



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Pobreza y gasto social en México:
consideraciones en torno a la
estrategia de desarrollo nacional
(2000-2015).**

TESIS
para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:
Oscar Martínez Dorantes

Asesora:
Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles



Ciudad Universitaria, Cd. Mx.
JULIO DE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mi familia, amigos y profesores, quienes muchas veces sin saberlo, fueron y siguen siendo, ejemplo de dedicación y coraje, en el sentido de nunca darse por vencido.

AGRADECIMIENTOS

La consecución de la tesis aquí presentada, más que significar el término de una etapa de mi vida representa un valioso ejemplo de lo que se puede alcanzar cuando no se desiste, aun si todo nos parece sumamente complicado. Desde luego su finalización no habría sido posible sin el apoyo directo e indirecto de innumerables personas a las cuales quiero agradecer profundamente.

En primer lugar, fue decididamente imprescindible el apoyo brindado por mi familia, pues a pesar de todas las adversidades estoy seguro que nunca dejaron de creer en mí. A mis padres y a mis hermanos, gracias, tanto por su paciencia, comprensión y consejos, como también por todo su cariño. Lo mismo que a mis sobrinos, pues su alegría y ocurrencias siempre me dan ánimo para continuar mi formación personal y profesional. A ellos quisiera también dedicarles este trabajo, con la esperanza de que en el futuro puedan vivir en una sociedad más justa y equitativa.

De igual forma, me gustaría agradecer a todas aquellas personas que me brindaron su amistad a lo largo del tiempo, el haber compartido con ustedes momentos, experiencias, inquietudes y sueños es algo verdaderamente inestimable. En especial quiero externar mi más amplia gratitud a Emirey Meneses Alvarado por su inigualable amistad, por jamás dejar de darme ánimos, incluso en los momentos más difíciles, más aún siempre anteponiendo su preocupación por los demás antes que por ella misma.

Por supuesto no puedo dejar de reconocer la labor de la Dra. Monika Meireles, quien con su atinada asesoría me oriento una y otra vez durante la realización de este trabajo, siempre con la mejor actitud y disposición. Sin duda, sus comentarios, sugerencias y atenta lectura fueron indispensables para enriquecer esta investigación. Además, su inquebrantable pasión por la realidad latinoamericana –la cual suele transmitir con demasiado ahínco– resulto ser un elemento clave y un perfecto aliciente para concluir esta tesis. Sin olvidar que, gracias a ella tuve la oportunidad de conocer de manera más formal el maravilloso mundo de la investigación y la docencia, experiencia por demás enriquecedora.

A los distinguidos miembros del jurado Dra. Alicia Girón, Mtra. Patricia Rodríguez, Dr. Antonio Mendoza y Mtro. Mauricio Hernández, agradecerles todas sus atenciones, observaciones y tiempo brindado. Asimismo, me es muy grato reconocer el apoyo de la Mtra. Nadiezhda Escatel, en específico por siempre exhortarme a avanzar en la tesis.

Finalmente, pero no por eso menos importante, quisiera señalar lo apreciable que fue para mí las sesiones semanales con los compañeros tesisistas, siempre cuestionando y ofreciendo otros puntos de vista, a todos ustedes muchas gracias. A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía no me queda más que manifestarles todo mi agradecimiento. Naturalmente que todo lo expuesto aquí es única y exclusivamente mi responsabilidad.

“Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte, que llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pie derecho, o empiecen el año cambiando de escoba. Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada. Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos.”

Eduardo Galeano, *Los nadies, El libro de los abrazos*, 1989

"... Nos hacemos la pregunta: desarrollo, pero desarrollo para qué? El objetivo del desarrollo es integrar socialmente a las grandes masas de la población que han sido dejadas atrás en el proceso de desarrollo económico. Si esto no se logra, el desarrollo es incompleto e injusto. Este es un problema fundamental en América Latina que tiene que ser resuelto de una manera u otra. Hace treinta años quizás se podía decir, 'bien, esperemos unas cuantas décadas; este proceso de desarrollo mejorará gradualmente la porción del ingreso de toda la población.' Pero esto no ha ocurrido."

Raúl Prebisch, abril 15, 1971*

* Cita tomada de Lustig, Arias, & Rigolini (2002, p.1).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN -----	1
INTRODUCCIÓN -----	3
Planteamiento del problema-----	5
Hipótesis -----	8
Objetivo general-----	8
CAPÍTULO 1. DESARROLLO Y POBREZA EN EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO -----	11
Introducción-----	11
1.1 Marco histórico de la concepción del desarrollo-----	14
1.2 Subdesarrollo latinoamericano: del estructuralismo al neoliberalismo-----	18
1.3 Pobreza, principales aportaciones teóricas y metodológicas-----	24
1.4 Gasto social: una primera aproximación-----	46
1.5 Reflexiones finales del capítulo-----	48
CAPITULO 2. DE UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA DEL DESARROLLO MEXICANO HACIA UN DIAGNOSTICO ACTUAL DE LA POBREZA -----	52
Introducción-----	52
2.1 El desarrollo mexicano en retrospectiva: antecedentes históricos-----	54
2.2 Diagnostico actual de la pobreza: persistencia en las dos últimas décadas-----	60
2.3 Reflexiones finales del capítulo-----	76
CAPITULO 3. GASTO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA: CRITICA DE LA EXPERIENCIA MEXICANA (2000-2015) -----	78
Introducción-----	78
3.1 La política social: un brevísimo recuento-----	80
3.2 Programas de combate a la pobreza: la predominancia de la focalización-----	83
3.3 El gasto social: evolución, resultados e implicaciones-----	92
3.4 Reflexiones finales del capítulo-----	105
CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES -----	107
BIBLIOGRAFÍA -----	112
ANEXOS -----	117

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CAPÍTULO 1

Cuadro I. 1 Antecedentes y enfoques sobre el desarrollo	16
Cuadro I. 2 Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza.....	28
Cuadro I. 3 Criterios para la medición de la pobreza multidimensional en México	45
Cuadro I. 4 Clasificación del gasto público programable en México	47

CAPÍTULO 2

Cuadro II. 1 México: Resultados de la medición de la pobreza, 2014.....	64
Cuadro II. 2 México: Ingreso corriente total per cápita por deciles de personas	74
Gráfica II. 1 México: Evolución del gasto y déficit público, 1980-2015.....	61
Gráfica II. 2 México: Producto Interno Bruto, 1990-2015.....	62
Gráfica II. 3 México: Evolución de la pobreza diversas fuentes, 1992-2014	65
Gráfica II. 4 México: Pobreza por ingresos y PIB per cápita, 1992-2015	66
Gráfica II. 5 América Latina: Tasa de pobreza nacional, entre 2013-2014.....	68
Gráfica II. 6 América Latina: Variación anual de la tasa de pobreza, entre 2010-2014	69
Gráfica II. 7 México: Salario Mínimo Real y Productividad Laboral, 1991-2015	71
Gráfica II. 8 México: Evolución de la desigualdad, diversas fuentes, 1984-2014.....	73
Gráfica II. 9 México: Distribución del ingreso corriente total per cápita 1992 y 2014.....	75

CAPÍTULO 3

Cuadro III. 1 México: Tasa de crecimiento promedio anual, varios tipos de gasto	93
Gráfica III. 1 México: Gasto en el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades).....	87
Gráfica III. 2 México: Cobertura del Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades).....	88
Gráfica III. 3 México: Cobertura del Programa Oportunidades por tipo de zona	89
Gráfica III. 4 México: Principales componentes del gasto ejercido en Oportunidades	91
Gráfica III. 5 México: Gasto programable total y por funciones (millones de pesos), 1990-2016... 94	
Gráfica III. 6 México: Gasto programable y por funciones (% del PIB), 1990-2016.....	95
Gráfica III. 7 México: Proporción de los componentes del gasto programable, 1990-2016.....	97
Gráfica III. 8 México: Gasto programable y por desarrollo social (var. Anual), 1991-2015.....	98
Gráfica III. 9 México: Principales componentes del gasto en desarrollo social, 1990-2016	99
Gráfica III. 10 América Latina: Gasto social (% del PIB), 1990-1991 y 2012-2014.....	100
Gráfica III. 11 América Latina: Pobreza (% de la pob.) vs gasto social (% del PIB)	101

Gráfica III. 12 México: Gasto para la superación de la pobreza, 2000-2016.....	102
Gráfica III. 13 México: Pobreza por ingresos y gasto para la superación de la pobreza	103
Gráfica III. 14 México: Ingresos tributarios (% del PIB), 1990-2013	104
Gráfica III. 15 América Latina: Ingresos tributarios (% del PIB), 1990 y 2013	105

PRESENTACIÓN

Una de las razones que con el tiempo influiría en mi decisión de estudiar economía responde precisamente al tema de la pobreza. Desde muy pequeño fue muy común escuchar a mis padres lamentarse sobre sus escasos ingresos, en el sentido de que lo que ganaban no les alcanzaba para cubrir sus diferentes gastos. Este suceso tan cotidiano para mí, no solo me causó inquietud, sino además cierta curiosidad, hasta el punto de que no podía comprender por qué sus ingresos resultaban ser insuficientes. En mi mente solo podía pensar que ganaban muy poco o quizá que tenían demasiados gastos, la respuesta no parecía ser tan simple. Con el paso de los años pude darme cuenta de que el sentir de mis padres, no era propio de ellos, la gente en las calles se quejaba de lo mismo. Ahora sé que el problema no solo es la pobreza en la que se encuentra más de la mitad de la población, sino que se trata también de la enorme desigualdad que marca nuestro país. Lo importante, más allá de lo burdo de esta anécdota, es que encontramos un elemento que ha sido objeto de múltiples debates dentro de la ciencia económica: la pobreza. La cual se ha buscado explicar o más bien justificar a partir del buen funcionamiento de la economía, es decir, se asume implícitamente que mayores niveles de crecimiento traerán como resultado un mejor bienestar para la sociedad.

Sin embargo, lo que en realidad se observa es que México vive hoy un momento aciago en múltiples frentes, por no decir triste o incluso decadente. En lo económico, su bajo y volátil crecimiento, en lo político la falta de credibilidad y en lo social la inseguridad, la desigualdad y por supuesto la pobreza. En conjunto todas estas problemáticas –la gran mayoría preocupantes– forman parte de un escenario poco o nada alentador y configuran una realidad mucho más compleja que aquella reseñada por el pensamiento económico de corte ortodoxo. En este sentido, la tarea del investigador reside en clarificar parte de esa realidad, a veces por curiosidad personal, otras veces por interés profesional, pero, sobre todo, para comprender cómo y por qué, es tal o cual problema social, buscando más que reflexionar sobre la naturaleza del fenómeno, abonar en los caminos posibles para su superación. Dicho esto, hemos optado por elegir el tema del desarrollo, en general, y la pobreza, en particular, ya que consideramos que su análisis es de gran ayuda para entender parte del cuadro social contemporáneo. Ciertamente es que el número de investigaciones sobre pobreza ha crecido exponencialmente en los últimos años, no obstante, continúa siendo uno de los grandes

desafíos no solo de México, sino de buena parte de los países del mundo, incluso de aquellos que se consideran desarrollados.

En síntesis, su magnitud, persistencia e implicaciones nos siguen recordando que es un problema vigente, que requiere por tanto la búsqueda de alternativas sobre cómo combatirla. Sin embargo, aquí lo único que se pretende es ahondar en su estudio, conocer el panorama, o mejor dicho invitar a la discusión y al debate. Así, la presente investigación titulada: **“Pobreza y gasto social en México: consideraciones en torno a la estrategia de desarrollo nacional (2000-2015)”** se plantea analizar: a) cómo se combate la pobreza en México y b) qué papel juega el gasto social. Ambos puntos enmarcados dentro de la estrategia de desarrollo nacional implementada desde inicios de la década de los ochenta, esto a través de las denominadas políticas neoliberales. Un caso concreto ha sido el de los *Planes Nacionales de Desarrollo*, donde la superación de la pobreza se ha establecido como objetivo de cada gobierno. Otro más es el incremento que ha sufrido el gasto social en los últimos años y, pese a ello, la pobreza aún está lejos de ser superada. Cabe aclarar que no se trata de recriminar el aumento del gasto social *per se*, sino que lo que se critica es su efectividad sobre los niveles de pobreza.

Para terminar, tras la ejecución de esta investigación, se busca responder a aquellas inquietudes que despertaron en mí la curiosidad por el tema, así como también, seguir insistiendo en la necesidad de resarcir la pobreza, cuyo primer paso es conocer y entender el panorama en el que se encuentra. Siendo precisamente esta última parte en la que se inserta la investigación aquí presentada.

INTRODUCCIÓN

“Ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables.”

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, 1776

¿La pobreza en México debería preocuparnos?, ¿Es el gasto social condición suficiente para resarcirla? Es posible que la mayoría de los lectores coincida afirmativamente a la primera pregunta, no así a la segunda. Identificar porqué la pobreza es un tema de preocupación es un ejercicio relativamente sencillo. En primer lugar, porque se trata de un problema histórico, observable en su insistente persistencia. Tan solo del año 2012 al 2014, el número de personas en situación de pobreza multidimensional pasó de 53.3 a 55.3 millones, correspondientes al 45.5 y 46.2% de la población total, respectivamente, esto según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015).¹ Esto refleja que en los últimos años cuando menos cerca de la mitad de la población la ha padecido y ha oscilado alrededor de ese rango. Es más, a inicios de los noventa, el 53.1% de la población total se encontraba en *pobreza de patrimonio*, mientras que para 2014 constituía el 53.2% de la población. Algo similar ocurrió con los niveles de *pobreza alimentaria*, que en 1992 representaba el 21.4% y para 2014 era del 20.6% de la población total.² Es decir, en poco más de dos décadas la pobreza en materia de ingresos se ha mantenido prácticamente igual.

¹ De hecho, autores como Julio Boltvinik aseguran que los niveles de pobreza en el país son y han sido mucho mayores a los presentados de manera oficial. Uno de los aspectos más criticados por dicho autor es la metodología para medir la pobreza, sobre todo en cuanto a su viabilidad y fiabilidad se refiere. Por poner un ejemplo, para el año 2014, afirmaba que cuando menos 100 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza, equivalente al 84.3% de la población total. Medición que se basa en la suma de dos factores: las necesidades básicas insatisfechas, en las que se agrupan temas como educación, energía, bienes durables, vivienda, salud, seguridad social, agua y drenaje. Y una medición de ingreso y tiempo, donde se calculan las oportunidades laborales para mejorar los ingresos (*La Jornada*, 22 de julio de 2015, p. 27).

² Los datos fueron consultados en las estimaciones de pobreza del Coneval realizados para el año 2014. Cabe señalar que la *pobreza de patrimonio* se refiere a la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta alimentaria y otros servicios como salud, vestido, vivienda, transporte y educación, mientras que la *pobreza alimentaria* solo se refiere a la incapacidad para adquirir una canasta alimentaria básica, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para adquirir dicha canasta. En 2009, luego de que se hiciera oficial la medición multidimensional de la pobreza, se buscarían sustituir la pobreza de patrimonio y alimentaria por una línea de bienestar y una línea de bienestar mínimo, respectivamente, pero que guardan una metodología y definición similar a las anteriores, por lo que la comparabilidad no se ve del todo afectada.

En segundo lugar, debido a que es un problema social, en el sentido de que margina y excluye a los individuos de la libre participación dentro de la sociedad en la que viven, ya sea de manera económica, política u otra. En palabras de Julio Boltvinik: “La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad” (Boltvinik, 2003, p.9). Al degradar, destruir e incluso excluir moral, social y biológicamente a las personas, la pobreza no solo se convierte en una aberración, sino en un problema fundamental, pues nada debería atentar contra la vida humana, como se supone queda constatado en los Derechos Universales del Hombre.

Por otra parte, cabe señalar algunas consideraciones en términos económicos, particularmente hacendarios. Por el lado de los ingresos, el problema sigue estando en la poca disponibilidad de recursos y en un margen de control cada vez menos amplio. Al año 2013, la recaudación tributaria (ingresos tributarios y no tributarios) en México representaba el 19% del PIB, esto es por debajo del promedio latinoamericano que fue de 20.6%, y aún lejos del promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el cual era del 34% (CEPAL & OXFAM, 2016). En cambio, si se considera únicamente los ingresos tributarios estos constituían el 12.2% del PIB en el mismo año, cifra prácticamente igual a la registrada en 1990 (de 12.1%).³ En consecuencia, la baja recaudación tributaria y la dependencia de las finanzas públicas sobre la renta petrolera siguen siendo características del sistema fiscal mexicano, aun y cuando en el 2014 se implementó la Reforma Hacendaria. Luego de ello se comenzaron a pronosticar mayores ingresos para el erario público, sin embargo, la disminución en los precios internacionales del petróleo y la baja producción del mismo crearon un ambiente de incertidumbre, el cual se ha visto agravado por el tema de la deuda pública.⁴

³ Estas últimas cifras fueron consultadas en la base de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mejor conocida como CEPALSTAT, e incluyen contribuciones sociales. Del mismo modo, autores como Ros (2015) aseguran que en México la carga fiscal siempre ha sido muy baja (de alrededor del 10% del PIB). Incluso cuando se consideran los ingresos por petróleo se observa que la carga fiscal es inferior a países como Bolivia y Brasil, pese a que estos tienen un PIB per cápita menor al de México (Ros, 2015, p. 48).

⁴ También se puede señalar la decisión recientemente tomada por el gobierno federal de no crear nuevos impuestos ni incrementar los ya existentes.

Por otro lado, en lo que respecta al gasto público –en su clasificación programable– se puede observar un aumento considerable entre 1990-2015, al pasar del 13.1% del PIB a 21.3% respectivamente, mientras que en 2016 se aprobó un monto correspondiente al 18.8%, esto en parte derivado de los recortes al gasto público. Por su parte el gasto destinado a desarrollo social casi logro triplicarse en los últimos 25 años, pasando de 5.0% del PIB en 1990 a 12.5% en 2015, en tanto que para 2016 se aprobaron recursos correspondientes al 11.4% para el desarrollo social.⁵ En concreto, si bien el gasto social ha logrado alcanzar un promedio de alrededor del 58% del gasto programable en el periodo que va de 2000 a 2016, su ritmo de crecimiento en términos reales es cada vez menor. Más aun, pese al esfuerzo por incrementar el gasto social, México sigue teniendo uno de los más bajos en comparación con otros países de América Latina.⁶

Planteamiento del problema

Hemos presentado brevemente algunos datos referentes al gasto social, en especial a aquel destinado a la ruptura del círculo vicioso de la pobreza que aun caracteriza a parte importante de los países latinoamericanos. Sin embargo, en lo que respecta al caso mexicano lo que verdaderamente preocupa es que nos enfrentamos a una situación de poca disponibilidad y un manejo de los recursos públicos cada vez más estrecho, frente a un gasto social que aumenta a menor ritmo, con unos niveles de pobreza que persisten alrededor de la media poblacional, donde más que reducirla, la tendencia en los años recientes es un incremento en el número de pobres. En un país donde el crecimiento económico se encuentra estancado y en una región, América Latina, donde buena parte de los países han logrado avanzar en los temas sociales, no así en México. Para ilustrarlo basta con mencionar que, en la gran mayoría de los países de la región la tasa de pobreza descendió en el periodo 2010-2014, tal fue el caso de Uruguay (con una variación anual de la tasa de pobreza de -14.9%), Perú (-9.8%), Chile (-9.1%), Brasil (-7.9%), Ecuador (-6.6%), entre otros. Mientras que en Costa Rica

⁵ Para 1990 la fuente corresponde al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, mientras que para 2015 y 2016 los datos son con base en el Cuarto Informe de Gobierno, 2016. Cabe señalar que, aun y cuando los montos aprobados para este último año resultan ser inferiores a lo ejercido en 2015, por lo común se suele gastar más de lo que se aprueba, por lo que cabría esperar un monto similar o mayor tanto del gasto programable, como del gasto destinado a desarrollo social en 2016, comparado con 2015.

⁶ El Salvador, Chile, Costa Rica y Brasil, son algunos países que superan a México en gasto social como porcentaje del PIB, véase, por ejemplo: CEPAL (2016).

(0.1%) Honduras (2.3%), México (2.9%) y Venezuela (4.9%) la tasa de pobreza se incrementó, en igual periodo (CEPAL, 2016).

En contraste, como parte de la estrategia de desarrollo nacional implementada durante las dos últimas décadas, se le ha dado cada vez mayor importancia al abatimiento de la pobreza, tan es así que se han establecido diversas medidas a favor de ello. Algunos ejemplos son los programas de *transferencias monetarias condicionadas*, en específico el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), actualmente el Programa de Inclusión Social (Prospera). También se crearon el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2001 y 2004, respectivamente. El Comité, sería el encargado de desarrollar por primera vez de manera oficial un marco metodológico sobre la concepción y medición de la pobreza, mientras que la LGDS vendría a establecer un marco legal sobre qué, cómo y quiénes deberían llevar a cabo la política de desarrollo social, y que posteriormente llevaría a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este último pasaría entonces a ser el encargado de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales, entre otras cosas. En resumen, el problema es que aun y cuando se ha institucionalizado el combate a la pobreza en México, todavía no se ha logrado reducirla significativamente. Dicho de otro modo, por un lado, se tiene una estrategia de desarrollo en la que se prioriza su combate, y por otro unos niveles de pobreza que no disminuyen, sino todo lo contrario.⁷

De tal manera que cuando uno observa los niveles de pobreza en México, lo primero que se pregunta es: ¿realmente se ha combatido? y, de ser así, invariablemente sigue la indagación:

⁷ Por *estrategia de desarrollo nacional*, nos referimos, principalmente y en el caso específico analizado, al *Plan Nacional de Desarrollo*, implementado por primera vez en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), como resultado de la reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que desde entonces establece lo siguiente: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Si bien estos planes han respondido en parte a la coyuntura histórica en la que han sido implementados, de manera general las cuestiones sociales –entre ellas el combate a la pobreza– han formado parte de los objetivos de cada gobierno. No podemos dejar de mencionar el contexto en el que estos planes nacieron, pues fue precisamente durante la crisis de la deuda en los años ochenta, década en la que por cierto comenzarían a materializarse las medidas de política económica que más tarde serían conocidas a través del *Consenso de Washington*, y que en términos generales pugnaban por una apertura a los mercados internacionales (comercial y financieramente), una reorientación del gasto público, disciplina fiscal, privatización de empresas públicas y la garantía de los derechos de propiedad.

¿cómo se ha hecho? Un primer vistazo nos da cuenta de que los esfuerzos y recursos han sido cada vez mayores, de ahí que la persistencia de la pobreza podría no estar explicada por la falta de política social. ¿Cuál o cuáles serían entonces las razones que podrían explicar su persistencia?, y en todo caso ¿por qué si su combate ha figurado dentro de la estrategia de desarrollo nacional, aún no se han logrado obtener resultados favorables? Más específicamente ¿por qué si el gasto social se ha incrementado los niveles de pobreza no han disminuido? Estas son solo algunas de las muchas inquietudes que nos interesa reflexionar y que fungen de guía a la presente investigación.

Una primera aclaración es necesaria antes de entrar propiamente en materia, cuando hablamos de combate a la pobreza en México, nos referimos tanto a los hechos, como a los resultados. Esto es, el establecimiento de programas sociales y demás medidas encaminadas hacia su superación (hechos), así como también a los niveles de pobreza (resultados). De tal suerte que, por el lado de los hechos, la pobreza se ha buscado combatir cada vez con mayores recursos. No obstante, por el lado de los resultados la efectividad de su combate es un tanto cuestionable, puesto que a pesar del incremento en el gasto social la pobreza aún sigue siendo persistente. De ahí que la pregunta sobre si el gasto social es condición suficiente para resarcir los niveles de pobreza podría no encontrar un consenso, en el sentido afirmativo.⁸

Asimismo, quisiéramos destacar que lo que nos interesa analizar de manera central es cuál ha sido el papel de la pobreza en el desarrollo económico de México y cuál el rol del gasto social en este esfuerzo. Para una apreciación mucho más concreta, se elige el periodo que va del año 2000 al 2015, ya que fue al inicio del presente siglo cuando más se priorizaron las cuestiones sociales –por lo menos dentro del discurso de la estrategia de desarrollo nacional– y donde el principal instrumento para hacerles frente fue, y sigue siendo, el gasto social. Aquí es pertinente hacer una segunda aclaración, ya que, si bien el escenario que gira entorno a la pobreza no es nada alentador, conviene decir que no se trata de ninguna manera de caer en una especie de “pesimismo crónico”, sino más bien ser cautelosos y prudentes, sobre todo en el tema que aquí nos compete. Esto porque la existencia de la pobreza como “aberración de la vida social”, sugiere un ejercicio no de conmoción, sino de confrontación y advertencia,

⁸ Véase por ejemplo Cortes (2014) y CEFP (2015) donde se cuestiona la efectividad del gasto social en el combate a la pobreza.

aunque solo sea mesuradamente. En otros términos, la investigación que aquí se presenta busca seguir insistiendo sobre la necesidad de disminuir los niveles de pobreza, sobre todo pensando en las palabras de Adam Smith que se utilizan como epígrafe de esta introducción. Por último, pero no menos relevante, es que nuestro análisis se centra en la idea de que la equidad debería ser una condición constituyente más que una consecuencia del proceso de desarrollo, entendiendo por equidad las condiciones de vida de la población en general, y los niveles de pobreza y desigualdad, en particular (Sunkel, 1990 y Lustig, 1991).

Hipótesis

En México, durante la última década se ha enfatizado la importancia de incrementar el gasto social como medida para atender a la población más pobre. Lo cierto es que, pese al aumento de los recursos en materia de desarrollo social, aun buena parte de la población se encuentra en situación de pobreza. Así, nuestra hipótesis de trabajo sugiere que el gasto social podría tener una mayor incidencia sobre los niveles de pobreza si se le vinculara con una estrategia mucho más amplia y contundente de desarrollo económico. Adicionalmente, como hipótesis auxiliar, buscamos demostrar que la actual estrategia de desarrollo en México ha sido limitada, en el sentido de que considera que bastaría con lograrse el crecimiento económico para mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, en una lectura crítica, tanto el gasto social como el crecimiento económico deberían ser vistos como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para lograr un desarrollo económico más equitativo.

Objetivo general

El objetivo general es cuestionar como se combate la pobreza en México, tomando como principal variable de análisis el gasto social y discutiendo su eficacia. Para ello, nuestra investigación se enmarca en la discusión sobre la estrategia de desarrollo nacional que se ha seguido durante las dos últimas décadas, lo anterior se justifica en aras de tener una mayor comprensión sobre los elementos aquí estudiados, a saber: pobreza y gasto social. Se trata también de recuperar algunas ideas y conceptos del pensamiento económico latinoamericano sobre el desarrollo, en particular aquellas aportaciones que nos permitan evidenciar la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo más justa y equitativa. Todo lo anterior con la finalidad de derivar en algunas reflexiones en torno al gasto social y la pobreza.

Objetivos específicos

- a) Buscar establecer una guía teórica sobre el tema del desarrollo y la pobreza, tanto de manera general, como particular. Más específicamente se pretende darle al análisis un enfoque latinoamericano, esto para poder tener una perspectiva tanto nacional, como regional, y así, encaminarnos hacia la contestación de las preguntas de investigación que nos hemos planteado.
- b) Realizar una revisión histórica sobre el desarrollo económico mexicano en relación al combate a la pobreza. En otras palabras, se trata de denotar un antes y un después en su combate, lo que a su vez nos permitirá aterrizar en una diagnóstico actual sobre la pobreza en el país.
- c) Analizar la experiencia mexicana de la relación entre gasto social y pobreza, reflexionando sobre cuánto se gasta y en qué se gasta. Se revisan, además, algunas de las principales características de los programas Oportunidades y Prospera, en el sentido antes explicado.

Por lo anterior, nuestra investigación inicia, entonces, con un primer capítulo de revisión de literatura sobre los conceptos de desarrollo, pobreza y gasto social. Este paso desafiante, pero fundamental, se centra en nuestro particular caso en el pensamiento económico latinoamericano, sobre todo en la visión estructuralista y neoestructuralista, y solo en aquellas ideas que se refieran a los conceptos antes mencionados. Por una parte, se busca tener elementos que nos permitan criticar la actual estrategia de desarrollo en México, y por otra, aterrizar desde una perspectiva tanto nacional, como regional en una reflexión actual sobre la pobreza y el gasto social.

