, en el sentido más general, como el conjunto de estrategias y políticas creadas por el Estado para crear una sociedad equitativa, cuyo objetivo principal es la convergencia de los intereses personales con los sociales; la política social procura atender tanto a la población en general como a la que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y/o pobreza extrema. La estrategia de la política social en México cuenta con dos vertientes: acciones amplias y acciones dirigidas.

Cuadro 2.16 Vertientes de la política Social en México.

³² OCDE, “*México, Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente*”, 2013, pp.17.



Fuente: “Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Septiembre 2000.

Las políticas de bienestar en México se ha formado con bases totalmente diferentes a las de los países europeos y la mayoría de los países desarrollados, que si bien, no todos muestran una distribución óptima del ingreso, la concentración no es tan marcada como en nuestro país. Como se ha mencionado en el capítulo I de la investigación en cuanto a los orígenes del Estado de Bienestar, los países europeos son los primeros en incursionar en este tipo de políticas y como bien, es propio para México, las características de la Ps son propias del subdesarrollo, lo que no va de la mano con el tipo de reformas estructurales para el crecimiento económico adoptadas. Este tipo de reformas son adecuadas para países desarrollados, quizá aquí radica un razonamiento más sobre porqué de la concentración del ingreso.

Antes del siglo XX y para ser exactos, antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales contra la pobreza se llevaron a cabo mediante un esquema asistencialista con apoyo de la iglesia católica, beneficencia privada y una precaria participación gubernamental, es hasta los sexenios posteriores al periodo

revolucionario cuando se comienza a formar como parte de la agenda del gobierno un esquema de política social más sólido.

Más tarde, durante el periodo de industrialización, el planteamiento gubernamental estuvo basado en que si existía un adecuado crecimiento económico, de la misma manera se mejoraría la DI, partiendo de la teoría de que mediante el crecimiento económico se podrían satisfacer las necesidades de desarrollo nacional. Esto no exigía mucho a la política social, hubo creación de PS principalmente por la expansión de las instituciones públicas destinadas al servicio social, sin embargo los esfuerzos políticos y económicos estaban más centrados en la creación de nuevos empleos. Esta perspectiva, nos abre el panorama sobre que, si bien no existía un gasto importante en la política social y sus programas, el hecho de basarse en creación de empleos es un mecanismo muy importante que destaca la presencia de una política social poco asistencialista y más focalizada ya que el empleo es un mecanismo clave para mejorar la distribución del ingreso, claro está, acompañado de otros factores como los salarios.

En base a la visión simplista sobre globalización de John Saxe-Fernández donde considera los procesos de integración económicas logrados mediante estrategias neoliberales bajo la premisa de que los postulados de los mismos resultan invalidados, ya que de acuerdo a los planteamientos, estos aceleran el crecimiento de las economías en desarrollo, multiplican las oportunidades de empleo y de ingreso digno para las poblaciones y crea un procesos de convergencia internacional en los niveles de desarrollo y bienestar; ahora bien, estos solo muestra el accionar internacional de la mano invisible de mercado real el que, tiende a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre las naciones, las regiones y los grupos sociales, de acuerdo con la lectura de José Luis Calva ³³.

Por ello, es muy importante que cada país lleve a cabo soberanamente sus propios estilos de inserción en los procesos globales y los aproveche como mejor le convenga, al contrario de lo que sucede en la evidencia empírica, donde sin

³³ Calva José Luis;2000; Cap. I.2,pp. 16.

importar las divergencias que hay entre cada país, la gran mayoría se deja llevar simplemente por las fuerzas del mercado, siendo los países en vías de desarrollo los más afectados.

El tipo de políticas creadas en México, incluyendo en general la política que ahora nos compete, han sido orientadas y condicionadas bajo el impulso de por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) cuyo impacto ha sido en lo general, adverso 'para los países en vías de desarrollo como es el caso. Por esto mismo, la hipótesis formulada por José Luis Calva respecto al fin de las ideologías y de la formación de un modelo económico único al que se converjan las naciones, los grupos políticos dentro de cada nación está resultando muy cuestionada sobre su viabilidad, por lo que es de vital importancia que cada país de acuerdo a sus condiciones y necesidades construya sus propios paradigmas.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, a partir de ahora mencionada como SEDESOL, las características de la política social en México son las siguientes:

1. La política social en México surge en el siglo XX en los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917 (actualmente vigente), principalmente en los artículos que establecen el derecho a la educación básica (art. 3°); reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en los pueblos indígenas al derecho a la salud y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad así como el artículo 123 que menciona el derecho a un empleo socialmente útil.
2. La política social está totalmente subordinada a las estrategias de crecimiento económico, incluso hasta la década de los ochenta venía implícita en las políticas de crecimiento bajo la premisa de que el modelo adoptado crearía las bases del bienestar social.

3. De acuerdo con la pagina consultada de la SEDESOL y con Rolando Cordera, como la misma página lo cita, durante las primeras dos etapas de la Ps mexicana, se sustentó, tomando fuerza con el proceso de industrialización y crecimiento económico, creando las condiciones que permitieron elevar los niveles de vida de la mayor parte de la población, esquema de crecimiento que fue disfuncional en cuanto a DI. Existió la conjugación de varios factores como la expansión económica, aumento del gasto social y este creció más rápido que la población mexicana; si bien, no cumplían el objetivo de una distribución más eficiente, no había una concentración tan marcada como se forma después de los años ochenta.
4. La población objetivo de la política social en el país, ha respondido a tres necesidades principales:
 - El periodo de movilización, después de Revolución, la población objetivo de la Ps ha sido la campesina.
 - Al modificarse el modelo de desarrollo en la posguerra y hasta finales de los años setenta, la población privilegiada con acciones de la Ps fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.
 - A finales de los años ochenta y hasta la actualidad, en medio de ajustes y reformas estructurales, ante la presencia de una miseria masiva, la población objetivo de la política social ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema.
5. La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años dentro de la política social, ha sido el combate a la pobreza.³⁴

³⁴ Tomado de (<http://esem502-zd.blogspot.mx/2011/10/politica-social-aplicada-en-mexico-y-su.html>)
28 abril, 2014, 956 hrs.

Es importante que los instrumentos gubernamentales utilizados por la política social como ya se ha dado a notar, son los programas sociales los cuales son diseñados por entidades del gobierno Federal, estatal y municipal, y las actividades derivadas son sostenidas con recursos gubernamentales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente del Ramo 33 y del Ramo 20. En la mayoría de los casos, los gobiernos locales son los que participan en la implementación de las labores que se aplican en sus espacios.³⁵

Para finalizar este apartado, señalaremos las funciones del Ramo 33 y 20. El Ramo 33 se conforma de las Aportaciones Federales por Entidades Federativas y Municipios y es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública, programas alimenticios, asistencia social e infraestructura educativa, estos como obligaciones del Estado, independientemente del presupuesto destinado a PS, de acuerdo por lo citado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El Ramo 20 corresponde al Desarrollo Social y lo ejerce la Secretaria de Desarrollo Social, siendo la responsable de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública de “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza. (Barajas Gabriela, Jurídicas UNAM).

2.5 Acciones Gubernamentales eencaminadas a una mejor Distribución del Ingreso.

La política fiscal, la cual contempla la política impositiva y la política de gasto público, requiere de una administración tributaria y un marco regulatorio, es clave para el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales en la lucha contra la pobreza y es fundamental para lograr una distribución más justa de la riqueza.

³⁵ Cogco Calderón, Rodríguez Vargas y Pérez Cruz, *Iberofórum, Años V, No. 9, 2010.*

Es la principal herramienta gubernamental para avanzar sobre los desequilibrios socioeconómicos que desencadenan en la desigualdad, afectando el crecimiento y desarrollo. México, al ser un país en desarrollo, aprovechar el potencial de sus recursos ofrece una fuente de financiamiento en cuanto a desarrollo se refiere pero una tarea compleja a su vez. (Itriago Deborah, "*Dueños del Desarrollo..Impuestos para combatir la pobreza*",2011).

La política fiscal es el principal instrumento gubernamental asignador del gasto destinado a las acciones para contrarrestar la pobreza y desigualdad, financiando el presupuesto destinado a la Ps y esta a su vez, mediante el mecanismo de los programas sociales, ejecuta las acciones para lograr el objetivo de mejor redistribución del ingreso mediante el gasto social.

La dimensión Funcional del GP permite conocer la orientación de los gastos del Gobierno Federal, saber hacia que propósitos se dirigen los recursos públicos, independientemente de quien los ejerce; las principales funciones para las que se gasta son las siguientes: gestión gubernamental, funciones productivas, desarrollo social y funciones de gasto no programable. El rubro que nos compete principalmente es el de desarrollo social, el cual está conformado por los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, laboral, abasto y asistencia social y desarrollo regional y urbano.³⁶

Las acciones gubernamentales emprendidas por parte del Gobierno Federal a lo largo del periodo de estudio y de las diferentes administraciones a cargo, se han basado en una Ps enfocada, principalmente a la creación de PS.

Una característica común de la Ps mediante la creación de los programas a lo largo de todo el periodo es que se ha buscado cubrir las necesidades básicas de la población en pobreza extrema sobre todo, lo que permite mejorar la calidad de vida temporalmente pero no garantiza la creación de ingresos por parte de esta población lo que genera un aumento del gasto por parte del gobierno y en realidad no se combate el problema de fondo.

³⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, SHCP.

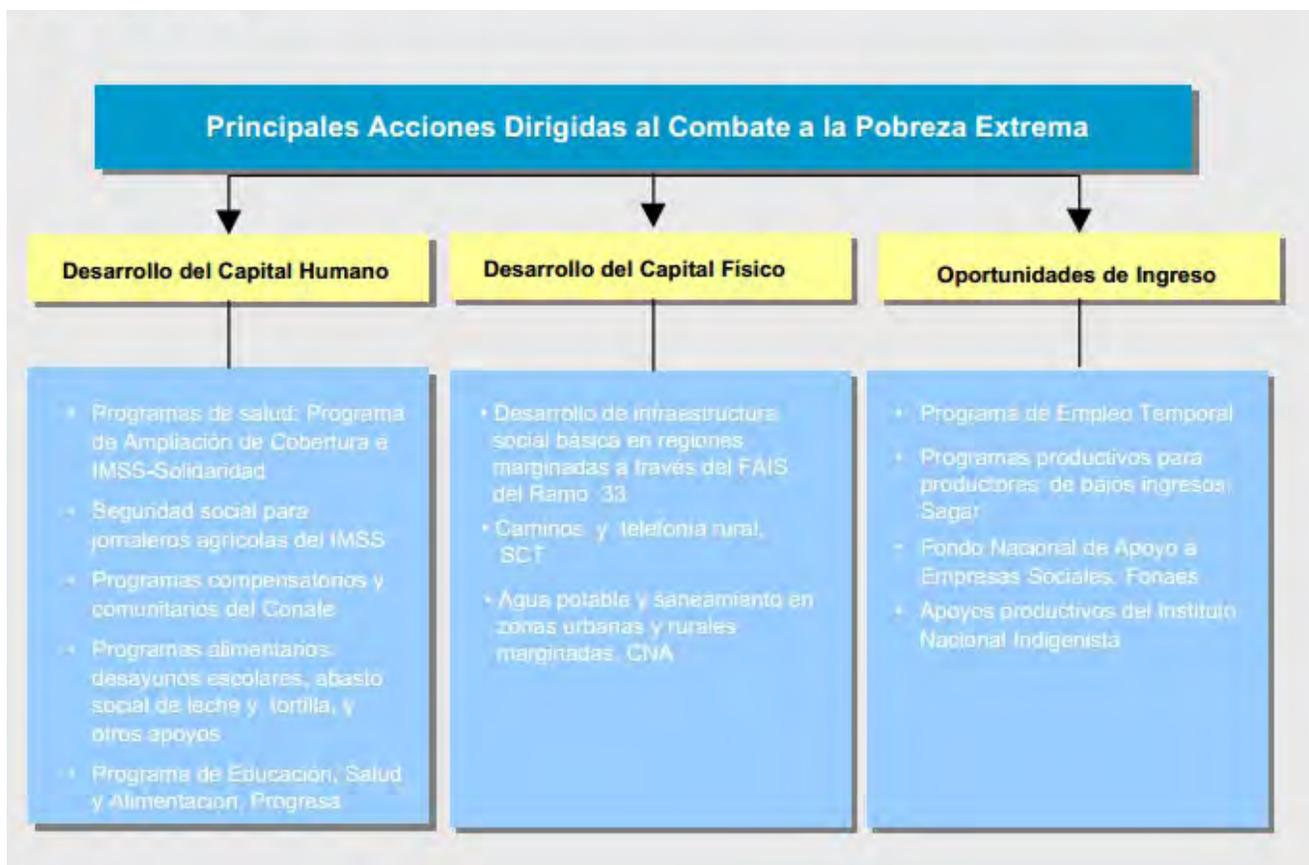
2.5.1. Programas Sociales durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Durante el sexenio de Ernesto Cedillo, el gasto público fue componente importante de la política fiscal y macroeconómica, sin embargo, el gasto programable fue austero siendo el más bajo de en 21 años. La composición del gasto durante el sexenio fue diferente, fortaleciendo la orientación del gasto al desarrollo social en relación a otras prioridades de la actividad pública. De acuerdo con la información de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la principal prioridad durante el periodo en materia de gasto, fue el desarrollo social, pese a la austeridad en materia de presupuesto, el gasto social alcanzo máximos en el 2000; la estrategia de gasto social tuvo dos ejes rectores:

- Acciones Amplias De Apoyo Para Toda La Población
- Acciones dirigidas para fortaleces las acciones encaminadas al apoyo de la población en pobreza extrema.

La participación del gasto social en el gasto programable fue bastante representativa en comparación a los años que le anteceden a este gobierno. El gasto destinado a los programas de acción contra la pobreza alcanza un máximo histórico y aumentan las acciones de fortalecimiento de las capacidades básicas de las familias pobres y sus posibilidades de inserción a la vida productiva, todo esto de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000 publicado por la SHCP. A continuación se presentarán las tres vertientes en que se baso dicha Administración para el combate a la pobreza:

Cuadro 2.17 Principales acciones dirigidas al combate a la pobreza en México.



**Fuente: “Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000”,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Septiembre 2000.**

Durante este sexenio se mantuvo vigente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que fue creado en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari con el propósito de combatir la pobreza extrema, existiendo un convenio entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), gobierno federal y distintos sectores sociales para mejorar la infraestructura en el sector salud, educación, vivienda, pavimentación y acceso a los servicios más básicos como agua potable, electricidad, etc.

Procampo es un programa social instaurado a partir de 1993, creado con el objetivo de apoyar los ingresos de los productores rurales mediante un subsidio directo por cada hectárea sembrada de maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada,

soya, algodón y cártamo, por parte del gobierno federal. Se estableció una vigencia de 15 años para el programa, sin embargo el gobierno de Felipe Calderón lo amplió (Diario Oficial de la Federación, 1994).

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se creó e implemento justamente en el sexenio de Ernesto Zedillo en agosto de 1997, dándose a conocer en febrero de 1998. El objetivo del programa es mejorar las condiciones de bienestar de la población que registra mayores índices de marginación, para que las familias cubran sus necesidades básicas de alimentación y nutrición, que cuenten con paquetes básicos de salud y que los menores completen al menos la educación básica.

Programa Sectorial Agrario fue creado en la administración de Ernesto Zedillo para crear seguridad jurídica a la propiedad de tierras y asegurar el respeto a los derechos agrarios existentes. Propone mejorar las condiciones en las que se desarrollan a las actividades sociales y económicas del sector agrario mediante la creación de apoyo a los campesinos para combatir las limitaciones ocasionadas por el minifundio y procurar su bienestar, creando fondos especiales para la creación de condiciones para un mejor aprovechamiento de la tierra.³⁷

2.5.2. Programas Sociales durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006).

El Programa OPORTUNIDADES fue creado en el periodo de Vicente Fox, cuyo programa retoma los objetivos fundamentales de PROGRESA. El objetivo es que la población en situación de pobreza, optimice sus capacidades y cuente con mayor acceso a nuevas oportunidades de desarrollo por medio de la mejora en educación, salud, alimentación y en ingreso de los grupos en pobreza extrema. Por medio de la cobertura del PS OPORTUNIDADES, se cumplió la meta del PND

³⁷ Tomado de (<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/prog-sec.html>) 26 abril de 2015, 16:56 hrs.

en el rubro de desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de pobreza, apoyando a 5 millones de familias, esto por medio de un incremento del gasto. En materia de educación, para 2004 otorgaron el 84% de las becas en el país y transferencias monetarias para la adquisición de materiales escolares; en cuanto a la salud, otorgaba suplementos alimenticios a los niños de entre 2-4 meses y dos años de edad y en caso de desnutrición, hasta los 5 años.

Por medio del Programa de Apoyo alimentario de Diconsa, se otorgaron apoyos en efectivo, en especie para mejorar la nutrición en los hogares rurales en condiciones de pobreza. A través de **Opciones Productivas**, se apoyaron 9,666 proyectos productivos en 2002, alcanzando el objetivo de crear 10,000 empresas sociales así como, proyectos productivos, sin embargo, las cifras disminuyeron en los años posteriores.