En el segundo capítulo se realiza una brevísimas retrospectiva histórica del desarrollo mexicano, dando cuenta del contexto económico, político y social en el que se ha insertado el combate a la pobreza. Así, algunas de las preguntas que buscamos responder son ¿cuándo y por qué surge la pobreza como problema social?, ¿en qué momento pasó a formar parte de la estrategia de desarrollo nacional? y ¿cuál ha sido la evolución de la pobreza en los últimos años? En pocas palabras, buscamos conocer el panorama y así realizar un diagnóstico sobre la persistencia de la pobreza en el país.

En el tercer capítulo se desarrolla propiamente el análisis y la evaluación del gasto social en el combate a la pobreza en México. Tal examen se realiza primero con la delineación de algunos aspectos históricos sobre la política social, específicamente sobre los cambios que ésta sufre tras la adopción de las políticas neoliberales de los años ochenta. Destacando, por ejemplo, la orientación hacia la focalización o lo que es lo mismo la selectividad de la política social, dentro de la cual el gasto destinado a desarrollo social buscaría dirigirse hacia los sectores más pobres de la población. De tal manera que, para evaluar la efectividad del gasto social se busca primero identificar cuánto y en qué se gasta, para posteriormente contrastarlo con los niveles de pobreza por ingresos, sobre todo para el periodo 2000-2015. No obstante, para observar de forma más concreta el alcance del gasto social dentro del combate a la pobreza, se analizan tres diferentes tipos de gasto: 1) el presupuesto destinado a los programas sociales Oportunidades y Prospera; 2) el gasto programable en su clasificación funcional de desarrollo social; y 3) el gasto para la superación de la pobreza.

Finalmente, además de presentar una conclusión tradicional, se opta por terminar con algunas consideraciones sobre lo que cabría esperar de los niveles de pobreza de continuar por el camino que hasta ahora se ha seguido. Esta aparente contradicción, en la que, por un lado, se destinan cada vez más recursos para las cuestiones sociales y, por el otro, no se logra reducir la pobreza –bajo un contexto donde se prioriza su combate– nos hace reflexionar sobre el azaroso futuro que nos espera. La investigación que enseguida se presenta no deja de ser apenas un tímido esfuerzo para denotar que si la pobreza en México no se ha reducido no se debe tanto al mal desempeño de la economía o a la falta de política social, sino más bien a una estrategia de desarrollo que es incompleta e injusta. Claro está que tanto la política económica como la política social han influido de alguna manera en la persistencia de la pobreza. La primera porque está constituida bajo una visión donde el mejoramiento en las condiciones de vida de la población aparece como resultado del crecimiento económico y de la estabilidad en las variables macroeconómicas. Mientras que la segunda porque se enfoca más en aliviar, que en verdaderamente combatir las cuestiones sociales. Es bajo estas circunstancias que resulta fácil entender la poca efectividad del gasto social pese a su incremento.

CAPÍTULO 1. DESARROLLO Y POBREZA EN EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO

“[...] el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aun sus aspectos puramente económicos transparentan la trama de relaciones sociales subyacentes.”

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (2002 [1969]).

"dime qué umbral de pobreza defines y te diré quién eres"

Boltvinik, J. *Parafraseo de un dicho popular*, 2003.

Introducción

La pobreza no es un fenómeno reciente, sino todo lo contrario. Por tanto, es menester que después de tantos años de desarrollo civilizatorio, es decir, del desarrollo de las sociedades, nos demos cuenta cuán grande es su incidencia. Hasta el punto de considerarla como un problema social urgente. A lo largo de la historia, la idea de la pobreza ha sido abordada de diferentes formas, por el lado de la economía, la inquietud surgió por tratar de explicar porque algunas naciones logran mejor desempeño que otras. Durante un tiempo se creyó que el crecimiento económico determinaba de alguna manera el grado de desarrollo de una sociedad, la cuestión era que mientras más crecimiento, más desarrollo y por ende mejores niveles de bienestar para la población. Sin embargo, la realidad se ha encargado de mostrar –una y otra vez– que este proceso de hecho no es tan simple, en ocasiones el crecimiento económico por sí solo no logra reflejar un mayor grado de desarrollo y bienestar social. Aun así, no podemos olvidar que el crecimiento económico ha sido, y sigue siendo, un componente fundamental (aunque no el único) en las aspiraciones de mejorar las condiciones de vida de la población.

Pero ¿qué se entiende por desarrollo, y cuál es su relación con la pobreza? Son preguntas que la ciencia económica ha buscado responder. Antes de que la noción de desarrollo surgiera como concepto y aun después de haberse popularizado, nos seguimos cuestionando las mismas preguntas. Con el tiempo fueron surgiendo diferentes términos que aludían de una u otra forma a la idea del desarrollo. Tal es el caso de la economía política clásica, con la cual se inaugura la economía como ciencia moderna, específicamente con Adam Smith (1723-

1790) quien en su magna obra una *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1982, [1776]), ya se cuestionaba sobre los determinantes de la abundancia y de la escasez, incluso, sobre las causas del progreso y sobre la forma de alcanzar el mayor bienestar para la sociedad. Fue precisamente Smith, quien sugirió que, si cada quien perseguía sus propios intereses, tarde o temprano el bienestar colectivo sería alcanzado. Esto bajo el supuesto de que gracias a la división del trabajo se podría aumentar la productividad y con ello también la generación de riqueza, siendo entonces, el individuo y su propensión a intercambiar la fuerza fundamental del proceso económico, que mediante la *mano invisible*⁹ guiaba su interés –en ocasiones inconscientemente– hacia el bien general, todo sobre la base de un sistema de libertad natural como medio que facilitaría la generación de riqueza.

Por ese entonces la pregunta no solo era ¿qué determinaba el progreso futuro de la sociedad?, sino también ¿si ese progreso podría ser realmente alcanzado?, autores como Thomas Robert Malthus (1766-1834) giraban en torno a la segunda pregunta. Para este último el progreso futuro de la sociedad, aparecía con más incertidumbre que certezas. En su *Ensayo sobre el principio de la población* (1993, [1798]) ponía en evidencia que el crecimiento poblacional siempre se encontraría limitado por la disponibilidad de recursos, básicamente alimentos, los cuales son indispensables para el sustento de la vida. Su argumento en sí era sencillo, la población cuando crece por encima de la producción agrícola, da como resultado una menor disponibilidad de alimentos, lo que a su vez estaría generando una serie de efectos negativos sobre todo para las clases más pobres. Por tanto, cualquier progreso futuro de la sociedad forzosamente necesitaría que la población y la cantidad de alimentos se mantengan al mismo nivel. Malthus argumentó entonces que la vía por la que se alcanza dicha nivelación es en realidad un mecanismo natural que trae como resultado *miseria y vicio*, siendo estos últimos “la gran dificultad insuperable” que negaba cualquier progreso futuro de la sociedad.¹⁰ El punto es que dentro de la temática del desarrollo siempre han existido dos caras de una misma

⁹ La “mano invisible” es quizá una de las metáforas que más se ha discutido dentro de la economía, Himmelfarb (1988), la explica de la siguiente manera: “La mano invisible desde luego era invisible; el espíritu del sistema de la “libertad natural” no requería ninguna “mano”, ni intervención, dirección o reglamentación para producir el bien general. Pero la metáfora sirvió al importante propósito de recordarle al lector el fin de ese sistema” (p.64). Una de las críticas que recibiría fue la que desató la disyuntiva entre dejar el bien general en manos de una economía de libre mercado (autorregulada) o confiar en el Estado como medio para alcanzar el bien común.

¹⁰ Para un análisis más detallado sobre las ideas de Smith y Malthus en relación con el tema de la pobreza se puede consultar Himmelfarb (1988) y Villarespe (2002).

moneda, en este caso tenemos a Smith, para el cual es posible alcanzar un mayor progreso y por otro a Malthus, que más que negarlo lo encontraba con amplias dificultades. Este tipo de discusiones serían las que posteriormente llevarían a la concepción del desarrollo y con ello también, a la idea del subdesarrollo. Hasta el punto de que se volvería común caracterizar a los países como desarrollados y subdesarrollados, modernos y tradicionales o centrales y periféricos, ideas todas que traerían a colación el tema de la pobreza.

Así, el presente capítulo se centra en la revisión sucinta, aunque crítica y reflexiva de las principales ideas sobre desarrollo y pobreza, realizando un esbozo general, pero concienzudo sobre ambos temas y con particular énfasis en el pensamiento económico latinoamericano. Esto último se justifica porque se trata de un conjunto de ideas pensadas específicamente para América Latina y que han buscado –desde siempre– esclarecer la compleja realidad de la región. De tal manera que lo que nos interesa es entender y asimilar como se consolidó la estrategia de desarrollo implementada en México, posterior a la crisis de los años ochenta. Para ello, es necesario establecer una guía teórica y metodológica que nos permita comprender ese proceso, y así tener los suficientes elementos para abordar el posterior análisis de la pobreza y el gasto social en nuestro país. En efecto el problema de una estrategia de desarrollo nacional que prioriza el combate a la pobreza pero que no logra reducirla, vuelve absolutamente fundamental la revisión de literatura sobre la concepción del desarrollo y la pobreza.¹¹

El capítulo queda entonces organizado de la siguiente manera. En una primera sección se expone una breve síntesis histórica de la concepción del desarrollo. La transición del estructuralismo hacia el neoliberalismo y la alternativa neoestructuralista en un segundo apartado. Una tercera sección revisa las principales aportaciones teóricas y metodológicas sobre pobreza. Algunas consideraciones conceptuales sobre el gasto social se explican en un cuarto apartado y, finalmente, se presentan algunas reflexiones generales del capítulo. En algunos casos cada sección o apartado se subdivide en temas más específicos, pero relacionados.

¹¹ Desde luego habría que mencionar que nuestro objetivo no es de ninguna manera develar todo lo que se ha dicho sobre ambos temas, más bien nuestra revisión teórica y metodológica se encuentra restringida solo por aquellas ideas que consideramos nos pueden ayudar a comprender un tema de por sí complejo. Así como también encontrar fundamentos que nos permitan evidenciar por qué la actual estrategia de desarrollo en México ha sido limitada, lo que a su vez nos facilitaría comprender la poca efectividad en el combate a la pobreza.

1.1 Marco histórico de la concepción del desarrollo

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial el mundo entraría en una nueva fase de grandes y complejas transformaciones, en pocas palabras se empezaría a construir un nuevo orden mundial, esta vez encabezado por los Estados Unidos. En este contexto comenzarían a surgir hacia finales de 1945 diversos organismos de carácter internacional, con el único propósito de hacerle frente a las diversas problemáticas nacionales. Son ejemplos especialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, más tarde conocido como Banco Mundial). Dichas organizaciones tendrían influencia tanto en lo político, como en lo económico y lo social, sobre todo en estos dos últimos aspectos, a través de la promoción de políticas de pleno empleo y entre otras medidas.

En América Latina el panorama no era tan distinto, aunque los países de la región no habían tenido un papel central en la Segunda Guerra Mundial, sí habían sufrido afectaciones como proveedores de materias primas que eran. Por tanto, no fue casualidad que una de las preocupaciones en la región y durante la época fuese la industrialización. Cuestión que sería impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), luego de su creación en 1948. Fue justamente en esos años cuando se empezaría a gestar –tanto en el mundo, como regionalmente– la denominada *economía del desarrollo*.¹² A decir verdad no es que antes no se hubiese tratado el tema, sino que:

la pérdida de fe en la idea neoclásica de que el libre mercado conducía a la economía al equilibrio y la toma de conciencia de los desastres provocados por la gran depresión de los años treinta y por la Segunda Guerra Mundial cambiaron sustancialmente el pensamiento social (Bustelo, 1998, p.104).

En efecto, ya desde los economistas clásicos (Smith, Malthus, Ricardo) existía alguna preocupación por el desarrollo, entonces referido a partir de la idea de *riqueza*. Para ellos esta determinaba cuan prospera o decadente era una nación. No obstante, se le entendía en términos de potencial productivo, es decir, para que una nación pudiera ser prospera no

¹² Bustelo (1998) la define como “la rama de la ciencia económica que se ocupa de los problemas de los países no desarrollados, así como de las políticas y estrategias necesarias para que esos países consigan superar esos obstáculos” (p.19). Refiriéndose, por ejemplo, al desempleo, la pobreza, la desigualdad entre otros problemas.

bastaba con la simple posesión de bienes y recursos (*economía estacionaria*), sino que había que potencializarlos, mediante la tecnificación del trabajo, la libertad individual y un Estado mínimo. Dicho de otro modo, la riqueza debía mantenerse en continuo incremento (*economía progresista*), para que la sociedad en su conjunto pudiera disfrutar de mejores condiciones de vida. En general, esta fue la idea que permeó en los autores clásicos, aunque hay que decir que unos la compartían más que otros, Smith por ejemplo estaba convencido de que se podía alcanzar una economía progresista, mientras que Malthus se encontraba más preocupado por las consecuencias que ello traería.

Otros antecedentes similares a la idea del desarrollo, fueron los conceptos de: a) *progreso*: en el que se concebía que la innovación técnica y, en general, la modernización, desempeñaba la fuerza motriz del capitalismo y, por tanto, del desarrollo; b) *evolución*: utilizado para señalar que el desarrollo es un proceso gradual y continuo, además de servir como base para el pensamiento neoclásico; c) *crecimiento*: es quizá uno de los conceptos que más influencia tuvo y en parte aún conservaba dentro de la concepción del desarrollo, éste guarda cierta relación con los anteriores, pero se preocupa además por las variables macroeconómicas (ingreso nacional, ocupación, desempleo, etc.), razón por la cual se enfoca en la política económica como medio para impulsar la expansión de las economías nacionales (Sunkel & Paz, 1982 [1970]). Ciertamente cada uno de estos conceptos se construyó sobre las diferentes ideologías propias de cada época y en el mejor de los casos el método utilizado es igualmente distinto, sin embargo, ya sea para criticarlos o complementarlos son parte constitutiva de la economía del desarrollo (véase cuadro I.1, para una breve síntesis).

Lo anterior igualmente estaría dando paso para que se desarrollaran diversos enfoques sobre la concepción del desarrollo. En opinión de Sunkel & Paz (1982 [1970]) se pueden distinguir cuando menos tres grandes enfoques. El primero es aquel que concibe al desarrollo como un problema de crecimiento, tanto que por lo común el ingreso per cápita sería considerado como el criterio esencial para distinguir que país se encontraba desarrollado y cual no lo estaba. En otros términos, la preocupación fundamental bajo esta visión reside casi únicamente en el desempeño de la economía, o mejor dicho en el de las variables macroeconómicas. De tal suerte que supone de manera implícita que, “el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que el

existente en los países de alto grado de desarrollo” (Sunkel & Paz, 1982 [1970], p.32). De hecho, llegó a tener tal influencia que desde los grandes organismos internacionales se advertiría que los países subdesarrollados deberían seguir el mismo camino o tomar las mismas medidas que los países de mayor ingreso per cápita, sin ni siquiera considerar las diferencias estructurales que existían entre las naciones.¹³

Cuadro I. 1
Antecedentes y enfoques sobre el desarrollo

Conceptos similares: Antecedentes	
Riqueza Clásicos	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto: Revolución Industrial • Indicador de prosperidad o decadencia de las naciones. • Libertad individual y Estado mínimo.
Progreso Clásicos-Neoclásicos	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto: Segunda mitad del siglo XVIII • Actividades productivas, innovación tecnológica y modernización en general, representan la fuerza motriz del capitalismo.
Evolución Neoclásicos	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto: Expansión del Capitalismo siglo XIX • Teorías evolucionistas (Lamarck, Darwin). • Evolución económica natural: base del marginalismo y el equilibrio general.
Crecimiento Keynesianismo	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto: 1920-1930 (Gran Depresión 1929) • Desarrollo de la macroeconomía, intervención estatal. • El crecimiento económico es el fin último del desarrollo.
Principales enfoques	
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo como crecimiento: importancia por las variables macroeconómicas. • El subdesarrollo como etapa: el desarrollo como <i>escalera</i>, tradicional vs moderno. • El desarrollo como un proceso de cambio estructural global: centro-periferia. • Otros enfoques: desarrollo sostenible, desarrollo con equidad, desarrollo humano. 	

Fuente: elaboración propia con base en Sunkel & Paz (1982 [1970]).

El segundo enfoque deriva de concebir al subdesarrollo como una etapa. Siguiendo a los autores ya citados esto significa tomar alguna característica común de los países subdesarrollados (por ejemplo, la pobreza) y hacer de esta caracteriza la “variable causal básica” que explica el estado de subdesarrollo. Esto quiere decir que, para superar tal

¹³ Aunque parece natural que en un principio crecimiento y desarrollo fuesen tratados como un mismo proceso, en ese entonces ya existían algunos intentos por diferenciarlos. Un claro ejemplo fue Joseph Schumpeter, quien entendía al crecimiento como un proceso de expansión gradual de la producción, mientras que al desarrollo lo concebía como resultado de la innovación tecnológica, o lo que se conoce en la literatura como *destrucción creativa*, que no es más que el desplazamiento de las viejas tecnologías derivado de un espíritu empresarial innovador (Bustelo, 1998).

condición, la estrategia de desarrollo debería enfocarse en esa característica. Ahora bien, el desarrollo bajo este enfoque estaría siendo interpretado como un proceso que se recorre a través de diversas etapas, “desde la más primitiva o tradicional a la más desarrollada o moderna, pasando [así] por varios niveles o estadios intermedios que tienen determinadas características” (Sunkel & Paz, 1982 [1970], p.33). Resulta fácil suponer que aquí el desarrollo se mira analógicamente como una escalera, la cual habría que subir escalón por escalón hasta llegar al último de ellos, una vez allí se alcanzaría entonces la etapa más desarrollada o moderna. En opinión compartida con los autores, esta visión supuso un avance en términos analíticos, no obstante, solo abordó el fenómeno del desarrollo de manera parcial, aunque también hay que decir que se incorporaron al análisis algunos factores sociales e incluso institucionales, que el enfoque de desarrollo como crecimiento no consideraba.

El tercer y último enfoque que los autores señalan es aquel que define al desarrollo como un proceso de cambio estructural global, y no necesariamente como un determinado “momento” o “una sucesión de etapas”. Bajo esta perspectiva, tanto el desarrollo como el subdesarrollo se interpretan, “como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único” (Sunkel & Paz, 1982 [1970], p. 37). De donde se deduce que la primera estructura (desarrollada) es la dominante, debido a “su capacidad endógena de crecimiento”, mientras que la segunda (subdesarrollada) es dependiente, dado el “carácter inducido de su dinámica”. En resumidas cuentas, la finalidad implícita del desarrollo es aquí la consecución de mayores oportunidades sociales, económicas y políticas, así como el mejoramiento en las condiciones generales de vida de la población, sin que eso signifique que el proceso de cambio estructural en los países subdesarrollados, deba ser necesariamente igual o similar al de las naciones desarrolladas. Además, tal y como se verá más adelante esta visión desemboca en dos de las principales aportaciones del estructuralismo latinoamericano, la noción centro-periferia y la heterogeneidad estructural.

Cabe concluir que con el paso del tiempo se gestarían también diferentes perspectivas sobre cómo debería ser el proceso de desarrollo, de ahí que entre la década de los ochenta e inicios

de los años dos mil, se podían encontrar en diversos estudios los términos, desarrollo humano, desarrollo con equidad y desarrollo sostenible o sustentable, por mencionar algunos.¹⁴

1.2 Subdesarrollo latinoamericano: del estructuralismo al neoliberalismo

América Latina la región de las *venas abiertas*, como la denominara Eduardo Galeano en 1971, ha sido considerada tradicionalmente como subdesarrollada. El tortuoso camino que la región ha recorrido a lo largo de su historia se ha visto compensado gracias a sus grandes teóricos, entre ellos sin duda el más reconocido es Raúl Prebisch (1901-1986) quien en 1949 –tan solo un año después de fundada la CEPAL– presentara mediante una conferencia en la Habana Cuba su estudio titulado: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, el cual no es exagerado afirmar constituyó la base de buena parte del pensamiento de la CEPAL, lo mismo que permitió la construcción del primer cuerpo teórico importante y de gran influencia sobre el tema del desarrollo originario del Tercer Mundo (Bustelo, 1998).

En este sentido la teoría estructuralista del subdesarrollo latinoamericano significó además una contestación ante las grandes problemáticas que habían dejado la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, y que desde la teoría económica dominante u ortodoxa de la época no encontraban respuesta para la región. Tal y como advierte Bielschowsky (1998, p.18) “los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente o a lo menos adaptada, ya que en aspectos relevantes funcionaban en forma diferente a los desarrollados”. En primer lugar y dada la especificidad histórica es inevitable señalar que la industrialización dirigida por el Estado haya sido vista como una necesidad para superar el subdesarrollo, así parecía confirmarlo las décadas subsecuentes (sobre todo los años cincuenta y sesenta), periodo de auge de la llamada *Edad de Oro del Capitalismo*. Sin embargo, no sería sino hasta la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando los desequilibrios en su mayor

¹⁴ El primero de ellos (desarrollo humano) apareció hacia finales de los años ochenta y fue inspirado principalmente gracias a los trabajos de Amartya Sen, un ejemplo concreto de esta noción es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La segunda perspectiva (desarrollo con equidad) se puede encontrar en algunos trabajos de la CEPAL publicados durante la década de los noventa, bajo la alternativa del neoestructuralismo. Finalmente, la idea de desarrollo sostenible o sustentable, tiene su origen en los últimos años de la década de los ochenta, no obstante, obtuvo mayor popularidad en los noventa y dos mil, cuando los estudios sobre el medio ambiente y el cambio climático se vieron incrementados.

parte financieros terminarían por agotar el proceso de industrialización que se instauró en América Latina luego del periodo de posguerra. Aun así, vale mencionar que las aportaciones del estructuralismo lejos de haber perdido su vigencia, tienen hoy todavía un sentido explicativo bastante útil para comprender la escabrosa realidad de la región, incluido México.

Aunque son diversas las aportaciones del estructuralismo latinoamericano, nos interesa centrarnos en por lo menos dos de sus principales contribuciones, la noción centro-periferia y la heterogeneidad estructural. Ambas ideas fueron introducidas por Prebisch (1949), no obstante, serían profundizadas y sistematizadas posteriormente por otros autores como Celso Furtado y Aníbal Pinto. La primera de esas ideas (centro-periferia) se puede explicar a partir de tres grandes sentidos: 1) por una parte en lo referente a las estructuras productivas las cuales son sustancialmente distintas en los países desarrollados (centro) respecto a los subdesarrollados (periferia), esto quiero decir que los primeros se distinguen por ser homogéneos y diversificados, mientras que los segundos se caracterizan por una estructura productiva heterogénea y especializada; 2) ambas estructuras al estar relacionadas entre sí desempeñan un papel específico dentro del sistema capitalista mundial, de tal manera que la periferia sería la encargada de producir alimentos y materias primas para los países centrales, y estos últimos serían predominantemente productores y exportadores de manufacturas; y 3) finalmente el carácter asimétrico en la relación centro-periferia que tiende a reproducir y profundizar la disparidad entre ambas estructuras, además, de ser uno de los puntos medulares que explican la condición de subdesarrollo de los países periféricos (Bustelo, 1998, p.192). Este último punto se puede encontrar precisamente en la crítica que Prebisch (1998, [1949]) realizó a la teoría clásica del comercio internacional, la cual suponía que los beneficios del progreso técnico derivados del libre comercio podían distribuirse por igual a los centros industriales que a la periferia, y que a la postre desembocaría en la tesis del deterioro en los términos de intercambio.

Por su parte la idea de heterogeneidad estructural hace alusión a la coexistencia de dos tipos de sectores, por un lado, los altamente productivos, y por otro, aquellos donde la productividad es más bien baja. En tal situación se puede hablar entonces de una estructura productiva heterogénea a la que le corresponde cierto tipo de estructura ocupacional, es decir, en los sectores de alta productividad se constituye el empleo, mientras que los de baja

productividad se componen por el subempleo (Rodríguez, 1998). Si bien la heterogeneidad estructural no es específica de la periferia, si lo fue el hecho de que algunos de los principales países de América Latina en las décadas de los sesenta y setenta, se caracterizaran por mantener a buena parte de su población ocupada en sectores de baja productividad y elevados niveles de subempleo.

Con todo la corriente estructuralista de la CEPAL se enfrentó a innumerables críticas sobre todo porque la estrategia de desarrollo (predominantemente industrial) a la que tanto empuje dio a través de la sustitución de importaciones estaba lejos de haber traído los resultados deseados, por el contrario, la pobreza y la desigualdad parecían agudizarse. En este tenor se empezarían a plantear nuevamente discusiones sobre el tema del desarrollo, tanto por el lado de la ortodoxia, como de la heterodoxia. En la región un caso específico fue la teoría marxista de la dependencia. Este vuelco inesperado sobre la percepción del desarrollo género que desde los grandes organismos internacionales comenzara a darse también una creciente preocupación por las condiciones de vida de la población o por lo menos se hizo explícita.¹⁵

El Banco Mundial (BM) por ejemplo a través de su entonces presidente Robert McNamara, se pronunció ante la junta de gobernadores el 24 de septiembre de 1973 con la firme idea de que la equidad social y el crecimiento económico debería formar parte de una misma estrategia de desarrollo, atribuyendo con él mismo dijera “una elevada prioridad al análisis del problema de la pobreza en los países en desarrollo y a la evaluación de las políticas que pudieran aplicarse para atacarlo”, así como a la “necesidad de reorientar la política de desarrollo con el fin de lograr una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico” (Banco Mundial, 1973, pp.1-12). En la literatura sobre el desarrollo y de acuerdo con Bustelo (1998) este tipo de pronunciamientos –desde la economía

¹⁵ Evidentemente esta preocupación por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no se explica únicamente por el aparente fracaso de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones que tuvo su culminación con los desequilibrios externos de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, ya desde antes en América Latina se podía encontrar evidencia que nos permite entender este proceso. Basta recordar que la década de los sesenta estuvo plagada de movimientos sociales, golpistas y reformistas, aun y cuando el desempeño de la economía era relativamente favorable en buena parte de los países latinoamericanos, la crisis de los misiles en Cuba (1962), el golpe de Estado en Brasil (1964), el movimiento estudiantil en México (1968) son algunos ejemplos. Pero no solamente en la región se pueden encontrar este tipo de sucesos, en esa misma década en los Estados Unidos se llevaba a cabo el movimiento por los derechos civiles, en Francia y otros países de Europa se sumaban a los movimientos estudiantiles de 1968.

convencional– dio paso a un enfoque que centró su atención sobre las necesidades básicas o esenciales, entre ellas la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos básicos y la participación ciudadana, esto con la finalidad de que todas las personas pudieran tener cuando menos un nivel de vida mínimamente aceptable.

Sin embargo, la crisis en el estructuralismo latinoamericano y el evidente no mejoramiento en las condiciones de vida de la población llevó a que en los primeros años de la década de los ochenta se revitalizaran y ganaran nuevamente fuerza las ideas sobre el desarrollo de tipo neoclásico, manifestadas en la llamada *contrarrevolución neoclásica*. Ideas que dicho sea de paso influirían en los organismos internacionales, lo mismo que en el denominado *Consenso de Washington*. Entre los aspectos a destacar se pueden mencionar los siguientes: a) la generalidad en el proceso de desarrollo, esto es la aplicación del análisis neoclásico por igual a los países desarrollados y subdesarrollados; b) retorno hacia la preocupación por el crecimiento, más que a las cuestiones sociales; c) insistencia en las bondades del mercado como mecanismo de asignación de recursos, en contraposición de la intervención estatal; y d) plena participación en el mercado mundial (Bustelo, 1998, pp. 158-159).

Muchos fueron los sucesos que nos permiten entender esta transición hacia lo que ahora se conoce como neoliberalismo, aquí solo denotaremos un par de ellos. En América Latina los recurrentes desequilibrios externos fueron decisivos en la instauración de lo que se dio por llamar el “pensamiento único”, específicamente la crisis de la deuda externa en los años ochenta y el agotamiento de la estrategia industrializadora vía sustitución de importaciones. Además de que, en el mundo comenzaban a posesionarse en el poder gobiernos conservadores, como el de Margaret Thatcher (1979) en el Reino Unido y el de Ronald Reagan (1981) en Estados Unidos, los cuales tendrían una mayor injerencia en organismos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), de los cuales se sabe tuvieron una participación muy activa en la promoción de políticas económicas y programas de ajuste estructural en los países latinoamericanos, como consecuencia de las negociaciones de la deuda externa (Bustelo, 1998).

En la monumental obra de David Harvey (2007 [2005]), podemos encontrar sino una definición, una contundente idea sobre lo que trata esta corriente del pensamiento económico. Esta dice lo siguiente:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas (Harvey 2007 [2005], p. 6).

Esto último es importante en la medida que no se trata de que el Estado no participe o no intervenga en la actividad económica, por el contrario, su participación, aunque debe limitarse, es también necesaria. No obstante, hay que señalar que en el terreno social dicha participación puede ser un tanto más amplia, sobre todo cuando el libre funcionamiento de los mercados se ve afectado. Por lo común se acepta que en la región el primer experimento neoliberal fue en el país chileno posterior al golpe de Estado perpetrado por Augusto Pinochet al gobierno de Salvador Allende en el año de 1973. Sin embargo, fue hasta los años noventa que el neoliberalismo encontraría mayor aceptación tras la publicación del Consenso de Washington elaborado por el economista británico John Williamson en 1989. Documento en el que se encuentran de manera breve y resumida, más que las contribuciones teóricas del neoliberalismo, sus recomendaciones de política económica, las cuales son por todos bien conocidas: a) disciplina fiscal; b) reordenación de las prioridades del gasto público; c) reforma tributaria; d) tipo de cambio competitivo; e) liberalización del comercio; f) liberalización financiera; g) privatización; h) apertura a la inversión extranjera; i) desregulación; y j) garantía en los derechos de propiedad.

1.2.1 Neoestructuralismo: una alternativa heterodoxa

De modo similar al estructuralismo, el neoestructuralismo se originó en parte, ante la negativa de aceptar que la vía neoliberal (u ortodoxa) fuese la única opción a seguir y a tomar por parte de las economías latinoamericanas. Esta vez bajo un contexto de nulos avances sociales en donde apenas se comenzaba a dejar atrás la “década perdida” de los ochenta, más aún el desastre que significó la crisis de la deuda externa ponía de manifiesto un futuro incierto para la región. Esta nueva perspectiva permitiría que se revitalizara el pensamiento de la CEPAL, aunque no con la misma fuerza que en algún momento llegó a tener el estructuralismo. En ella, nuevamente se pondría énfasis en las deficiencias estructurales, sin embargo, esta vez

se reconocía que entre los mismos países subdesarrollados se presentan diferencias entre sí, y no solo respecto a los países centrales o desarrollados (Bustelo, 1998). Lo anterior derivó en una visión sobre el desarrollo que fuese impulsada “desde dentro”, es decir, por medio de una estrategia que buscará:

retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico –incluso por medio de la inversión privada extranjera– que origine una capacidad de decisión propia de crecer con dinamismo (Sunkel & Zavaleta, 1990, pp.42-43).

No obstante, cabe aclarar que tal perspectiva de ninguna manera significaba retornar hacia la estrategia de sustitución de importaciones, por el contrario, aquí tanto al mercado externo, como al interno se les considera prioritarios para la estrategia de desarrollo, lo cual no es de extrañar puesto que en un mundo cada vez más globalizado se hacía evidente que los países latinoamericanos no podían, ni debían evitar las relaciones con el exterior. Por otra parte, es claro que en algunos puntos coincidían con el argumento neoliberal, por ejemplo, en lo que respecta a la estabilidad macroeconómica, en donde no coincidían eran en los medios para alcanzar tales objetivos. De ahí que bajo este enfoque se le diera mayor preponderancia a la intervención del Estado, el cual debía tener una participación activa y conciliadora con los agentes privados. En este orden de cosas el objetivo “irrenunciable” del neoestructuralismo no era otro sino “la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática” (Sunkel & Zavaleta, 1990, p.43).

Para finalizar este apartado y en plena concordancia con el estudio aquí específico, vale la pena señalar que el proceso de desarrollo –como lo sugiere el neoestructuralismo– no tiene por qué estar amarrado únicamente a las políticas macroeconómicas, también puede y debe centrarse en el campo de lo social, mediante políticas de gasto público, de empleo y hacia la informalidad. Si bien el neoestructuralismo apunta a que el gasto social debería enfocarse principalmente hacia los grupos más vulnerables, necesitados y pobres de la sociedad en lo referente a la satisfacción de sus necesidades básicas, también es cierto que reconoce que eso no significa abandonar la asistencia social de otros grupos de la población, lo cual contrasta con las medidas focalizadoras implementadas en la década de los noventa.

1.3 Pobreza, principales aportaciones teóricas y metodológicas

“¿Cuál fue la idea o el concepto de la pobreza que la elevó a la categoría de problema? ¿Cómo una concepción cedió su lugar a otra, para que la pobreza sin problemas, “natural” de una época se convirtiera en otra época en un problema social urgente?” (Himmelfarb, 1988, p.16). Aunque es difícil determinar exactamente cómo y cuándo se vuelve un problema social, se puede decir que con el establecimiento del ser humano en comunidades y posteriormente en sociedades cada vez más modernas, ya se percibía alguna clase de pobreza. Generalmente asociada con las diferencias sociales, el mendigo, el esclavo, la miseria, la indigencia todas concepciones relativistas. Villarespe (2002) señala por ejemplo que:

En la Edad Media resultaba complicado distinguir los múltiples usos del término *paupertas*.¹⁶ La “pobreza” raras veces se concebía como un valor absoluto: era algo relativo, una cualidad –de impecunio, enfermedad, infortunio, pena, desprecio, disgusto– y *pauper* era el antónimo de *potens* (poderoso), *miles* (caballero), *cives* (ciudadano), y cada vez más de *dives* (ricos). Ser pobre era a su vez condición de gracia, [...] Casi al término de la Edad Media, la multiplicidad de significados que la pobreza había tenido se había reducido a sólo dos: el económico y el religioso (p.14).

En su aspecto religioso, encontramos a la iglesia como una de las primeras instituciones que afrontó la problemática. En específico, se puede revisar la Biblia donde se hacen algunos pronunciamientos a favor del pobre, incluso se encuentra el rechazo hacia la avaricia en el sentido, de búsqueda y acumulación de riquezas. Asimismo, hay que destacar la influencia ideológica y moral que hoy en día sigue manteniendo dicha institución, a través de sus discursos, la caridad y la beneficencia. En concreto, la pobreza existe desde que el ser humano se establece en sociedad, no obstante, su concepción, percepción y manera de afrontarla difiere de una sociedad a otra y cambia en el tiempo.

¹⁶ Recuérdese que el término latino *paupertas*, es el origen etimológico de la palabra pobreza, que significa literalmente, “parir o engendrar poco”, aplicada al ganado y a la tierra, para denotar esterilidad o infertilidad. Pobre era aquel que carecía de fertilidad o aquella tierra infértil. El periodista y escritor español Juan Arias (*El País*, 17 de enero de 2014), en *No son pobres, son los excluidos del festín* [en línea], nos recuerda en su excelente artículo que, del término, también se deriva “el peyorativo “¡pobre hombre!”, ya que nada es más bochornoso que aparecer incapaz de engendrar. Hasta la Biblia estigmatiza a las mujeres estériles”. Además, realiza una crítica interesante sobre la tergiversación del adjetivo pobre y sus malos usos. Disponible en: <<http://blogs.elpais.com/vientos-de-brasil/2014/01/no-son-pobres-son-los-excluidos-del-festin.html>>.

Fue hasta mediados del siglo XVI y principios del XVII, que se establecieron en la Gran Bretaña las denominadas *leyes de pobres*, las cuales fueron el primer sistema nacional de asistencia a los más necesitados, que entre otras cosas nacieron gracias a esta doble concepción que había alcanzado la pobreza, sobre todo en su aspecto religioso, más que en el económico. Dichas leyes que permanecieron en vigor poco más de tres siglos, encontraron su mayor influencia a partir de 1834, cuando el alivio de la pobreza estaba supeditado a la erradicación de la indigencia, esto a través de dos principios: a) el “aislamiento”, que implicaba el encierro de los pobres en asilos donde se les otorgaba la asistencia; y b) la menor “elegibilidad”, es decir, los indigentes tenían que demostrar que se encontraban en una situación de desventaja en relación a los trabajadores independientes (Spicker, et al., 2009, p.180). La abolición de dichas leyes se dio en el año de 1948 una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, dando paso al establecimiento de lo que se denominó como *Estado de Bienestar (Welfare State)*, esto principalmente en los países desarrollados. Si bien es importante mencionar que estas leyes se convirtieron en el parteaguas de la política social moderna, también fueron ampliamente criticadas sobre todo por su carácter asistencialista. Cabe resaltar, que llevaron a Inglaterra –hacia finales del siglo XIX– a ser considerada como la cuna de la vanguardia en cuanto al estudio de la pobreza y de la política social, se refiere. Dicho país era un ejemplo de bienestar social, bienestar que vendría a ser cuestionado por los teóricos de la ciencia económica y de otras ciencias.

Un aspecto fundamental que no podemos dejar de señalar es la cuestión moral, la cual desempeña un papel fundamental sobre lo que se entendía y cómo es que debía ser abordada la pobreza. De hecho, este aspecto moral sigue siendo una de las principales razones por las que se considera un problema, junto con las diferentes ideas sobre su concepto. Ambos aspectos llevarían posteriormente a determinar su carácter de urgente, en mayor o menor medida y apoyándose de los diferentes contextos históricos. Fue así como se comenzó a prestarle mayor interés al estudio de la pobreza, tanto que hoy en día, investigadores, académicos, estudiantes, políticos, gobiernos, organizaciones, la población en general, coinciden comúnmente en lo preocupante e incluso dramático de la condición en la que viven los pobres. No obstante, no sucede lo mismo, cuando se trata de su definición, en este caso, los argumentos y las opiniones tienden a divergir hacia uno o más sentidos. De cualquier manera, su conceptualización resulta ser un proceso de gran relevancia sustancialmente por

dos razones: a) como punto de partida para el análisis y la instrumentación de cualquier medida de política social, y b) porque su entendimiento es de gran ayuda para clarificar parte del cuadro social contemporáneo.

Así pues, la pobreza puede ser definida de manera general como: “carencia de lo necesario para el sustento de la vida”, esta idea a pesar de ser vaga, es analíticamente útil para abordar su estudio. Para ilustrarlo, nótese que la definición responde a las preguntas ¿qué? (carencia de lo necesario) y ¿para qué? (el sustento de la vida). Si aceptamos por consiguiente que la pobreza es “carecer de lo necesario”, aún quedara por responder a la pregunta ¿para qué?, la cual es indispensable para completar la frase. Supongamos entonces que contamos con dicha respuesta y que la definición queda igual que al principio: “carencia de lo necesario para el sustento de la vida”, pese a que hemos respondido a las dos preguntas, todavía faltara por especificar el contenido de “lo necesario” que es elemento que la constituye (Boltvinik, 2005).¹⁷ En síntesis, toda definición de pobreza se refiere al medio o medios, que dificultan alcanzar o satisfacer determinado propósito.

Por ejemplo, si especificamos “lo necesario”, es decir, el medio como un determinado nivel de ingresos y además cambiamos el propósito hacia la satisfacción de necesidades básicas, de modo que ahora la definición se exprese como: carencia de ingresos para satisfacer necesidades básicas. Tendremos entonces una definición más específica, pero no suficiente para referirse al problema, ya que no se puede asegurar que la pobreza sea solo carencia de ingresos, ni que el propósito sea necesariamente satisfacer necesidades básicas. En todo caso, si lo fuera ¿cuál sería el nivel de ingresos para considerar a una persona como pobre?, o ¿cuáles serían las necesidades básicas a satisfacer? Si bien, la pobreza es generalmente concebida como una carencia, está suele especificarse en diferentes espacios analíticos.

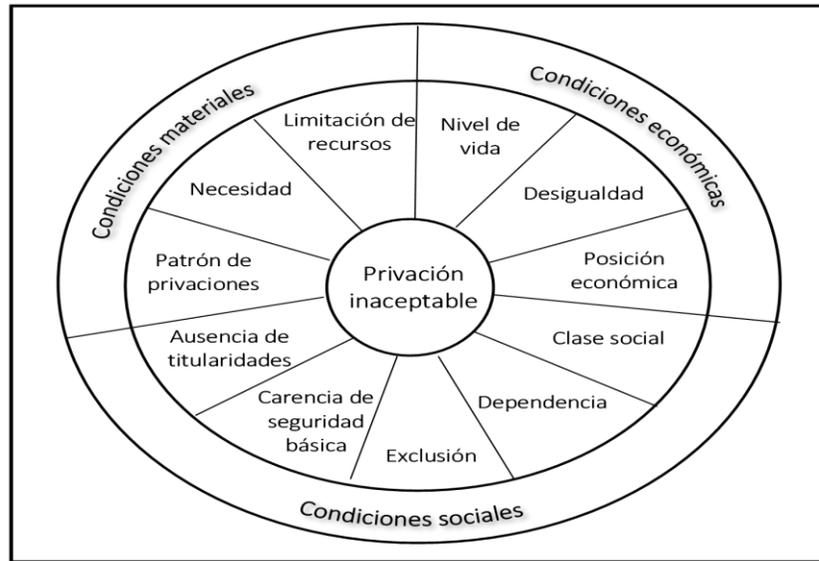
De manera más particular y de acuerdo con Paul Spicker (2009), la pobreza puede ser entendida en al menos doce sentidos: necesidad, patrón de privaciones, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades, exclusión y privación inaceptable. A su vez se

¹⁷ El concepto de pobreza como una “carencia...” fue tomado del diccionario de la Real Academia Española (RAE) y utilizado por Julio Boltvinik (2005) para re-expresar a partir de este esquema algunas definiciones de pobreza. La conclusión que deriva de su ejercicio es que la noción de necesidad es “insustituible” en las definiciones de pobreza.

pueden agrupar en materiales, económicas y sociales. El primer grupo se refiere a la pobreza como concepto material: “la población es pobre porque no tiene algo que necesita o cuando carece de los recursos para acceder a lo que necesita” (Spicker, 2009, p.292). Dentro de este grupo se pueden enlistar los tres primeros sentidos: a) *necesidad*: cuando se carece de bienes y/o servicios materiales y no materiales, sean absolutos o relativos; b) *patrón de privaciones*: se enfoca en las privaciones sufridas de manera recurrente y no solo en la necesidad aparente; c) *limitación de recursos*: cuando se carece de bienes, ingresos, riqueza u otros recursos, es decir, todo el conjunto de elementos disponibles para solventar una necesidad o privación. En cuanto al segundo grupo, se puede decir que pone énfasis en la situación económica de las personas y más específicamente en su nivel de ingresos. Aquí se agrupan los siguientes sentidos: d) *nivel de vida*: el cual se “refiere a la experiencia general de vivir con menos que los demás” (Spicker, 2009, p.294); e) *desigualdad*: cuando las personas son consideradas pobres debido a que se encuentran en una situación de desventaja respecto a otras. Esta noción sugiere además una conexión “ineludible” entre desigualdad y pobreza; f) *posición económica*: esta postura sostiene que la población pobre debería ser vista como una “clase”, en virtud de su posición económica. Por otra parte, el tercer grupo alude a las condiciones sociales de la población, y conforme a los siguientes sentidos: g) *clase social*: identifica la posición socioeconómica de los pobres, incluye roles sociales y ocupacionales; h) *dependencia*: un pobre es dependiente en el sentido de que no sale de su condición porque teme dejar de percibir los beneficios de la asistencia social; i) *carencia de seguridad básica*: entendida como la vulnerabilidad ante riesgos sociales. Asume que las personas pueden ser pobres, pero no vulnerables o ser vulnerables, pero no pobres; j) *ausencia de titularidades*: aquello que por derecho se considera necesario, implica la falta de acceso más que la inexistencia de recursos, bienes y servicios; k) *exclusión*: entiende la pobreza “como un conjunto de relaciones sociales en las cuales las personas están excluidas de participar de una vida social normal” (Spicker, 2009, p.299). Finalmente, el último sentido entiende la pobreza como un juicio moral, es decir, se juzga a partir de lo que se considera moralmente aceptable e inaceptable en una sociedad (véase cuadro I.2).¹⁸

¹⁸ Cabe resaltar que Spicker (2009) se refiere a los sentidos con los que se suele asociar el concepto de “pobreza” y no tanto al contenido específico de definiciones.

Cuadro I. 2 Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza



Fuente: Tomado de Spicker (2009, p.302).

La denominación de los doce sentidos que Spicker (2009) identifica, a pesar de que resultan un tanto arbitrarios, sirven para dar cuenta del carácter multidimensional de la pobreza. No obstante, es importante aclarar que un sentido puede estar estrechamente relacionado con otro y aun así referirse a una situación completamente distinta, tal es el caso de la desigualdad, la exclusión, la marginalidad, la indigencia, etc. Otro aspecto a considerar es que, a pesar de la multidimensionalidad de la pobreza, el enfoque más utilizado para medirla suele ser el económico.¹⁹ Además, es precisamente éste el que nos permite conocer los elementos básicos de su concepción, a saber, el ingreso, el consumo y el bienestar.

Usualmente el término ingreso es utilizado para referirse a los sueldos, salarios o las ganancias, sin embargo, estas no son las únicas fuentes de ingreso que existen. Una definición más completa podría ser aquella que incluya tanto las entradas monetarias, como las no monetarias –sean corrientes o de capital– que se registran dentro de un hogar de manera regular y periódica. El consumo por su parte, corresponde principalmente a la adquisición de

¹⁹ Esto no quiere decir, que no existan mediciones multidimensionales, sino simplemente que la dimensión económica se suele imponer por encima de las demás dimensiones. México, por ejemplo, cuenta con una metodología multidimensional para medir la pobreza, sin embargo, sigue considerando al ingreso como una variable clave, en su definición y medición. Más adelante se revisa con mayor detalle la conceptualización y medición de la pobreza en México, específicamente en el apartado 1.3.4 de este mismo capítulo.

bienes y servicios que satisfagan las diversas necesidades humanas.²⁰ Mientras que el bienestar comprende por lo menos tres grandes aspectos, en primera, alude a la experiencia del “bien-estar” o el “estar-bien”. En segundo, remite a la utilidad o a las acciones óptimas de los individuos o grupos y en tercero, se vincula con la provisión de beneficios, bienes y servicios que permiten garantizar el “bien-estar”, siendo también en algunos casos relacionado con la asistencia social (Spicker, et al., 2009, p.53). Estos tres elementos (ingreso, consumo y bienestar) resultan ser determinantes del nivel de vida de una persona o de un hogar, esto según el enfoque económico.²¹

De tal manera que la lógica funcional de esas tres variables es suponer que un aumento en el nivel de ingreso puede permitir al individuo incrementar su consumo y con ello mejorar su bienestar, en consecuencia, se esperaría un nivel de vida mucho más amplio y próspero. Con todo, aun no queda claro si el nivel de vida de una persona se puede determinar solamente considerando esas tres variables. De hecho, una de las principales críticas que se ha desarrollado en relación a este enfoque es que la pobreza no puede ser considerada únicamente como la insuficiencia de ingresos, ni que el consumo sea necesariamente lo que determina el bienestar de las personas, por esta razón existen diferentes interpretaciones sobre los determinantes del nivel de vida. Para explicarlo se ha puesto en el centro de la discusión la noción de *necesidades*, esto es por decirlo de manera amplia: ¿qué necesitan las personas para tener un nivel de vida adecuado? A continuación, profundizaremos un poco sobre esto último.

En primer lugar, debemos puntualizar que la idea de necesidades difiere de la representación de un bienestar personal –que entra no tanto en la necesidad, sino más bien en el deseo– propio de cada individuo. Resulta que: “Se puede desear lo que se necesita, aunque en este caso solo se esté haciendo de la necesidad una virtud, o desear lo que no se necesita (lo superfluo, lo contingente). Desear es algo diferente de necesitarlo” (Boltvinik, 2001, [1999],

²⁰ Aunque la idea de “necesidades” sugiere en primer lugar todo aquello que es indispensable o elemental a la existencia del ser humano. Se debe hacer hincapié que las necesidades humanas no se pueden definir con la sola idea de lo indispensable o elemental. Por otra parte, algunas construcciones sociales sobre las necesidades son, por ejemplo: las “necesidades básicas”, las “necesidades alimentarias y no alimentarias”, entre otras. Bradshaw (1972) distinguió cuatro categorías de necesidades que consideraba fundamentales: normativas, comparativas, sentidas y expresadas (véase Spicker, et al., 2009, pp. 207-210).

²¹ La variable consumo también suele relacionarse con el gasto que la persona o el hogar ejerce para cubrir sus diversas necesidades.

p.31). Esta distinción es importante, porque la gran mayoría de las concepciones sobre pobreza coinciden en incluir las necesidades humanas, aunque las abordan desde diferentes puntos de vista (económico, social, político, filosófico, antropológico, biológico, entre otros).

Amartya Sen, premio nobel de economía en 1998, es uno de los autores que han contribuido a la idea de necesidades, su análisis sobre el enfoque de capacidades logro contribuir al entendimiento de la pobreza. Una capacidad decía, no es otra cosa más que la habilidad de conseguir determinadas *realizaciones* o *logros*, que constatan un determinado nivel de vida. De manera más puntual las necesidades para este autor, se entienden mejor como *realizaciones* y *capacidades*, en sus palabras, “una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograrlo” (citado por Boltvinik, 2001 [1999], p.32), dicho de otro modo las primeras se refieren a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, las segundas parten de la noción de libertad, en el sentido positivo, refiriéndose a la búsqueda de mejores condiciones de vida (Boltvinik, 2001, [1999]). De ahí, que Sen considere a las capacidades como una ventaja individual, ya que pueden explicar tanto el nivel de ingreso como las privaciones. La premisa es que contar con ingresos altos, no garantiza de ningún modo mejores condiciones de vida, como tampoco la falta de ellos necesariamente las empeora. Pese a ello, termina aceptando que la falta de ingresos es una de las principales causas de pobreza, y que además puede privar de capacidades a la persona predisponiéndola a llevar una vida pobre. No obstante, considera que no es razón suficiente para tomar únicamente el criterio de los ingresos y que, en todo caso, el enfoque de las capacidades permite tener un panorama mayor a la perspectiva habitual, para sustentarlo menciona que su enfoque tiene varios puntos a favor, específicamente menciona los siguientes:

1. La pobreza puede identificarse de forma razonable como la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son *intrínsecamente* importantes (a diferencia de la renta baja, que solo es *instrumentalmente* importante).
2. Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades –y, por lo tanto, en la pobreza real– además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).

3. La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros, la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional (Sen, 2000, p. 114).

Asimismo, hace hincapié en que toda definición de pobreza debe contar con un criterio de *identificación*, es decir, ¿quiénes son los pobres?, y uno de *agregación*, esto es, la caracterización del conjunto de pobres llevada a un cuadro general de la pobreza (Sen, 1992). Sin duda, ambos elementos, no solo suponen una lógica conceptual, sino que facilitan en todo caso, el siguiente paso la medición. Nótese que las condiciones de vida ya no solo se refieren a cubrir ciertas necesidades, sino a la habilidad (capacidad) para alcanzar nuestros logros (realizaciones).

Por otro lado, Manfred Max-Neef economista chileno junto con otros autores, se refieren a las necesidades humanas a partir de la siguiente pregunta: ¿Qué determina la calidad de vida de las personas?, según los autores esta dependerá de las posibilidades que cada quien tenga de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales. Esto implica responder a la pregunta de ¿cuáles son las necesidades humanas fundamentales?, para ello lo primero que realizan es una diferenciación entre *necesidades* y *satisfactores*.

Se ha creído, tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual. [...] no se explicita la diferencia fundamental entre lo que son propiamente *necesidades* y lo que son *satisfactores* de esas necesidades (Max-Neef, et al., 1998, pp. 40-41).

Así pues, los autores utilizan un ejemplo para llevar a cabo la distinción, argumentan que la alimentación no debería considerarse como necesidad, sino como satisfactor de la necesidad fundamental de subsistencia, lo mismo que la educación es un satisfactor de la necesidad de entendimiento. Esta diferenciación los llevo entonces a proponer una clasificación que responde a la pregunta de las necesidades humanas fundamentales las cuales son una combinación a partir de dos criterios: según *categorías existenciales* y según *categorías axiológicas*. Las primeras incluyen, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y las

segundas, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. Además, consideran que las necesidades tienen una doble condición existencial: como carencia y como potencialidad.

Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de “falta de algo”. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto (Max-Neef, et al., 1998, pp. 49-50).

Finalmente, se encuentra también que el consumo es un elemento importante en su concepción de calidad de vida al afirmar que los bienes son el medio por el cual el individuo potencia sus satisfactores para vivir sus necesidades. Concluyen que a) las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables; b) son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos; c) lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades; y d) que el concepto tradicional de pobreza es limitado y restringido, puesto que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. Por tanto, sugieren no hablar de pobreza, sino de pobrezas para cada una de sus clasificaciones (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, etc.).

Sin duda, tanto las aportaciones de Sen como las Manfred Max-Neef *et al.*, sugieren lo carencial del término necesidades y aunque no lo abandonan, terminan por complementarlo. Por un lado, la idea de capacidades y realizaciones, es mucho más completa para explicar las condiciones de vida de una persona, que solo los niveles de ingreso y consumo. Pero entonces, que tanto se puede aseverar que las capacidades del ser humano, además del ingreso, son elementos propios de las condiciones de vida. Si bien la pobreza, no puede ser considerada solamente a partir del ingreso, el consumo o el bienestar, tampoco puede ser entendida únicamente mediante la idea de las capacidades y realizaciones, es decir, contar (o no) con ciertas capacidades y logros no implica forzosamente mejores (ni peores) condiciones de vida. De la misma manera, la denominación de satisfactores como expresión de necesidades humanas, parece correcto desde el punto de vista lógico, cierto es que los

seres humanos buscamos subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. En efecto, ningún individuo satisface esas “necesidades” de la misma forma, la cuestión aquí es si podemos considerarlas verdaderamente como necesidades, ya que por ejemplo una persona no debería tener la necesidad de subsistir, sino más bien de vivir. Por otra parte, el argumento sobre que las necesidades no son solo carencia sino potencialidad para satisfacerlas, nos hace pensar que el ser humano precisa forzosamente de tener necesidades, para potenciar (mejorar) sus condiciones de vida. En todo caso, sería más razonable creer que las personas potencian sus condiciones de vida, no porque tengan la necesidad de hacerlo, sino porque es una cuestión propia, natural y única del ser humano. Cabe señalar que ambos enfoques se refieren a las condiciones (nivel o calidad) de vida, y no precisamente a bienestar individual, esto es sustancial porque en ocasiones ambos elementos se suelen utilizar de manera indistinta, pese a sus similitudes existen también diferencias fundamentales.²²

Esta breve revisión nos permite tener elementos que apoyan y en parte explican la crítica principal hacia el enfoque económico. Cierto es que la conceptualización de la pobreza no se puede divorciar de esta perspectiva, como también lo es que ser pobre no significa solamente tener ingresos bajos o un nivel de consumo inadecuado, ambos aspectos pueden contribuir, pero no determinar necesariamente los niveles de pobreza. La conclusión que se deriva es que las necesidades humanas son un elemento crucial para su concepción. Aun cuando por lo común estas se sugieren a partir de la idea de “carencias”, de “escasez” o de la “falta de algo”. Los enfoques de capacidades, realizaciones y satisfactores, si bien tratan de alejarse de la idea de “necesidades” en el sentido antes explicado, no terminan por abandonarlo. Es importante resaltar que, aunque el concepto de necesidades se encuentra en el centro de la discusión sobre pobreza, no existe aún un consenso generalmente aceptado sobre lo que las personas necesitan para tener un nivel o una calidad de vida adecuada, lo cual queda constatado en la multidimensionalidad de la pobreza. Por lo tanto, no es casual que el número

²² Aunque nivel y calidad de vida no son esencialmente lo mismo ambos denotan el mismo grado de generalidad, mientras que el bienestar individual es un tanto más específico. En conjunto tienen en común referirse a necesidades humanas, no obstante, los primeros buscan determinar o explicar las condiciones de vida (responden a la pregunta de qué o cuáles son las necesidades humanas), mientras que el segundo tiene que ver con la satisfacción y utilidad individual (indica cómo se satisfacen dichas necesidades) Por ello, en nivel y calidad de vida se suelen combinar elementos objetivos y subjetivos, mientras que el bienestar regularmente es casi completamente subjetivo.

de literatura sobre el tema se haya incrementado en los últimos años, sin embargo, aún está lejos de ser un problema resuelto y por ende un tema acabado de estudiar. En el mejor de los casos el camino hacia su entendimiento ya se ha emprendido y aunque no es consuelo es solo el primer paso en la búsqueda de soluciones.