También hubieron apoyos para las personas en condición de pobreza de patrimonio, el Programa de Ahorro, Subsidio y crédito para la Vivienda Progresiva "Tu casa" otorgó subsidios para adquisición, edificación, ampliación o mejora de vivienda por medio de aportaciones tanto del gobierno federal, estatal y municipal.³⁸

De manera descriptiva, esas fueron las principales acciones emprendidas y los principales programas mediante los cuales existieron apoyos en diversas materias a través de OPORTUNIDADES.

2.5.3. Programas Sociales durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El PS OPORTUNIDADES se mantiene vigente y se le da seguimiento, mediante el cual se pretende apoyar el desarrollo humano de la población en pobreza extrema para potenciar las capacidades de los miembros de las familias que habitan tanto en áreas rurales como urbanas e intervienen instituciones de salud

³⁸ Tomado de DESARROLLO SOCIAL, recuperado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_dsocial.htm. 6 de enero en 2015. 17:38 hrs.

pública como el IMSS, gobiernos estatales y municipales. La intención del apartado es señalar de manera general y descriptiva los principales PS de cada administración para los alcances señalados del trabajo de investigación.

Se ha presentado un panorama general sobre los mecanismos gubernamentales optados en México para el combate a la pobreza, haciendo mención de los principales PS, los cuales a su vez, están compuestos de otros tantos programas tanto de carácter estatal como federal. Se muestra de manera general para periodizar como fue el manejo de la política social durante los sexenios que abarcan nuestro periodo de estudio, sin embargo, en el siguiente capítulo, se detalla cada programa con las características de los programas más representativos dentro de ellos, el corte, diseño y resultados de los mismos para realizar un análisis sobre si estos instrumentos gubernamentales realmente han sido efectivos y dentro del marco de la política social, realmente han cumplido las metas plantadas, si es un problema del gasto o diseño de los programas. Para ello, debemos comenzar por definir, qué es la seguridad social en México y el marco constitucional que la ampara, para seguir con la descripción de los programas sociales como instrumentos gubernamentales para la DI como base principal de nuestro tema de investigación.

Capítulo III

“Instrumentos Gubernamentales para la Distribución del Ingreso mediante la vía del gasto”.

En el capítulo anterior se presentaron los principales indicadores para la medición del ingreso con datos concretos para el caso de México durante el periodo 1994-2000 sobre pobreza y DI, así como los principales PS durante el periodo mencionado, de manera meramente descriptiva; la intención de describir de manera general los Programas es abrir paso a una descripción más detallada y con datos más concretos sobre los mismos en el mismo presente capítulo, siendo los mecanismos principales de la Ps para el combate a la pobreza y la asignación del ingreso, es decir, mediante la vía del gasto.

El presente capítulo tiene el objetivo de definir la Protección Social en México y sus antecedentes así como su Marco Constitucional. Se hará mención de los principales PS cuyo objetivo ha sido mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, tanto el contrarrestar los efectos de la concentración del ingreso, de tal manera que se presentarán planteando su objetivo, tipo de Programa y una breve evaluación de sus resultados. También, se mostrarán datos sobre el gasto destinado a los PS, para concluir con un análisis sobre el diseño y desempeño de los PS, sus problemáticas así como una breve comparativa con el tipo de Ps en los Países Nórdicos con la finalidad de sugerir posibles razones de porque en México no se ha obtenido el éxito de aquellos países. La estructura de éste capítulo es la siguiente:

- 3.1 Definición de Protección Social en México.
- 3.2 Marco Constitucional sobre la Protección Social.
- 3.3 Programas Sociales, objetivos y tipo de Programa.
- 3.4 Presupuesto destinado a los Programas Sociales de estudio.

- 3.5 Evaluación del tipo de Programas Sociales y su problemática.
- 3.6 Breve comparación con la Política Social en los Países Nórdicos.

3.1 Definición de Protección Social en México.

La Protección Social se define como la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez, considerando también las limitaciones que ciertos hogares tiene para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria, de acuerdo con la CONEVAL .³⁹

Los antecedentes de la Protección Social en México comienzan con el establecimiento de la seguridad social en 1943, asumiéndose como un mecanismo de protección a todos los mexicanos en tiempos de adversidad tales como la orfandad, viudez, enfermedad, vejez, desempleo y dejar atrás la situación de pobreza en México. De esta manera, la Protección se baso en el acceso a la seguridad social de los trabajadores y sus familias⁴⁰. Se conforma por un conjunto de esquemas de Seguridad Social contributivos, así como por un conjunto de PS no contributivos, cuya aparición se incrementó en las últimas décadas. El objetivo de los instrumentos de protección social es el amparo a las personas y sus hogares ante situaciones de invalidez, enfermedad, muerte, entre otros que puedan afectar sus niveles de consumo⁴¹.

La implementación de la Seguridad Social en México se ha ido transformando, incrementando la cobertura en las últimas dos décadas, ya que la población con acceso a seguridad social o bien, a los PS a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) aumentó, sobre todo a las familias con menores ingresos de acuerdo con la CONEVAL. La cobertura del Programa

³⁹ Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.14.

⁴⁰ Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.16.

⁴¹ Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.28.

OPORTUNIDADES se elevo en 43% de 1992 a 2010 y de 21% de 2006 a 2010. Para 1992, 69.3% de la población no tenía cobertura de Ps NI Seguridad Social, mientras que para 2010 solo el 39% de la población no cuenta con cobertura de ningún tipo. (Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.28).

Las políticas de protección social y desarrollo social (expresadas en los PDN) no se encuentran totalmente vinculadas a los derechos, por lo que los instrumentos utilizados para una mejora en la calidad de vida y el acceso adecuado a los servicios básicos no han sido eficaces por su mala coordinación como políticas públicas puesto que, no ha sido posible el pleno ejercicio de los derechos sociales mediante estos mecanismos; esto puede sustentarse con que, la afiliación a un instituto o programa no garantiza un acceso efectivo a todos los servicios de salud, educación, ni una vida digna, respecto a la dimensión laboral, el acceso a los programas de apoyo no garantizan el acceso a un trabajo digno ni a un salario suficiente para cubrir las necesidades más básicas de una familia.⁴²

Las políticas de desarrollo y Protección Social no se encuentran perfectamente coordinadas para su trabajo en conjunto, sin embargo, se supone ambas se basan en el marco constitucional que es el marco principal bajo el cual se deben basar para la creación de Políticas Públicas y Sociales. Por lo tanto, se considera viable, la presentación del marco constitucional de la Protección Social en México.

3.2 Marco Constitucional sobre la Protección Social.

La Constitución Mexicana vigente (1917) establece en varios artículos, el derecho a la protección social, a lo que, también se señalarán otros artículos que son necesarios para el bienestar y desarrollo de México, por lo que se mencionarán el artículo 3°,4° y 123°, los que se refieren a educación, salud, vivienda y la protección social en México.

3.2.1 Artículo 3° Constitucional “Educación”.

⁴² Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.29.

El artículo tercero hace referencia a la educación en México:

“La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipio- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia. (...) Garantizada por el artículo 24, la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, fanatismos y los prejuicios.”

Señalando los apartados más importantes referentes al artículo 3°, en cuanto al enfoque del trabajo de investigación, también menciona:

“Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público ya señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan” (Art. 3°, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Comentada, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, 1990)

Entre los principales factores para lograr el desarrollo en un país, es imprescindible la educación y la calidad de la misma; con ello, se está creando la base, la materia prima necesaria para insertar al material humano en los diversos sectores de la economía. La educación básica de calidad es trascendental para el resto de la formación escolar. Pero antes de poder analizar, a modo personal, esta

cuestión, vale la pena hacer conciencia sobre si se cumple lo establecido en cuanto a los derechos a la educación, si es gratuita, que factores generan que muchos niños no acudan al salón de clases: La pobreza. Las zonas marginadas carecer de infraestructura –o bien- es muy precaria para el acceso a la educación, la pobre alimentación o la necesidad de que los niños trabajen desde temprana edad para poder aportar ingresos a la familia, por las carencias que tienen, impiden la asistencia a la escuela, siendo esto un derecho totalmente gratuito, pese a los esfuerzos, no solo es cuestión de aumentar el gasto a la educación, sino de ¿Cómo se gasta?

3.2.2 Artículo 4º Constitucional “En lo referente a la Salud y la Vivienda”.

De acuerdo con el artículo cuarto Constitucional, se hace referencia al derecho a la Salud:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73”

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar el objetivo.

“Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de menores, a cargo de las instituciones públicas”.

El acceso a los servicios de salud también los garantiza el Estado, lo que implica el atender a toda la población, sin embargo, la cobertura no ha sido optima, por falta de infraestructura en las comunidades más marginadas o bien, la infraestructura se encuentra en deplorables condiciones, siendo que solo se pueden atender enfermedades básicas; la falta de medicamentos es otro factor, pues en algunos casos deben comprarse y las familias pobres no cuentan con los

recursos necesarios, a veces ni para los cuidados básicos necesarios para los tratamientos o evitar la enfermedad.

3.2.3 Artículo 123° Constitucional “Del Trabajo y la Previsión Social”.

La Protección Social para los trabajadores del sector público y privado se incluye en el artículo 123 Constitucional, en el apartado A, fracción XXIX, se encuentra establecido que *“...de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y toda actividad encaminada al bienestar del trabajador campesino, asalariado y otros sectores sociales y sus familiares..”*⁴³.

En el marco legal sobre la protección social, debe destacar que se garantiza constitucionalmente percibir un salario mínimo digno para vivir, encontrándose muy rezagado este salario respecto al aceleramiento del crecimiento de los precios en las últimas décadas, lo que no se ha dado proporcionalmente, todo esto a nivel interno. A continuación se citaran partes importantes que componen el artículo 123 de la Constitución Mexicana, referente al Trabajo y Previsión Social, lo siguiente:

- *“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil al afecto, se promoverán la creación de empleos y organización social para el trabajo, conforme a la Ley...”*⁴⁴
- *“La duración máxima de la jornada laboral será de ocho horas”*
- *“Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica...”*

⁴³ Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.16.

⁴⁴ La Constitución del Pueblo Mexicano; Miguel Ángel Porrúa; Cámara de Diputados;2004.

...Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, satisfacer sus placeres honestos y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas...

...Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, auxiliado de comisiones especiales de carácter consultivo para mejorar el desempeño de las funciones...

-Para trabajo igual debe corresponder salario igual sin importar sexo o nacionalidad.

-El salario mínimo queda exceptuado de embargo, compensación o descuento.

-Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de la empresa.....

-El salario deberá pagarse precisamente en moneda en curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

-Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cumpliendo esto mediante las aportaciones de las empresas para un fondo de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

-En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República⁴⁵.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 123 respecto a las necesidades que debe cubrir el salario mínimo, es claro el rezago existente en el poder adquisitivo del mismo lo que debe destacarse como una causa empírica y muy importante del aumento de la pobreza y la desigualdad en el país.

Por su parte, la Ley de Seguridad Social fue promulgada en el año de 1943, dispone en el artículo 2° que *“la seguridad social tiene la finalidad de garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión garantizada por el Estado.”*⁴⁶ A modo de reflexión sobre este sub-apartado, podemos señalar que los objetivos del esquema de Protección Social y los PS en México se plantean claramente bajo los establecido constitucionalmente, sin embargo la realidad es completamente otra al mostrarnos mayores niveles de concentración del ingreso y por lo tanto pobreza; bajo tal situación, se sugiere un mayor trabajo en coordinación de objetivos conjuntos con otras políticas que no solo incentiven una mejor DI, sino que también mejoren la accesibilidad a la Protección Social mediante servicios de calidad y mayor cobertura. Dado éste breve comentario, se considera conveniente el señalamiento de los principales PS del periodo de estudio, para conocer el impacto que han tenido en el ámbito que les compete.

3.3 Programas Sociales y sus objetivos.

La Ps en México se ha valido de ciertos instrumentos gubernamentales para combatir la pobreza causada por la concentración del ingreso. Estos instrumentos, son los PS. En el presente apartado se mostrarán los principales PS, cuyo objetivo

⁴⁵ Fracción IV: Art. 123; *Constitución Del Pueblo Mexicano*; Miguel Ángel Porrúa; Cámara De Diputados; 2004.

⁴⁶ Evaluación Estratégica de Protección Social en México, CONEVAL, 2013, pp.16.

ha sido mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población más vulnerables y el combate a la pobreza. Los criterios de selección sobre los Programas que se mencionaran, están basados sobre el porcentaje del gasto destinado a éste rubro, es decir, se mencionarán a los que mayor cantidad de fondos se han destinado a lo largo del periodo de estudio.

En México, el tema del combate y atención de la pobreza no es nuevo, durante los últimos treinta años los distintos gobiernos han instrumentado políticas de atención a grupos específicos de la población en situación de pobreza extrema, basadas específicamente en los PS como paliativos contra la pobreza e impulso al desarrollo social nacional.

El desarrollo social surge en México en el periodo 1917-1940 como búsqueda del Estado de bienestar, explicado en nuestro primer capítulo. A continuación se hace mención de los principales Programas Sociales del periodo de estudio, sus objetivos, tipo de programas y evaluaciones en el caso de que CONEVAL las presente:

3.3.1 Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL).

A partir de 1988 surge el llamado “asistencialismo social” mediante políticas selectivas y PS focalizados a raíz de los efectos y descompensaciones en el entorno socio-económico por las crisis de aquella década. A partir de dicho panorama, surge el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL (Huesca, Análisis de la Política Social en el Estado de Sonora: estudio del Programa CreSer, 2013) citando (Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, 2006), cuya población objetivo era principalmente indígenas y campesinos en pobreza extrema, grupos urbanos marginados. PRONASOL fue utilizado para realizar, en conjunto con los grupos beneficiados por el mismo, obras de infraestructura básica, rehabilitación y mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, unidades habitacionales obreras y espacios deportivos; también apoyaba pequeños proyectos productivos y proyectos ecológicos,

asignación de recursos económicos y en especie a grupos de niños pobres, campesinos de zonas de temporal, jubilados, enfermeras, mujeres indígenas, mejoramiento de vivienda.

Los principios que organizaron el programa y su labor fueron los siguientes: (Tello Carlos, "*Sobre la desigualdad en México*", pp. 274)

- A. Respeto a la iniciativa y forma de organización de las comunidades participantes.
- B. Organizaciones y democracia: para participar era necesario que las comunidades se organizaran y que la elección de los dirigentes se llevara a cabo a través de métodos democráticos.
- C. Corresponsabilidad: que las comunidades beneficiadas aportaran recursos y trabajo.
- D. Transparencia en el manejo de los recursos.

Con la puesta en marcha de PRONASOL, se esperaba que con los ajustes económicos de fondo y el programa, se incorporara a los grupos en pobreza a la vida productiva de México y la superación de su condición de carencia. El esquema seguido, fue la creación de proyectos en coordinación con los beneficiarios del programa, siendo el gobierno quien aportará los recursos financieros y los participantes su trabajo; bajo esta visión, el corte del programa aun no se reflejaba meramente asistencialista y era un buen esquema para superar el rezago en materia de pobreza. Se apoyaba directamente a los productores y aún se contaba con una banca de fomento a pesar de los costos que ello implicaba.

Los apoyos económicos se entregaban de manera directa a la población, mediante instancias del programa (autoridades estatales y beneficiados), para que hubiera transparencia y evitar malos manejos de los recursos, pues ante la situación económica, el gobierno se vio obligado a cerrar la banca oficial de

fomento por los altos costos burocráticos y su ineficiencia. Entre los beneficios, se destacan:

- Entrega de recursos a campesinos pobres para la producción.
- Creación de un piso social para que los mexicanos vivieran en igualdad de oportunidades.
- Mayor cobertura financiera mediante pequeños créditos productivos.

En 1992, el presidente Salinas de Gortari envió la iniciativa a la Cámara de Diputados, de convertir PRONASOL en una nueva secretaría de Estado, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que funcionó con buena cantidad de recursos en lo que restó del sexenio, ampliando la cobertura mediante pequeños créditos.⁴⁷ Los ejes y prioridades se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Acciones concretas por Objetivo y Sector en México.

Sector	Objetivo	Acciones concretas
Indígenas	Bienestar Social	Salud, Educación, Vivienda
Habitantes urbanos	Desarrollo Regional	Infraestructura carretera
Campesinos	Producción	Actividades del campo

Elaboración propia, con apoyo en los ejes y objetivos de Solidaridad.

Entre los primeros resultados reflejados después de la puesta en marcha, los recursos resultaron insuficientes ya que no permitían superar definitivamente las deficiencias productivas como el atraso tecnológico, falta de capital, evitando revertir la situación que, a su vez, se fue agravando con la apertura de mercado lo que afectó a los productores nacionales y se fueron eliminando subsidios a productos básicos como la leche y el maíz. PRONASOL resultó un remedio temporal y poco a poco la poca transparencia se hizo presente, al condicionar entrega de recursos a cambio de apoyo a ciertos candidatos, quedando claro que el mal manejo de los recursos y corrupción, eran ya una realidad cada vez más clara en el país.

⁴⁷ Ontiveros Guillermo, "El Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994".

A partir del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comienzan a descentralizar los recursos del ramo 26 renombrándolos para la Superación para la Pobreza.

En 1997 comienza el Programa PROGRESA (Programa de Educación, Salud, y Alimentación) proporcionando los servicios mencionados a las familias en pobreza extrema; este Programa, para 2001 es llamado Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, basado en transferencias monetarias condicionadas para la formación de capital humano.