1.3.1 Pobreza absoluta y relativa

Una vez explicado a grandes rasgos los principales elementos que constituyen el concepto de pobreza, se puede ahondar en el debate de si esta debería considerarse a partir de privaciones relativas o absolutas. En cuanto al elemento absoluto, este surge de la noción carencial del término necesidades, que considera en principio la falta de medios básicos para sobrevivir, es decir, todas aquellas personas que no sufren de privación absoluta (bajo este criterio) no son considerados pobres. Implica al mismo tiempo la dificultad para definir cuáles son los medios básicos de supervivencia, así como nuevamente la idea de considerar que las personas solo necesitan de alimentarse para sobrevivir,²³ que es el factor al que casi siempre se asocia la privación absoluta. Existen toda una serie de componentes a veces no necesariamente económicos (sociales, psicológicos, políticos) que influyen en la supervivencia del individuo, además pueden o no ser cuantificables. También, se acostumbra equiparar a la pobreza absoluta con la pobreza extrema (falta de ingresos para satisfacer necesidades alimentarias) y se distingue de la pobreza “general” (falta de ingresos necesarios para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias) (Wagle, 2002).

Por lo que respecta a la perspectiva relativa, tenemos que el criterio de identificación de la pobreza (sea el ingreso, consumo, bienestar u otro) depende no solo del individuo, sino de la sociedad en general. De tal modo que supone que las condiciones de vida cambian en el tiempo, y por tanto sea conveniente recurrir a medidas de tendencia central, es decir, en relación a una media de ingresos o de consumo. En general, “se considera que una persona es pobre [en términos relativos] cuando carece de cierto nivel de ingresos derivado de los ingresos medios o medianos en una determinada sociedad” (Wagle, 2002, p. 21). Como se puede observar, el análisis se centra en cómo se distribuye el criterio de identificación en una sociedad particular, de hecho, se hace evidente que en los análisis relativos al igual que en

²³ Algunos ejemplos que se han desarrollado sobre la concepción absoluta de la pobreza son los criterios de ingesta mínima calórica de alimentos, requerimientos nutricionales mínimos y canastas básicas de consumo.

los absolutos se acostumbra utilizar el criterio de los ingresos. En este punto, se reitera una cuestión fundamental, la cual es no caer en la interpretación de que una posible solución al problema de la pobreza, pueda darse aumentando solo los ingresos o la capacidad de consumo de los pobres, ya que como se señaló ni los ingresos, ni el consumo determinan únicamente las condiciones de vida. Lo anterior únicamente sirve de introducción para denotar una de las grandes polémicas que se han suscitado en torno al tema de la pobreza, esto es la construcción social de las necesidades humanas.

Por un lado, ubicamos a Amartya Sen (en la perspectiva absoluta) y por otro a Peter Townsend (en la perspectiva relativa). En su artículo *Poor, Relatively Speaking* (Pobre, en términos relativos) publicado en 1983, Sen planteaba las siguientes preguntas:

¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa? ¿Debería estimarse [...] con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está –en algún sentido– absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular? (citado por Boltvinik, 2001 [1999], p.38).

El mismo autor, en un trabajo anterior, *Poverty and Famines* (Pobreza y hambrunas, 1981), mientras discutía sobre el concepto de pobreza daba cuenta de una posible respuesta. Su argumento centraba la atención en el aspecto más notorio: el hambre, el cual tomaba como punto de partida para explicar el carácter absoluto. Desde luego que considerarlo como elemento central implicaba la determinación de requerimientos nutricionales mínimos, situación que traía toda una serie de problemas derivados de variaciones significativas: en los rasgos físicos de las personas, en los hábitos de consumo y en la proporción que se gasta en alimentos. A pesar de ello, insistía en que no se puede negar que la desnutrición es un aspecto fundamental de la concepción de pobreza –aunque no el único– de manera que “ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre [...] es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza”, incluso termina sentenciando que:

Existe un núcleo irreductible de privación absoluta [...], que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la

privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta (Sen, 1992 [1981], p. 313).

En suma, la principal conclusión del autor es que no se puede renunciar completamente al enfoque absoluto debido a que el hambre se encuentra en el centro del concepto, derivado de la existencia de ese núcleo irreductible de privación absoluta: “Si hay hambre y ésta causa muertes –no importa cómo se vea la imagen *relativa*– es claro que hay pobreza. En este sentido, la imagen relativa –de ser relevante– pasa a segundo plano con respecto a la consideración, quizá dominante, del absolutismo” (Sen, 2003 [1983], p. 413).

No hay duda de que la evidencia más notoria de la pobreza es el hambre y la desnutrición (en el sentido carencial del término necesidades), no obstante, Sen tiene bastante claro las limitaciones de la perspectiva absoluta. Por ello, no es que la defienda completamente, sino que, trata de evidenciar el completo rechazo absolutista por parte de los enfoques relativos. Se cuestiona entonces, el hecho de que la pobreza tenga que ser considerada solo a partir de privaciones relativas, del mismo modo, comprende que tampoco se le puede considerar solo a través de privaciones absolutas. Así pues, utiliza la caracterización de la pobreza por capacidades para diferenciar, en todo caso, cuando se puede aludir a percepciones absolutas y cuando a relativas. Al explicar, las capacidades, los bienes, sus características y su utilidad, pone el ejemplo de una bicicleta, resulta que: “hay una secuencia que va del bien (una bicicleta) a las características (servir como medio de transporte), a la capacidad para funcionar (la facultad de desplazarse) y de ahí a la utilidad (el placer de la acción)” (Sen, 2003 [1983], p.414). Esta secuencia, lo ayuda a determinar lo que ya antes había advertido, que son precisamente las capacidades las que explican mejor la noción de nivel de vida. Toda vez que la posesión de bienes no expresa lo que la persona realmente puede hacer, en términos de capacidades, es decir, poseer un bien contribuye, pero no determina el nivel de vida de una persona. Como tampoco la utilidad, ya que se puede obtener placer, gusto o felicidad derivado de ciertos bienes y aun así no tener forzosamente un nivel de vida alto. Si termina exponiendo la visión de las capacidades como elemento central de los niveles de vida, es solo para advertir que: “la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero con frecuencia tomara una forma relativa en el de los bienes o sus características” (Sen, 2003 [1983], p.415). Esto porque, dos personas pueden tener la capacidad absoluta de desplazarse, pero una lo puede hacer a pie (sin ningún bien) y otra en

bicicleta (con algún bien), es decir, se vuelve relativo en el espacio de los bienes y sus características.

Por otra parte, Peter Townsend en su conocida obra *Poverty in the United Kingdom* (1979), definía la pobreza de la siguiente manera:

La pobreza puede definirse objetivamente y aplicarse consistentemente solo en términos del concepto de privación relativa [...] El término se entiende de manera objetiva y no subjetiva. Se puede decir que los individuos, las familias y los grupos de la población se encuentran en pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las comodidades que son habituales, o que al menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están tan significativamente por debajo de los del individuo o la familia promedio que resultan, en efecto, excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades (citado por Boltvinik, 2009-2010, p.48).

De esta manera pone en evidencia que la pobreza no es una cuestión estática, sino más bien dinámica que cambia con el tiempo. Puede que el hambre sea el aspecto más notorio, incluso sin considerar temporalidades, pero el hambre que se sufría a mediados del siglo XX, es un hambre muy distinta a la que se padece actualmente. De hecho, este autor criticó la concepción a partir de las ideas de subsistencia y necesidades básicas, planteadas en un inicio por B.S Rowntree (*Poverty; A Study of Town Life*, 1901) quien es considerado uno de los grandes pioneros del estudio y la medición de la pobreza. Townsend consideraba que centrarse únicamente en la insuficiencia de ingresos como impedimento para cubrir los satisfactores básicos (comida, techo, ropa), restringía las necesidades humanas a lo puramente fisiológico. Dejando claro que “las personas no son tan sólo organismos individuales que requieren la mera restitución de sus fuentes de energía, sino seres sociales que deben desempeñar los papeles que la sociedad les exige como trabajadores, ciudadanos, padres, compañeros, vecinos y amigos” (Townsend, 2003 [1993], p.447). En cuanto a las necesidades básicas las distingue de la mera subsistencia, ya que esta última es a nivel personal y familiar mientras que las primeras se refieren a los servicios mínimos que requieren las comunidades en su conjunto, no solo alimentación, vivienda y vestido, sino, servicios de agua potable, salud, educación, culturales y de transporte, es decir, los más

obvios. Aunque resulta ser un enfoque más amplio que el de la subsistencia, tampoco permite establecer de forma adecuada las necesidades de la población, por el contrario, “cuanto más se restringe el concepto de pobreza a un ingreso insuficiente para cubrir los bienes y servicios individuales [...] colectivos y servicios públicos, más fácil resulta argumentar que para superar el fenómeno lo único que se requiere es un crecimiento nacional de la riqueza material” (Townsend, 2003 [1993], p.448). Es por ello, que el enfoque de privación relativa resulta ser más riguroso y amplio, no solo porque muestra los vínculos de las privaciones relacionados con el ingreso, la subsistencia y las necesidades básicas, sino que lo hace a través del tiempo y en las diferentes comunidades, además de que no solo considera esos elementos sino también la denominación de *estilo de vida*, que según su definición de pobreza se entiende como los tipos de dieta, comodidades, actividades y servicios, que le permiten desempeñarse, relacionarse y comportarse de acuerdo a los estándares y costumbres socialmente aceptados. Una última cuestión es el sentido objetivo que utiliza para referirse a privaciones relativas, ya que de esta manera logra distinguir la pobreza de la desigualdad, es decir, se enfoca en aquellas personas cuyos recursos no les permite cumplir con las exigencias y costumbres de una determinada sociedad y no solo en aquellas que sufren de una mala distribución en los ingresos.

Sobre cuál debería ser el foco de atención, la respuesta no parece ser tan obvia. De la pobreza absoluta se puede rescatar el hecho fundamental que la constituye (el hambre), aun así, resulta insuficiente para abordar completamente el fenómeno, toda vez que lo subestima. La distinción entre los diferentes espacios analíticos el de necesidades y el de los bienes y servicios, solo es aplicable para el enfoque de capacidades y no termina por explicar realmente el carácter de las necesidades humanas. Respecto a la pobreza relativa, se puede argumentar que su principal fortaleza es insistir en que las necesidades no solo se restringen a la mera supervivencia física. La conclusión de que son las necesidades las que cambian en el tiempo y entre las comunidades, se entiende mejor si consideramos que lo que cambia realmente son los satisfactores. Ciertamente es que ninguno de los dos enfoques menciona de manera explícita cuales son las necesidades humanas, de cualquier manera y sin considerar cuales sean, la distinción entre necesidades y satisfactores resulta útil para no centrarnos solo en el aspecto carencial del término. Más que discutir sobre cuál debería ser el foco de atención, interesa puntualizar que ambas concepciones significaron grandes implicaciones

sobre cómo entender mejor el fenómeno de la pobreza y no solo eso, también encaminaron gran parte de las mediciones que se usan actualmente tanto por los gobiernos, como por los organismos internacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) utilizan mediciones a partir del criterio absoluto, lo mismo que en México. Mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE), utilizan el criterio relativo. Basta con hacer notar que el foco de atención en lo fundamental debería ser la pobreza, sin importar si es relativa o absoluta. Finalmente, encontramos que ambos enfoques abogaron por algo más que el ingreso para determinar tanto el carácter absoluto, como el relativo, pese a ello, la dificultad que se deriva de la conceptualización es aún mayor cuando se trata de medirla. Esto porque los criterios que se toman en cuenta muchas veces no son cuantificables, esto explica, aunque no justifica el hecho de que se sigan usando mediciones preponderantemente a partir del criterio ingreso-consumo, y que además en ocasiones suelen ser demasiado arbitrarias.

1.3.3 Conceptualización y medición de la pobreza en América Latina

En la región latinoamericana no fue sino hasta principios de la década de los setenta que se comenzó a prestarle mayor atención al estudio de la pobreza, siendo la CEPAL la que mayormente impulsaría este tipo de estudios, aunque poco más de veinte años después de su fundación. Durante las décadas posteriores dicho interés se profundizaría debido a que en buena parte de los países de la región los niveles de pobreza se verían agudizados. Además, como vimos anteriormente fue precisamente en esa década cuando se dieron los primeros pronunciamientos sobre la necesidad de superar la pobreza, tal fue el caso del Banco Mundial. Asimismo, la noción convencional de desarrollo comenzaba a expresar mayor preocupación sobre la satisfacción de las necesidades básicas dentro de la población.

Sin embargo, sería el estudio de Oscar Altimir (1979) el que daría pauta a la conceptualización y medición de la pobreza que hoy en día la CEPAL difunde a través de su investigación titulada *Panorama Social de América Latina*, la cual se viene publicando de manera constante desde 1991. En aquella ocasión Altimir retomaría la vieja discusión sobre la pobreza absoluta y relativa, aceptando que hay un aspecto normativo en toda definición de

pobreza y que por lo común esta se refiere a la situación que impide satisfacer las necesidades básicas. En sus palabras:

La noción de pobreza se basa, [...], en un juicio de valor sobre cuáles son los niveles de bienestar mínimamente adecuados, cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, qué grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican, por consiguiente, la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no. El concepto de pobreza es esencialmente normativo, y su contenido efectivo varía junto con la norma sobre necesidades básicas o bienestar en la que se apoya (Altimir, 1979, p.7).

Por tanto, conforme a esta definición se deduce que existe una complementariedad entre la noción relativa y absoluta de la pobreza, la primera reflejada en los estándares mínimamente aceptados y la segunda en la satisfacción de las necesidades básicas. Pese a ello su propuesta de medición de la pobreza se apoyó principalmente en la variable ingreso o lo que es también conocido como método indirecto o línea de pobreza. Cabe destacar que este es uno de los métodos más comúnmente utilizados para estimar los niveles de pobreza, tanto por organismos, como por naciones, más no es el único. De acuerdo con Altimir este método consiste en establecer un estándar o umbral debajo del cual un hogar o una persona es considerada pobre, por esta razón debe reflejar la norma sobre lo que se considera un nivel de vida mínimamente aceptable dentro de una sociedad. El hecho de que se utilicen los ingresos de la persona o el hogar se debe, dice Altimir “por su indudable propiedad de sintetizar”, o lo que es lo mismo, por su facilidad de comprensión, aun así, reconoce también que esta metodología tiene limitaciones (Altimir, 1979, p.25).

Otro método de medición de la pobreza en América Latina fue el de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) utilizado igualmente por la CEPAL, aunque su aplicación y uso sería más bien marginal. A grandes rasgos este se diferencia del método de líneas de pobreza en la medida que no busca reflejar un estándar mínimo sobre los niveles de vida, sino que trata de dar cuenta de si las necesidades básicas –como quiera que se definan– están siendo verdaderamente satisfechas por determinado hogar o individuo, de no ser así, entonces se le considera como pobre (Véase, por ejemplo, Feres & Mancero, 2001).

No obstante, actualmente el método de medición utilizado por la CEPAL es el de líneas de pobreza, que consiste como ya se había advertido en catalogar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior a dicha línea, esta a su vez se determina a partir de una canasta básica de consumo. De esto último se deriva el cálculo de lo que la CEPAL denomina línea de indigencia, por su vez para establecer la línea de pobreza total se agrega además una serie de necesidades no alimentarias que no se especifican.²⁴ Las estimaciones a partir de esta metodología son las utilizadas para el análisis posterior de la pobreza en México en perspectiva regional, de ahí su mención en este apartado.

1.3.4 Conceptualización y medición de la pobreza en México

Uno de los trabajos pioneros en cuanto a conceptualización y medición de la pobreza en México, fue el desarrollado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) a principios de la década de los ochenta, y que culminó con la publicación de la serie *Necesidades Esenciales en México* (1982-1983), en ella se abordaron temas como alimentación, educación, salud, vivienda, vestido, entre otros. Su principal objetivo residió en determinar aquello que los hogares necesitan para satisfacer sus diversas necesidades, de ahí que se enfocara más en aspectos específicos (como los antes mencionados) que en dar una visión general de la pobreza. No obstante, constituyó un gran avance en el estudio metodológico de las cuestiones sociales en el país, incluso dio paso a una de las primeras mediciones de pobreza por ingresos. Esto gracias a la construcción de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que, aunque no fue la primera canasta que se calculó en México, si fue la primera de su tipo. En ella se agruparon un conjunto de bienes y servicios básicos denominados como *socialmente generalizados*, fundamentados bajo la idea de *estilo de vida* de Peter Townsend. Esta canasta se clasificaría en dos grandes grupos: 1) aquellos bienes y servicios que tienen que satisfacerse mediante el consumo privado, es decir, aquellos cuyo costo deberá ser pagado (o producido) por los hogares, y 2) los que se deberán satisfacer mediante el gasto público, como la educación básica. Por tanto, para poder determinar una línea de pobreza, aunque solo fuese por ingresos, tendría que utilizarse únicamente el costo total del primer grupo de satisfactores, “ya que es sólo este total lo que habrá de financiar el ingreso corriente del hogar” (Boltvinik & Marín, 2003,

²⁴ Se puede consultar el siguiente link para más información sobre la metodología actual de la pobreza empleada por la CEPAL: http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_Badeinso_estimaciones_pobreza_cepal.asp?idioma=e

p.476).²⁵ Sin duda la CNSE significó un ejercicio genuino e innovador del análisis social, lamentablemente no tuvo la suficiente difusión, en palabras de Boltvinik & Marín (2003, p.474) “es poco conocida, se le entiende mal y, por tanto se le aprovecha poco”.

Otro antecedente sobre medición de la pobreza en México fue el realizado por INEGI-CEPAL a principios de los noventa, cuyo estudio se tituló *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992* (INEGI & CEPAL,1993). Al igual que en el estudio de la Coplamar, se llevaría a cabo la elaboración de una canasta básica, solo que esta vez su construcción se centraría especialmente en el aspecto alimenticio, es decir, en la nutrición adecuada y mínimamente aceptable que deberían recibir las personas. Lo anterior implicó que en términos de bienes y servicios esta canasta fuera mucho menos amplia que la de Coplamar. Al igual que la CNSE, la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL sería utilizada para calcular una línea de pobreza, así pues, todas aquellas personas que no tuvieran un ingreso suficiente para adquirir dicha canasta serían consideradas pobres extremos o en situación de indigencia. Esta metodología como se mencionó anteriormente resultó ser la de mayor aplicación en América Latina, más aún la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL, constituirá una de las principales referencias para la definición de la metodología oficial de la pobreza en México, iniciada durante los primeros años de la administración del presidente Vicente Fox, cuando el debate sobre la necesidad de una definición y medición oficial de la pobreza se vio acrecentada.

Así, en el año 2001 se crearía en coordinación con la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). Ahí se reunieron un grupo de expertos nacionales, como Fernando Cortes, Enrique Hernández Laos, John Scott,

²⁵ Para una revisión más detallada de los criterios que fueron empleados en la elaboración de dicha canasta, puede consultarse el artículo ya citado o Boltvinik (2012), así como también Coplamar (1983) sobre todo el apartado Anexo Metodológico II. Por otra parte, en opinión de Boltvinik & Marín (2003) la CNSE podría ser un instrumento clave para “definir cargas impositivas (tanto al consumo como al ingreso); establecer salarios mínimos que cumplan con la norma constitucional, y definir el umbral mínimo de ingresos (línea de pobreza) que separa a los pobres por ingresos de quienes no lo son” (p.473-474). Aunque solo ha sido ocupada para este último punto. En cuanto a las ideas que presidieron la serie *Necesidades Esenciales en México* de la Coplamar, se pueden señalar las siguientes: 1) que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo; 2) que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población; 3) que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuentemente, las características de la estructura productiva (Coplamar, 1982 [1983], p.10). Lo anterior adquiere relevancia, en el sentido de que esas ideas se contraponen en lo fundamental a la creencia de que “primero es necesario crecer, para luego distribuir”, que tanto permeó en el ámbito político, no solo en esa época, sino años más tarde.

por mencionar algunos, en el que tras varios meses de trabajo se concluyó tomar como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos), como indicador para establecer umbrales o líneas de pobreza, la información utilizada sería recabada de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual es publicada cada dos años por el INEGI.²⁶ En aquel entonces, aunque se reconocía la existencia de diferentes definiciones de pobreza, se aceptaba “la identificación de un nivel de vida, que no puede ser alcanzado por ciertas personas” como elemento común de su significado. Esto último resultó en la aceptación de que la pobreza podría ser definida como “la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación”, en otras palabras, se le concebía como una carencia, pero en diferentes espacios: a) de oportunidades de representación ciudadana; b) de acceso a satisfactores básicos; c) de capital físico o humano; d) de ingreso; e) de bienes de consumo; y f) de bienestar, en el sentido subjetivo (CTMP & SEDESOL, 2002, p.17).

Tal y como puede observarse ya se discutía y se reconocía que la pobreza es un fenómeno multidimensional, incluso era vista desde la perspectiva de otros fenómenos como la desigualdad, la marginación o la exclusión. No obstante, su definición se apartó de su medición al considerar únicamente el criterio de ingreso-consumo como variable predominante, bajo el argumento de que “la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza resulta ser con el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, ya que con este procedimiento sólo hay que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales” (CTMP & SEDESOL, 2002, p.56).

De esta manera se determinaron tres líneas o umbrales de pobreza, la primera (LP₁) se encontraría delimitada por todas aquellas personas que tuvieran un ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica alimentaria, la segunda (LP₂) consideraría además otros satisfactores como el vestido, la vivienda, el transporte, la salud y la educación, mientras que la tercera (LP₃) sería una estimación a partir de las canastas para el ámbito rural y urbano. Sin embargo, la SEDESOL tomaría la decisión de optar solo por las dos primeras líneas, aunque crearía una línea intermedia entre ellas, de esta forma serían rebautizadas bajo el

²⁶ Ambos antecedentes antes mencionados (Coplamar e INEGI-CEPAL) ya habían utilizado la información de estas encuestas, así como también una metodología similar basada en líneas de pobreza.

nombre de 1) *pobreza alimentaria*: equivalente a la primera línea del CTMP (LP_1); 2) *pobreza de capacidades*: definida como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, salud y educación; y 3) *pobreza de patrimonio*: proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, vestido y calzado (CTMP & SEDESOL, 2002). Esta metodología sería entonces la oficial para medir la pobreza en México hasta el año 2009, cuando se oficializó una nueva metodología esta vez de carácter multidimensional. No obstante, desde el año 2004 ya se había establecido que la medición de la pobreza en México debería ser a partir de un criterio multidimensional, esto según la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) aprobada en ese mismo año.

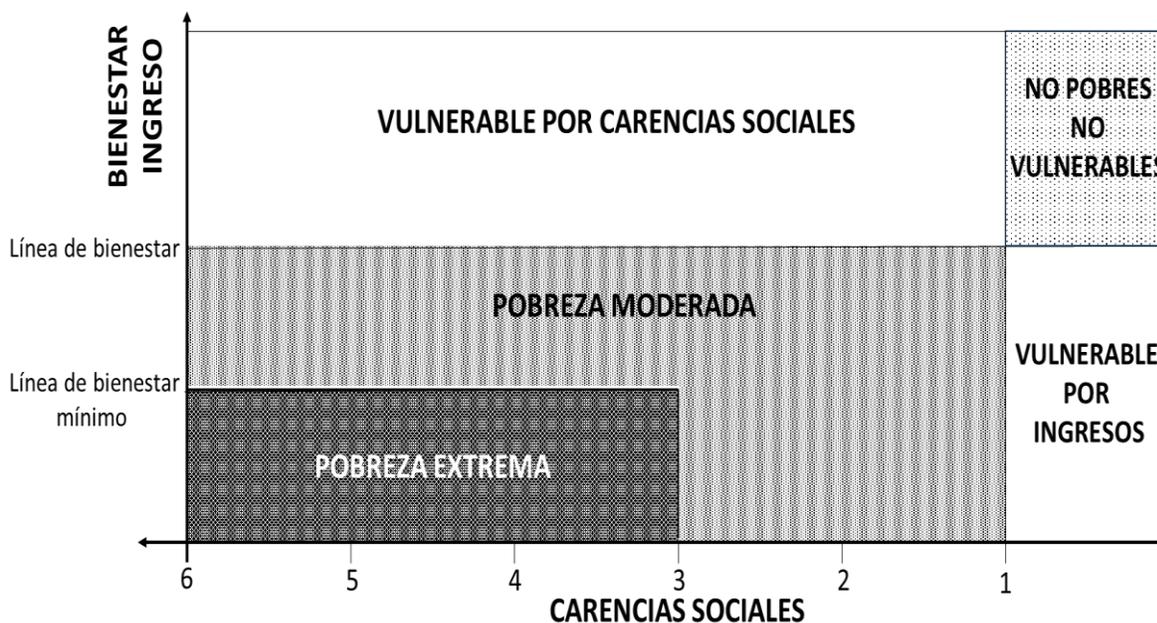
De hecho, fue gracias a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2005, pasando así a sustituir al CTMP. Además, de que asumiría la responsabilidad de establecer los criterios para la medición de la pobreza en el país y la evaluación e impacto de los programas sociales. Fue entonces que el CONEVAL y de acuerdo a lo establecido en la LGDS, crearía con ayuda de expertos nacionales y extranjeros la metodología multidimensional de la pobreza. Aun así, hay que subrayar que esto no significó que se abandonara completamente la medición por ingresos, puesto que se mantendrían dos de las tres líneas que en el pasado estableció el CTMP, a saber, la pobreza alimentaria y de patrimonio. No obstante, su metodología sería ligeramente distinta, lo mismo que su denominación, esta vez nombrándolas línea de bienestar mínimo y línea de bienestar, respectivamente. En lo referente a la pobreza multidimensional el primer paso fue entonces definirla, así se estableció que:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2010, p.38).

Esto quiere decir que los criterios para la medición de la pobreza en México son básicamente dos, el de bienestar económico y el de los derechos sociales, el primero se identifica mediante niveles de ingreso, y el segundo a través de carencias sociales: educación, salud, seguridad

social, vivienda, servicios básicos y alimentación. En el cuadro I.3 puede observarse cómo y bajo qué normas se define a la población considerada pobre, de aquella que no lo es.

Cuadro I. 3 Criterios para la medición de la pobreza multidimensional en México



a) Educación; b) Salud; c) Seguridad social; d) Vivienda; e) Servicios básicos; f) Alimentación*

Fuente: Coneval. Nota: * No implica necesariamente un orden de importancia.

Nótese que es multidimensional en el sentido de que considera, por un lado, la variable ingreso, y por otro, el no acceso a los servicios sociales, que de acuerdo con el CONEVAL son únicamente seis. De lo anterior se concluye que todas aquellas personas que no tengan un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria y no alimentaria (línea de bienestar) y al mismo tiempo tengan más de una carencia social (cualquiera que esta sea) son considerados pobres multidimensionales. Para terminar, hay que advertir también que esta metodología al igual que las líneas de pobreza por ingresos del CTMP, no encontraron inmediatamente una amplia aceptación, por el contrario, han estado y aún siguen bajo constantes críticas.²⁷

²⁷ Uno de los principales críticos sin duda ha sido Julio Boltvinik, quien se ha dedicado además a elaborar metodologías alternativas, ejemplo de esto es el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), en el cual se incluye dos grandes componentes: a) las necesidades básicas insatisfechas (salud, educación, bienes durables, vivienda, energía, agua-drenaje y teléfono); y b) un componente de ingreso y tiempo disponible (véase Boltvinik, Damián & Marín, 2015). No está demás mencionar que esta metodología incluso llegó a ser la oficial para medir los niveles de pobreza en la Ciudad de México. Además, utilizaremos las estimaciones nacionales calculadas a partir de este método, con el fin de contrastarlas con las mediciones oficiales del CONEVAL y la CEPAL.