3.3.2 PROGRESA y Programa de empleo temporal.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación-ProgresA se tomo como ejemplo en varios países latinoamericanos, principalmente por la integración en un solo programa de las dimensiones, alimentación, educación y salud; planteo trabajar al mismo tiempo el combate a la pobreza por medio de transferencias económicas y la creación de capital humano para la incorporación de las siguientes generaciones en el mercado laboral (Banco Mundial, 2004; Oportunidades, 2007). La creación de capital humano era la base del proyecto, en respuesta a los mínimos resultados en el combate a la pobreza de PRONASOL, por lo que el programa se integraron tres dimensiones básicas: (Hevia, 2008):

- Alimentación
- Educación
- Salud

La estrecha relación entre estas dimensiones, pretendía asegurar mayor sustentabilidad al proyecto, bajo el enfoque de que una persona bien alimentada, mejor educada y con buen estado de salud, podría acceder más fácilmente a las oportunidades del mercado laboral, es decir, se consideraba una inversión en capital humano, rompiendo así el círculo de la pobreza. El carácter del Programa

era meramente focalizado, para ello, se optó que la unidad de intervención directa fuera la familia y no la comunidad como en programas anteriores.

PROGRESA tuvo un enfoque de carácter integral para superar el círculo vicioso de la pobreza, provocada por los bajos niveles de nutrición y salud, repercutiendo en la baja escolaridad y capacitación, impactando negativamente en la obtención de ingresos adecuados. El programa fue dirigido a quienes viven en condiciones de pobreza extrema en localidades rurales con altos índices de marginación (14 millones de personas). Se brindaron apoyos económicos para la asistencia de niños y niñas a la escuela, mediante becas. En materia de salud, promovía atención a la salud familiar mientras que para la alimentación se otorgaron dotaciones gratuitas de suplementos alimenticios a mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de cinco años, así como transferencias monetarias para la compra de alimentos. De acuerdo con lo planteado por el programa, a través de estos componentes se impulsaría el desarrollo de las capacidades productivas y sociales para superar los factores que condicionan la transmisión intergeneracional de la pobreza. (*Resumen Informativo 1994-2000, SEDESOL*)

Uno de los fines de PROGRESA fue, estimular la inversión en capital humano en las comunidades y familias con más pobreza mediante la demanda, siendo un diseño **focalizado**. Al relacionar la pobreza también con los niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar, se caracterizó principalmente por: (BID, 2001)

- Transferencias monetarias
- Evaluación semestral mediante encuestas aplicadas a quienes recibían los recursos.
- Entrega de becas a madres de los estudiantes con la finalidad de que los niños asistieran regularmente a la escuela (El monto se determinaba, calculando cuánto ganaría el niño si trabajara).

- Asistencia básica en salud, asistencia médica preventiva, suplementos alimenticios y transferencias ligadas a la asistencia en materia de salud.
- La entrega de recursos se hacía exclusivamente mediante las madres de familia.

Los recursos monetarios se entregaban mediante la Banca Popular (BANSEFI), el Sistema de Giros Telegráficos (Telecomm) y la Banca Privada, esto con la finalidad, de que los recursos fueran correctamente utilizados y no se utilizaran para fines políticos. El apoyo otorgado a las familias más necesitados, se encontraba supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones, como el enviar a los niños a la escuela, asistir a consultas médicas y utilizar los recursos en el desarrollo familiar, para lo que se creó un sistema de seguimiento que llevaban a cabo las Secretarías de Salud y Educación a nivel estatal.

En general, el programa fue muy bien visto pues para organismos como el BID, el corte del Programa ayuda a reducir la disparidad en el acceso a la educación, declarando los PS como instrumentos clave en el combate a la pobreza.

Se estima que el Programa ayudo a 2.6 millones de familias pobres (40% de las familias rurales) (BID, 2001) y el presupuesto ejercido fue de poco más de **\$36,000 millones.**

3.3.2.1 Programa de Empleo Temporal.

El Programa de Empleo Temporal tenía por objetivo el ofrecer oportunidades de trabajo a la mano de obra no calificada, actuando también en aquellos lugares afectados por desastres naturales, contribuyendo principalmente a restauración de servicios públicos y reconstrucción de viviendas. De 1995 a 2000, por medio de este programa se generaron 5, 600,000 de empleos.

Debido al carácter meramente descriptivo de los programas sociales en este apartado, haremos mención dentro del mismo al Programa Fonaes (Fondo Nacional para el Apoyo las Empresas Sociales) cuyo propósito fundamental se basaba en el aprovechamiento y revaloración del papel de las empresas sociales como medio para superar la pobreza, impulsando la formación de capital humano, desarrollo de la capacidad emprendedora de los productores y el fomento a la utilización de innovaciones tecnológicas a bajo costo. Entre 1995 y 2000, este programa apoyó a alrededor de 16 mil de empresas y proyectos productivos, creando 406 fondos destinados al financiamiento y generó 635 mil empleos.

3.3.3 Programa OPORTUNIDADES.

En el año 2002, ya en la presidencia Vicente Fox, PROGRESA se transforma en el Programa OPORTUNIDADES, en el se distinguen cuatro diferencias con respecto al primero: (Hevia, 2008):

1. Nuevos objetivos, componentes y estructura administrativa.
2. Ampliación a zonas urbanas.
3. Mayor incorporación por densificación.
4. Nueva forma de relación entre los beneficiarios y el Programa.

PROGRESA a diferencia de OPORTUNIDADES, se centraba en la generación de capital humano por medio del establecimiento de corresponsabilidad para los apoyos en efectivo, en tanto que, OPORTUNIDADES añadió a sus objetivos, las necesidades de integrar y articular las acciones del Programa con otros esfuerzos y acciones de desarrollo social. Se plantea como objetivo principal “potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa”, siendo sus objetivos generales los siguientes: (OPORTUNIDADES, 2003)⁴⁸.

⁴⁸ Hevia de la Jara Felipe; Revista Sociológicas año 24. No. 79, 2008.

1. Incrementar las capacidades básicas de las familias que viven en condiciones de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno.
2. Ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.

En el corto plazo, se pretende mejorar la situación socioeconómica y el ingreso de las familias más pobres y en el mediano plazo, impulsar a la población beneficiada en el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a la escuela y centros de salud para mejorar su calidad de vida y romper con el círculo de la pobreza.

Por medio de la creación de más programas sociales y apoyos, se trató de atender, de manera más focalizada, las necesidades fundamentales de la triada objetivo, entre los que destacan. Entre las acciones realizadas se encuentran (acciones a nivel Federal):

- Creación de "*Jóvenes con Oportunidades*" en 2002, incentivando a que los jóvenes de educación media superior concluyan sus estudios, mediante la apertura de una cuenta de ahorros que podía ser utilizada para estudiar, crear un negocio, mejorar su vivienda, etc.), siempre y cuando sus estudios los concluyeran antes de los 22 años.
- Apoyo para los adultos mayores, a partir de 2006 el monto mensual por cada familia beneficiaria
- Entrega de apoyos monetarios (10.3 millones de personas aproximadamente)

- Ampliación de cobertura a la zonas urbanas (PROGRESA operaba en localidades de hasta 2,500 habitantes) y en zonas semiurbanas (hasta 15 mil habitantes). En las zonas urbanas solo existían los programas alimentarios de tortilla y leche y el programa Mujeres jefas de familia; sin embargo con la tendencia a desarticular los subsidios generalizados, se elimino el subsidio a la tortilla en 2002.
- Combinación de entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición.

A manera de un breve análisis, las acciones realizadas dentro de OPORTUNIDADES, se notan más focalizadas, sin embargo, las justificaciones técnicas para estos apoyos no van exactamente encausados al objetivo del programa ni con la intención de atacar el problema de fondo: la eliminación de la pobreza. Se otorgan apoyos monetarios, habiendo mayor número de beneficiarios que no lograron salir de su condición de pobreza a pesar de la inclusión a los programas; un fuerte impacto fue el retirar el subsidio a la tortilla, elevando su costo, limitando el acceso a un alimento fundamental entre las familias con mayores necesidades.

El apoyo se incrementó en mayor medida a las zonas urbanas, cambio drástico a diferencia de programas anteriores, lo que muestra que el vivir en las ciudades no es garantía de una mejor calidad de vida para todos, sin embargo, desde una visión un poco más profunda, la lucha contra la pobreza extrema se vislumbra más complejo pues al existir mayor cobertura en las zonas urbanas (las más pobladas), descuida la atención de llegada de recursos a zonas en extrema marginación, implicando necesidad de mayores recursos; a continuación se presenta una tabla que muestra lo expuesto en este breve análisis:

Cuadro 3.2 Familias incorporadas a Programa Progres-Oportunidades por tipo de localidad 1998-2005.

Familias Incorporadas a Programa Progres-Oportunidades por tipo de localidad.									
(1998-2005)									
Tipo de Localidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Rural	1,091,428.00	615,945.00	203,781.00	414,441.00	576,399.00	118,894.00	522,823.00	120,205.00	3,663,916.00
(%)	90.60%	80.40%	74.50%	56.40%	48.80%	69.20%	59.60%	54.80%	67.50%
(Menos de 2,500 hab)									
Semiurbana	108,347.00	149,401.00	69,344.00	245,325.00	179,287.00	37,121.00	141,841.00	42,207.00	972,873.00
(%)	9%	19.50%	19.50%	33.40%	15.20%	21.60%	16.20%	19.30%	19.70%
(2,500-15,000 hab)									
Urbana	4,502.00	924.00	578.00	75,468.00	424,376.00	15,695.00	213,145.00	56,794.00	791,482.00
(%)	0.40%	0.10%	0.20%	10.30%	36%	9.10%	25.90%	25.90%	14.60%
Total	1,204,277.00	766,270.00	273,703.00	735,234.00	1,180,062.00	171,710.00	877,809.00	219,206.00	5,428,271.00
(%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Oportunidades 2006, tabla tomada de (Hevia de la Jara Felipe; Revista Sociológicas años 24. No.76; 2008)

A nivel operativo, de PROGRESA a OPORTUNIDADES, se dieron varios cambios; el primero poseía en la Coordinación Nacional cuatro direcciones generales: Coordinación Regional y Sectorial, Padrón y Liquidación, Planeación y Operación y Administración. Coordinación Regional y sectorial era la encargada de la coordinación entre los sectores y las diversas regiones; la Dirección General de Padrón se encargaba de supervisar la certificación de corresponsabilidades, Planeación y Operación se encargaba de los procesos de incorporación al Programa. En cuanto a la Administración, se destaca que a partir de 2002, los procesos de incorporación los llevaba a cabo el programa, a diferencia de antes que, se contrataban empresas externas.

La ampliación hacia las zonas urbanas implicó cambios operativos sobre todo en la aplicación de encuestas, porque en el caso de PROGRESA en las zonas rurales consistía en una doble focalización: selección de localidades de alta y muy alta marginación y encuestas al 100% de las familias de las localidades. Tanto que, ya con OPORTUNIDADES, en las zonas urbanas, implicaba mayor tiempo y costos el aplicar encuestas a todas las familias, añadiendo la complicación de seleccionar localidades de alta y muy alta marginación. A ello se le deben sumar, eventuales dificultades para validar los servicios de salud y educación en localidades que se integraron al programa. Se diseñaron mecanismo de atención por modulo y

autoselección, en el cual se registraban los ciudadanos que deseaban ser beneficiados, sin embargo, este nuevo modelo tuvo errores, teniendo altos costos de oportunidad para quienes realmente iba enfocado el programa (mujeres que trabajaban, indígenas, la población objetivo en general).

OPORTUNIDADES prevaleció durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, siguiendo el mismo eje rector desde su aparición. La Ps del sexenio, continuo basada en el impulso del desarrollo humano y bienestar de los mexicanos, siendo este programa uno de los ejes articuladores. (OPORTUNIDADES; SEDESOL; 2010). OPORTUNIDADES cita como su objetivo durante este sexenio, contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiadas, de acuerdo con el informe de OPORTUNIDADES 2010.

Para 2010, el programa atiende a 5.8 millones de familias más, apoyando a más de 30 millones de mexicanos, cubriendo el 100% de las localidades del país, municipios con énfasis e los más altamente marginados, más los hogares incorporados al Programa de Apoyo Alimentario, en zonas marginadas y sin servicios, recibiendo transferencias 3 de cada 10 mexicanos. Para evitar la deserción escolar, enfermedades, desnutrición, desempleo o trabajos mal remunerados, las transferencias monetarias del programa tienen como principal finalidad:

- Las familias y principalmente los niños mejoren su alimentación.
- No abandonen la escuela

3.3.3.1 Acciones concretas de OPORTUNIDADES.

Las acciones concretas se refieren al apoyo tangible entregado a los beneficiarios, tanto de manera general, como en cada rubro de las necesidades básicas para una vida digna, mostrados a continuación (OPORTUNIDADES; SEDESOL;2010):

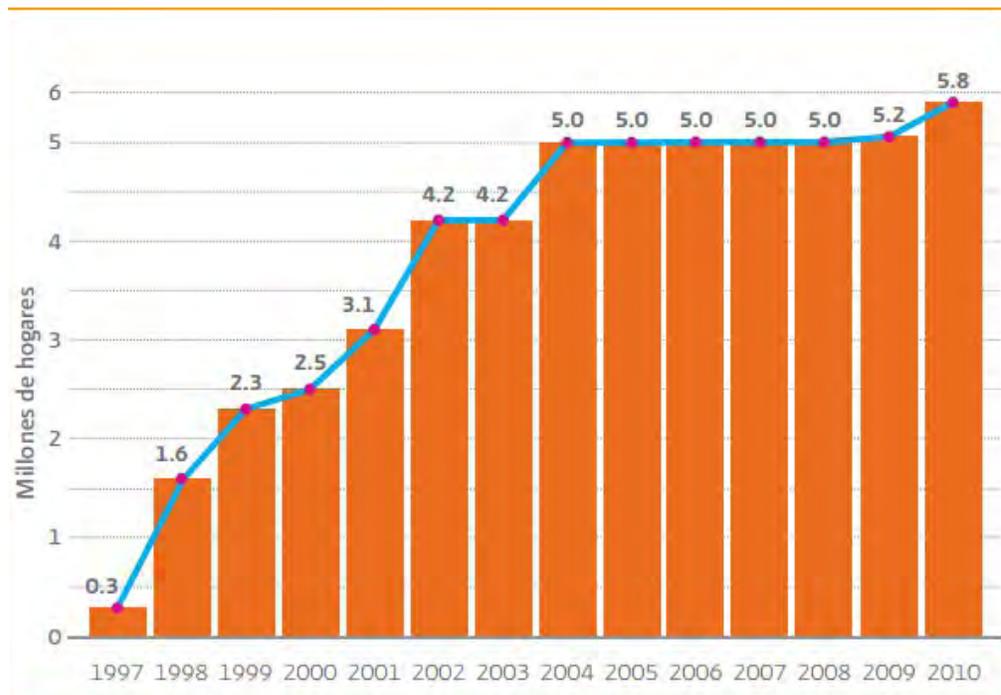
- Recursos monetarios bimestrales que se entregan a las madres de familia, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esa vía elevar su estado nutricional.
- Becas educativas para niñas, niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
- Apoyo económico para los jóvenes que acreditan la conclusión de su educación media superior antes de cumplir los 22 años, por medio del programa “Jóvenes con Oportunidades”.
- Apoyo monetario para adquirir útiles escolares o la dotación de un paquete de éstos, al inicio del ciclo escolar para los becarios de primaria; en el caso de los becarios de secundaria y de educación media superior, apoyo monetario anual para su compra.
- Paquete Básico Garantizado de Salud y talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, dirigido a los integrantes de la familia de 15 años o más y a los becarios de educación media superior.
- Complementos alimenticios para los niños entre 6 y 23 años meses, para los niños con desnutrición entre los 2 y 5 años, y para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. A fin de evitar la obesidad o prevenirla, las instituciones de salud distribuyen complementos alimenticios sin base calórica.
- Apoyo para los adultos mayores de 70 años o más en localidades no atendidas por el **Programa 70 y más de la SEDESOL.**
- Apoyo para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía.

- A partir de 2008, las familias beneficiarias reciben el **Apoyo Alimentario Vivir Mejor**, recurso adicional para proteger su economía, ante el alza internacional de los precios de los alimentos.
- A partir de 2010 las titulares beneficiarias reciben el Apoyo Infantil Vivir Mejor, transferencia en efectivo para cada menor de 0 a 9 años para fortalecer su nutrición y desarrollo. (Máximo tres apoyos por hogar).

De acuerdo con el Centro de Estudio de Finanzas de la H. Cámara de Diputados, OPORTUNIDADES, **hasta 2006 ejerció un presupuesto de \$150,000 millones.**

La cobertura desde el inicio del programa se amplió considerablemente, lo que implica también en el gasto social, el incremento de familias beneficiadas se muestra se la siguiente gráfica:

Gráfica 3.1 Crecimiento de Cobertura.



Tomado de Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010. Tomado de OPORTUNIDADES 2010.

De acuerdo con el informe de OPORTUNIDADES 2010, para **2010** los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados fue de **63 mil millones de pesos**, el costo operativo fue de aproximadamente **5 centavos de cada peso invertido**, mostrando un aumento importante en el presupuesto destinado a la cobertura del programa.

3.4 Presupuesto destinado a los Programas Sociales de estudio.

En el presente apartado, se optó por mostrar datos duros en cuanto al presupuesto ejercido en cada rubro objetivo del Programa Social y la cobertura que estos han tenido (en caso de estar disponibles los datos), ya que la CONEVAL, no muestra datos completos para todos los años del periodo de estudio, sin embargo con la información previa se puede dar una idea de los resultados, puesto que el corte de los programas ha sido similar.

En alineación con el PDN se plantea como objetivo: *“Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que los mexicanos mejoren su calidad de vida y tengan garantizado alimentación, salud, vivienda digna (...) tal como establece la Constitución”* (CONEVAL, PROGRAMA IMSS-OPORTUNIDADES;GRUPO-TEMA:**SALUD**)

**Cuadro 3.3
Oportunidades**

Año	Presupuesto (MDP) a precios 2006
2000	13,799.00
2001	16,847.70
2002	21,610.90
2003	26,145.90
2004	27,968.90
2005	32,163.50
2006	35,006.50

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008.

Cuadro 3.4 Presupuesto en millones de pesos.

SALUD	
Año	Presupuesto Ejercido (millones de pesos)
2003	4,485.74
2004	4,256.03
2005	4,336.36
2006	4,664.01
2007	5,049.88
2008	5,883.96
2009	6,974.89
2010	7,207.84

Fuente: CONEVAL, Programa IMSS-OPORTUNIDADES. Dirección General de Programación y Presupuesto.

Cuadro 3.5 Evolución de la cobertura.

Año	Población atendida
2005	10,049,350.00
2006	10,143,570.00
2007	10,037,164.00
2008	9,784,175.00
2009	9,786,794.00
2010	9,862,222.00

Fuente: CONEVAL, Programa IMSS-OPORTUNIDADES. Dirección General de Programación y Presupuesto.

En lo que respecta al gasto destinado para mejorar la Salud, dentro del Programa OPORTUNIDADES, se muestra un incremento en el presupuesto ejercido para el cumplimiento del objetivo, sin embargo la tendencia e cuanto a la población atendida se muestra a la baja. Con ello podemos señalar, un posible mal uso administrativo del presupuesto y que muy posiblemente, el presupuesto no llega a precisamente a las familias con más alta marginación. Un aumento del presupuesto ejercido no garantiza, mayor cobertura ni el cumplimiento cabal del objetivo planteado, pues los datos así lo muestran.

El Programa considera como población atendida a todos aquellos que se inscriben en las unidades medicas/centros de salud o que reciben algún beneficio del Modelo de Atención Integral a la Salud de manera regular. Entre 2003-2010, el presupuesto original como el ejercicio se incrementó en más del 60%, este incremento no se ve reflejado en el incremento de la cobertura.

Presupuesto y Cobertura en el rubro de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES y Superación de la pobreza.

El propósito de la cobertura de este rubro es el que las familias e pobreza extrema beneficiaria de OPORTUNIDADES amplíen sus capacidades en educación, salud y nutrición. Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de capacidades. Los beneficiarios son familias con niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y

media superior, en salud y alimentación. Entre las actividades realizadas destacan las transferencias monetarias, entrega de suplementos alimenticios, prestación de servicios de salud, etc.

A continuación se muestra el presupuesto ejercido y la cobertura:

Cuadro 3.6 Presupuesto ejercido en el Programa Superación de la Pobreza- OPORTUNIDADES 2003-2010.

Año	Presupuesto Ejercido (millones de pesos)
2003	21,084.06
2004	24,083.28
2005	28,859.85
2006	32,468.19
2007	35,685.90
2008	41,133.83
2009	45,424.57
2010	56,923.13

Fuente: CONEVAL, Programa Superación de la Pobreza-OPORTUNIDADES. Dirección General de Programación y Presupuesto.

En el periodo 2003-2010 se muestra un importante aumento del presupuesto ejercido.

**Cuadro 3.7 Evolución de la cobertura
Cobertura Programa Superación de la
Pobreza-OPORTUNIDADES 2000-2010.**

Año	Población Objetivo	Población Atendida
2000	2,560,000.00	2,476,430.00
2001	3,240,000.00	3,116,042.00
2002	4,240,000.00	4,240,000.00
2003	4,240,000.00	4,240,000.00
2004	5,000,000.00	5,000,000.00
2005	5,000,000.00	5,000,000.00
2006	5,000,000.00	5,000,000.00
2007	5,000,000.00	5,000,000.00
2008	5,000,000.00	5,049,206.00
2009	5,000,000.00	5,209,359.00
2010	5,800,000.00	5,818,954.00

**Fuente: CONEVAL, Programa Superación de la Pobreza-OPORTUNIDADES.
Dirección General de Programación y Presupuesto.**

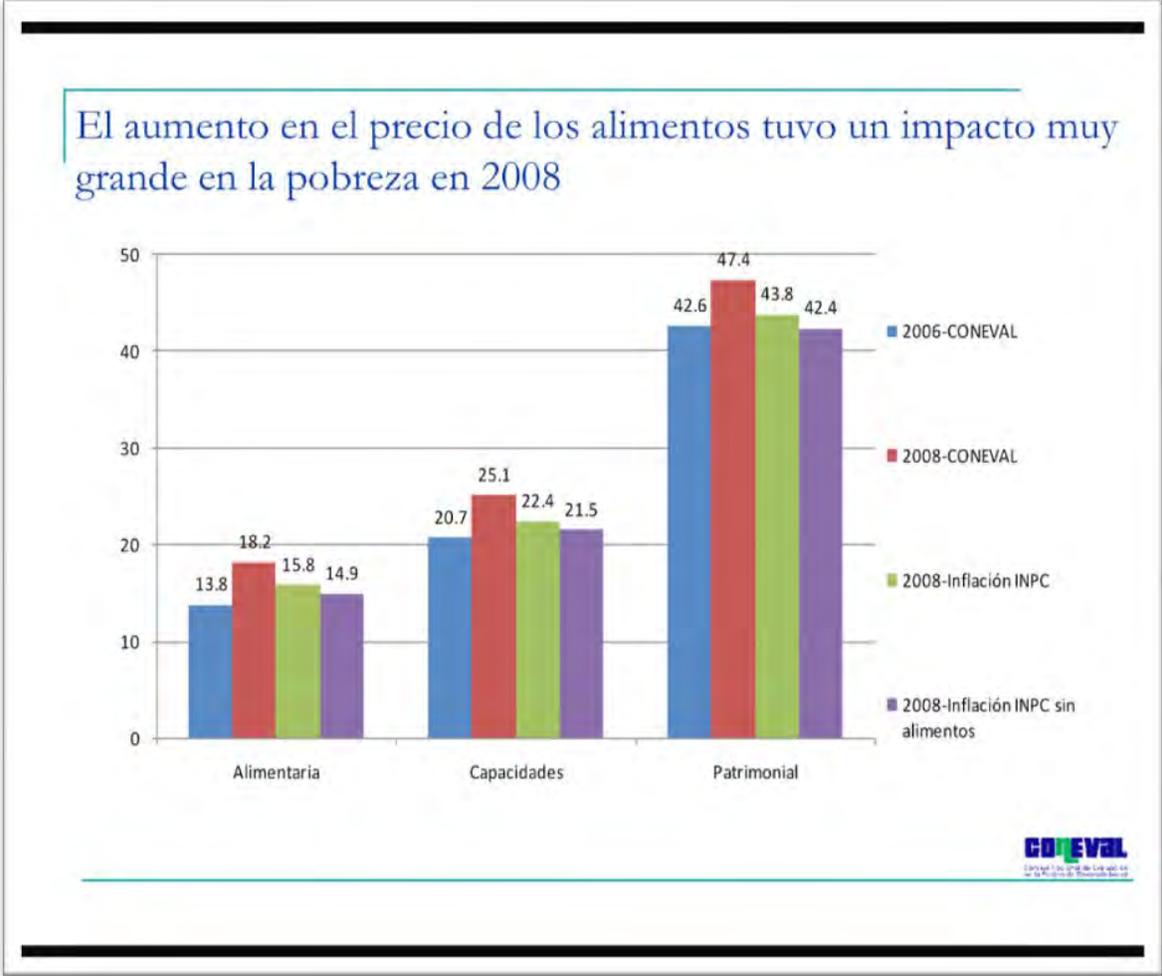
La población atendida para 2010 fue de 5, 818,954 hogares, superior a la población objetivo, ubicados a lo largo de 97,053 localidades. En cuanto a a definición de Población atendida, contempla a familias en pobreza extrema hasta 2009, mientras que a partir de 2010 se refiere a hogares con carencias alimentarias o pobres con ingreso insuficiente.

Se puede observar que no hay una gran brecha entre la población objetivo y la atendida, pero si u aumento significativo del presupuesto ejercido durante el periodo. Por desgracia, la disminución de pobres en el país no refleja el incremento presupuestal mostrado, por lo que se reitera, que no solo es cuestión de aumentar el gasto, sino de hacer eficiente su uso y quizá, mejorar el diseño de los programas sociales.

Es importante señalar, que impacto ha tenido en la evolución de la pobreza, la implementación de estos programas sociales y el aumento del gasto en ellos. Para ello, se muestran a continuación algunas graficas tomadas de la CONEVAL con

indicadores que reflejan que tanto avance se obtuvo con el seguimiento de la Ps y el corte de los programas diseñados:

Gráfica 3.2 Impacto en la pobreza por el incremento en el precio de los alimentos.



Tomado de CONEVAL.

El aumento del precio en los alimentos golpeó fuertemente a las familias con mayor vulnerabilidad y en pobreza extrema; sin embargo esto sucedió en el 2008, en donde los programas sociales ejercían plenamente sus funciones, por lo que no se justifica tal incremento en la pobreza, solo por el aumento de los precios en los alimentos, porque también, como se muestro en el apartado anterior, el gasto

ejercido también aumento. Por lo tanto, está en una señal crucial en el desempeño de los programas, puesto que, si quizá mejoro las condiciones de muchas familias, no lograron que ellas, superaran su condición de vulnerabilidad, pues ante el impacto de factores internacionales, regresaron a su condición, muchos otros se incluyeron en situación de vulnerabilidad y no se lograron grandes avances en materia de disminución de la pobreza.

Cuadro 3.8 Valor de las líneas de pobreza en México 1992-2008.

Valor de las líneas de pobreza en México

- El CONEVAL actualiza las líneas de pobreza de acuerdo con los ponderadores de precios del Banco de México.

Líneas de pobreza, 1992 a 2008					
Ámbito y tipo de pobreza	Líneas de pobreza ¹				Líneas de pobreza por hogar ²
	1992*	2000	2006	2008	2008
Urbano					
Alimentaria	\$167.96	\$626.62	\$809.87	\$949.38	\$3,788.03
Capacidades	\$206.00	\$768.55	\$993.31	\$1,164.41	\$4,646.01
Patrimonio	\$336.99	\$1,257.25	\$1,624.92	\$1,904.84	\$7,600.30
Rural					
Alimentaria	\$124.75	\$463.36	\$598.70	\$706.69	\$2,819.69
Capacidades	\$147.49	\$547.83	\$707.84	\$835.52	\$3,333.72
Patrimonio	\$226.37	\$840.81	\$1,086.40	\$1,282.36	\$5,116.62

¹ El valor de la línea está en pesos de agosto de cada año
² Se utiliza un tamaño de hogar promedio a nivel nacional de 3.99
* Para el año de 1992 se realiza el ajuste por el cambio a nuevos pesos
Fuente: estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México y de la ENIGH 2008

Tomado de CONEVAL.

El aumento en el valor de la canasta redujo el poder adquisitivo del ingreso en general, pero siguen siendo positivos los ingresos de Oportunidades, otras transferencias y el autoconsumo

Principales fuentes del ingreso neto total per cápita promedio (precios de 2008)				
Fuentes	20% más pobre		Variación	
	2006	2008	Absoluta	Porcentaje
Ingreso neto total per cápita	\$725.11	\$633.06	-\$92.05	-12.7
Ingreso monetario	\$625.13	\$531.15	-\$93.98	-15.0
Remuneraciones al trabajo subordinado	\$394.36	\$290.86	-\$103.50	-26.2
Transferencias	\$117.38	\$118.62	\$1.24	1.1
Otras transferencias	\$41.41	\$41.96	\$0.55	1.3
Remesas	\$23.87	\$16.96	-\$6.91	-28.9
Oportunidades	\$44.23	\$53.45	\$9.22	20.8
Procampo	\$7.87	\$6.26	-\$1.61	-20.5
Ingreso no monetario	\$112.24	\$112.86	\$0.62	0.5
Autoconsumo	\$15.15	\$18.99	\$3.84	25.3
Remuneraciones en especie	\$3.58	\$3.49	-\$0.09	-2.4
Estimación del alquiler de la vivienda	\$93.52	\$90.38	-\$3.14	-3.4
Regalos dados monetarios	-\$12.27	-\$10.95	\$1.32	10.8

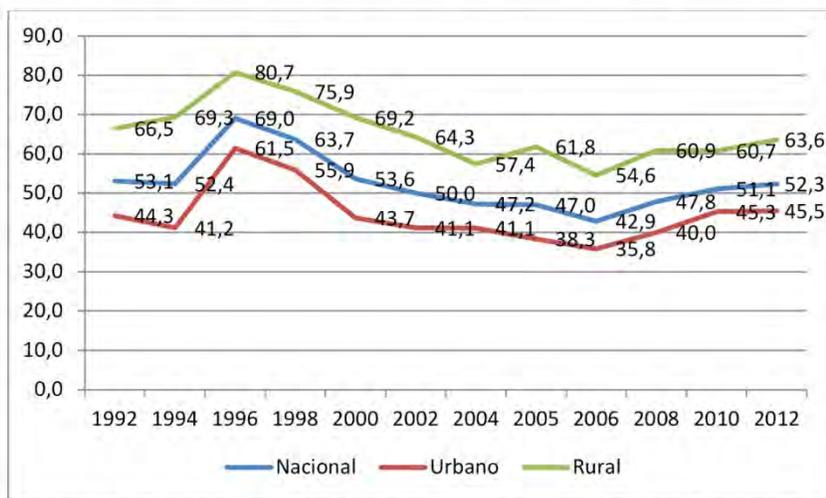
Tomado de CONEVAL.

Mediante la información de este cuadro, tomado de la CONEVAL, podemos observar y analizar que el aumento de transferencias monetarias se dio de manera oportuna, pero quizá, poco se tomó en cuenta la evolución de los precios y el poder adquisitivo. Las transferencias otorgadas a familias con carencias en primera instancia, no garantizan la inserción en la productividad y empleo del país, ocasionando un gasto para el gobierno porque se podrían percibir mayores ingresos por los impuestos, mejoraría la productividad del país y

se otorgarían mejores salarios en lugar de transferencias a sectores que si bien lo necesitan, podrían ser incorporados a los sectores productivos, dejando de ser en el mediano-largo plazo un gasto por concepto de transferencias para el gobierno.

Gráfica 3.3 Porcentaje de personas en pobreza de patrimonio, medida por la dimensión de ingresos. Nivel nacional, rural y urbano 1992-2012.

Gráfico 2 - Porcentaje de personas en pobreza de patrimonio, medida por la dimensión de ingresos. Niveles nacional, rural y urbano. 1992-2012



Nota: Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Fuente: CONEVAL (2012)

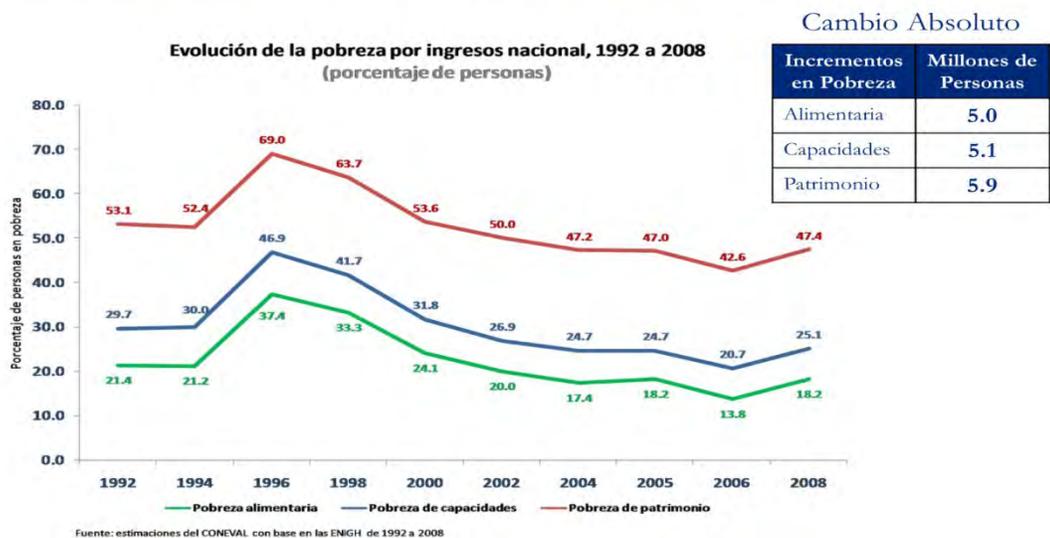
Tomado de CONEVAL (2012).