1.4 Gasto social: una primera aproximación

Tan importante como fue conocer que se entiende por desarrollo y pobreza, nos interesa ahora puntualizar algunos aspectos conceptuales sobre el gasto social, empezando por su definición. Usualmente se le relaciona con aquellos recursos que el Estado destina para cubrir los servicios sociales básicos como la educación, la salud, la vivienda, entre otros. La CEPAL, por ejemplo, adopta como definición de gasto social al “monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento)” (Martínez & Collinao, 2010, p.35). Es decir, que no importa si tal financiamiento es público, privado o externo, como tampoco si corresponde a la partida de gasto corriente o de capital, aun así, será considerado gasto social si se destina para los fines antes mencionados.

Por otra parte, dos son los enfoques que comúnmente giran en torno al gasto social, a saber: el *distributivo puro*, “cuyo objetivo de política social es alterar directamente la distribución de los ingresos de la sociedad, siendo la población en su conjunto la receptora potencial del mismo”; y el de *necesidades básicas*, “que busca en primera instancia satisfacer las necesidades mínimas de los sectores más pobres, siendo estos últimos su única preocupación” (Fresneda & Beccaria, 1992, p. 475). En México, como se verá más adelante, el gasto social ha correspondido a este último enfoque, por lo que su preocupación no ha estado en la universalización de los servicios sociales, sino más bien se ha orientado hacia el asistencialismo y la focalización.

En lo que se refiere a esta investigación, se analiza al gasto social en México a partir del denominado *gasto público programable*, esto en su clasificación funcional de desarrollo social, en la que se incluyen los rubros de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios a la comunidad y otros asuntos sociales. Ciertamente es que el gasto social también podría analizarse mediante la clasificación administrativa y/o económica, en la primera a través del estudio de algún *ramo* en particular. Por ejemplo, el ramo 19: sobre aportaciones a la seguridad social o el 20: que son los recursos destinados a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mientras que en la segunda –ya sea gasto corriente o de capital– su estudio

podría enfocarse en las transferencias y los subsidios. No obstante, se elige el gasto destinado a desarrollo social por su grado de generalidad, el cual creemos puede reflejar mejor la evolución del gasto social en México (véase el cuadro I.4 para más sobre la clasificación del gasto público programable).

Cuadro I. 4 México: Clasificación del Gasto Público Programable

ADMINISTRATIVA ¿Quién gasta?		ECONÓMICA ¿En qué se gasta?	
<p>RAMO: Identifica qué Poder (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), Secretaría, Organismo Autónomo o Entidad de Control Directo, ejerce el recurso.</p> <p>UNIDAD RESPONSABLE: El responsable directo de la ejecución de los recursos dentro de cada Ramo.</p>	<p>RAMOS ADMINISTRATIVOS: Ramo 11: Educación Pública; Ramo 12: Salud; Ramo 20: Desarrollo Social (SEDESOL).</p> <p>RAMOS GENERALES: Ramo 19: Aportaciones a Seguridad Social; Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.</p> <p>ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO: PEMEX, CFE, IMMS</p>	<p>TIPO DE GASTO: Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en gasto corriente o de capital.</p>	<p>1) CORRIENTE: Servicios personales, materiales, servicios generales, transferencias, inversiones financieras, subsidios.</p> <p>2) DE CAPITAL: Inversión física y financiera, transferencias, subsidios.</p>
FUNCIONAL ¿Para qué se gasta?			
<p>FINALIDAD: Identifica las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines de: Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno.</p> <p>SUBFUNCIÓN: Identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades.</p>	<p>PROGRAMA PRESUPUESTARIO Es la categoría programática que organiza, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas. Por ejemplo: Seguro Popular.</p> <p>ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas.</p>	<p>1) DESARROLLO SOCIAL: Educación, Salud, Protección Social, otros.</p> <p>2) DESARROLLO ECONÓMICO: Combustibles y Energía, Ciencia, Tecnología e Innovación, Transporte, otros.</p> <p>3) GOBIERNO: Seguridad Nacional, otros.</p> <p>4) FONDOS DE ESTABILIZACIÓN</p>	

Fuente: elaboración a partir de Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto.

En tanto que para un análisis más específico se utiliza el denominado gasto para la superación de la pobreza, en el que se incluyen los recursos destinados para los diversos programas sociales, siendo el Programa de Inclusión Social (Prospera, antes Oportunidades) el de mayor importancia y cobertura, no obstante, existen muchos otros de menor envergadura.²⁸

²⁸ Para tener una idea en 2014 se registraron 5,010 programas sociales en todo el país, 278 de carácter federal, 2,849 en el ámbito estatal y 1,883 a nivel municipal (*El Financiero*, 27 de abril de 2014).

1.5 Reflexiones finales del capítulo

El capítulo tuvo como objetivo establecer una guía teórica que nos permitiera empezar la discusión sobre el desarrollo y la pobreza, tanto general, como particularmente. Del mismo modo se puntualizaron algunas cuestiones conceptuales sobre el gasto social. Como punto de partida, se revisó de manera sucinta como se constituyó la concepción del desarrollo a lo largo del tiempo, quedando claro que su especificidad conceptual dependió en gran medida de las diferentes corrientes ideológicas, como también de los diversos contextos económicos, políticos y sociales propios de cada época. No obstante, la diversidad de perspectivas sobre el desarrollo es en unos casos más aleccionador que en otros, por ejemplo, el enfoque de desarrollo como proceso de cambio estructural global, nos acerca a una idea un tanto más completa sobre su concepción, puesto que no se enfoca únicamente en el desempeño de la economía, así como también resalta la necesidad de no perder de vista las cuestiones sociales, políticas e incluso institucionales. Un paso fundamental de esta visión fue el de alejarse de la idea de que la consecución del desarrollo deba ser necesariamente igual para los países subdesarrollados, que para los desarrollados. De igual manera permitió comprender como es que funcionaba la dinámica del capitalismo, para unos países y para otros.

En este sentido dentro de la economía del desarrollo bien se le puede atribuir al estructuralismo latinoamericano un carácter de pionero, por un lado, porque estableció un conjunto de ideas pensadas en específico para la región, y por otro porque se negó a reconocer que el pensamiento convencional aplicara por igual a los países que en ese entonces se dio por llamar subdesarrollados. Claro está que sus contribuciones teóricas y prácticas son ampliamente extensas y variadas, sin embargo, por obvias razones tuvimos que centrarnos solo en aquellas aportaciones que consideramos nos pueden ser de utilidad para el posterior análisis de la pobreza y el gasto social, discusión que pretendemos enmarcar en torno a la estrategia de desarrollo nacional implementada en México, hacia principios de los ochenta. Así del estructuralismo latinoamericano recuperamos la concepción *centro-periferia* y en estrecha relación la idea de *heterogeneidad estructural*. La primera de ellas todavía útil para referirse a la relación asimétrica aun existente entre países. La segunda porque sigue siendo una de las características latentes de algunas de las economías latinoamericanas, entre ellas México, que encuentra uno de sus mayores problemas en la informalidad y el subempleo.

Posteriormente, se examinó como fue el proceso de transición del estructuralismo hacia el neoliberalismo, en específico sobre el tratamiento de las cuestiones sociales. Conviene recordar que dentro del estructuralismo latinoamericano el mejoramiento de las condiciones de vida de la población aparecía con un objetivo deliberado de la estrategia de desarrollo industrial. Objetivo que solo se alcanzaría de manera parcial, ya que décadas más tarde se agudizarían la pobreza, la desigualdad y otros problemas sociales. En términos generales sería por esta razón que la economía del desarrollo buscaría reconfigurarse hacia nuevas perspectivas. Un claro ejemplo fue el pronunciamiento a favor de la satisfacción de las necesidades básicas y un mayor énfasis sobre el combate a la pobreza durante la década de los setenta. Aspectos que por primera vez –desde el nacimiento de la economía del desarrollo– se convertían en objetivos explícitos y que ganaban una mayor preocupación, tanto en el mundo, como regionalmente.

Con todo, hacia principios de los años ochenta vendría a retornar con mayor ímpetu el pensamiento neoclásico, en parte como resultado del agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, así como también de los subsecuentes desequilibrios externos. En definitiva, tal pensamiento constituyó una verdadera *contrarrevolución*, en el sentido de que contrastaría con todo lo hasta ese momento hecho por la economía del desarrollo, incluso dentro de la misma economía convencional. Por añadidura, tal enfoque insistiría en las bondades del mercado, por encima de la intervención estatal, ya que consideraba que en todo caso “los mercados imperfectos son mejores, que los Estados imperfectos” (Bustelo, 1998, p. 159). De igual forma se pronunciaba a favor de una plena participación comercial con el resto del mundo. Por el lado de las cuestiones sociales, entre ellas la superación de la pobreza, volverían a ser un objetivo implícito del desarrollo, amarrado mayormente al buen funcionamiento de la economía y la estabilidad macroeconómica. Evidentemente siguieron existiendo pronunciamientos en contra de la erradicación de la pobreza, aunque se asumía en la mayoría de los casos que la vía más rápida para superar tal condición era el crecimiento económico.

Así, el neoliberalismo encontraría en América Latina un buen “patio de pruebas”, arraigándose en algunos países más que en otros, y en casi todos los casos bajo diferentes circunstancias y con altos costos sociales. Cabe enfatizar que, aun y cuando se abogaba por

una intervención estatal limitada, la instauración del neoliberalismo en América Latina no habría sido posible sin su participación. Ya que permitió que se modificara buena parte de los marcos institucionales para que la libertad en los mercados y el comercio pudieran darse con el menor número de restricciones. En pocas palabras, las estructuras nacionales sufrieron modificaciones, a través de Reformas y medidas de políticas económica sintetizadas en el Consenso de Washington. En esos años nuevamente desde la región surgiría una alternativa que se negaba a aceptar que el pensamiento neoliberal aplicara necesariamente a las condiciones específicas de los países latinoamericanos y que fuese la única manera de superar las amplias dificultades padecidas durante los ochenta. De hecho, cada vez se hacía más evidente que los problemas de América Latina no parecían resolverse siguiendo el camino neoliberal, cuando no se agudizaban. Ante este panorama se cimentaría en la región el pensamiento neoestructuralista, que sin llegar a tener tanta influencia –como si lo tuvo el viejo estructuralismo– proporcionó un conjunto de ideas, de las que vale la pena rescatar las siguientes: a) su visión de estrategia de *desarrollo desde dentro*, esto es que cada país dada sus características busque tener su propia dinámica de crecimiento, en donde sector interno y externo deberían ser igual de prioritarios; y b) en plena concordancia con esa estrategia el objetivo debería de ser la consecución de la equidad, la justicia social y la institucionalidad democrática, no como resultado del proceso de desarrollo, sino como condición necesaria e irrenunciable. Adicionalmente otra idea que vale la pena recalcar del neoestructuralismo es el papel del gasto social, según el cual debía enfocarse en primer lugar en la población más vulnerable, no obstante, esto no significaba desatender al resto de la población.

Por otra parte, también se llevó a cabo una revisión sobre las principales aportaciones teóricas y metodológicas sobre la pobreza, tanto en términos generales, como para el caso específico de América Latina y México. En este punto lo que se realizó fue una resumida contextualización de la concepción de la pobreza a través del tiempo, cuestión que nos parece fundamental para entender lo que se está considerando por pobreza y a quien se le esta denominando como pobre. Así, pudimos constatar que el debate sobre la conceptualización de la pobreza, es –por decir lo menos– amplísimo y de larga tradición, razón por la cual todavía no existe un consenso ampliamente aceptado sobre su definición. Aunque ello no quiere decir que no existan elementos comunes entre definiciones, es más actualmente se suele aceptar que la pobreza es y debe ser vista en términos de múltiples dimensiones. Sin

embargo, aún se encuentra muy arraigada la idea unidimensional de la pobreza, la que por lo común se define como la insuficiencia de ingresos para cubrir en primera instancia las necesidades más esenciales de una persona u hogar. Las implicaciones de determinar quién es pobre y quién no lo es, van desde condenar al individuo casi a la mera subsistencia hasta incluir a personas que no se encuentran en esa situación. Es por eso que la conceptualización y medición de la pobreza adquiere relevancia sobre todo cuando se piensa en su combate. Tal y como dicta uno de los epígrafes al inicio del capítulo: “dime que umbral de pobreza defines y te diré quién eres”, la reinterpretación de este popular dicho que Boltvinik (2003) utiliza para criticar la metodología del Banco Mundial, es bastante ilustrativo al respecto. Es claro que de esta discusión bien podría derivarse otra investigación, no obstante, en lo que aquí respecta resulta suficiente con haber dado cuenta de los principales elementos que consideramos configuran su conceptualización, por supuesto que sin perder de vista que siempre han existido críticas en relación a su definición y medición. Sobre el caso particular de América Latina y México, se puede observar que fue a principios de los años setenta cuando comenzarían a surgir estudios sobre la pobreza y las necesidades básicas, esto es coherente con el contexto específico de la economía del desarrollo en esos años. En ambos casos dichos estudios servirían como base o referencia, para la conceptualización y medición actual de la pobreza en la región y en el país, y de las que haremos uso en posteriores capítulos.

Finalmente, se precisaron algunas cuestiones conceptuales sobre el gasto social, necesarias para la discusión que nos aguarda. En efecto, el agudo problema de la pobreza en México, y la incapacidad para reducirla o cuando menos mitigarla justifican los puntos tratados en este capítulo, al tiempo que son un arsenal valioso para reflexionar sobre dicha problemática.

CAPITULO 2. DE UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA DEL DESARROLLO MEXICANO HACIA UN DIAGNOSTICO ACTUAL DE LA POBREZA

“La consigna primero 'crecer para luego distribuir', que guía la ideología del libre mercado, es una falacia. Las sociedades más exitosas son las que saben crecer y distribuir al mismo tiempo, y México aún no ha aprendido esta lección.”

Rodolfo Stavenhagen, foro *la ciudad de las ideas*, 2010

Introducción

La historia del desarrollo económico de México está llena de matices, algunos más claros otros más oscuros, de ahí que tratar de realizar una retrospectiva histórica del desarrollo mexicano no resulta una tarea sencilla. Si bien, gran parte del capítulo es descriptivo, en la última parte se busca relacionar la situación actual de la pobreza con el proceso histórico del desarrollo. La idea es poder comprender mejor donde estamos y hacia donde nos dirigimos como sociedad. Cabe aclarar que por revisión histórica nos referimos principalmente al periodo de cambio estructural de la economía mexicana, esto es entre la década de los ochenta y noventa, puesto que es ahí donde encontramos con mayor ímpetu los primeros pronunciamientos formales sobre la necesidad de combatir la pobreza. No obstante, el objetivo no es desentrañar todo lo acontecido durante esos años, se trata más bien de una revisión puntual del periodo, que nos permita responder cómo y por qué su combate pasó a formar parte de la estrategia de desarrollo nacional. En otro orden de cosas nos interesa también conocer bajo qué circunstancias económicas, políticas y sociales, se combatía la pobreza, tanto antes, como en la actualidad.

En este sentido, el largo proceso de desarrollo que ha seguido la economía mexicana ha tenido su propia naturaleza teórica e histórica, no obstante, por lo común se suelen distinguir diferentes etapas, por ejemplo, la “primario-exportadora” antes de la década de los treinta, la de crecimiento “hacia adentro” o por sustitución de importaciones, desde los cuarenta y hasta principios de los ochenta y finalmente la de crecimiento “hacia afuera” o neoliberal, de los ochenta hasta la actualidad. En lo que aquí nos interesa basta con mencionar que fue durante la década de los setenta que la pobreza comenzaría a vislumbrarse como un problema social, que tenía que resolverse de una u otra manera, aunque en esos años todavía no sería vista como una preocupación central dentro de la agenda de desarrollo nacional. Aquello vendría

después de que se hiciera evidente el agotamiento de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones. Siendo entonces en la década de los ochenta que empezarían a surgir una serie de propuestas tanto ortodoxas, como heterodoxas, sobre el camino que debería seguir la economía mexicana y en general, las economías latinoamericanas. En esos años el estancamiento de la economía, la elevada inflación y la crisis de la deuda externa, hicieron pensar que el camino que se debía seguir se encontraba en la ortodoxia, concretamente en el neoliberalismo. De modo que, lo anterior estaría marcando el inicio de grandes cambios y profundas transformaciones en la estructura económica del país, en un contexto nada favorable. Así, la nueva estrategia de desarrollo que se pondrían en marcha insistiría sobre las bondades del libre comercio y el libre mercado como mecanismo para alcanzar un mayor bienestar para población, siendo el crecimiento y la estabilidad económica condiciones indispensables para alcanzar dicho propósito. Aunque a juzgar por los resultados eso no parece haber sido suficiente para superar el gran desafío de la pobreza. En efecto, tal y como veremos más adelante, la instauración del neoliberalismo en México implicaría altos costos sociales, razón por la cual la superación de la pobreza pasaría a formar parte de la agenda de desarrollo nacional. Sin embargo, aquello serviría más como medida de legitimación de los diferentes gobiernos –pues era la única forma de justificar los nulos avances sociales– que, como parte de una verdadera estrategia de desarrollo nacional. En otras palabras, su combate pasaría a ser una medida esencialmente política. En ese tenor se comenzarían a crear diversos programas focalizados y asistencialistas.

Por lo que sigue, este capítulo se encuentra estructurado en dos grandes partes. En la primera se analizan de manera general los principales cambios estructurales que sufrió la economía mexicana durante los años ochenta y noventa, que redefinieron la participación del Estado en la economía y reorientaron el gasto público bajo la idea de eficiencia y racionalización de los recursos. En la segunda parte se presenta un diagnóstico actual de la pobreza enmarcado en la continuación de esa estrategia, pero bajo un contexto político diferente el cual se denominó de alternancia política. No obstante, las medidas de política económica seguirían siendo las mismas, al igual que los resultados, en la primera de ellas promoción del crecimiento y estabilidad macroeconómica, y en la segunda persistente pobreza y desigualdad. Por último, se presentan las reflexiones finales del capítulo.

2.1 El desarrollo mexicano en retrospectiva: antecedentes históricos

En los años setenta, en México, la estrategia de desarrollo industrializadora que se había forjado desde los cincuenta y sesenta comenzaría a llegar a su fin, los crecientes conflictos sociales, políticos y una economía sumamente volátil no hacían sino dar cuenta de este proceso. Los desequilibrios en el sector externo empezaban a amplificarse y cada vez se hacían menos manejables, las finanzas públicas se volverían deficitarias tras varios años de control relativo (Ayala, 2003 [1988]). Por su parte la expansión que supuso el *boom* petrolero en 1980-1981, terminaría por enterrar la industrialización vía sustitución de importaciones, lo que a su vez volvería a la economía altamente dependiente de presiones externas. Aquello tuvo su culminación con la crisis de la deuda externa en 1982. Año en el que por cierto asumiría la presidencia Miguel de la Madrid en cuyo discurso de toma de protesta advertía sobre la dificultad de la crisis, la alta inflación, el déficit en el sector público y externo, el debilitamiento de algunos sectores productivos y la poca capacidad de financiamiento para que el Estado pudiera llevar a cabo sus diversas actividades, todo en un contexto internacional –decía– de “incertidumbre” y “temor”.

Así fue como propuso el Programa Inmediato de Reordenación Económica cuyos objetivos centrales eran “combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente”.²⁹ Poniendo énfasis sobre todo en la reducción del crecimiento del gasto público, como una de las medidas necesarias para alcanzar dichos propósitos, hasta el punto de sentenciar que la austeridad fiscal debería ser “obligada”. Esto contrasta con las políticas expansivas que se habían llevado a cabo una década antes bajo las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, calificadas por algunos como “populistas”, y que tanto en el ánimo nacional, como internacional se veían como los responsables de la difícil situación que atravesaba la economía mexicana.³⁰ En consecuencia durante esos años se comenzaría a transitar en el país de una estrategia de

²⁹ Las citas sobre el discurso de Miguel de la Madrid fueron recuperadas de la siguiente liga: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf>

³⁰ Los programas de estabilización promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego de la devaluación de 1976, son un claro ejemplo en el contexto internacional, desde donde se suponía que la crisis fiscal era el principal elemento explicativo de la crisis general de la economía. Por su parte en el ámbito nacional comenzaba a deteriorarse la relación entre el sector público y privado, generando que el sector empresarial viese al Estado como el causante de la crisis económica (Ayala, 2003 [1988]). Lo anterior derivó en una especie de cuestionamiento general sobre el papel del Estado en la economía.

desarrollo estatista y de mercado interno, hacia una de economía abierta y Estado mínimo. Siendo la administración de Miguel de la Madrid la que marcaría el inicio de un periodo de profundos cambios y transformaciones, en donde las políticas económicas aplicadas vendrían a poner “fin a una era de crecimiento económico sostenido, inflación moderada y sistémica reducción de la pobreza, y abrieron otra de estancamiento económico, inflación y empobrecimiento” (Ávila, 2006, p. 20).

Una de esas modificaciones se dio en lo referente a la planeación democrática que desembocó en la reforma al artículo 26 constitucional y que trajo como resultado el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). Esto pudiera parecer contradictorio en un contexto donde se discutía y se abogaba por una menor participación del Estado, sin embargo, no lo fue, ya que la nueva estrategia de desarrollo que se ponía en marcha, requería de su participación para que se construyese o en su caso se modificara el marco institucional en favor del libre mercado y el libre comercio. Tal inclinación la conocemos hoy como neoliberalismo, y aunque éste tiene una connotación ideológica en amplias direcciones, en lo fundamental abogaba por las “bondades” de los aspectos antes mencionados. No obstante, en México los resultados de su implementación han estado lejos de ser extraordinarios, todo lo contrario, el crecimiento de la economía sigue siendo errático, la desigualdad y la pobreza son todavía persistentes, la estructura productiva aun es heterogénea, las actividades primarias prácticamente han caído en el olvido, los bajos salarios aun propician la informalidad, entre muchos otros aspectos. Claro está que también se dieron algunos resultados positivos, por ejemplo, se logró cierta estabilidad macroeconómica, el control relativo de la inflación y lo que se dio por llamar finanzas públicas sanas, no obstante, eso no parece haber significado una mejoría en las condiciones de vida de la población. Para ilustrarlo revisaremos de manera puntual los principales cambios y resultados que sucedieron durante las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

La administración de Miguel de la Madrid, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 1983-1988), se proponía a cumplir con los siguientes objetivos: 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis; 3) recuperar la capacidad de crecimiento; e 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras

económicas, políticas y sociales. En este sentido, no es de extrañar que unas de sus principales preocupaciones haya sido la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, ya que la “lucha por la igualdad” como ahí se le llamara, no podría darse sin antes frenar la crisis. Otro aspecto que comenzaba a ganar mayor preponderancia sería la política exterior, según la cual calificaban como un elemento “inseparable del desarrollo nacional”. En lo social se hacía énfasis en el cambio estructural, en aspectos tales como mejorar la distribución del ingreso y la modernización del aparato productivo, a su vez se reconocía también que había que recuperar la senda del crecimiento económico –sin que eso fuese suficiente, aunque si necesario– si se quería lograr un mayor desarrollo social. Los resultados por otra parte serían desalentadores, tan solo en términos de PIB per cápita el crecimiento de la economía se estancaría, por si eso fuera poco, miles de millones de dólares saldrían del país por concepto de deuda, la inflación alcanzaría su record histórico (160%), el empleo y los salarios reales disminuirán, al mismo tiempo que el número de trabajadores en la economía informal aumentaba (Ávila, 2006, p.24). Con todo se lograría reducir el déficit fiscal, mediante recortes en el gasto público e incremento en los impuestos, así como también por medio de la venta de empresas públicas. Aunado a ello, también se llevaría a cabo la renegociación de la deuda a través del Plan Baker (1985) y se ingresaría al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986.³¹ En síntesis durante el periodo de 1982-1988 se realizarían los primeros intentos por encaminar a la economía mexicana hacia una nueva estrategia de desarrollo, que pondría en entredicho el papel del Estado y que buscaría insertarse a la economía mundial por medio de una plena libertad en el comercio internacional y los mercados financieros. De igual forma las recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), jugarían un papel clave en la consolidación del neoliberalismo en México.

Mientras tanto, cuando Carlos Salinas asumió la presidencia en diciembre de 1988, tendría que enfrentarse a un ambiente político dividido, en el que, por un lado, estaban quienes

³¹ El Plan Baker significó “que los países deudores deberían comprometerse a poner en marcha políticas macroeconómicas y estructurales para mejorar la eficacia económica, movilizar los recursos internos e impulsar el empleo, el ahorro y la inversión nacionales. A cambio, los bancos comerciales harán el esfuerzo de transferir nuevos fondos hacia los países en vías de desarrollo más afectados por su endeudamiento”. También fue considerado como la primera vez que Estados Unidos reconocía “la necesidad de dar un tratamiento político al problema de la deuda externa del Tercer Mundo” (Proceso, 21 de diciembre de 1985). Por su parte el ingreso al GATT es caso concreto de como México buscaba relacionarse con el resto del mundo.

compatibilizaban con las ideas neoliberales, y por otro, aquellos que las rechazaban (Ávila, 2006). Incluso durante su discurso de toma de protesta reconocería que “el momento actual de México es esencialmente político”, además no perdería la ocasión para apaciguar e invitar al dialogo a todas las fuerzas políticas del país, luego de su muy controvertido triunfo electoral. Otra idea que podemos encontrar muy arraigada en su discurso es la preponderancia por el crecimiento económico, por ejemplo, cuando señala que “sin crecimiento no hay posibilidad de justicia o de hacer realidad la potencialidad que tenemos para elevar nuestra calidad de vida”.

En lo fundamental –tal y como puede intuirse– se seguía manteniendo el mismo discurso que su predecesor Miguel de la Madrid, en aspectos tales como la renegociación de la deuda externa, la reorientación del gasto público y una mayor eficiencia económica medida a través de la estabilidad, cuestiones que volverían a formar parte de la agenda de desarrollo nacional. No obstante, uno de los aspectos más importantes durante su gobierno fue el proceso de reformas estructurales que, aunque ya habían sido impulsadas desde la administración anterior se profundizarían con mayor fuerza durante esta etapa. Asimismo, incorporaría a su discurso de manera mucho más evidente la necesidad de erradicar la pobreza y la desigualdad, sobre todo en los grupos más vulnerables. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado el mismo año que asumió la presidencia y que marcaría el inicio de una larga tradición de programas sociales focalizados en el país. De acuerdo con Ávila (2006) algunas de las principales reformas que se emprendieron bajo su mandato fueron: 1) la liberalización comercial y financiera: con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la creación de una nueva ley de inversión extranjera; 2) reducción del tamaño del Estado, por medio de privatización de empresas públicas algunas de carácter estratégico, la banca y Teléfonos de México, son dos ejemplos concretos; 3) equilibrio de las finanzas públicas, a través de la austeridad fiscal; 4) desregulación de la economía, en el mercado de bienes y servicios y en mercado de capitales; y 5) la propiedad de la tierra, en lo referente a los derechos de propiedad. Tal y como puede observarse esto resulta congruente con las medidas propuestas por el Consenso de Washington promulgado unos años antes, lo mismo que concuerda con las ideas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

Finalmente, la administración de Ernesto Zedillo estaría marcada por una profunda crisis económica que tuvo como consecuencia una masiva fuga de capitales y una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de más del 5% en 1995. Por esta razón, durante los dos primeros años de su gobierno habría tenido que enfrentar los cuestionamientos tanto nacionales, como internacionales, que veían en la crisis una desestabilización del sistema financiero mundial (Ávila, 2006, p.189). Tal ánimo se encauzaba más en la búsqueda de responsables que de soluciones. Aun así, se continuaría con los procesos privatizadores y de liberalización comercial y financiera. Cabe resaltar que nuevamente el discurso sobre el combate a la pobreza estaría presente, por ejemplo, cuando se afirmaba que “la pobreza es el lastre más doloroso de nuestra historia”, pronunciamiento que el presidente Zedillo realizó durante su mensaje de toma de posesión. Además, uno de los puntos más importantes bajo su gobierno fue nuevamente la reorientación del gasto público, principalmente hacia los temas de desarrollo social, y en específico al alivio de la pobreza extrema (Ayala, 2003 [1988]). Si bien esta orientación ya se había iniciado en el gobierno de Salinas, sería con Zedillo que encontraría su máxima expresión con en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) creado en el año de 1997, que tanto en forma y cobertura superaba a su predecesor el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). De tal suerte que la política social tendría un papel más destacado que en los gobiernos anteriores, aunque solo después de haber superado la crisis de 1994-1995.

Hasta aquí, lo anteriormente expuesto, nos hace preguntarnos ¿cuáles fueron los resultados de estas medidas en términos de pobreza?, más aún ¿cómo se concebía dicha problemática durante esos años? Basta recordar, en primera instancia, que la pobreza siempre ha estado presente en la sociedad mexicana. No obstante, la preocupación en entenderla como problema social se inició en la década de los setenta, se agudizó durante los ochenta y se hizo insostenible a mediados de los noventa, ello explica porque hacia finales del siglo pasado aumentaría su preocupación dentro de la agenda de desarrollo nacional. Si bien esto traería como resultado la elaboración de programas específicos contra su combate, hay que decir que los primeros programas creados no estaban únicamente dirigidos a la superación de la pobreza (objetivo que estaba implícito), sino que además se enfocaban en temas como la marginación, el desarrollo rural y las necesidades básicas (Villarespe & Merino, 2008). Por ejemplo, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider, en los setenta)

estaba enfocado en la población más vulnerable de las zonas rurales y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), a inicios de los ochenta, discutía sobre las necesidades básicas, como la alimentación, salud, educación. No obstante, fue con el Pronasol (1988) que se comenzaría en México una serie de programas concretos contra la pobreza, sobre todo en su carácter de extrema, a este le seguirían el Progresá (1997), luego el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) y en la actualidad el Programa de Inclusión Social (Prospera).³²

Conviene tener muy presente que algunas de las razones que llevarían a que, en los setenta la pobreza, se asumiera como un problema social fueron: 1) el agotamiento en el proceso de sustitución de importaciones, que derivó en la incapacidad para articular los diferentes sectores productivos, llevando con ello a que se agudizan diversos problemas sociales, como la desigualdad, el desempleo y por supuesto la pobreza; y 2) la crisis en la que se encontraba la economía del desarrollo, principalmente el pensamiento estructuralista de la CEPAL, que al no encontrar los resultados esperados de la industrialización llevaría a una reconceptualización del desarrollo que ponía énfasis esta vez en la superación de la pobreza. Por otra parte, en cuanto a los resultados se puede observar, por un lado, un periodo de disminución de la pobreza (por lo menos en términos relativos) entre los años sesenta y setenta, y por otro, uno de ampliación en el número de pobres hacia mediados de los ochenta.

Cabe mencionar que, aun y cuando no había un consenso sobre su magnitud, la mayoría de las estimaciones daban cuenta de este proceso, por ejemplo, Hernández Laos (1990) menciona que la pobreza extrema habría disminuido en términos relativos de 69.5% en 1963, a 56.7% en 1968 y a 34% en 1977, en tanto que para Székely (1998) habría pasado de 30.2% en 1963%, a 16% en 1968 y a 17.5% en 1977 (citados por Lustig & Székely, 1997, p.7). En contraste, durante la administración de Miguel de la Madrid, tanto en términos relativos, como absolutos la pobreza se incrementaría, al pasar de 59.9% en 1984 a 64% en 1989, es decir, en tan solo cinco años se sumaron 4.7 millones más de pobres, o lo que es lo mismo 2.5 millones en pobreza extrema y 2.2 millones en pobreza moderada (Ávila, 2006, p.104). Ciertamente uno podría argumentar que las estimaciones no son estrictamente comparables,

³² En el capítulo tres se revisa con un poco más de profundidad los diversos programas de combate a la pobreza en México, en lo particular Oportunidades y Prospera, buscando discutir si verdaderamente han sido de “combate” o únicamente de “atención” como lo sugiere Barajas (2014).

aun así, nos muestran que en términos de percepción la tendencia histórica de disminución de la pobreza se revertiría en la década de los ochenta, cuando la economía mexicana atravesaba por una época de profundos cambios estructurales. En este sentido, el cambio de política económica no solo no resolvió los problemas sociales, sino que tendió a agudizarlos, no en balde se denomina a los ochenta la “década perdida del desarrollo”.

Es más, en opinión de Ayala (2003 [1988]) la priorización en el desempeño de la economía y la búsqueda de estabilidad macroeconómica durante 1982-1999, traería como consecuencia altos costos sociales. De modo que el combate a la pobreza solo sería prioridad una vez conseguida la estabilidad económica, aunque no tanto “por un sentido ético de justicia social, sino sobre todo, por razones de sobrevivencia del sistema en su conjunto.” Ya que mantener los niveles actuales de pobreza –decía Ayala– no solo ponía en riesgo la estabilidad social y la gobernabilidad, sino el mismo crecimiento capitalista (Ayala, 2003 [1988], p.484). En otras palabras, el discurso de combate a la pobreza en México se volvería esencialmente político, y no solamente *ex post* a la estabilidad, sino también *ex ante*, sobre todo cuando ésta pudiera amenazar dicha estabilidad económica.

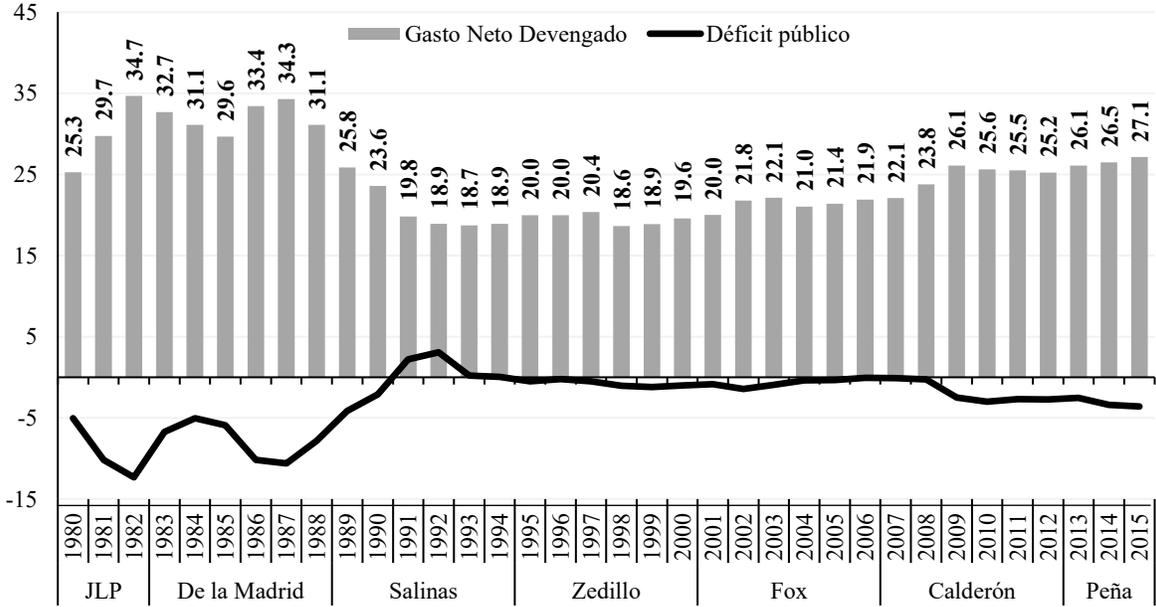
2.2 Diagnostico actual de la pobreza: persistencia en las dos últimas décadas

Iniciada la década de los dos mil, la economía mexicana continuaría con su proceso de reformas estructurales, aunque esta vez bajo un contexto político diferente, en el que por primera vez asumiría la presidencia un candidato no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había gobernado de manera ininterrumpida por más de setenta años. Así, en el mes de diciembre del año 2000, Vicente Fox candidato del Partido Acción Nacional (PAN) asumiría la presidencia insistiendo desde entonces que la nación se encaminaba a una nueva época democrática y de satisfacción en las demandas sociales. La verdad es que los resultados seguirían siendo los mismos, crecimiento económico errático, alta concentración en el ingreso, bajos salarios, dependencia del sector externo, inflación relativamente baja, austeridad fiscal y persistente pobreza, aunado a eso no podemos dejar de mencionar el tema de la inseguridad que ha tenido un crecimiento notable en los últimos años. Con todo, la denominada alternancia política duraría poco, tan solo dos administraciones bastaron para que se volviera a retornar a un candidato del PRI, y lo que es peor el horizonte es todavía más incierto.

Vayamos al diagnóstico, una vez que ya establecimos en el apartado anterior que uno de los cambios más importantes durante la década de los ochenta y noventa fue en lo referente al gasto público, siendo la austeridad fiscal o lo que es lo mismo el control de las finanzas públicas para mantenerlas en equilibrio una de las características recurrentes de la economía mexicana. Se buscó, como parte de esa medida reducir el gasto público y reorientarlo hacia el desarrollo social, lo que a su vez dio paso a los programas sociales focalizados. En primera instancia el gasto público realmente disminuyó pasando de 34.7% del PIB (que fue su punto más alto) en 1982 a 27.1% en 2015, aun así, ya se encuentra en un nivel superior al registrado en 1980 cuando era de alrededor del 25%. Por otra parte, es claro que se buscó disminuir el déficit público ya que mientras en los ochenta era muy abultado (de 12.3% del PIB en 1982), en los noventa y dos mil prácticamente se mantuvo en equilibrio, no obstante, a partir de 2009 ha venido expandiéndose hasta alcanzar un 3.6% del PIB en 2015, el nivel más alto desde 1990 (véase la **gráfica II.1**).

Gráfica II. 1

México: Evolución del gasto y déficit público, 1980-2015
(Porcentaje del PIB)

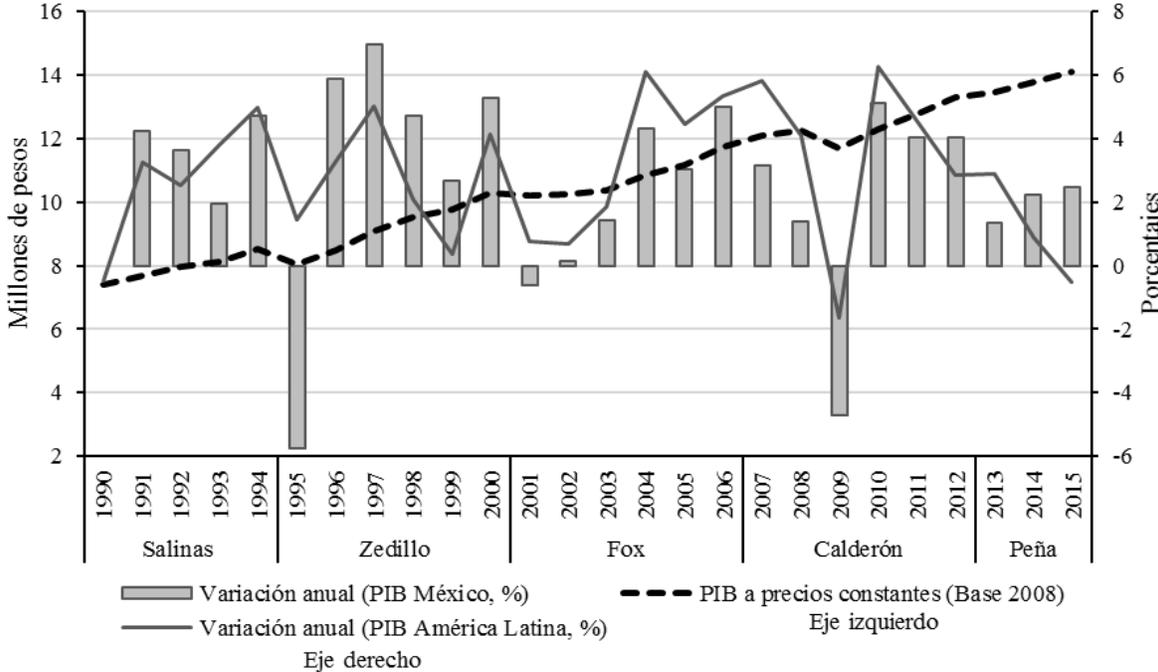


Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Cuarto Informe de Gobierno, 2016.

Podemos ver entonces que en los últimos veinticinco años la pobreza se insertado en un contexto de aparente estabilidad fiscal, pero de bajo crecimiento económico, cuando no

decepcionante. Tal y como puede observarse en la **gráfica II.2** entre 1990-2015 la economía mexicana ha tenido que enfrentarse a recurrentes crisis, primero en 1994-1995, luego la recesión de 2001-2003 y finalmente la más reciente crisis mundial de 2008-2009. En efecto, cuando se observa el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), se puede apreciar que en esos años se creció en la mayoría de las veces a tasas menores al 4%. De hecho, las tasas más altas se registraron luego de la crisis de 1994, concretamente en 1996 y 1997, años en los que osciló entre el 6 y 7% sin embargo, dichas tasas no lograrían mantenerse. De ahí en adelante la economía mexicana se desaceleraría durante los primeros años del presente siglo, para luego comenzar a expandirse en 2004 y hasta 2006 pero a tasas relativamente moderadas. Lo que vendría después sería la crisis de 2008-2009, y aunque la senda del crecimiento no tardó en recuperarse, lo cierto es que entre 2013 y 2015 no se creció a más del 3%. Es más, durante el periodo 2001-2013 el PIB mexicano se situó por debajo del promedio de crecimiento en América Latina (salvo por el año 2012), lo cual contrasta con la década de los noventa cuando se crecía por encima del promedio latinoamericano (con la única excepción de 1995).

Gráfica II. 2
México: Producto Interno Bruto, 1990-2015



Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI y la Base de Datos y Publicaciones de la CEPAL.

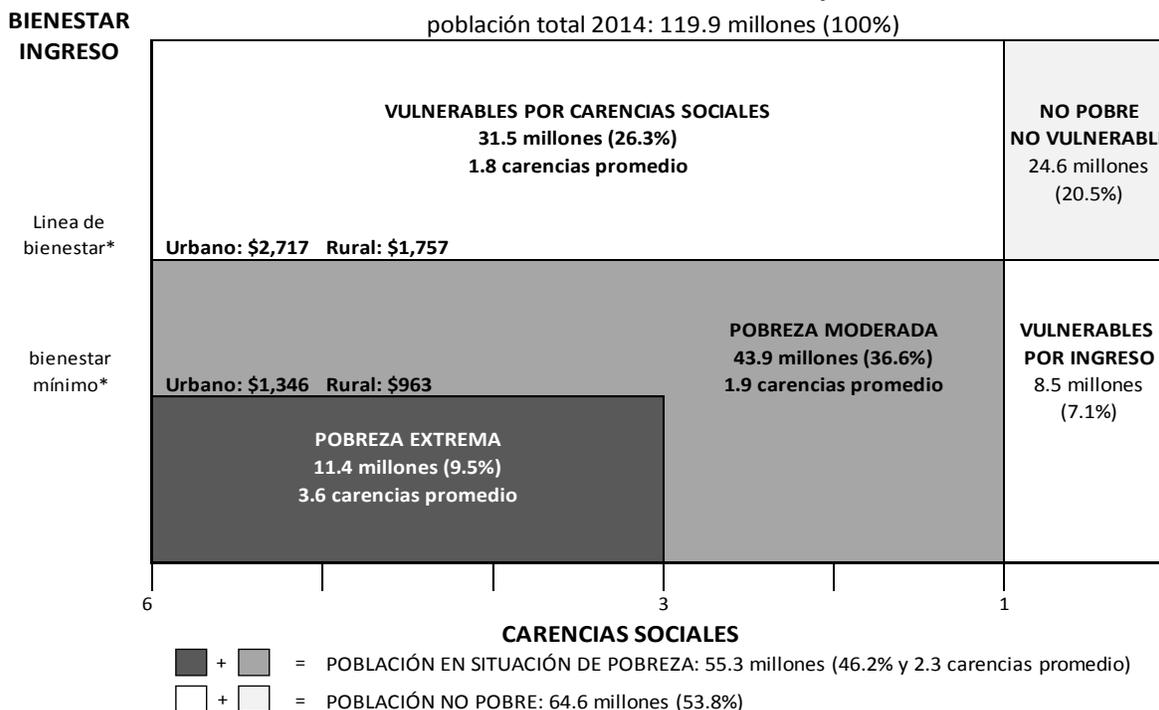
¿Cuál es entonces la situación actual de la pobreza en México? y ¿qué podemos esperar bajo este contexto? En lo que respecta a su incidencia, bien podemos abordarla de diferentes formas. Tal y como se mencionó en el primer capítulo en el país se ha transitado de una medición estrictamente por ingresos, hacia una medición multidimensional de la pobreza. Sin embargo, debido a que esta última es relativamente reciente solo existen estimaciones de 2008 y hasta 2014. Ello nos obliga a utilizar para el análisis preponderantemente las estimaciones por ingresos, de la cual si existen datos para un periodo más largo (1992-2014), no obstante, esto no quiere decir que excluyamos de la reflexión las estimaciones a partir de la metodología multidimensional, por el contrario hacemos uso de ella, así como también de otros métodos alternativos como el de la CEPAL (línea de pobreza e indigencia) y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) desarrollado por Boltvinik, Damián & Marín (2015). En realidad, lo que se quiere es llegar a tener un diagnóstico más completo sobre la evolución, magnitud y persistencia de la pobreza.

Así, al utilizar en primer lugar la metodología multidimensional tenemos que al año 2014 de las 119.9 millones de personas que vivían en el país, 55.3 millones se encontraban en situación de pobreza multidimensional (equivalentes al 46.2% de la población total), de las cuales 43.6 millones (36.6%) se encontraban en pobreza moderada, mientras que 11.4 millones (9.5%) en pobreza extrema. Por otra parte, la población no considerada como pobre correspondía a 64.6 millones de personas (53.8% del total), proporción en la que se agrupa a la población vulnerable por carencias sociales, vulnerable por ingresos y no pobre y no vulnerable (véase **cuadro II.1**). Nótese que, si consideramos a la población vulnerable por ingresos como pobre, en el sentido de que no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria y no alimentaria –aun y cuando aparentemente no tienen ninguna carencia social– el número de personas en situación de pobreza ascendería a 63.8 millones de personas, es decir, el 53.3% de la población total. De ahí la importancia de establecer en un principio a quién o quiénes se considera como pobres, puesto que de alguna manera ello influye en las medidas y recursos que se destinan para su combate. Ahora bien, entre 2008 y 2014 la pobreza multidimensional presentó una tendencia creciente, tan solo en este periodo se sumaron 6.5 millones más al total de personas en situación de pobreza. De manera similar la pobreza moderada aumentó en 6.7 millones y solo disminuyó la pobreza extrema, pero únicamente en alrededor de doscientas mil personas.

Cuadro II. 1

México: Resultados de la medición de la pobreza, 2014

población total 2014: 119.9 millones (100%)



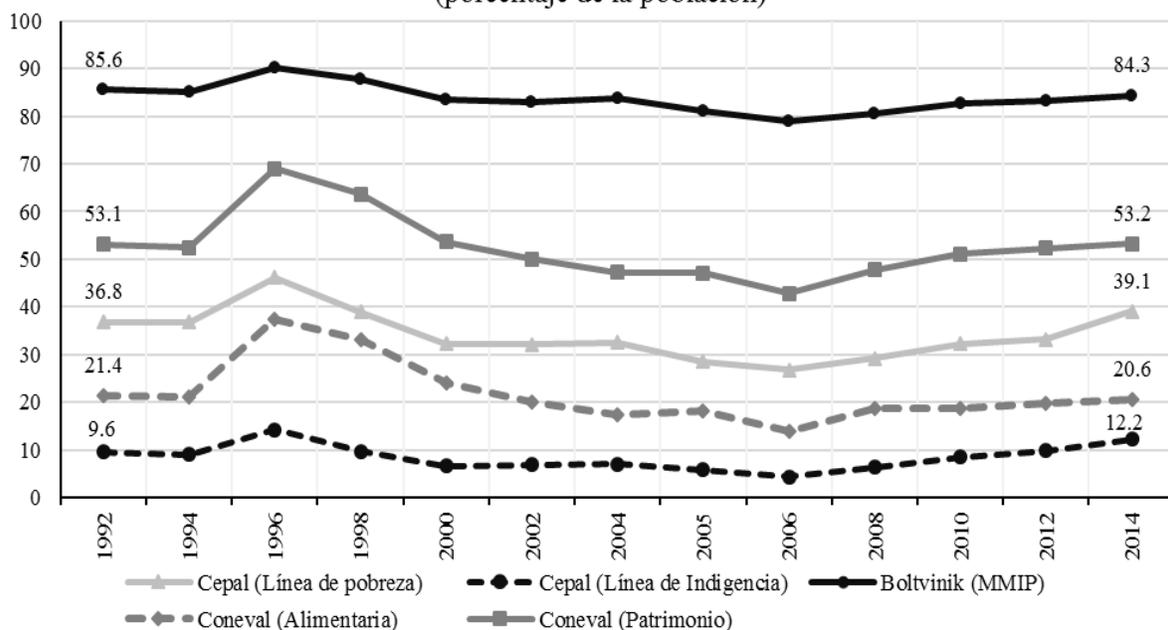
Nota: * Los valores corresponden al mes de octubre de 2016

Fuente: estimaciones del Coneval

En segundo lugar y tomando en consideración las estimaciones por ingresos del CONEVAL (pobreza alimentaria y de patrimonio), las de la CEPAL (línea de pobreza e indigencia) y el MMIP, se visualiza que cada una de estas fuentes coinciden en la evolución que ha seguido la pobreza, no así en su magnitud. De modo que entre 1992 y 2014 se pueden distinguir claramente tres etapas: 1) la que va de 1992 a 1996 cuando la pobreza alcanza su máximo histórico; 2) el periodo de disminución de la pobreza entre 1996 y 2006; y finalmente 3) los últimos ocho años de crecimiento sostenido de la pobreza, esto es hasta 2014. Asimismo, las estimaciones del CONEVAL, la CEPAL y Boltvinik et al. (2015) sugieren que en este periodo (1992-2014), independientemente de la metodología empleada, la pobreza se ha mantenido prácticamente igual o en su caso se ha incrementado. De acuerdo con el CONEVAL la pobreza alimentaria en 1992 representaba el 21.4% de la población total, mientras que para 2014 la ahora denominada línea de bienestar mínimo –que es un símil de la pobreza alimentaria– representó el 20.6%. Por su parte la pobreza de patrimonio que actualmente se conoce como línea de bienestar, pasó de 53.1% de la población total en 1992 a 53.2% en 2014. En lo que

respecta a las estimaciones de la CEPAL, se observa que la línea de pobreza en el mismo periodo pasó de 36.8 a 39.1% de la población total, mientras que la línea de indigencia de 9.6 a 12.2%. Por último, conforme a las estimaciones del MMIP la proporción de la población total que se encontraba en situación de pobreza era de 85.6% en 1992, en tanto que para 2014 fue de 84.3% (véase, **gráfica II.3**).

Gráfica II. 3
México: Evolución de la pobreza diversas fuentes, 1992-2014
 (porcentaje de la población)



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, Cepalstat y Boltvinik, Damián & Marín (2015).

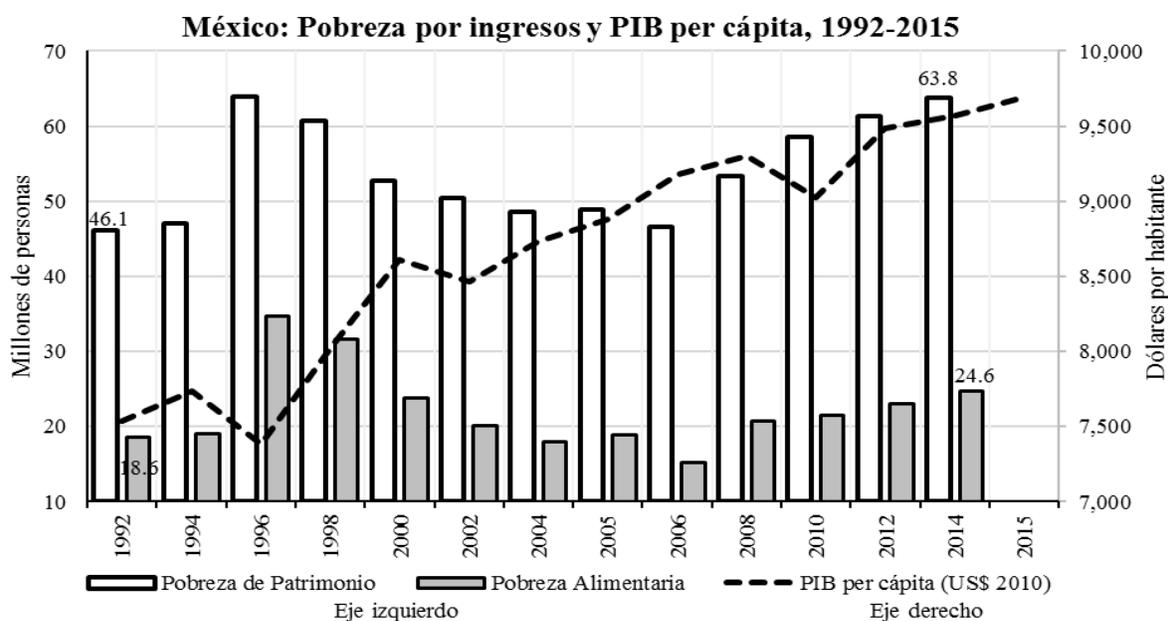
Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza. El dato de 2014 de pobreza alimentaria y de patrimonio corresponde al valor de la línea de bienestar mínimo y línea de bienestar respectivamente.

Es claro que establecer la magnitud real de la pobreza no es un ejercicio sencillo, no obstante, la **gráfica II.3** resulta reveladora y contundente, puesto que da cuenta de un nulo avance en el combate a la pobreza en México, en un periodo de más de veinte años. Tan solo en materia de ingresos, su incidencia sigue siendo prácticamente la misma que a inicios de la década de los noventa, como así lo sugieren las cifras del CONEVAL. Por su parte las estimaciones de la CEPAL nos muestran que no solo no se ha mantenido, sí que se ha incrementado en términos relativos. Mientras que las de Boltvinik et. al (2015) nos permiten intuir que la incidencia de la pobreza igualmente no se ha modificado en términos de proporción. Es más, de acuerdo con esta metodología la pobreza se ha mantenido en casi todos los años del

periodo por encima del 80% de la población total. Otro punto que llama la atención es que en todos los casos la pobreza ha venido aumentando desde el año 2006.

Este panorama se vuelve aún más dramático si observamos la evolución de la pobreza ahora solo en términos de ingreso, pero ya no como proporción sino en millones de personas y además lo comparamos con el PIB per cápita que es el indicador tradicional para reflejar la relativa prosperidad de un determinado país.³³ El resultado es, por un lado, un incremento de la pobreza alimentaria de 18.5 a 24.6 millones de personas, cerca de 6 millones más en lo que va de las últimas dos décadas. En este mismo periodo la pobreza de patrimonio también aumentaría de 46.1 a 63.8 millones, es decir a esta condición se sumaron más de 17 millones de personas, por si fuera poco, el nivel alcanzado en 2014 es bastante similar al registrado en 1996 cuando alcanzó los 64 millones de personas. Por otro lado, el crecimiento del PIB per cápita si bien no ha sido constante, es actualmente (en 2015) poco más de 20% mayor al que se registró en 1992, cuando representaba alrededor de los \$7,500 dólares (véase **gráfica II.4**).