La transformación de los PS a lo largo del periodo de estudio no ha sido drástica, pero ha sufrido varias modificaciones, el presupuesto ejercido se ha aumentado ante la persistencia e incremento de sectores altamente vulnerables que impiden el desarrollo y crecimiento, en cierta medida, de México. Para ello se han creado diversos instrumentos para intentar mejorar la calidad de vida de estas familias, sin embargo, la grafica no muestra grandes avances, si se compara con el

engrosamiento del gasto ejercido, solo mostrando avances importantes en los años posteriores a la crisis de 1994, donde se lograron importantes avances, sin embargo al comparar el principio y fin del periodo de estudio, los avances se muestran poco alentadores al lado de la inversión destinada. La misma tendencia que se observa en la pobreza por ingresos de la siguiente gráfica:

Gráfica 3.4 Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2008.

Evolución de la pobreza por ingresos



Tomado de CONEVAL.

De manera cuantitativa se han presentado los datos encontrados en cuestión de presupuesto para los PS estudiados, para algunos no existen datos concretos. Con ello podemos observar la tendencia a incrementar el gasto destinado a los programas, los que en manera teórica cumplen sus objetivos pero no logran mantenerlos, es decir, logran resultados de corto plazo y al ser acciones de soluciones momentáneas, no logran la cobertura alcanzada para los años posteriores, a pesar de las gráficas proporcionadas de la evolución de la pobreza

por ingresos, se muestran pequeños picos, pero vuelve a aumentar para algunos periodos. Bajo tal premisa, destacamos la importancia de añadir otro tipo de datos e indicadores en este sub-apartado, para lograr la reflexión y demostrar parte del impacto de estas políticas de transferencias monetarias en su mayoría.

3.5 Evaluación del tipo de Programas Sociales y su problemática.

Para comenzar a desarrollar el porqué de la importancia de la evaluación de los PS, se considera necesario destacar ciertas deficiencias que presentan los programas que no han sido bien planificados y/o diseñados.⁴⁹

- Expectativas de los usuarios
- Responsables del Programa
- Requisitos del Programa
- Prestación del servicio
- Informes de resultados

Existen diversos factores que conducen al fracaso de los PS, como los mencionados en el listado anterior; en muchas ocasiones se considera como bueno el establecimiento del programa por tener impacto solo en una proporción de la población de la totalidad a la que se destinaba, esto independientemente de si se lleva a cabo una evaluación, lo cual puede ser cuestionable. También, algunos programas no muestran resultados en el corto o mediano plazo por el tipo de diseño, empero, algunas evaluaciones (en caso de realizarse) muestran que realmente las condiciones de vida de la población objetivo, en realidad han mejorado.

Desde un punto de vista más estricto, un PS debe tener como cimientos la planeación y análisis teniendo como objetivo el verdadero desarrollo social de los

⁴⁹ Huesca, Análisis de la Política Social en el Estado de Sonora: estudio del Programa CreSer,2013.

sectores más vulnerables, haciendo una de las fases, el proceso de evaluación que debe considerar lo siguiente:

- Verdadero conocimiento de la población a la que se dirige el programa
- Alcance del Ps.
- Creación de objetivos específicos y un plan para desarrollarlos de la mejor manera.

Un PS verdaderamente eficiente atiende las necesidades de la población, todo ello mediante diferentes fases que llevan al objetivo planteado, sin embargo, cabe destacar ciertas dificultades para medir la eficiencia real de los mismos por el carácter intangible de los servicios se puede dificultar la medición y evaluación correcta.

Los criterios de evaluación para los programas deben contener (Amezcuca y Jiménez, 1996):

1. Clarificar los objetivos del programa.
2. Determinar los sujetos de la evaluación.
3. Determinar a quién se presentarán los resultados.
4. Determinar el tipo de evaluación que se realizara.
5. Determinar quien llevara a cabo la evaluación.
6. Especificar cómo se recogerán los datos.
7. Calidad del instrumento para la recolección de datos.
8. Determinar cómo se analizarán los datos.
9. Recursos técnicos para la realización de la evaluación.
10. Cronología de la evaluación.

Generalmente el gobierno, mediante sus dependencias realiza evaluaciones antes de entrar en vigor el programa para determinar las acciones a realizar mediante los programas, pero pocas evaluaciones se hacen sobre el verdadero impacto de dichos instrumentos.

Para determinar las necesidades reales de la población por medio de una evaluación previa: (Amezcuca y Jiménez, 1996):

1. Carencias Sociales de un determinado sector en materia de salud, educación, alimentación y vivienda
2. Acciones sociales necesarias para cubrir las necesidades y analizar con que otros programas ya existentes se puede apoyar para lograr la satisfacción efectiva de las necesidades y expectativas.

De acuerdo con Kenworthy (1999), es posible que el diseño o tipo de algunos programas logren lo contrario a su objetivo, es decir, caen en la trampa de la pobreza al aumentarla en vez de reducirla, esto debido a diversas causas como pueden ser:

- Insuficiencia de recursos asignados en los programas de combate a la pobreza.
- Baja cobertura de los programas
- Errores de inclusión o exclusión.

La evaluación de las políticas aplicadas al combate a la pobreza y sus instrumentos es fundamental como herramienta, para analizar qué acciones son efectivas y cuáles no en la solución de los problemas económicos y sociales de México. Para mejorar la calidad de la medición de la pobreza y de la Ps en

México, existe el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

3.5.1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado y autónomo de la Administración Pública Federal con capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones. Las funciones principales de CONEVAL son: (CONEVAL, 2014)⁵⁰

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.
- Establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

3.5.2 Evaluación de los Programas Sociales de estudio.

La CONEVAL, como ya se explico es la encargada de evaluar los PS y su desempeño, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social ejecutados por las dependencias públicas. Se ha decidido mostrar datos duros sobre la evolución en ciertos sectores objetivo de los programas sociales, gasto destinado. Debe tomarse en cuenta que no podrán ser abarcados todos los años del periodo de estudio ya que, la CONEVAL fue creada en el año 2004.

3.6 Breve comparación con la Política Social en los Países Nórdicos.

⁵⁰ Tomado de <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx> (CONEVAL) 20 de Mayo de 2014, 23:30 pm.

El objetivo del presente sub-apartado es hacer una breve comparación del Modelo Nórdico en cuanto a las políticas redistributivas adoptadas para hacer una breve comparación con México. Se hizo la selección de este modelo, ya que de acuerdo a los principales indicadores sobre DI, los países Nórdicos mantienen las mejores posiciones.

Para comenzar, los llamados “Países Nórdicos” se conforman por Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia e Islandia. Uno de los aspectos que resultan relevantes dentro de este grupo, es que se encuentran entre los países con alto nivel de riqueza a nivel mundial y a su vez, entre los que muestran una mayor igualdad social. El modelo que se maneja, considera mantener una alta productividad en combinación con amplios servicios de asistencia social; por ejemplo, los acuerdos colectivos con trabajadores y los bajos niveles de desempleo son clave para su crecimiento y desarrollo económico, de modo que, entre más trabajadores se encuentren empleados, mayores son los ingresos tributarios recibidos por el gobierno, considerando que de la clase media en adelante, están sujetas a altos niveles de impuestos, siendo el principal sostén económico de los servicios sociales brindados.⁵¹ (Per Ingvar Olsen).

De la misma manera, los ciudadanos mantienen un alto grado de confianza en que en el Estado y en que el mismo, les ayudará en caso de necesitarlo, situación diferente a la de México, puesto que las políticas implementadas no contemplan una contundente inserción a la productividad de los sectores en extrema pobreza, no existe cobertura total por parte de los Institutos de Protección Social ni servicios de calidad, así como la existencia de factores como la corrupción, desigualdad y el mal uso del gasto gubernamental como se ha mencionado anteriormente.

⁵¹ (http://www.tendencias21.net/El-modelo-nordico-vence-al-capitalismo-depredador_a5887.html), Tomado 6 Junio de 2014, 2:14 pm.

Otra característica del modelo, es una alta regulación financiera por lo que debe mencionarse, lo sucedido con Islandia tras la crisis que se desencadenó en 2008 y cuales fueron ciertas causas tras el abandono del modelo nórdico:

- A partir del año 2000, el gobierno comenzó a adoptar medidas basadas en la combinación de libertad económica, ciertos valores conservadores, mayor relación económica con Estados Unidos de América y países similares, para muchos considerados un cambio hacia políticas de Margaret Thatcher.

Ante la crisis económica, se tomaron fuertes medidas que al parecer contribuyeron a disminuir el impacto y a tratar de seguir el modelo, que anteriormente habían seguido sin mayor problemas; se nacionalizó la Banca, la población tuvo la oportunidad de participar para decidir sobre las decisiones económicas del país y las modificaciones pertinentes a la constitución, entre las que nos atañe dentro del tema.

Para muchos países y/u organizaciones es una cuestión importante el saber si, el implementar el Modelo Nórdico podría funcionar de la misma manera sobre todo, en los países con peores índices de distribución y aunque México no está entre ellos, es clara la brecha distributiva existente. Sin embargo, como menciona Carlos Joly (Ex Director de Storebrand Group, compañía financiera en Noruega), hay una tendencia de valores éticos y protestantes que pueden fundamentar parte del modelo en el cual se plantea, que la base de la sociedad es una distribución equitativa, esta ideología surgió de conflictos entre las clases trabajadoras y las clases ricas a principios del siglo XX, lo que, hasta hoy ha fortalecido los fundamentos sobre los acuerdos colectivos y las instituciones de arbitraje estatal. Sin embargo, es ineludible que un factor crucial ha sido: la cultura, lo que podría ser una barrera importante en caso de exportarse el modelo a otras regiones. En

la experiencia de los países nórdicos, la cultura ha jugado un papel muy importante en el modo en que se distribuye la riqueza.

En general el modelo escandivo hace referencia a la forma en que se organizan y financian los sistemas de seguridad social, incluyendo la salud y educación. En gran medida, los buenos resultados de estos países en materia de riqueza y bienestar, se deben a un buen desarrollo institucional, transparencia de sus gobiernos, alta inversión e investigación y el cobro de altos impuestos, los que se ven reflejados en inversiones para la sociedad mediante educación de calidad, acceso a los servicios de salud de forma gratuita y de la mejor calidad, protección familiar, subsidios para las viviendas en las familias de menores ingresos.

El modelo de bienestar aplicado se basa en una amplia base tributaria con un sistema de impuestos progresivos dirigidos por una redistribución de ingresos entre los más pobres y los que tienen mayores ingresos. Por citar un ejemplo, en Suecia, el 60% de la población con menores ingresos per cápita, posee el 47% de la riqueza del país de acuerdo con un estudio realizado en la Universidad de Harvard y la Universidad de Ducke por Michael Norton y Dan Ariely titulado *'Building a better America'*, muy lejos de lo que sucede con el modelo anglosajón y aún más en el caso mexicano.

Siendo mejor la situación de dichos países de esta región en materia no solo económica, sino de calidad de vida y DI, pagando impuestos más elevados, se debe a que buena parte en la recaudación estatal se destina a cubrir el Estado de Bienestar, principalmente educación y salud, donde radican que las brechas del ingreso no sean tan altas, siendo el impacto directo de invertir en educación y salud. Además, el modelo nórdico existe un modelo de mercado laboral flexible y seguro, donde el desempleado es un tránsito a la extensión laboral pero el costo recae en el trabajador.

También, cabe destacar que en los países nórdicos, los niveles de opacidad son bajos porque existe una cultura de lo fiscal, al comparar con México resulta

compleja la comparación puesto que aquí cómo se le exige a la gente que pague impuestos, si el gobierno no genera un ambiente propicio y seguro para atraer más inversión, mientras en los nórdicos el gobierno genera empleos y estrategias laborales fundamentales para no impactar negativamente las brechas salariales.

A lo largo del capítulo, se han descrito los principales PS rectores de los PDN de cada sexenio comprendido durante el periodo de estudio de la investigación. Se ha enfocado mayor atención al Programa Oportunidades a consecuencia, de que es el programa que cuenta con mayor información disponible; sin dejar de atender el resto de los programas, se detallan los objetivos y acciones realizadas en el combate a la pobreza mostrando que impacto ha tenido en la población objetivo.

Los resultados no son alentadores, pues existen un número importante de familias en condición de pobreza por las siguientes razones:

1. Vulnerabilidad económica ante variaciones en la economía mexicana, como el aumento del precio de los alimentos en 2008.
2. Correlación negativa entre las transferencias monetarias, los salarios mínimos (evolución, véase Capítulo II) y el poder adquisitivo.
3. Corte asistencialista de los PS, se otorgan apoyos económicos que no garantizan la mejora en la calidad de vida, ni la incorporación al sector productivo con salarios justos para una vida digna.
4. Base tributaria baja, ocasionada en parte considerable por la falta de creación de empleos mejor remunerados, el sector informal cobra fuerza por lo que, se dejan ir grandes ingresos tributarios: falta de empleos y mejores salarios.
5. Poca transferencia y mecanismos adecuados para hacer llegar los recursos a quienes más lo necesitan, es decir en orden de necesidades. (Focalizar más los Programas).

6. Altos gastos operativos y administrativos para realizar las actividades señaladas en los programas.

Por ello, es necesario analizar que contexto podría ser más favorable para el caso mexicano, ya que por las condiciones económicas, políticas y culturales no sería sencillo importar un modelo como el escandinavo que muestra altos niveles de vida, un excelente sistema educativo y principalmente, una muy buena distribución de la riqueza y del ingreso; sin embargo, no estaría mal comenzara tomarse como ejemplo, aunque ello implique otros factores a nivel macroeconómico que implican no solo atender la pobreza, sino prevenirla. Hemos demostrado con datos duros como el tema de la pobreza implica más que aplicación de PS como instrumentos de DI como parte de la Ps, ya que si bien si han obtenido resultados, se demuestra que éstos han sido por debajo de lo deseado, a pesar de incrementar los recursos destinados al combate de la pobreza, los resultados arrojados para los últimos años del periodo de estudio no son alentadores, pues la cifra de pobres se incrementó.

Para ello en el siguiente capítulo, se trata de analizar y establecer posibles mecanismos que redistribuyan mejor el ingreso en México, si bien puede ser complejo, sin duda se puede mejorar.

Capítulo IV

“Otras alternativas para buscar la Distribución del Ingreso en México”.

En el capítulo anterior se estudiaron los principales PS en México y de mayor impacto a lo largo del periodo de estudio, programas que han sufrido modificaciones para mejorar su desempeño, pero sus impactos no han trascendido como se ha planteado. A manera de un breve análisis, se menciona el modelo escandinavo el cual ha logrado una muy buena DI entre sus habitantes y se mencionó el porqué del éxito del modelo, entre lo que destaca, una alta distribución.

Precisamente, como la tributación es muy importante como parte de los ingresos que tiene el gobierno, el modo en que se gasta y los mecanismos para tributar, impactan de manera positiva o negativa en cuanto a distribución se refiere.

El presente capítulo tiene el objetivo de analizar el caso mexicano en materia de recaudación. Se pretende realizar un análisis y propuesta de mejora en la DI mediante impuestos progresivos y mediante una reestructuración de los PS, bajo un eficiente aprovechamiento del gasto, para concluir el apartado con un análisis de que tan importante es la DI en México para el desarrollo y crecimiento económico para reflexionar sobre si, ¿México necesita crecer para disminuir la pobreza? ¿Necesita hacer más eficiente el uso del gasto público mediante nuevos mecanismos para impulsar el desarrollo y así, el crecimiento pueda lograrse de manera sostenida?

La estructura del apartado de acuerdo a los objetivos planteados, es la siguiente:

- 4.1 Recaudación en México y tipo de PS.
- 4.2 DI vía impuestos progresivos.
- 4.3 Reestructuración del tipo de PS, una nueva visión en la Ps de México.
- 4.4 Crecimiento económico en aras de un mayor desarrollo en México.

4.1 Recaudación en México y tipo de Programas Sociales.

El Estado tiene la obligación de establecer el sistema de funcionamiento de los mecanismos de recaudación y administración de las contribuciones, crear organismos para la recaudación de las contribuciones, esto en base a los planes de gobierno en materia tributaria como se encuentra en el PDN, siendo esto necesario debido a la importancia de contar con los recursos financieros para llevar a cabo las actividades económicas y políticas competentes al Estado. El Estado tiene la responsabilidad de procurar los recursos necesarios para los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de servicios públicos.

En materia de recaudación, la Política Financiera juega un rol importante, estudia los fines que pueden alcanzarse a través de la actividad financiera del Estado, concibiendo e impartiendo las directrices generales para lograr los fines propuestos por la política general, de acuerdo con las definiciones de un trabajo de la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP).⁵²

⁵² *“Antecedentes y Actualidad de las Contribuciones en México”*, Seminario Judicial de la Federación, Tesis aislada (UDLAP).

La recaudación es un factor determinante en el trabajo cotidiano en la gestión de la política fiscal ya que, el pago de los impuestos tiene como finalidad que estos ingresos se vean reflejados e beneficios públicos. Los impuestos son pagos realizados al Estado que consiste en un retiro monetario por parte del gobierno a las personas y empresas los cuales, el gobierno transforma en inversiones en bienes públicos como educación, seguridad, salud y la igualdad de oportunidades.

La baja recaudación se encuentra ligada con la inequidad en la DI. Entre los principales problemas para la recaudación encontramos: la evasión fiscal, mala administración tributaria y la complejidad del sistema observada en los privilegios y tratamientos especiales, en los huecos de la ley que facilitan la evasión fiscal.

También, debe destacarse que el porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos estatales en México se encuentra también entre los más bajos de la OCDE, siendo necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias de gobierno federal y permitir a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales.

Ante los problemas derivados de una débil base tributaria, México ha recurrido a otras fuentes de financiamiento⁵³:

- Endeudamiento interno y externo
- Dependencia del petróleo, ante la baja capacidad de generar ingresos tributarios.
- Rezago en materia de inversión pública, propiciada también por el gasto corriente del gobierno.

⁵³ Charles Adams, '*Impacto social de la baja recaudación fiscal en México*; 1998).

Es importante señalar el papel de los subsidios gubernamentales los que, generalmente son diseñados de manera universal, esto es, los subsidios o solo favorecen al sector de la población con menores ingresos sino a los de altos ingresos, teniendo como resultado una menor recaudación para la satisfacción de las necesidades públicas para los sectores con mayores carencias.

De acuerdo con la OCDE, México necesita buscar crecimiento económico fuerte y sostenido ya que es considerado un país con bajo nivel de ingresos y un fuerte crecimiento poblacional lo cual no es proporcional en cuanto a las necesidades básicas de la población; no solamente debe buscar un crecimiento económico sino un mayor ingreso per cápita, sin embargo, debe considerarse que bajo el análisis ya realizado anteriormente sobre este indicador, este no garantiza una mejora real en la igualdad. Otro reto que destaca la organización, es reformar el sistema del IVA para eliminar las distorsiones e inequidad social y lograr así la proporción de impuestos sobre el Producto del país, sin embargo esto sería realmente complejo.

La relación entre los ingresos tributarios y el nivel de ingresos es muy importante ya que si la relación es negativa esto tiene por consecuencia, la limitación del GP, lo que conlleva al gobierno a incrementar la deuda pública (caso México), aumentar la recaudación de impuestos y/o mantener bajos niveles del gasto. La vía utilizada por México es la primera, lo cual en el mediano plazo puede afectar seriamente el crecimiento económico ya que, al aumentar la deuda, se debilita la confianza de los inversionistas. La opción más viable es una mayor recaudación mediante mecanismos más eficientes y con mejoras en la administración tributaria para mejorar la igualdad en la DI.

De acuerdo con la OCDE, los ingresos tributarios en México deberían aumentar mediante la inclusión de más contribuyentes al sistema tributario y limitando el uso de los paraísos fiscales por parte de los contribuyentes mexicanos. Con esto, al ampliar la base tributaria con una mejor administración, podría reducirse la desigualdad.

La baja recaudación, en general, se encuentra ligada con la inequidad en la DI, consecuencia de los cambios constantes en el sistema tributario y sus deficiencias, siendo las principales:

- Evasión fiscal (solo 6.3% de la población contaba con RFC para 2003), dentro de este padrón se realizan prácticas elusivas, afectando el monto recaudado.
- Sector informal (44.6% de la PEA) no se encuentra registrada en el RFC. La PEA supera los 34 millones de personas.
- Corrupción y falta de transparencia.

Sin embargo, la realidad mexicana en la evolución del sistema tributario hasta hoy, ha generado la disminución del gasto por la baja recaudación, dificultades administrativas que impiden una mayor y mejor recaudación, desigualdad económica y social, desempleo generado por la baja e ineficiente inversión pública, crecimiento del sistema de pensiones (aumentando enormemente el gasto gubernamental) y la desmedida dependencia de los ingresos petroleros generando así, un círculo vicioso tanto en el sistema tributario y el ingreso destinado a la seguridad social, que si bien, ha aumentado en términos reales, no generado los resultados esperados, por el contrario, ha aumentado el número de pobres en México lo que refleja no solo un problema de recaudación y de gasto sino, del diseño de los mecanismos de transferencia a los sectores más vulnerables, es decir, los PS. (*Adams, Charles, 1999*).

4.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuestos Sobre la Renta (ISR).

Los principales impuestos en México son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto especial sobre la Producción y Servicio (IEPS). Por lo tanto, la importancia de la recaudación en México es vital.

En las últimas décadas, los ingresos tributarios en nuestro país no han sido los esperados, siendo de los países con menor recaudación dentro de la OCDE, estos resultan insuficientes para financiar tanto los gastos gubernamentales y las necesidades de la población, teniendo que recurrir a fuentes de financiamiento alternas como endeudamiento interno y externo, el alto gravamen a los ingresos petroleros. Otro problema significativo es el alto porcentaje de empleos informales siendo el 44.6% de la PEA no se encuentran registradas con R.F.C, para el año 2000 (Tapia Tovar José, 2000), causados por la insuficiente generación de empleos dignos y de la creación de PS que realmente inserten a la población en el empleo formal y de ciertos programas de carácter informal donde el sector informal se puede beneficiar de estos sin aportar tributariamente. Para ello, se han creado impuestos como el **IVA** donde al adquirir productos y servicios, se paga un impuesto por la compra, sin embargo es un impuesto totalmente regresivo ya que pagan la misma tasa todos los sectores de la población que adquiere casi cualquier bien, es decir, no se grava dependiendo del nivel del ingreso, por lo tanto no es un impuesto distributivo del ingreso.

Las tasas de IVA han sido modificadas en las diferentes administraciones, con Ernesto Zedillo paso del 10% (tasa impuesta desde 1980) al 15% como parte del programa para enfrentar la crisis económica de 1994, manteniendo la tasa cero a alimentos y medicinas, exención de impuestos a diversas actividades como la agropecuaria, sin embargo, siendo un impuesto de fácil gravamen en comparación a otros, su recaudación histórica ha sido del 3.62% como porcentaje del PIB, bastante bajo tomando en cuenta que también es un impuesto que grava en los diferentes procesos de producción de todos los bienes y servicios. Esto sin duda es consecuencia de la marginación que se vive en el país, al tener tasas preferenciales e productos al que solo tienen acceso las familias que gastan la

mayor parte de sus ingresos o el total, en alimentos y que, el grueso de la población se conforme de estas familias, debilita la recaudación para este impuesto, beneficiando a quienes más tienen pues, gastan una parte mínima de sus ingresos en productos de necesidades básicas, desestimulando el gravamen. En algunos otros países no se aplican tasas preferenciales y la recaudación es mayor, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1 Eficiencia en la Recaudación del IVA.

	Tasa general	Tasa preferencial	Recaudación (%PIB)
México	15%	0	3.10%
Dinamarca	25%	No	9.90%

Elaboración propia, basada en datos de la Revista Análisis Económico, UAM-Azcapotzalco, vol. XXI, número. 48, 2006

***Nota: se elige como país de comparación Dinamarca, por ser un país que sigue el modelo nórdico que se menciona a modo de análisis en el CAP. III.**

Para concluir con el breve análisis del IVA, impuesto indirecto que no ha logrado la recaudación esperada en México siendo alármate, por ser uno de los principales impuestos y por ser un impuesto al consumo, debe tomarse muy en cuenta que una estructura óptima para los impuestos indirectos puede ser solo si:⁵⁴

- a) La función de utilidad social que se busca maximizar es indiferente a la DI, es decir, es un mecanismo distributivo pero para ser más eficiente no debe tener como fin primero la distribución.
- b) La DI, una vez considerado el impacto de los gastos que se van a financiar con el ingreso fiscal, es perfecta. Para este caso, no hay o no habría, después del gasto social, inequidades que compensar.

⁵⁴ Tomado de Revista Análisis Económico, UAM-Azcapotzalco, vol. XXI, número. 48, 2006, pp.129

- c) La estructura del consumo de toda la población es igual (pobres y ricos gastan la misma proporción de sus ingresos en cada uno de los productos que componen el gasto).

Bajo esta perspectiva, la eficiencia se lograría solo en el sentido de Pareto, lo que resulta bastante complejo, sin embargo la eliminación de tasas preferenciales podría contribuir a una mayor recaudación, lo que solo sería viable acompañado de otros factores, como mayor creación de empleos, oportunidades, mejora en los salarios, mayor cantidad de empleos productivos y mejor estructura de los PS como mecanismos de DI, así se reactivaría el consumo y sin una brecha tan amplia de entre ricos y pobres, sin duda mejoraría la recaudación del IVA.

En lo que respecta al **ISR**, considerado un impuesto directo, se aplica en forma directa a la riqueza de las personas, principalmente a los ingresos y propiedades, el que también es se aplica a empresas. En México, también se recauda poco con el ISR en comparación con otros países, pues para las personas físicas que realizan actividades empresariales existen cuatro formas diferentes para tributar, sin dejar de lado que el sistema es complejo, requiriendo asesoría para calcular el pago de impuestos y muchos trámites burocráticos que estimula el ingreso a la economía informal.

Los regímenes son los siguientes:⁵⁵

1. **Régimen general:** Las personas aplican las mismas reglas que las empresas para calcular el pago de impuestos, se debe contar con una cuenta bancaria diferente a la personal, para distinguir el patrimonio personal del empresarial; siendo muy complejo este régimen, muchas personas opta por crear sociedades, se integran al régimen simplificado, de pequeños contribuyentes o a la economía informal.

⁵⁵ CIDE, "Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?" pp.6.

2. **Régimen de pequeños contribuyentes:** se inicio en 1998 con el objetivo de incorporar a los trabajadores del sector informal, se aplica a las personas con actividades empresariales que obtengan ingresos inferiores a los dos millones de pesos en el año anterior. Las tasas se aplican de acuerdo con el ingreso bruto, lo que es poco significativo, con un máximo de 2.5 % de impuesto al ingreso bruto anual. Poca participación se ha obtenido del sector informal, siendo aprovechado por contribuyentes que aplicaban en otros regímenes más gravosos.
3. **Régimen simplificado:** las personas que trabajan en actividades como agricultura, ganadería, pesca, artesanías, silvicultura y autotransporte, deben determinar sus ingresos e un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35% (a lo que se le aplica reducciones significativas), existiendo grandes facilidades y vacíos e este régimen, siendo baja la contribución.
4. **Régimen para asalariados:** la retención del ISR es inmediata y es de acuerdo al salario percibido. Hasta 1987 era del 55% y en 1999 paso al 40%, se han eliminado ciertos niveles de tarifas. A partir de 7.500 pesos mensuales, se paga 32% de ISR, dejando de ser progresivo bajo este régimen al compararse con el de pequeños contribuyentes, por ejemplo.

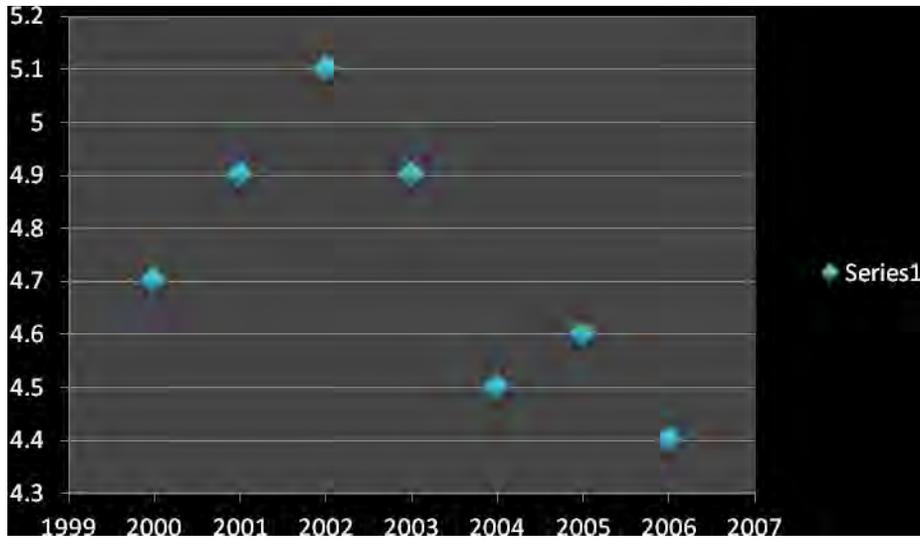
El ISR ha perdido participación como porcentaje del PIB en México, de acuerdo con los datos proporcionados por la H. Cámara de diputados en la "Evolución de los Ingresos Tributarios en México":

Cuadro 4.2
Recaudación del
ISR (%PIB).

Año	%PIB
2000	4.7
2001	4.9
2002	5.1
2003	4.9
2004	4.5
2005	4.6
2006	4.4

Elaboración propia con información tomada de por la H. Cámara de diputados en la “Evolución de los Ingresos Tributarios en México”:

Gráfica 4.1 Recaudación de ISR en México como % del PIB.



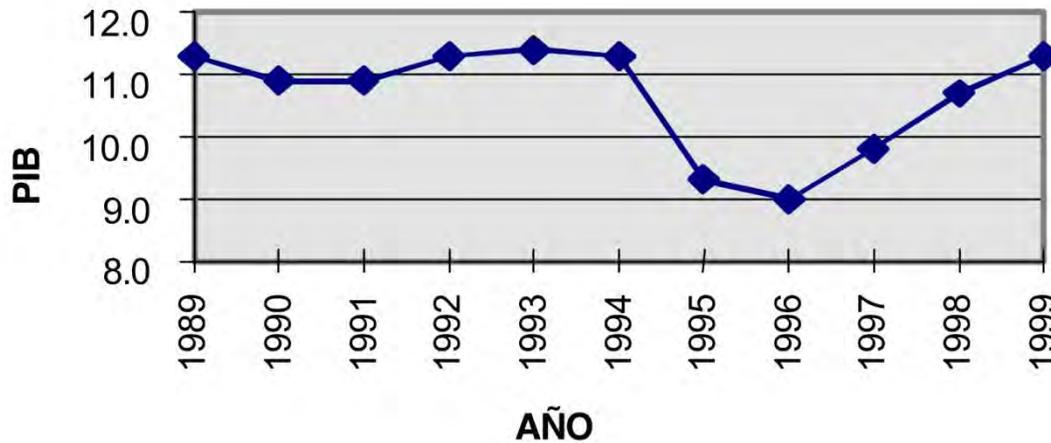
**Elaboración propia con datos de la H. Cámara de Diputados
“Evolución de los ingresos tributarios 2000-2006”.**

Como puede observarse, la recaudación ha disminuido a lo largo de los años mostrados, no gravemente pero si se ha debilitado la base participación del ISR como % del PIB.

Según datos del Banco Mundial, en comparación con otros países, México tiene una carga fiscal baja, ofreciendo la siguiente gráfica como muestra de la evolución de los Ingresos Tributarios:

Gráfica 4.2 Evolución de los Ingresos Tributarios 1989-1999.

Evolución de los Ingresos Tributarios



Fuente: SHCP, Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 1999, México, D.F. Tomado de CIDE "Los Impuestos en Mexico: ¿Quién los paga y cómo?".

Se observa que la crisis afectó la recaudación en México, pero a medida en que mejoraron los indicadores económicos, como el crecimiento, también se mostró favorable el aumento de la recaudación, con lo que queda manifiesto que el crecimiento económico favorecería una mayor recaudación. Ahora, si bien, el crecimiento económico es importante para mejorar, en cierta medida la tributación, habría que mejorar los mecanismos porque, como muestra de la desigualdad que existe en México, se muestra una información importante en el siguiente cuadro, sobre como grava cada decil poblacional en lo que al IVA respecta:

Cuadro 4.3 Pago del IVA en México por decil poblacional.

Decil de la Población	Porcentaje del Total de Recaudación	Pago de IVA con respecto a su Ingreso Total(%)	Proporción de productos exentos más los que sí pagan IVA con respecto al ingreso total(%)
I	1.71	11.4	5.3
II	2.85	10.7	5.4
III	3.70	10.4	5.5
IV	4.61	10.0	5.6
V	5.65	9.3	5.3
VI	7.72	9.0	5.5
VII	8.51	8.6	5.4
VIII	11.79	8.8	6.0
IX	16.26	8.1	6.1
X	37.18	6.5	5.6

Fuente: SHCP, Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 1999, México, D.F. Tomado de CIDE “Los Impuestos en Mexico: ¿Quién los paga y cómo?”

***Nota: El primer decil es el 10% más pobre de la población y el decil X es el 10% más rico.**

****La última columna toma en cuenta los productos con tasa cero, el resto no.**

Aparentemente la distribución del pago de IVA por deciles es progresiva, pero si lo consideramos como proporción de productos exentos más los que si pagan IVA con respecto al ingreso total (3ra columna) se muestra una carga el promedio equitativa pero no concuerda con los ingresos y condiciones de las familias contempladas en cada decil, lo que resulta en desigualdad.

Para concluir el apartado, a continuación se muestra una tabla sobre algunos impuestos y sus características, con la finalidad de justificar los datos

anteriormente proporcionados respecto a los tipos de impuestos y el porque de la baja recaudación, quizá el problema no sea cada uno de ellos, sino su aplicación en conjunto. Así también, se analiza su impacto sobre la eficiencia y la equidad:

Cuadro 4.4 Impuestos y su impacto en la eficiencia y equidad.