Gráfica II. 4



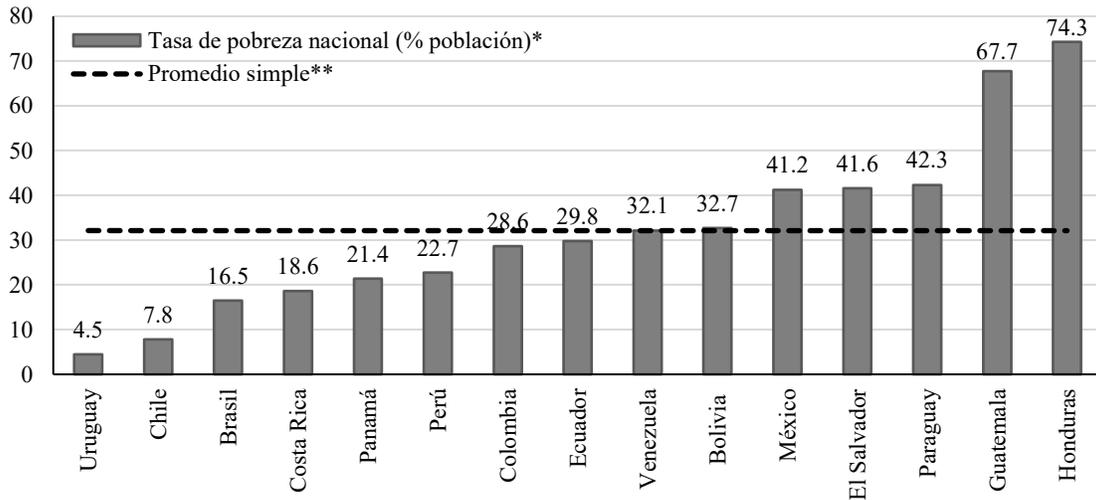
Fuente: elaboración con base en Coneval (pobreza por ingresos) y Cepalstat (PIB per cápita).

³³ Generalmente se supone que en los países cuyo PIB per cápita es alto, la calidad de vida de las personas tiende a ser mayor, en comparación con aquellos países donde el PIB per cápita es más bajo, aunque esto no necesariamente se cumple siempre.

En resumidas cuentas, tenemos unos niveles de pobreza que persisten alrededor de la media poblacional, cierta estabilidad en las finanzas públicas y un crecimiento económico bajo que no logra distribuirse entre los estratos más pobres de la población. ¿Cómo es posible entonces que aun y cuando el PIB per cápita muestra una leve mejoría, los niveles de pobreza no han disminuido? Aunque la respuesta no parece ser tan sencilla podemos intuir que el crecimiento de la economía no ha sido suficiente para sacar a esas amplias capas de la población de la pobreza. En otras palabras, el problema no es únicamente que se crezca a tasas relativamente bajas, sino que además ese poco crecimiento resulta ser excluyente, puesto que parece no incidir sobre los niveles de pobreza (Esquivel, 2015). Situación que está estrechamente relacionada con la persistente desigualdad y la mala distribución en los ingresos. En este sentido, dentro del discurso de desarrollo nacional no solo no se ha logrado promover un mayor crecimiento económico, sino que también el combate a la pobreza en el país ha sido poco efectivo.

Esta panorámica de persistente pobreza, crecimiento bajo y excluyente y desigualdad extrema que permea al país, preocupa aún más, cuando lo situamos en perspectiva regional, ya que es precisamente México uno de los países latinoamericanos que aún mantiene a buena parte de su población en situación de pobreza. Tal y como ya se había observado, de acuerdo con la CEPAL al año 2014 poco más del 40% de la población en el país se encontraba bajo la línea de pobreza, equivalente a casi 50 millones de mexicanos. Asimismo, sigue siendo también de las pocas naciones que aún se encuentran por encima de la media regional, que es de 32.1%, grupo en el que coincide con El Salvador, Paraguay, Guatemala y Honduras (véase **gráfica II.5**). En contraste, los países con menores niveles de pobreza fueron Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica, en donde la tasa de pobreza no supera el 20% de la población. Resulta aleccionador el caso brasileño que en 1990 tenía una tasa de pobreza nacional del 48%, la cual logró disminuir a 16.5% para 2014. Mientras tanto México en el mismo periodo, con una tasa de pobreza similar (de 47.7% en 1990), apenas logró disminuirla a 41.2% al año 2014 (véase anexo estadístico 5 y 21).

Gráfica II. 5
América Latina: Tasa de pobreza nacional, entre 2013-2014



Notas: * Para la mayoría de los países se refiere al año 2014, salvo para Chile, Venezuela, Bolivia y Honduras que se refiere al año 2013. ** De un total de 15 países

Fuente: elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del *Panorama Social de América Latina 2015*, CEPAL

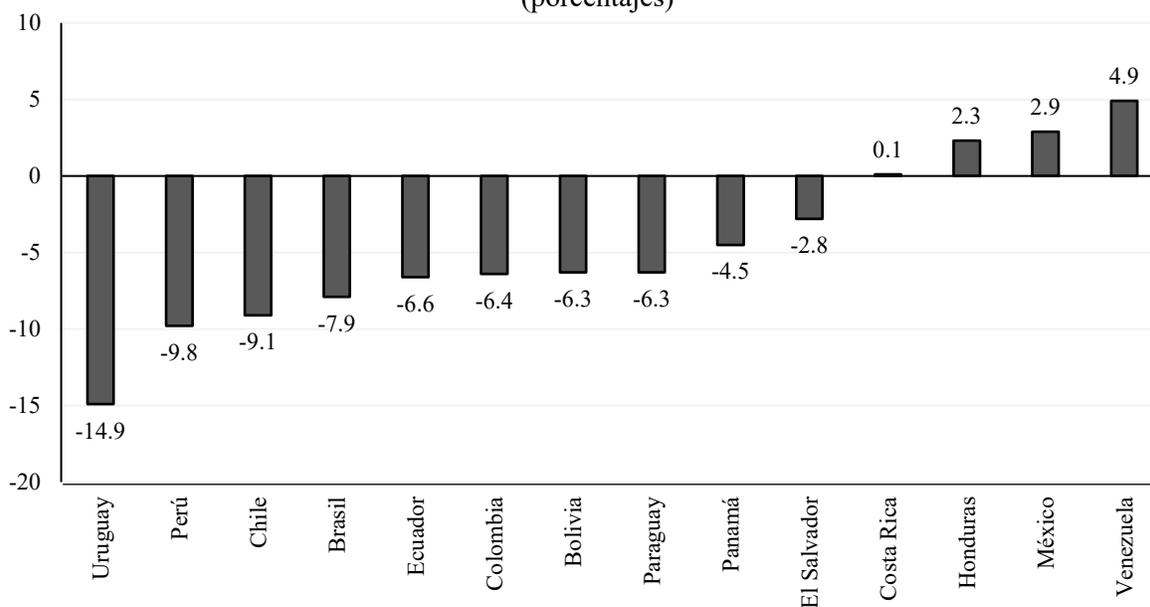
Más aun, entre 2010-2014, solo Honduras, México y Venezuela registraron aumentos en su tasa de pobreza. En el caso específico de México esta alcanzó un promedio anual del 2.9% en el periodo 2008-2014. Por el contrario, la mayoría de los países latinoamericanos lograron disminuirla en un periodo similar. Por ejemplo, El Salvador la disminuyó casi un 3% anual, Panamá casi un 5%, Paraguay, Bolivia, Colombia y Ecuador poco más del 6%, Brasil cerca del 8%, Chile, Perú y Uruguay más del 9% (véase **gráfica II.6** y anexo estadístico 6). En síntesis, ya sea con mediciones del CONEVAL (multidimensional o por ingresos), con estimaciones de la CEPAL, o mediante el MMIP de Boltvinik et al. (2015) se puede concluir que el combate a la pobreza en México ha sido inefectivo pues aun buena parte de la población se encuentra en esa situación y lo que es peor no parece disminuir. Se argumenta también que aun y cuando se ha logrado uno de los objetivos de política económica que es mantener finanzas públicas sanas, ello no se ha traducido en mejores condiciones de vida para la población, como así lo dejan ver los resultados sobre pobreza. Además, el crecimiento económico no solo ha sido bajo, sino que también es excluyente.³⁴ En el plano regional el

³⁴ Esto contrasta con dos de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), por un lado, en lo referente al desarrollo social y humano y por otro al de crecimiento económico con calidad, más aún cuando se suponía que uno de los aspectos que se necesitaban para alcanzar tales propósitos eran mantener finanzas públicas sanas.

panorama no es más alentador, sobre todo si se considera que América Latina aún sigue padeciendo los estragos de la última gran crisis mundial y, sin embargo, las medidas antipobreza parecen haber funcionado en la mayoría de los países de la región, no así en México. ¿Cuáles serían entonces los factores que nos permitan explicar la persistencia de la pobreza en el país? y en todo caso ¿por qué su combate ha sido poco efectivo en resarcirla?, son preguntas que buscamos responder en este y en el siguiente capítulo.

Gráfica II. 6

América Latina: Variación anual de la tasa de pobreza, entre 2010-2014*
(porcentajes)



Notas: * Para la mayoría de los países se refiere al periodo 2010-2014, salvo para Chile (2009-2013), Brasil (2009-2014), Bolivia (2009-2013), México (2008-2014) y El Salvador (2009-2014).

Fuente: elaboración propia con base en el *Panorama Social de América Latina 2015*, CEPAL

La primera de esas preguntas podríamos responderla si consideramos cuando menos cinco puntos importantes el crecimiento económico, la política social, la corrupción, los bajos salarios y la desigualdad. El comportamiento de la economía en general como ya se vio ha sido malo, por no decir decepcionante. El Producto Interno Bruto (PIB) apenas creció a una tasa promedio anual de 2.0% en el periodo 2000-2015, mientras que en lo que va de la presente administración (2013-2015), el PIB aumentó en promedio 1.6% anual. Es decir, el bajo y volátil crecimiento sigue siendo una característica de la economía mexicana, tan es así que los pronósticos de crecimiento para este año se han tenido que ajustar porque las

expectativas son cada vez más bajas.³⁵ En este sentido, uno de los puntos que pueden explicar la persistencia de la pobreza no es tanto un crecimiento mediocre, sino más bien como ya se dijo su carácter excluyente. Sin embargo, no podemos perder de vista que la combinación de altos niveles de pobreza con bajo crecimiento económico puede colocarnos en una situación tremendamente complicada, en donde ni uno ni otro problema se vean resueltos.

Por su parte, en lo que respecta a la política social se observa que cada vez se estructuran y se diseñan más programas de índole social, en su mayoría focalizados hacia la población más vulnerable y marginada. Son ejemplos el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) establecido a finales de los ochenta, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en los noventa, el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) y actualmente el Programa de Inclusión Social (Prospera), entre otros tantos de menor envergadura y, sin embargo, los niveles de pobreza no disminuyen. En otras palabras, se sigue teniendo casi el mismo número de población en situación de pobreza que a inicios de los noventa, con igual o mayor número de programas sociales. En definitiva, parece evidente que la persistencia de la pobreza no se explica por la falta de política social, aunque por los resultados podemos suponer que ésta ha sido poco efectiva cuando menos en lo que a la pobreza se refiere.

En cuanto al tema de la corrupción, su análisis se sobreentiende, aunque tal vez pueda ser engañoso, en realidad la mayoría de los países que padecen de esta problemática, la encuentran precisamente en las instituciones gubernamentales. Como es bien sabido México es uno de los países con mayor percepción de corrupción en el mundo.³⁶ Establecer en qué medida la corrupción ha coadyuvado a la persistencia de la pobreza, no es de ningún modo

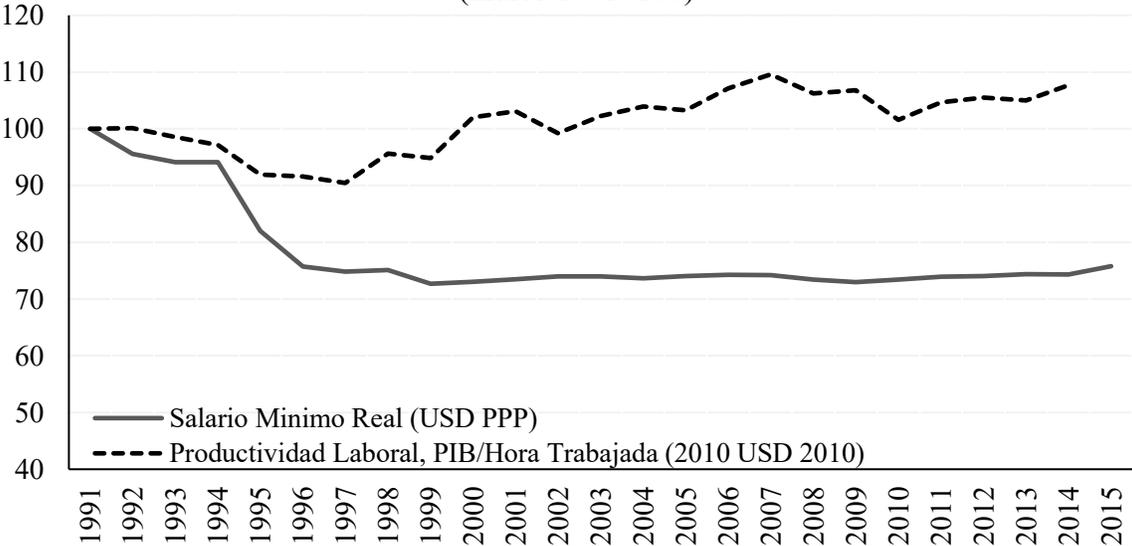
³⁵ El último pronóstico de crecimiento de la economía mexicana para el año 2017 se situó de acuerdo con el Banco de México (Banxico) en un rango de 1.3 a 2.3%, dicha proyección constituyó el quinto ajuste a la baja desde finales de 2015 cuando se ubicó entre 3 y 4% (*La Jornada*, 01 de marzo de 2017). De igual forma la CEPAL en sus últimas proyecciones sobre el crecimiento económico para los países de la región, pronosticó un crecimiento de la economía mexicana de apenas 1.9% en 2017, cifra menor a la previsión realizada por la organización en octubre de 2016, que era de 2.2%. No obstante, desde diciembre de 2016 su proyección ya era de 1.9% para este año (Proceso, 24 de abril de 2017). Habría que destacar que, en ambos casos se hace hincapié en las propuestas de política económica planteadas por el nuevo gobierno de Donald Trump, como un factor clave en las perspectivas futuras de economía mexicana.

³⁶ De acuerdo con la organización Transparencia Internacional, México obtuvo una calificación de 30 puntos en el índice de percepción de la corrupción en 2016, lo que lo ubicó en el lugar 123 de 176 países. Dicho índice se mide de una escala de cero a cien, lo que quiere decir que entre más cercano a cero la percepción de la corrupción es mayor, por el contrario, entre más se acerque a cien la percepción de la corrupción será menor.

una tarea sencilla. Sin embargo, se puede argumentar que en algunos casos ésta puede derivar en la ineficiencia y mala calidad de los servicios públicos (salud, educación, etc.), situación que en el peor de los casos podría también perjudicar a los menos pudientes, cuando no abandonarlos. En estrecha relación con esto último encontramos el problema de la burocracia (que en el país es muy grande), y que de algún modo repercute en la mala distribución de los recursos, generando muchas veces el desfaldo de los mismos. De hecho, uno de los puntos con los que se suele cuestionar la efectividad de los programas sociales, tiene que ver precisamente con el tema de la corrupción y la burocracia.³⁷

El cuarto punto tiene que ver con la dinámica de los salarios. Tan solo el salario mínimo real en México se ha deteriorado dramáticamente, disminuyendo cerca del 30% entre 1991 y el año 2000, desde entonces se ha mantenido prácticamente igual, más precisamente habría registrado un alza acumulada de apenas el 3.1% entre 2000 y 2015. Lo que claramente es poco significativo, puesto que todavía se encuentra muy por debajo del nivel de 1991. En este mismo periodo la productividad laboral ha tenido un pobre desempeño, al caer desde

Gráfica II. 7
México: Salario Mínimo Real y Productividad Laboral, 1991-2015
 (índice 1991=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

³⁷ De acuerdo con la organización no gubernamental Acción Ciudadana Frente a la Pobreza de los más de seis mil programas sociales registrados en el último año, siete de cada diez no contaban con un documento normativo. Además de que, en el año 2012, el 84% de los programas sociales a nivel estatal omitían reportar sobre su presupuesto, lo cual ha significado “graves problemas de transparencia que se prestan a la opacidad, la discrecionalidad y el clientelismo” (Proceso, 14 de julio de 2016).

1991 hasta 1998, para luego pasar a recuperarse en los años siguientes, aunque en apenas un módico 7.6% en los últimos veinticinco años (véase **gráfica II.7** y anexo estadístico 9). Por consiguiente, bien podríamos suponer que la brecha que existe entre salarios y productividad, lejos de propiciar la competitividad ha fomentado la informalidad.

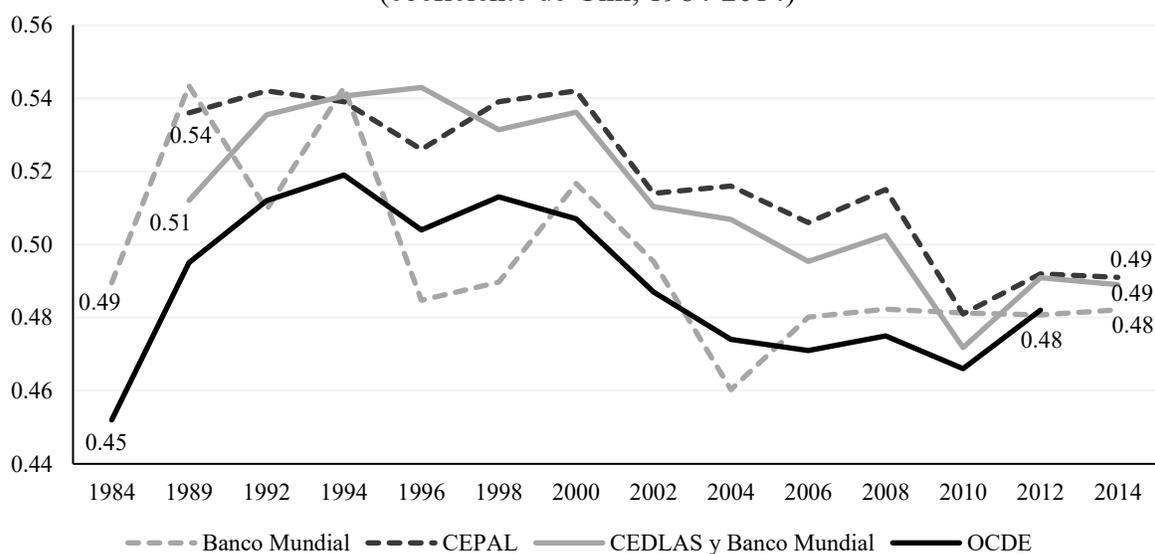
Finalmente, uno de los aspectos que explican con mayor profundidad la persistencia de la pobreza es el tema de la desigualdad. En México, cotidianamente se observa miseria y opulencia, como dos extremos, que contrastan una sociedad marcadamente inequitativa, en cuanto a distribución del ingreso se refiere. Aunque la desigualdad medida por el coeficiente de Gini³⁸ disminuyó de manera pronunciada desde mediados de la década de los noventa y hasta 2010, ésta volvió a incrementarse en 2012, y se ha mantenido constante hasta 2014. Diversas fuentes dan cuenta de este comportamiento, la *Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean* (SEDLAC & World Bank), el Anexo Estadístico del *Panorama Social de América Latina 2015* (CEPAL) y la *Income Distribution Database* (OCDE). Ciertamente es que sus estimaciones varían ligeramente debido a que utilizan diferentes metodologías, no obstante, en general las tres fuentes parecen coincidir en la evolución que ha seguido el coeficiente de Gini (véase **gráfica II.8** y anexo estadístico 7).

De manera más específica y tomando primeramente los datos de la CEPAL, se observa que dicho indicador se redujo 0.045 puntos entre 1989 y 2014, pasando de 0.54 a 0.49, respectivamente. Mientras que, con la base de datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales elaborada en conjunto con el Banco Mundial (SEDLAC & WB, por sus siglas en inglés), el coeficiente de Gini apenas disminuyó 0.023 puntos en el mismo periodo, de cualquier manera, ambas fuentes dan cuenta de una leve mejoría en los niveles de desigualdad entre 1989 y 2014. Ahora bien, si consideramos únicamente los datos de la OCDE, se puede evidenciar que la concentración del ingreso es un tanto más pronunciada en años recientes (2012) de lo que era a mediados de la década de los ochenta. Un análisis menos pesimista –aunque no por ello menos preocupante– es el que se puede obtener con la base de datos del Banco Mundial (*World Development Indicators*), según esta última fuente el

³⁸ Es el indicador más comúnmente utilizado para medir la desigualdad en los ingresos y toma valores entre cero y uno. Un valor cercano a cero indica una menor concentración del ingreso, es decir, más equitativa. Por el contrario, mientras más se aproxime a uno estará indicando que la concentración del ingreso es mucho mayor y, por lo tanto, más desigual.

coeficiente de Gini pasó de 0.49 en 1984 a 0.48 en 2014, una reducción nada significativa. En consecuencia, podríamos sugerir que, en el mejor de los casos la concentración del ingreso en México sigue siendo la misma que hace treinta años (véase **gráfica II.8**). En síntesis, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini descendió considerablemente entre 1994 y 2010, a partir de ahí la tendencia fue creciente hasta 2014, aun así, todavía se encuentra por debajo de los niveles de mediados de los noventa. Aunque, por otra parte, al analizar un periodo de tiempo más largo queda claro que la magnitud de la desigualdad en años recientes es mayor a la que se padecía en 1984 o en todo caso, prácticamente igual.³⁹

Gráfica II. 8.
México: Evolución de la desigualdad, diversas fuentes
 (coeficiente de Gini, 1984-2014)



Fuente: elaboración propia con base en World Bank, *World Development Indicators* (en línea); CEPAL, Anexo Estadístico del *Panorama Social de América Latina 2015* (en línea); SEDLAC & World Bank, *Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean* (en línea) y OCDE, *Income Distribution Database* (en línea).

Fecha de consulta de las cuatro fuentes: octubre-2016.

³⁹ Este tipo de conclusiones ya han sido observadas y explicadas por autores como Esquivel (2015) en sus palabras: “la reciente reducción de la desigualdad en México se ha atribuido a tres factores principalmente: las remesas que reciben los hogares mexicanos de bajos ingresos (principalmente en zonas rurales); a la mejor focalización de algunos programas sociales (en particular Prospera, antes Progresá u Oportunidades); y a una menor desigualdad en los ingresos salariales” (p.13). Vale comentar que a pesar de eso México sigue siendo de los países más desiguales del mundo, tan solo dentro de la OCDE, ocupa el penúltimo lugar, solo superado por Chile (*Society at a Glance 2016*). No obstante, se sabe que en nuestro país se suele subestimar la captación de los ingresos –sobre todo la de los estratos más altos de la población– por lo que cabría esperar que la desigualdad sea mucho mayor en México, que en Chile.

Con estadísticas nacionales el panorama no parece ser tan distinto, pues a pesar del tímido avance en la disminución de la concentración del ingreso, en términos distributivos sigue prevaleciendo una acentuada desigualdad. Conforme a la información levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en las *Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares* (ENIGH) en el año 2014 el decil de personas más pobre (I) percibía el 1.8% del ingreso corriente total, apenas medio punto porcentual por encima de la proporción registrada en 1992 que era de 1.3%. En tanto el último decil (X) –en donde se encuentra la población con mayores ingresos– captaba el 39.4% del ingreso corriente total en 2014, una proporción 2% menor a la de 1992 (véase **cuadro II.2**). Sin embargo, esto no ha significado necesariamente un mejoramiento en la distribución del ingreso. Por el contrario, en el país siguen existiendo conjuntamente personas extremadamente ricas, con otras extremadamente pobres.

Cuadro II. 2

México: Ingreso corriente total per cápita* por deciles de personas** (participación porcentual)							
Deciles de personas	1992		2000		2014		Diferencia (1992-2014)
	S	A	S	A	S	A	
I	1.3	1.3	1.2	1.2	1.8	1.8	0.4
II	2.4	3.8	2.3	3.5	3.0	4.8	0.6
III	3.3	7.0	3.2	6.7	3.9	8.7	0.6
IV	4.2	11.2	4.2	10.9	4.8	13.5	0.6
V	5.2	16.5	5.3	16.2	5.8	19.3	0.6
VI	6.6	23.0	6.7	23.0	6.9	26.2	0.4
VII	8.4	31.4	8.4	31.4	8.4	34.7	0.1
VIII	11.1	42.4	10.9	42.3	10.8	45.4	-0.3
IX	16.1	58.5	15.8	58.1	15.2	60.6	-1.0
X	41.5	100.0	41.9	100.0	39.4	100.0	-2.0

* El ingreso per cápita se calcula dividiendo el ingreso del hogar por el número de sus integrantes.

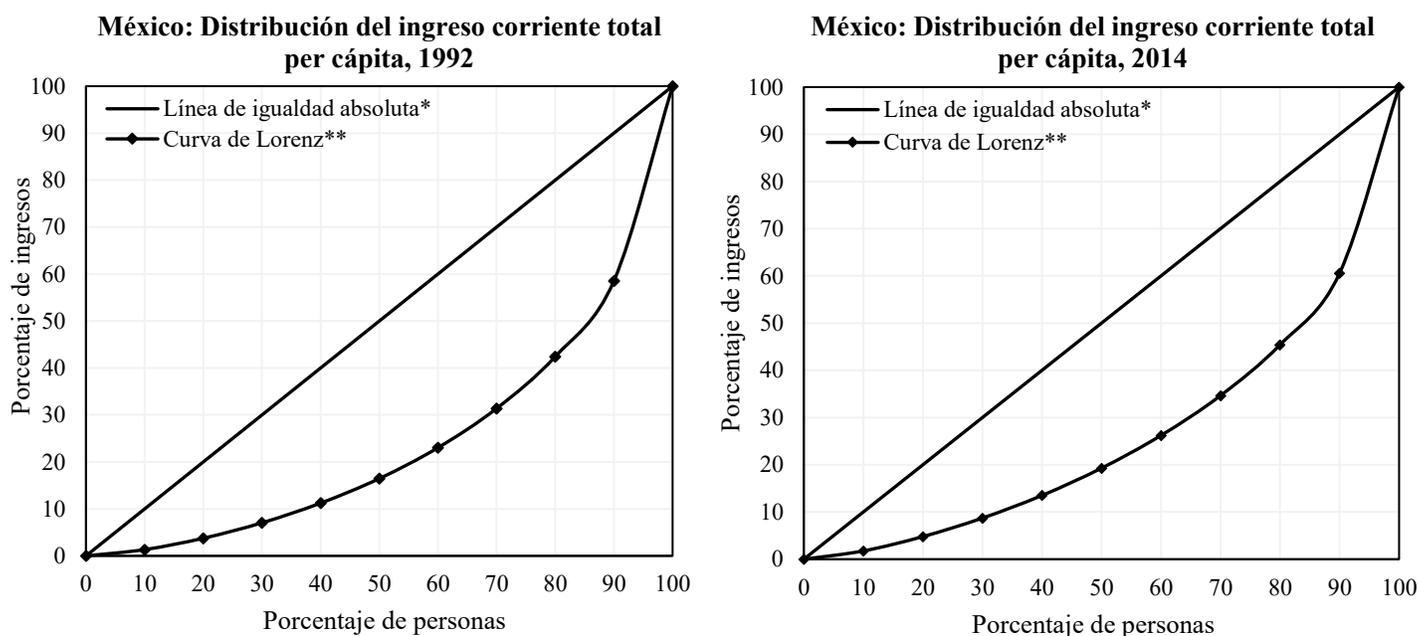
** Las personas están ordenadas en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente total trimestral per cápita. Cada decil corresponde al 10% de las personas encuestadas, en orden de menor a mayor. S: Cálculo simple; A: Cálculo acumulado.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), para los años seleccionados.