Categoría // Impuesto	Característica básica ¹³	Equidad (según teoría y evidencia empírica) ¹⁴	Eficiencia ¹⁵	Coste Administrativo ¹⁶
Impuesto al valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> - Abarca a todos los consumidores del mercado. - Afecta el precio final del consumidor, no a los costes productivos. 	<p>Regresivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tasa por igual el consumo de las personas ricas y de las pobres. -Las personas pobres gastan mayor proporción de su ingreso en consumo que las personas ricas. 	<p>Relativamente eficiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Usa una tasa uniforme (no distingue entre sectores a menos que así se lo quiera). -No diferencia entre bienes importados y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tanto la empresa como el Estado requieren de un buen sistema contable para una buena implementación. -En las empresas pequeñas será proporcionalmente más caro.
Impuesto sobre la renta personal	<ul style="list-style-type: none"> -Grava todas las rentas o ganancias personales sean éstas salariales o no. -El peso no puede ser traspasado a otro agente, recae sobre las personas naturales. 	<p>Progresivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Impuesto individualizado. - Paga más que proporcionalmente aquel que más tiene. 	<p>No es tan eficiente ya que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Disminuye la capacidad de ahorro de las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> -El Estado debe tener un buen sistema para controlar a los contribuyentes. -Para los particulares no representa un gasto elevado.
Impuesto sobre la actividad empresarial	<ul style="list-style-type: none"> -Grava las ganancias empresariales. -Afecta al dueño del capital, o puede trasladarse al consumidor vía precio de los productos. 	<p>Progresivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se paga en proporción a la ganancia. -De acuerdo a la evidencia es regresivo en niveles de producción bajos y luego progresivo. 	<p>No es tan eficiente ya que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desincentiva la producción porque disminuye las ganancias. -Disminuye la capacidad de ahorro. 	<ul style="list-style-type: none"> -Es proporcionalmente más caro para las empresas más pequeñas.

Tomado de “Dueños del Desarrollo, Impuestos para combatir la Pobreza”, Informe de Investigación de Oxfam, 2011. pp.15.

4.2 Distribución del Ingreso vía impuestos progresivos.

Para el cumplimiento de los objetivos relacionados con una mejora en la distribución de la riqueza, la política fiscal es el instrumento clave. El sistema fiscal combina la política del GP con la administración tributaria, determinando así el buen o mal desempeño e los objetivos de la lucha contra la pobreza e inequidad. A su vez, incluye la estrategia a seguir para la recaudación de ingresos a través de impuestos y el uso del GP. Una buena política impositiva debe ir acompañada de una buena política del gasto, de lo contrario, el margen de acción para los efectos redistributivos será acotado. Las finalidades principales de los impuestos son:

- **Finalidad fiscal:** aplicación de impuestos para satisfacer necesidades públicas.
- **Finalidad extra-fiscal:** impuestos aplicados a determinados sectores económicos para servir a una necesidad específica.

La creación de una adecuada política tributaria contempla el definir claramente los niveles y modalidades de los impuestos y tasas, es decir, sentar desde un principio las bases y objetivos que persigue la política antes de considerar en solo generar ingresos por generar. Por lo tanto, lo primero que debe establecerse es:

- **¿Quién pagará?** Definir quienes serán finalmente los que pagarán al Estado por los ingresos que perciben, las actividades productivas que realiza, etc. Establecer esta selección por grupos, estableciendo diferenciación de tasas por grupos y determinando que grupos estarán exentos por los objetivos sociales, como el combate a la pobreza.

- **¿Sobre qué se paga los impuestos?** Definir sobre que se aplicarán los impuestos, por ejemplo, ganancias, renta, consumo, patrimonio, transacciones , comercio, etc.
- **¿Cómo se pagan los impuestos?** Establecer los mecanismos de pago de impuestos, directamente (ISR) o indirectamente (IVA), dependiendo la actividad, si se gravan los salarios, el capital o ambos.

Después de establecerse lo anterior, se debe considerara que la política tributaria contempla un buen sistema fiscal tiene los siguientes objetivos:

- **Eficiencia:** Hace referencia a que el impuesto debe ocasionar las menores interferencias posibles en relación a las decisiones económicas que se aplicarían e caso de no existir el impuesto.
- **Equidad (horizontal y vertical):** La equidad horizontal se refiere a los grupos o personas que deben ser tratados de manera igual hablando en materia tributaria; la equidad vertical, refiere a que los no iguales deben ser tratados diferentes para que el sistema fiscal pueda redistribuir una parte de los recursos de los sectores acomodados hacia aquellos sectores favorecidos.

La equidad en una sociedad es fundamental y señal de una buena DI en una economía, por lo que la progresividad de los impuestos es un camino viable para impulsarla y como motor en la creación de mecanismos para distribuir mejor el ingreso entre los distintos sectores de la población. Una política tributaria es progresiva en la medida en que a mayor ganancia o renta, mayor porcentaje de esa percepción se paga por concepto de impuestos. El problema que se presenta

ante el establecimiento poco claro de la política tributaria, es que, en cuanto a eficiencia se refiere, existan distorsiones a las decisiones del consumo, ahorro e inversión, pues en base a ello las personas o empresas pueden decidir consumir o invertir menos.

La política fiscal integral desempeña un importante rol, siendo un instrumento importante en la lucha contra la pobreza y desigualdad, su buen manejo resultará en un panorama alentador para la economía y sus objetivos pues creará una sociedad más justa, resultando en un mejor desarrollo y en crecimiento económico puesto que, sociedad más igualitaria, crecen rápidamente. Sin embargo, hay que saber cómo aplicar estos sensibles instrumentos puesto que, se piensa que con el crecimiento económico, automáticamente conlleva al desarrollo y la reducción de la desigualdad, y si bien son factores que deben ir de la mano, el orden de los objetivos y su aplicación pueden hacer la diferencia en los resultados.⁵⁶

La propuesta de este apartado para mejorar la DI mediante el mecanismo de tributación, con la aplicación de impuestos progresivos, claramente debe acompañarse de otros mecanismos pero en lo que le compete a la recaudación impositiva es viable mediante⁵⁷:

- Sistema fiscal basado en impuestos directos (México, como los países en vías de desarrollo, se basan en el IVA, totalmente regresivo)
- Implementar mayores impuestos a la propiedad y las rentas no salariales.
- Transparencia y uso eficiente del GP, para la creación de confianza, siendo determinante, creación de un sistema público eficiente para superar el obstáculo de la pobreza y la desigualdad.

⁵⁶ *'Dueños del Desarrollo, Impuestos para combatir la Pobreza'*, Informe de Investigación de Oxfam, 2011.

⁵⁷ *'Dueños del Desarrollo, Impuestos para combatir la Pobreza'*, Informe de Investigación de Oxfam, 2011.

- Ampliación de la base tributaria mediante la creación de empleos formales y mejor remunerados.
- Buena combinación de fuentes de ingresos y buenas políticas redistributivas vía impuestos y gasto es necesario para los países en vías de desarrollo como México.

4.3 Reestructuración del tipo de Programas Sociales, una nueva visión en la Política Social de México.

La diversidad y desigualdad entre diferentes grupos poblacionales en México, así como características económicas, políticas y sociales entre los mismos, han generado una variada oferta de políticas y PS cuyo objetivo es atender los segmentos de la población más vulnerables y con mayores carencias. La operación de los PS federales en conjunto con los Programas locales por entidad federativa generan problemas organizacionales y una Ps desorganizada como resultado de la estructura del Gobierno Federal y los Gobiernos locales dando como resultado mecanismos insuficientes para la articulación de las acciones cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y sacara a la mayor cantidad posible de población del círculo vicioso de la pobreza.⁵⁸

Los instrumentos gubernamentales creados para combatir la pobreza y mejorar la DI, diseñados en materia social muestran características descentralizadoras, lo que involucra a los gobiernos estatales, municipales y al gobierno federal, pero la falta de coordinación entre ellos ha hecho poco eficiente el funcionamiento de estos mecanismos: Los Programas Sociales.

La supuesta organización de los diferentes niveles de gobierno para llevara a cabo acciones coordinadas resulta complicada, reflejándose en los resultados debido a la heterogeneidad de las condiciones locales y regionales de los distintos

⁵⁸ “Programas Sociales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en México”, IPRO, 2010.

grupos a los que se destinan estos programas; las Reformas del Estado han ido desarrollado distintas maneras de participación intergubernamental producto de la aplicación de políticas descentralizadas.

La descentralización, focalización y redireccionamiento del gasto han sido una constante en las principales acciones destinadas a atender a la población más vulnerable. La adecuada focalización de los PS para la mejora de resultados sería altamente costoso y complejo, pero la paradoja se hace presente al considerar que, con los PS de corte universal, también aumenta el gasto y hay huecos que permiten beneficiarse a sectores que realmente no lo necesita, aquí la vertiente sobre la complejidad del diseño de los mismos. El intento mexicano por crear programas más focalizados en "teoría" se vio con la llegada de OPORTUNIDADES, que en realidad solo se quedaron con el concepto pues, desde una perspectiva personal y a forma de análisis, el programa fue más universal que focalizado; se crearon más PS pero la cobertura se amplió mucho en zonas urbanas, lo que complicó el hacer llegar los recursos a las familias en verdadera extrema pobreza. Se confundió focalizar con la creación de más programas que al final resultaron en mayor gasto, con raquíticos resultados en el combate a la pobreza, a comparación de los Programas anteriores que tenían muy bien identificada la población objetivo.

Es clara la presencia del corte asistencialista en la Ps mexicana y sus instrumentos, ya que mediante transferencias monetarias no se ha logrado sacar de la pobreza a quienes perciben estas aportaciones, no son suficientes para satisfacer las necesidades más básicas y en los casos en que sí, el acceso a los servicios educativos, de salud, vivienda y alimentación son precarios, conduciendo a su permanencia en la vulnerabilidad. Los PS no han cumplido totalmente su función, ya que como se ha mostrado, las condiciones de pobreza no han mejorado debido a que la mayoría de las estrategias llevadas a cabo, han generado un círculo virtuoso de pobreza. Ésta situación surge, al no incorporar a los afectados al sector productivo, por lo que estos instrumentos gubernamentales han cumplido medianamente sus objetivos de acuerdo con los planteados desde

la Ps, favoreciendo otros fines, como el control político o clientelismo electoral por ejemplo.

Al analizar el contexto de la Ps mexicana, se puede verificar que la mayor parte se encuentra centrada en los espacios de más alta marginación, los cuales cuentan con menor capacidad institucional para participar activamente en la Ps y de integrarse a la vida productiva del país.

Es importante señalar que los beneficios de los instrumentos gubernamentales para distribuir de mejor manera los ingresos tienen beneficios para la economía, no solo para los pobres y de acuerdo con datos del BID, se ha demostrado que la combinación de instituciones débiles y redes de protección social inadecuadas son causa fundamental de fuertes caída de crecimiento con lo que queda demostrado que sin igualdad y equidad no puede existir un desempeño económico positivo.

Para crear dentro de la Ps instrumentos gubernamentales adecuados para redistribuir de mejor manera el ingreso, debido a su concentración como consecuencia de los fallos de mercado y de la aplicación de la política económica, algunos puntos que deben considerarse para lograr el objetivo son los siguientes:

- Se deben garantizar niveles mínimos de consumo, acceso a la seguridad social de los servicios básicos con la finalidad de que la pobreza transitoria ocasionada por algún shock no se vuelva permanente.
- Otorgar transferencias a los ancianos y discapacitados ya que su condiciones son de pobreza permanente.
- Aumentar la base de activos para los pobres con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a los shocks.
- Ofrecer incentivos de inversión en capital humano, mejorando el acceso al crédito para los sectores desprotegidos.

- Asegurar la inversión continua en capital humano durante periodos de crisis, a fin de evitar las consecuencias a largo plazo de la disminución de la inversión en la capacidad para obtener ingresos. (transferencias para ayudar a mantener en la escuela a niños pobres).
- Creación de seguros de desempleo para disminuir el riesgo de los pobres al quedarse desempleados y puedan participar en actividades más riesgosas pero más rentables.

Es importante que el gobierno mexicano se replantee retos concretos en materia de equidad, para corregir los errores y trampas de la política de desarrollo social que se ha venido implementando. Se debe hacer frente a la visión asistencialista de la Ps, mediante acciones que creen empleos de mayor calidad e ingresos que le ayuden a los sectores más pobres del país a salir de su condición y así, romper con el círculo de la pobreza. Mejorar la calidad educativa y la capacitación laboral es otro complemento. Se deben priorizar y realizar acciones para lograr el bienestar mediante programas que: (Navarro, Mariñez; *“La Política Social en la transición mexicana”*)

1. Creen capital humano
2. Cree empleos a través de la pequeña y mediana empresa.
3. Fortalecimiento institucional en materia educativa y de salud.
4. Compromiso gubernamental como promotor del desarrollo social, estableciendo bases de nuevas instituciones democráticas.
5. Creación de mecanismos que permitan actuar en conjunto al sector gobierno, privado y la sociedad civil para fortalecer la política social.

4.4 Crecimiento económico en aras de un mayor desarrollo en México.

El crecimiento económico es determinante para el desarrollo, son condiciones que van de la mano sin embargo, en muchas condiciones se puede dar crecimiento económico sin desarrollo social (lo que no garantiza crecimiento sostenido ni tasas altas de crecimiento), pero al existir desarrollo se puede garantizar el crecimiento económico. El crecimiento comprende el aumento de ingresos por la producción total de una economía, medido a través del PIB en un periodo determinado. Entre los beneficios del crecimiento económico podemos encontrar:

- Mejor nivel de vida.
- Mayor recaudación/ingresos públicos y servicios públicos.
- Mayor PIB per cápita.
- Mayores fuentes de empleo.
- Mayor inversión de capital y capital humano.

A diferencia del crecimiento económico, el desarrollo es la capacidad que tiene una economía para producir riqueza que a su vez, permita mejorar el bienestar social y económico de todos los habitantes, sin amplias brechas de desigualdad. Los factores que condicionan el progreso del desarrollo son:

- Aumento de capital físico (maquinaria e infraestructura) para incentivar la producción.
- Mejora del capital humano, mejor capacitación que impacte positivamente en la productividad.
- Avances tecnológicos y buen aprovechamiento de los factores de la producción.

El desarrollo conjuga la capacidad de crecimiento con la capacidad de transformación en la base económica y con la capacidad de absorción social de los beneficios del crecimiento, lo que implica un aumento sostenido del ingreso por habitante, mejora en sus condiciones de vida y de trabajo, composición equilibrada de la actividad económica, una elevada capacidad de transformación de las condiciones determinantes en lo institucional y material, de la vida social, cultural y económica del país que en su conjunto se resume en un alto nivel de calidad de vida.⁵⁹

El crecimiento económico se relaciona con el aumento de la riqueza de una economía, existiendo la posibilidad de reducir la pobreza y desigualdad, pero no lo garantiza; la historia presenta varios casos, en el que el crecimiento económico no se ha visto acompañado de un desarrollo por igual, siendo alcanzado por una mayor desigualdad, mayor desempleo, por lo que un crecimiento a costa de ello, es insostenible. Para ser sostenible, el crecimiento debe complementarse con el desarrollo, mejorando los conocimientos y aptitudes de los trabajadores, brindando calidad en los servicios educativos y de salud, creación de oportunidades, empleos bien remunerados, lo que se resume en una buena calidad de vida.

Ahora bien, si bien es cierto que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica son objetivos de primera instancia en la mayoría de las economías, el desarrollo sostenible también debería serlo, sobre todo en objetivos a mediano y largo plazo pues esto implica tiempo. El desarrollo sostenible permite hacer frente a las necesidades presentes sin arriesgar a las generaciones futuras y el que cuenten con la capacidad de cubrir sus necesidades básicas. Se deben satisfacer las

⁵⁹ Martín Castillo, “*Política Económica: Crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible*”.

necesidades básicas que, como ya se han mencionado en el capítulo primero, son:

- Alimentación y vestido.
- Vivienda.
- Empleo
- Educación de calidad y acceso a los servicios de salud.

Entre las claves para mejorar el crecimiento económico, en el caso particular de México y de acuerdo con la OCDE, es el impulsar la productividad. Para ello, se refieren reformas orientadas a fortalecer y mejorar el sistema educativo, crear empleos, impulsar el sector agrícola e industrial que de ser bien aprovechados, generaría más empleos productivos, mayor recaudación y salida de condición de la pobreza de muchas familias mexicanas. La creación de capital humano se puede conseguir con mayor acceso a educación y buena, lo que tendría un impacto positivo en la productividad, mediante mejores resultados académicos u capital humano mejor preparado para las necesidades del mercado laboral.

En el mercado laboral se debe de redireccionar el enfoque, es pieza clave tanto para el crecimiento como para el desarrollo, pues en México, se caracteriza por una dualidad contrastante: por un lado alta protección y por el otro, alta informalidad, afectado el crecimiento de la productividad, aumentando la desigualdad. Otra medida urgente, es reformar el marco tributario y ampliar la gama de actividades productivas en México, para reducir la dependencia de los ingresos petroleros y mejorar las redes de protección social, puesto que, la dependencia al petróleo nos habla de un país que poco diversifica sus actividad productiva, por consecuencia, la productividad es baja y es el reflejo del rezago en desarrollo que tiene México, añadiendo el número de pobres.

Algunas recomendaciones de la OCDE en aras de crecimiento económico y desarrollo para México, son las siguientes: (OCDE, 2012)

- Eliminar los obstáculos que impiden el crecimiento de la productividad, mediante el impulso de la competencia en los mercados de productos y servicios, fortalecimiento del estado de derecho y creación de oportunidades para un mayor acceso a la capacitación, educación y empleo.
- Promover una reforma del mercado laboral, que permita una mayor generación de empleo y reducción de la informalidad.
 - Mejorar la estructura de la reforma fiscal, para mejorar la competitividad, generara mayores ingresos no petroleros y mecanismos de estabilización más sólidos.
 - Garantizar que las políticas sean incluyentes, que establezca esquemas de compensación para los más pobres en caso necesario.

A lo largo de este capítulo se ha descrito el sistema tributario en México, el problema de baja recaudación y el impacto que esto tiene en la sociedad y en el combate a la pobreza, siendo el sistema impositivo un mecanismo para redistribuir el ingreso, que si bien no es 100% responsable de ello, juega un papel imprescindible en este combate. La política fiscal es el instrumento principal, del que se desprenden los instrumentos para distribuir el ingreso lo más eficientemente posible, por desgracia, en México no se han logrado grandes avances. El corte asistencialista de los programas sociales, impide la interrupción del círculo intergeneracional de la pobreza, la falta de creación de oportunidades

tanto para combatir la desigualdad, mejorar la productividad y crecimiento económico y ampliar la base de contribuyentes.

Conclusiones.

Las conclusiones del trabajo de investigación presente nos llevan a diversas aseveraciones, de acuerdo a lo que se observó y señaló mediante datos duros,

considerando a los PS como los principales mecanismos distributivos utilizados por la Ps. Por lo tanto, los PS como instrumentos gubernamentales para distribuir el ingreso y combatir la pobreza han incrementado constantemente el gasto destinado para dichos mecanismos sin lograr transformar la condición de pobreza de millones de familias, así como lograr la cobertura necesaria. Esto se explica, en cierta medida por el corte asistencialista de algunos programas, ya que no son inclusivos en cuanto a la incorporación de la vida productiva, mientras los que lo son no proporcionan lo necesario para salir de tal situación sin dejar la zona de vulnerabilidad.

La problemática no solo atañe a los mecanismos responsables de contrarrestar una situación que es consecuencia de una mala política económica y del bajo crecimiento económico, sino también ¿Qué acciones se están llevando a cabo para evitar que ciertos sectores (los más vulnerables) caigan en condiciones de pobreza? ¿Qué acciones se realizan para disminuir la brecha de ingreso entre el primer y décimo decil? La política económica debe tener en cuenta tanto el combate a la pobreza, como el disminuir la brecha de desigualdad entre los sectores de la sociedad. Si bien se urge a que toda la población tenga acceso a las necesidades básicas (educación, salud, vivienda y alimentación), lo que requiere mejores ingresos, también es importante que las brechas no sean tan amplias para un buen desempeño tanto económico como para el desarrollo.

La medición de la pobreza a través de distintos indicadores muestra variaciones de acuerdo a la metodología de cada indicador, dando una visión subjetiva de la realidad, que si bien de alguna manera contribuye para emprender acciones para el combate a la pobreza, éstas se vuelven aún más subjetivas ante un panorama poco real. Debemos señalar que bajo los distintos indicadores para la DI en México, la situación ha mejorado, pero en términos reales no, puesto que hay mayor número de familias en condiciones de vulnerabilidad y en la pobreza, razón por la que afirmamos que no son del todo eficientes pese a mostrar mejorías en los resultados del periodo de estudio. Para ello se ha creado un indicador más

certero, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), sin embargo la mejoría en la metodología como parte de la identificación e instrumentación de Ps para el fin último, no ha tenido mayor impacto ante la persistencia e incremento de la pobreza y desigualdad. Es indispensable la identificación y medición adecuada, por medio del establecimiento de criterios para determinar sobre si una persona es considerada pobre o no y, plantear la manera en cómo se segmentarán los distintos tipos de carencias, siendo en este punto donde se deben diseñar PS incluyentes y con diseños adecuados que permitan cubrir las necesidades desde los pobres más pobres hasta los grupos que se encuentran apenas por encima de la línea de la pobreza.

Los cambios de operación entre los programas estudiados, en el contexto de las políticas de mitigación de la pobreza resultan raquíticos, por lo que se urge a México a una reorganización de los mismos, tras el poco avance mostrado en materia de pobreza, considerándose también, que no solo es un problema de presupuesto, sino de operación, administración y asignación eficiente de recursos. Por lo tanto, los PS no deben limitarse solo a las transferencias monetarias, sino a la incorporación de los sectores con mayor nivel de marginación, a la vida productiva y siendo así, el acceso a las condiciones mínimas de subsistencia se facilitaría y en el largo plazo, podría disminuirse el gasto destinado a ese fin y ampliarse la base tributaria.

La política fiscal es fundamental en éste combate, pues mediante ella se otorga la asignación de recursos para distribuir el ingreso de la manera más eficiente posible y con ello, romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, sin embargo, a pesar de la importancia crucial que tiene este instrumento, no ha creado mecanismos suficientes de transparencia y para la adecuada asignación de estos recursos puesto que, se ha destinado más dinero, sin obtener resultados visiblemente trascendentales. El esfuerzo por recaudar más debe hacerse presente en México, tratando no solo de recaudar más, sino mejorando las vías de recaudación mediante un sistema de impuestos más progresivo, acompañado de

políticas de capacitación e inserción laboral para la generación de más empleos formales, mejor remunerados que permitan incrementar la recaudación, pues de esta manera se creará un mecanismo más sólido y eficiente de distribución; de esta manera, existirán clases y sectores con menor vulnerabilidad a caer en algún tipo de pobreza ante cambios de la política económica por factores externos, reduciendo así, costos y, el margen de acción de ciertos PS para mejorar su eficacia.

Como parte de las conclusiones, se hace un llamado a la mejora de la condición salarial en México, debido a que dentro de la población empleada, se encuentran grupos de trabajadores con carencias importantes y si acceso a las mínimas condiciones de vida digna, pues el salario mínimo resulta insuficiente, violando lo establecido por la Constitución Mexicana, en relación a que el salario mínimo debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas para el desarrollo humano, incluso la diversión para la familia.

Tras la revisión de la teoría y el haberla vinculado con la evidencia empírica, con indicadores como el índice de Gini y el IDH para México en el periodo 1994-2010, estos no muestran totalmente la realidad de los resultados mostrados por los PS. Como se ha estudiado, estos muestran una mejora o bien, se mantienen sin variaciones altas, sin embargo la concentración del ingreso y en consecuencia la pobreza, van en aumento. Por lo que, se podría pensar que se cumplió el objetivo de la investigación “Poner al descubierto que los Programas Sociales (PS) en México como mecanismos para la Distribución del Ingreso (DI) en las últimas décadas, no sólo son insuficientes para combatir la inequidad en los mismos, sino que además persiste un enfoque asistencialista que no ha reducido la brecha en la DI”, y se acepta la hipótesis planteada, puesto que el problema de la desigualdad es explicado por la falta de instrumentos sólidos que eviten la concentración del ingreso, así como la falta de esfuerzos en las acciones

realizadas mediante la Ps, pese a la ampliación de programas y con ello de los recursos públicos destinados al combate a la pobreza. A pesar de ello, la brecha de desigualdad es cada vez mayor, concentrándose el ingreso en los últimos deciles poblacionales, aceptando el poco impacto de los mecanismos redistributivos, dado el carácter asistencialista y universal (a partir de 2000 principalmente), así como la desvinculación de la Ps con otras Políticas Públicas. El impacto de estos mecanismos paliativos contra la pobreza, han tenido resultados muy por debajo de lo que plantean sus propios objetivos, lo que merma el crecimiento económico y el desarrollo de México.

Para concluir el trabajo, se afirma que las causas de la desigualdad en la DI no son los PS pues ellos solo son mecanismos creados mediante la Ps para contrarrestar la concentración del ingreso y la pobreza siendo su consecuencia; por lo tanto, los PS deberían generar indirectamente equidad e inclusión por medio de la educación, salud, empleo y así generar un círculo virtuoso. Sin embargo, dejamos en claro que la Ps solo es un mecanismo que, mediante los PS buscan mejorar la calidad de vida de la población sin ser esto su principal misión, incide indirectamente pero jamás podrá sustituir a la política económica, cuyo objetivo debería ser la distribución equitativa del ingreso.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALTAMIRA, R. Y ZARAZAGA M.A. *Desempleo y Pobreza: causas y posibles soluciones*. Disponible en: www.enduc.org.ar/comisfin/ponencia/201-03.doc.
2. ALTIMIR, O. (1982), *Distribución del Ingreso en México: Ensayos*, Documento #37, Noviembre. [PDF file], México. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B5354CE5A-EC6A-0180-1E42-0BE2E7480E8C%7D.pdf>.
3. AMEZCUA VIEDMA, C. y JIMÉNEZ LARA, A. (1996). *Evaluación de Programas Sociales*. Ediciones Díaz de Santos, S.A. 1ra Edición.
4. AYALA ESPINO, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
5. BARAJAS G. Jurídicas, UNAM.
6. BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2015. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>.
7. Blaug, M. (1985). *Teoría económica en retrospectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
8. BM (El Banco Mundial BM) 2015. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/>.
9. CALVA, J., L. (2000). *México más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio Global*. México, Plaza y Janés.
10. CEFP (2000). *Análisis de la Distribución del Gasto Público 1994-2000*. [PDF file]. México. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282000.pdf>.
11. CEFP (2001). *Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006*. [PDF file]. México. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0342001.pdf>.
12. CEFP (2006). *Gasto Destinado al Desarrollo Social 2000-2006*. [PDF file]. México. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0292006.pdf>.
13. CEFP (2008). *Evolución del Gasto Social 2003-2009*. [PDF file]. México. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0582009.pdf>.
14. CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Públicas) 2015. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/>.

15. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y OPINIÓN PÚBLICA, 2006.
16. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2015. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/biblioteca>.
17. CHARLES, A., (1999). *Impacto social de la baja recaudación fiscal en México*. [PDF file]. Recuperado en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/ruiz_f_a/capitulo3.pdf.
18. CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) 2014. Recuperado de: http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_real.pdf.
19. CONEVAL (2011). *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf.
20. CONEVAL (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. pp.28. [PDF file]. Recuperado en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf.
21. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) 2015. Recuperado de: www.coneval.gob.mx.
22. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). *Glosario*. Recuperado en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.
23. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Rescatado en: <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.
24. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). *Programa IMSS-OPORTUNIDADES. Dirección General de Programación y Presupuesto*.
25. CONSTITUCIÓN MEXICANA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
26. CORBACHO, A., FRETES CIBILS, V. Y LORA, E. (2012) *Recaudar no basta*. BID. [PDF file], Washington, D.C. Recuperado en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/Fiscal%20BID.pdf>

27. *De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox*. (2008). Año 24. No. 79. México: Revista Sociológicas.
28. *De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox* (2008). Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, pp. 43-81.
29. Definición.de. Recuperado de: <http://definicion.de/equidad/>.
30. *Desarrollo Social*. Recuperado en:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_dsocial.htm.
31. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD. Rescatado en:
<http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>.
32. *El FMI y la experiencia latinoamericana: desempleo, concentración del ingreso, represión* (1980). Revista Comercio Exterior, vol. 30, núm. 8, México, agosto de 1980, pp. 889-899.
33. ENGELS, F. (2009). *El Capital Karl Marx*. Tomo II/Vol.4.
34. ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010). Recuperado de:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2010/ncv/default.aspx>.
35. FMI (Fondo Monetario Internacional) 2015. Recuperado de:
<http://www.imf.org/external/spanish/>.
36. GHOSH, J. (2007). *Macroeconomía y Políticas de Crecimiento*, Naciones Unidas, pp. 9-10. [PDF file], Nueva Delhi, India. Recuperado en:
http://esa.un.org/techcoop/documents/macrobbackground_spanish.pdf.
37. H. CÁMARA DE DIPUTADOS (2010). *Evolución de los Ingresos Tributarios en México*:
38. HERNÁNDEZ TRILLO, F., ZAMUDIO, A. y GUERRERO AMPARÁN, J, P. (2012). *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?* [PDF file]. CIDE, México. Recuperado en:
<http://www.amit.org.mx/wp-content/uploads/2012/02/Los-impuestos-en-M%C3%A9xico-quien-los-paga.pdf>.

39. HUESCA REYNOSO, L. (2013), *Análisis de la Política Social en el Estado de Sonora: estudio del Programa CreSer*. [PDF file], Sonora, México. Recuperado de: http://www.ciad.mx/archivos/desarrollo/huescas/Huesca_Mancillas13.pdf
40. INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) 2014. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/>.
41. ITRIAGO, D. (2011). *Dueños del Desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*. [PDF file]. Recuperado en: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>.
42. JOLY, C., KARLSSON-VINKHUYZEN, S., INGVAR OLSEN, PER., OLSSON, L., OLAF SIGURJONSSÖN, P., TOJE, A., TRÄGARDH, L. Y OSTERGARD. (2011). *The Nordic Model: Is it Sustainable and Exportable?* [PDF file]. Universidad de Oslo. Recuperado en: www.ceres21.org/media/.../Nordic%20model_original%2020110309.pdf.
43. LERNER, BERTHA (1996b). *Globalización, neoliberalismo y política social en Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto José Ma. Luis Mora/UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Plaza y Valdés.
44. NORTON, M., ARIELY, D. (2011). *Building a Better America--One Wealth Quintile at a Time*. [PDF file]. Harvard. Recuperado en: <http://www.people.hbs.edu/mnorton/norton%20ariely.pdf>.
45. MARTÍNEZ, Y. (2011). El modelo nórdico vence al "capitalismo depredador". Disponible en: http://www.tendencias21.net/El-modelo-nordico-vence-al-capitalismo-depredador_a5887.html.
46. *Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente* (2012). Publicación de Septiembre. México: OCDE.
47. MÉNDEZ SILVESTRE, J. (2005), *Fundamentos de Economía*. México: Mc Graw Hill.
48. MIGUEL ÁNGEL PORRÚA (2004) *La Constitución del Pueblo Mexicano*. Cámara de Diputados; México.
49. NAVARRO MARIÑEZ, F. (2002). *La Política Social en la transición mexicana*. Disponible en: <http://www.mty.itesm.mx/die/ddre/transferencia/60/60-III.04.html>.

50. OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Recuperado de: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.
51. OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2015. Recuperada de: <http://www.oit.org.pe/index.php>.
52. ONTIVEROS RUÍZ G. (2005) *El Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994*. Edición a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/gor/.
53. ONU (Organización de las Naciones Unidas 2014). Recuperado de: <http://www.un.org/es/index.html>.
54. OPORTUNIDADES, (2003).
55. OPORTUNIDADES, (2006).
56. OPORTUNIDADES, (2010). *Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010*.
57. Palacios Escobar, Ma. De los Ángeles. *Las políticas de bienestar en el capitalismo en Cordera Campos*, Rolando y Javier Cabrera Adame (Coord.). *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. Facultad de Economía. UNAM. Capítulo 3.
58. PND (*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*) Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.
59. PND (Plan Nacional de Desarrollo). Recuperado de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.
60. PNUD, TRANSPARENCIA MEXICANA E IPRO. (2010). *Programas Sociales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. [PDF file]. México. Recuperado en: http://www.programassociales.org.mx/Informe_vinculacion_IPRO-ODMs_vd.pdf
61. *Política Económica: Crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible* (2011). Volumen III. México: Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho.
62. POLÍTICA Social aplicada en México y su Desarrollo (2014). Recuperado de: <http://esem502-zd.blogspot.mx/2011/10/politica-social-aplicada-en-mexico-y-su.html>.

63. PROGRAMAS Sectoriales 1995-2000. Recuperado de:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/prog-sec.html>
64. *Programas Sociales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*, IPRO.
65. *Reformas para el cambio* (2012). Publicación de Enero. México: OCDE.
66. *Revista Análisis Económico* (2006), , vol. XXI, número. 48. México: UAM-Azcapotzalco.
67. ROMERO, I.S. (2014), *Income Distribution and Macroeconomic theories of growth, scientific e-journal Management Sciences*, pp. 60-78. [PDF file], Maracaibo, Venezuela. Recuperado en:
<http://www.redalyc.org/pdf/782/78232555005.pdf>.
68. SARWAT, J., AHMED SABER M. y PAPAGEORGIUO, C. (2014), *¿Qué es la economía keynesiana?* en *Finanzas & Desarrollo*. [PDF file] Recuperado de:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>.
69. SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL) 2015. Recuperado de:
www.Sedesol.gob.mx.
70. SHCP (2000), *Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, pp.47. [PDF file], México. Recuperado en: http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995_2000/pef19952000.pdf.
71. SHCP (Secretaria de Hacienda y Crédito Público) 2015. Recuperado de
<http://www.gob.mx/hacienda>.
72. STIGLITZ, J.E. (2000) *Los fallos del mercado en La Economía del Sector Público*. España: Antony Bosch.
73. TELLO, C. (2006). *Sobre la desigualdad en México*. México: Facultad de Economía/ DGP y FE.
74. TINBERGEN, J. (1979). *La Distribución del Ingreso*. México: El Manual Moderno.
75. UDLAP Tesis aislada. *Antecedentes y Actualidad de las Contribuciones en México*. Seminario Judicial de la Federación. [PDF file]. México. Recuperado en:
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/rojas_o_v/capitulo1.pdf.
76. *Un Análisis de la Política Social en México a través de los Programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local*. (2010) Años V, No. 9. México: Iberofórum.

77. VITE LICONA, C. (2011). *Estudio sobre la Evasión y la Elusión Fiscales en México*. [PDF file]. México. Recuperado en:
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/18386/92637/file/evasion%20y%20elusion%20fiscal-1.pdf>.