En otros términos, el 50% del ingreso corriente total en 2014 lo percibía cerca del 85% de la población, mientras que el 15% restante concentraba el otro 50% del ingreso. Si lo comparamos con el año de 1992 las proporciones son básicamente las mismas, aunque al colocarlas gráficamente se visualiza en 2014 una curva ligeramente más recta, respecto a la

de 1992 (véase **gráfica II.9** y anexo estadístico 8). Esto en parte podría ser explicado porque el segundo, tercero, cuarto y quinto decil, aumentaron un poco su participación, como consecuencia de la disminución en la participación de los deciles más altos. Con todo, sería muy difícil hablar de una mejora sustancial en la distribución general del ingreso. Esto porque en un periodo de más de veinte años el primer decil todavía percibe menos del 2% del ingreso corriente total, por su parte el décimo decil aún concentra cerca del 40%.⁴⁰

Gráfica II. 9



Notas: * La línea de igualdad absoluta indica una distribución teórica ideal, es decir, equitativa. ** En cambio, la Curva de Lorenz indica la distribución real del ingreso entre los deciles de personas.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), años seleccionados.

Cabe aclarar que el argumento no fue tratar de establecer necesariamente una relación de causalidad entre pobreza, crecimiento económico, política social, corrupción, bajos salarios y desigualdad, sino solo dar cuenta de que esos elementos han influido en la persistencia de la pobreza. Lo que también ha llevado a que su combate no sea completamente efectivo.

⁴⁰ No podemos dejar de señalar lo duramente que han sido criticadas las ENIGH, sobretudo en aspectos como subestimación y mala captación de los ingresos. Debate recientemente revivido luego de que el INEGI decidiera cambiar la metodología para captar los ingresos, bajo el argumento de que buscaba mejorar la calidad en la información. Sin embargo, lo único que logro fue generar revuelo y descontento, principalmente en el ámbito académico y político, desencadenando incluso en una especie de conflicto con el Coneval.

2.3 Reflexiones finales del capítulo

Cada vez se hace más evidente que dentro de la actual estrategia de desarrollo, la pobreza no parece encontrar una solución: sin duda la lección que no se ha querido aprender es la de “repartir y crecer al mismo tiempo”. Por contraposición, se sigue insistiendo en la necesidad de crecer para luego distribuir, no obstante, el crecimiento económico ha estado lejos de ser extraordinario y sus efectos redistributivos son aún más lamentables.

Como se mencionó anteriormente, la pobreza siempre ha estado presente en la sociedad mexicana, sin embargo, la preocupación por combatirla creció en los años setenta cuando el agotamiento de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones comenzó a agudizar los problemas sociales. Luego vendría la crisis de la deuda externa en los años ochenta que marcaría el inicio de una nueva estrategia de desarrollo orientada en el sector externo. Este cambio revertiría la percepción histórica de disminución de la pobreza que se había vivido en décadas anteriores, con ello su combate pasaría a formar parte de la agenda de desarrollo nacional. Aunque hay que decir que su preocupación se ha quedado más en el discurso político que como parte de una verdadera estrategia de desarrollo, los resultados así parecen demostrarlo.

El largo proceso de desarrollo que ha seguido la economía mexicana desde la implementación de las políticas neoliberales, ha traído consigo profundos cambios entre los cuales se puede mencionar: a) la liberalización comercial y financiera; b) privatización de empresas públicas; c) austeridad fiscal; d) desregulación económica, entre otras medidas. En pocas palabras se han llevado a cabo numerosas reformas estructurales encaminadas como se ha dicho en reiteradas ocasiones hacia la promoción del crecimiento y la estabilidad económica. Con todo el único de los objetivos que parece haberse cumplido en cierta medida es el último de ellos, la inflación que alcanzó su máximo histórico en los ochenta ha logrado reducirse considerablemente, lo mismo que se redujo el déficit en las finanzas públicas y, sin embargo, el crecimiento sigue siendo bajo, peor aún la pobreza sigue siendo persistente.

En efecto, tal y como pudimos constatar la incidencia de la pobreza cuando se le mira en términos de proporción se ha mantenido prácticamente igual en el periodo que va 1992 y hasta 2014, aun y cuando se hace uso de diferentes metodologías la conclusión parece ser la misma. Con cifras oficiales del CONEVAL y únicamente en términos de ingreso logramos

observar que sus dos líneas de pobreza (patrimonio y alimentaria) fueron en 2014 de 53.2 y 20.6% de la población total respectivamente, mientras que en 1992 habían sido de 53.1 y 21.4%, es decir, en más de veinte años la proporción de personas en situación pobreza sea de patrimonio o alimentaria no se ha modificado. Por otra parte, al utilizar las estimaciones elaboradas por Boltvinik et al. (2015) a través de su Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), aunque reflejan una magnitud diferente la conclusión sigue siendo la misma, un nulo avance en el combate a la pobreza en México. De acuerdo con esta metodología el porcentaje de pobres en el país se ha mantenido en más del 80% de la población total en el mismo periodo. Finalmente, con la metodología de la CEPAL se visualiza un ligero incremento en las tasas de pobreza al pasar de 36.8% en 1992 a 39.1% en 2014, esto en cuanto a la pobreza total se refiere, por su parte la línea de indigencia habría pasado de 9.6% a 12.2%, en igual número de años. Llama la atención que las tres fuentes coinciden en que desde 2006 la pobreza se ha venido incrementado, lo cual también se observa con la metodología multidimensional que, aunque de reciente creación nos muestra que entre 2008-2014 el número de pobres se incrementó en más de 6 millones. Eso en términos de porcentajes, porque en valores absolutos no hay duda que la pobreza se ha incrementado en igual periodo, como así lo sugieren las cifras del CONEVAL.

Es claro entonces que la pobreza todavía está lejos de poder mitigarse, es más, de continuar por el camino de bajo crecimiento y persistente desigualdad, difícilmente se podrá resolver, e incluso puede que se agudice. Por otro lado, la gente siempre va a buscar diferentes vías de obtener un ingreso, y si las condiciones económicas no le permiten emplearse de manera formal (o se lo permiten, pero con una remuneración muy baja), no le va a quedar más remedio que buscar en la informalidad los medios para su subsistencia o, en el peor de los casos, delinquir. Actualmente es evidente que el crecimiento de la economía informal se ha disparado en los últimos años, no se diga la inseguridad. México podría estar dentro de las naciones más prosperas de los países emergentes, sin embargo, para ello se necesitaría de una estrategia de desarrollo que haga compatible la política económica con la política social, y no que esta última sea empleada para resarcir los males que deja la primera.

CAPITULO 3. GASTO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA: CRITICA DE LA EXPERIENCIA MEXICANA (2000-2015)

“La hipótesis de la focalización afirma que, si el gasto social se concentra únicamente en los sectores pobres, se ahorran los recursos que de otro modo son captados por sectores con capacidad de pago, que no requieren del apoyo estatal; [...] Con el término 'focalización', que no existe en la lengua española, han ocurrido dos cosas diferentes. Por un lado, ha pasado a utilizarse para cualquier situación que implique priorizar, decidir o definir un blanco o una meta. Por otro, se ha convertido en un precepto sagrado en el debate técnico-político, que se defiende o se rechaza a ultranza.”

Dagmar Raczynski, (1995, p.217).

Introducción

Una de las características de la economía mexicana en los últimos años ha sido la austeridad fiscal, dicha práctica se ha establecido en aras de mantener el equilibrio en las finanzas públicas. En este sentido, en reiteradas ocasiones el gasto público ha tenido que ser modificado o disminuido. Cuando ha sucedido así, por lo común se suele decir que el gasto social no se verá afectado. Un ejemplo de esto fue en el año 2015, cuando el entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Luis Videgaray anunciaba un recorte en el gasto por 124,300 millones de pesos para ese año, no obstante, descartaba que hubiese reducción en los recursos para programas como Prospera, la vivienda, las universidades públicas, entre otros aspectos sociales (FORBES, 30 de enero 2015). Más específicamente, en el año 2009 y en plena crisis, el presidente Calderón, al presentar su tercer informe de gobierno mencionaba que en medio de la adversidad económica buscaría que el gasto destinado a combatir la pobreza no se redujera, por el contrario, trataría de “fortalecerlo” y “blindarlo”, orientándolo principalmente a las personas que se encontraran en situación de pobreza alimentaria.

En general, tal y como pudimos constatar en el capítulo anterior, uno de los cambios más importantes durante los ochenta fue en lo referente a las finanzas públicas. Basta recordar que uno de los objetivos que se buscaba alcanzar era reducir el abultado déficit fiscal de poco más del 12% del PIB en 1982. Así, como parte de las políticas económicas de estabilización emprendidas en esos años el gasto público se reduciría al pasar de 34.7% del PIB en 1982 a 18.9% en 1994. Sin embargo, en la última década el gasto público ha tenido una tendencia

creciente –aunque no de manera constante– hasta alcanzar el 27.1% del PIB en 2015. En cuanto al déficit fiscal éste se lograría reducir hasta mantener a las finanzas públicas prácticamente en equilibrio en el periodo que comprende de 1991-2008, no obstante, desde entonces y hasta 2015 ha tenido un repunte que lo ha llevado a oscilar entre 2.5 y 3.6% del PIB (véase anexo estadístico 2). Aunado a eso México viene padeciendo desde 2014 la disminución en los precios internacionales del petróleo, situación que vino a poner en dificultades la disponibilidad de recursos públicos. En ese año también se implementó la Reforma Hacendaria que mediante un *Acuerdo de Certidumbre Tributaria* el gobierno federal se comprometía a no proponer nuevos impuestos ni aumentar las tasas de los ya existentes, así como también a mantener una trayectoria de déficit decreciente, esto hasta el año 2018.

¿Cuál ha sido entonces el comportamiento del gasto social bajo este contexto? En primer lugar, cuando el gasto público disminuyó en los primeros años de la década de los noventa, el gasto social alcanzaría las tasas de crecimiento más altas en los últimos veinticinco años, de entre 19 y 14% en los años de 1991-1994. Por otra parte, cuando el gasto público comenzó nuevamente a crecer, el gasto social de igual forma seguiría esa tendencia, aunque a tasas menores al 10%, cuando no más bajas. En otras palabras, el gasto social ha crecido tanto en los años que ha disminuido el gasto público, como en aquellos que ha aumentado y solamente se ha reducido en años de crisis económicas (1995 y 2009), aun así, vale mencionar que su crecimiento ha sido errático. En segundo lugar, desde que se estableció la Ley General de Desarrollo social (LGDS) en el año 2004, quedo constatado en su artículo 18, lo siguiente: “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación [...]; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Y, en su artículo 20, menciona que: “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”. A raíz de esto el presupuesto destinado a desarrollo social año con año, se ha ido incrementado, lo cual

nos hace pensar que bajo la actual panorámica una de las preocupaciones que enfrenta el gasto social es su financiamiento.

Ahora bien, en este capítulo únicamente nos proponemos analizar el papel del gasto social dentro del combate a la pobreza en México, reflexionando sobre cuánto se gasta, y en qué se gasta. Esto porque a pesar del incremento en el gasto social los niveles de pobreza en el país siguen siendo persistentes, lo que nos hace suponer que el problema no se encuentra tanto en la falta de recursos, sino más bien en la poca efectividad del gasto social que se derivaba de una estrategia de desarrollo que no ha logrado articular las cuestiones sociales con las económicas. En este sentido, el indicador que se utiliza para medir la efectividad del gasto social es –en esta particular investigación– la medición de la pobreza por ingresos del CONEVAL. No obstante, el análisis se realiza desde tres grandes frentes, primero revisamos las características y los recursos destinados a los programas sociales Oportunidades y Prospera, luego se examina el grueso del gasto social y finalmente aquel gasto destinado exclusivamente para la superación de la pobreza. Cabe aclarar que, aunque el capítulo se encuentra delimitado para el periodo 2000-2015, en reiteradas ocasiones se hará alusión a una temporalidad anterior, esto porque nos interesa conocer tanto el panorama actual del gasto social, como los antecedentes históricos.

Por lo anterior, el capítulo se encuentra dividido de la siguiente manera: un primer apartado se ocupa para dar cuenta brevemente de los cambios que sufrió la política social mexicana a raíz de las políticas neoliberales; en una segunda parte se analizan los programas sociales Oportunidades y Prospera, en específico sus características y el gasto ejercido en ellos. Posteriormente, en una tercera parte, se examina el gasto social, en general, así como también aquel dirigido al combate a la pobreza, y se contrasta con el número de pobres. Por último, se realizan las reflexiones finales del capítulo.

3.1 La política social: un brevísimo recuento

A lo largo de la historia mexicana los diferentes gobiernos han echado mano de la política social en aras de buscar mejorar los niveles de bienestar de la población, sin embargo, las medidas, programas y recursos públicos encaminados para alcanzar tal objetivo no pocas veces suelen diferir de una administración a otra. En el país, las reformas económicas emprendidas desde los ochenta trajeron como resultados cambios sustanciales en la política

social, tanto por el lado de los objetivos, como por el lado de los instrumentos. Así algunos de los cambios más importantes que se suscitaron fueron: 1) un papel más activo del gasto social; 2) la búsqueda en la expansión de la cobertura de servicios sociales básicos, sobre todo educación y salud; 3) el surgimiento de programas sociales focalizados, dirigidos primordialmente a la población más pobre; y 4) la descentralización del gasto público, así como también la institucionalización de la política social (Moreno-Brid & Ros, 2010 y López-Calva, Lustig, Scott & Castañeda, 2014). En otros términos, el objetivo primordial de la política social pasaría a ser entonces el combate a la pobreza, en ese tenor el gasto social se convertiría en un instrumento clave y la focalización en la medida favorita por la cual se buscaría identificar a los grupos sociales más desprotegidos y vulnerables, para posteriormente dirigir casi exclusivamente hacia ellos todos los esfuerzos de la política social, o por lo menos así se habría pensado. La lógica detrás de estos cambios se encuentra en la misma estrategia neoliberal que en materia de finanzas públicas proponía que se racionalizara el gasto público para así evitar los muy temidos déficits fiscales que tanto caracterizaron a la economía mexicana durante los ochenta. En otras palabras, se creyó que el gasto social sería más eficiente –aun si se llegasen a reducir los recursos públicos– ya que estaría concentrado únicamente en la población que verdaderamente lo necesitara, es decir en los sectores pobres.

Todo esto significó abandonar la antigua orientación de la política social que prevaleció desde la época de posguerra y hasta los setenta, insertada bajo el contexto de los Estados de Bienestar (Welfare State) característicos de los países desarrollados. Como bien señalan Torres & Rojas (2015) la política social se puede distinguir a partir de tres grandes etapas, la primera de ellas desde la época posrevolucionaria y hasta 1940 cuando se buscaba la satisfacción de las demandas sociales que tanto la Revolución Mexicana, como la Constitución de 1917 habían puesto de manifiesto. Por su parte, la segunda etapa se encontraría delimitada desde los años cuarenta y hasta los setenta, periodo en el cual la política social tendría una clara orientación universal, no obstante, hay que aclarar que la experiencia mexicana de ningún modo llegó a ser igual a la de los países desarrollados, sino que fue un tanto más modesta, al centrarse únicamente en la provisión de pisos mínimos en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social y demás servicios sociales, solo que dirigidos a toda la población, igual de importante fue la creación de infraestructura básica en

esos años. Para terminar, tal y como ya se puede intuir la última etapa da inicio en los ochenta y prevalece hasta la actualidad, bajo las características ya anteriormente señaladas.

En síntesis, de los cambios que acontecieron en la política social tras la implementación de la lógica neoliberal se puede decir lo siguiente, en cuanto al gasto social efectivamente tendría un papel más destacado al no solo aumentar en términos absolutos, sino también como porcentaje del PIB, incluso dentro del mismo gasto público tendría una mayor participación aun y cuando éste llegase a disminuir. Por otra parte, es claro que la cobertura tanto de educación, como de salud se ha visto incrementada en los últimos años, la primera a través de campañas contra el analfabetismo y la expansión de la educación básica, mientras que la segunda mediante programas como el Seguro Popular. En lo que respecta a los programas focalizados estos llevan más de quince años en operación y, sin embargo, sus resultados aún son muy cuestionables. Sobre la institucionalización de la política social se crearía la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, se oficializaría la medición y concepción de la pobreza, también se promulgaría la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), lo mismo que se establecería el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y aun así la pobreza en el país sigue siendo persistente.⁴¹

En conclusión, la política social en los últimos quince años se ha convertido en uno de los principales ejes de la agenda de desarrollo nacional, como así lo constatan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Por ejemplo, con Fox el fin último del PND (2001-2006) era “mejorar la calidad de vida de los mexicanos”. De ahí que, uno de los objetivos de la política social habría sido “romper el círculo vicioso de la pobreza”. Por su parte, durante el gobierno de Calderón quedó establecido en el PND (2007-2012) con uno de los objetivos nacionales la reducción de la pobreza extrema, buscando “asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida”, para ello las políticas públicas en materia social debían “responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional”. Más reciente en el PND (2013-2018) implementado bajo la administración de Peña Nieto se resaltaba que el desarrollo social debía ser prioridad de un “México Incluyente”, el cual

⁴¹ En los apartados siguientes del presente capítulo se revisa con mayor detalle algunos de los resultados que han dejado estos cambios.

constituye una de las cinco metas nacionales encaminadas a “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía”. En este caso la política social se definiría como de “nueva generación”, ya que se buscaría que el ciudadano fuese protagonista de su propia superación mediante la organización y la participación activa. En palabras de Rosario Robles quien fuera secretaria de Desarrollo Social hasta finales de 2015, mencionaba a mediados de ese año que la política social de la presente administración era diferente a la de los últimos doce años, “porque ahora se llegaba a donde nadie había llegado, al núcleo duro: a los más pobres de los pobres” (El Universal, 2015). Con todo, las últimas tres administraciones parecen coincidir en el diagnóstico: la pobreza como círculo vicioso, así como también en el objetivo: reducción de la pobreza y mejoramiento en la calidad de vida de las personas, más aún se sigue hablando de la potencialización de las capacidades humanas, la generación de oportunidades y la garantía de los derechos sociales.

3.2 Programas de combate a la pobreza: la predominancia de la focalización

México cuenta con una larga tradición de programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza, los primeros de ellos establecidos en la década de los setenta, aunque hay que puntualizar que en aquel entonces hacían alusión a temas como la marginación, la exclusión, el desarrollo rural y no únicamente a la pobreza. Tal fue el caso del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) creado en 1973 bajo la administración de Luis Echeverría, el cual tenía por objetivo elevar la capacidad productiva de los pobres rurales, que representaban poco más del 50% de la población rural y cerca del 20% de la población total en esa época (Villarespe & Merino, 2008). En esos años la estrategia de desarrollo industrializadora aún vigente, comenzaría a poner de manifiesto la poca capacidad para articular las zonas más atrasadas del país, o lo que es lo mismo el rezago del campo respecto de otros sectores. Lo anterior explica la creación de este tipo de programas, además de que a nivel internacional organismos como el Banco Mundial (BM) daban inicio a su postura en contra de la pobreza, lo cual se vio reflejado en el otorgamiento de créditos para el financiamiento de diversos programas entre ellos el Pider.

Años más tarde bajo un contexto económico y político menos favorable se crearía la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

(Coplamar, 1977-1983), cuyo propósito era el de atender las necesidades de la población marginada en el país. Por ello se enfocó sobre todo en el estudio de la marginación y las necesidades básicas ya que una de las finalidades era la de proveer de alternativas al entonces gobierno de José López Portillo para que pudiera enfrentar de mejor manera dicha problemática. Por consiguiente, uno de los resultados fue la integración de diferentes entidades públicas encaminadas a tal propósito. No obstante, en sus primeros años más que un organismo ejecutor, fue “meramente promotor de acciones complementarias en el campo” (Barajas, 2014, p. 80). Una consideración sobre ambos programas en palabras de Villarespe & Merino (2008, p.8) fue el “espíritu que los animó”, el primero (Pider) nacería tras concebir “que los pobres rurales eran pobres porque carecían de las condiciones necesarias para un desarrollo y, a la vez, se consideraba que su pobreza era producto de un insuficiente desarrollo económico nacional”, mientras que la Coplamar habría tenido su justificación en “concebir a los pobres –rurales y urbanos– como productos que no entraron al desarrollo ni fueron beneficiados por éste”. En otros términos, ambos programas surgieron como una clase de compensación a la estrategia de desarrollo, la cual mostraba en esa época signos de agotamiento. Otro punto importante fue en lo referente a su financiamiento, ya que tanto el Pider, como la Coplamar encontraron restricciones en su presupuesto.

Ya entrada la década de los ochenta y con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, este tipo de programas entrarían en un periodo de crisis, puesto que las restricciones imperantes derivadas de los desequilibrios externos y el abultado déficit fiscal, hacían insostenible su continuación. Como resultado en el año de 1983 la Coplamar desaparecía dejando sus funciones a las diversas secretarías, entre las que destaca la de Programación y Presupuesto. En el discurso oficial el combate a la pobreza, no volvería a formar parte sino hasta el año de 1988, cuando se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) esta vez bajo la administración entrante de Carlos Salinas y en un contexto de creciente austeridad fiscal. Algunos autores señalan que el retorno hacia este tipo de programas obedeció a un proceso de legitimación democrática, tras el insondable deterioro en los niveles de vida que aun sufría buena parte de la población, además de la polémica que desató el controvertido triunfo electoral de Salinas (Véase, Barajas 2014 y Villarespe & Merino, 2008). En este sentido, el Pronasol pasaría a ser el antecedente inmediato de las políticas focalizadoras, es decir, la selectividad de la política social y por tanto de los recursos destinados a las

problemáticas sociales, bajo el argumento de que los subsidios universales, tendían a ser menos eficientes, que si se concentraran todos los esfuerzos en la población verdaderamente pobre (Barajas 2014, p. 97). Aunque no sería sino hasta mediados de los años noventa que los programas sociales focalizados tendrían una mayor repercusión dentro de la política social, orientación que se agudizaría en los años subsecuentes para aun mantenerse hasta el presente.

3.2.1 Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades): el paradigma

Formalmente el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) surgió en 1997 bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y estaba enfocado a la población más vulnerable principalmente de las zonas rurales. Fue hasta el año 2001 con el presidente Vicente Fox cuando cambio de nombre a Oportunidades, dando paso así, a una nueva estrategia de política social denominada *Contigo*.⁴² De ahí en adelante se buscaría expandir su cobertura hacia zonas semiurbanas y urbanas y no solo a zonas rurales. Aunque las modificaciones más importantes fueron las incorporaciones de nuevas transferencias monetarias condicionadas, en lo fundamental hacia la alimentación y nutrición de niños y adultos mayores. Esto último propiciado por el alza internacional de los precios de los alimentos, entre 2001 y 2003. Adicionalmente mantendría como parte de sus componentes la salud y la educación.

Desde entonces y hasta la fecha –hoy en día bajo otro nombre– Oportunidades se convertiría en el programa social por excelencia y en el estandarte del combate a la pobreza en México,

⁴² Como ya tuvimos oportunidad de señalar uno de los objetivos de la política social durante la administración de Fox sería la superación de la pobreza, que bajo el lema de “una tarea contigo”, daba cuenta de su énfasis por el desarrollo humano. De igual manera se reconocería que el crecimiento económico era un aspecto fundamental, pero que en todo caso no se debía dejar de prestar atención a la calidad de vida de las personas. En palabras del entonces presidente: “El futuro de México solo será viable si abatimos la pobreza y la marginación. Por eso estamos decididos a aplicar grandes remedios a grandes males, a colocar el desarrollo social y humano en el lugar que le corresponde de la agenda nacional” (PND, 2001-2006, p.9). Ciertamente el tema asumiría un lugar preponderante durante su administración (por lo menos en el discurso). Sin embargo, los resultados al final de su sexenio vendrían a cuestionar la viabilidad de su estrategia, esto porque con motivo del cambio de administración se levantaría una encuesta especial en el año 2005, utilizada para estimar los niveles de pobreza nacional, los cuales mostrarían un aumento respecto al año 2004. Además, el desempeño de la economía mexicana durante su administración estuvo lejos de ser excepcional, ni hablar del nulo mejoramiento en la distribución del ingreso.

tan es así que llego a tener un amplio reconocimiento a nivel internacional.⁴³ Aunque este programa se mantuvo con el mismo nombre durante los gobiernos panistas, cada administración busco darle su propio sello. Por ejemplo, como ya se mencionó en el gobierno de Fox el programa Oportunidades se alinea a su estrategia de política social denominada *Contigo*, mientras que en el sexenio de Calderón la estrategia que guiaría toda la política social tendría esta vez el nombre de *Vivir Mejor*. A decir verdad, lo único que cambiara dentro de la política social sería el nombre de su estrategia, puesto que ambas se insertaban en la idea del desarrollo humano y la generación de capacidades básicas. No sería sino hasta finales de 2014 con el ahora presidente Enrique Peña Nieto que la denominación de Oportunidades cambiara nuevamente, esta vez para ser nombrado Programa de Inclusión Social (Prospera), sin embargo, el objetivo seguiría siendo el mismo, combatir la pobreza, sobre todo la alimentaria o en otras ocasiones referida como pobreza extrema.⁴⁴

En lo que se refiere al gasto ejercido en el programa Oportunidades/Prospera, éste ha venido creciendo en términos reales casi ininterrumpidamente durante los últimos quince años, solo disminuyendo en 2011 y 2013. Esta tendencia se puede observar con mayor intensidad desde inicios de la década y hasta 2010, desde entonces continuaría aumentado (salvo los años antes mencionados), pero cada vez a un ritmo menor. De hecho, el gasto que se ejerció en este programa fue en 2015 un poco inferior al que se registró en 2012, no obstante, es muy probable que en 2016 se supere lo registrado en ese año (véase **gráfica III.1**).

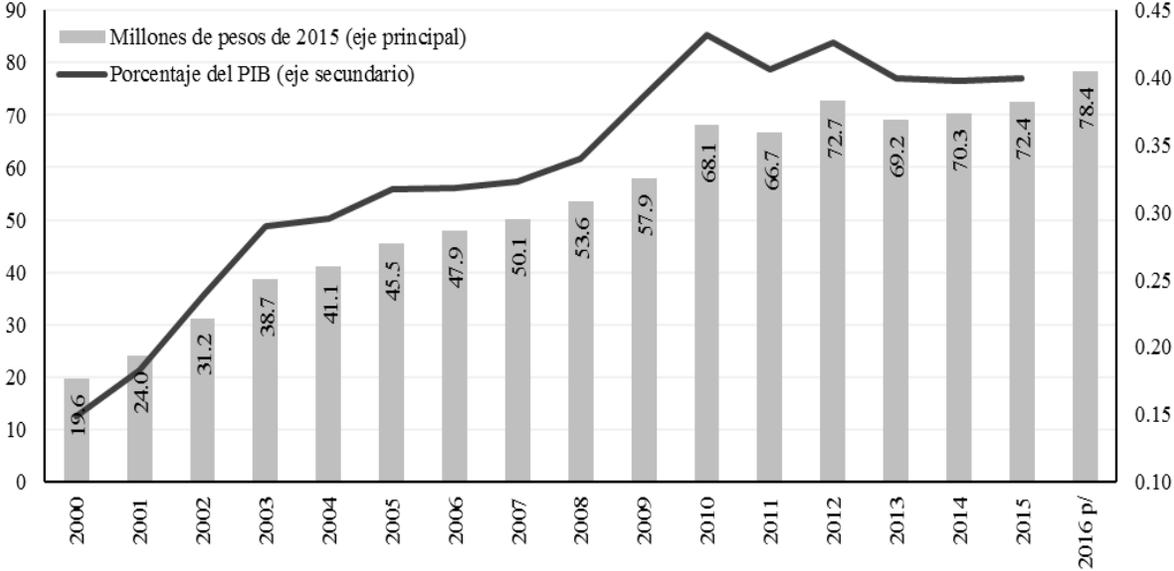
Por otra parte, el aumento del gasto en Oportunidades/Prospera, no solo se ha dado en términos absolutos, sino también en relación con el producto interno bruto, pasando de 0.15%

⁴³ Entre las instituciones que han elogiado el programa Oportunidades, se puede mencionar la Cepal, la ONU y el Banco Mundial, además de que ha servido de inspiración para su replicación en otros países. Un ejemplo fue el del ex alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, quien lanzara un programa similar en Estados Unidos, llamado Opportunity NYC: Family Rewards. Aun así, sorprende que el presidente Vicente Fox quien le diera el nombre de Oportunidades, declarara en abril de 2013 su decepción por el programa: “creí en Oportunidades y que dar subsidios a los pobres era la forma correcta y compasiva de encarar el problema, hasta que visité China y me di cuenta de que ahí no tiene un programa para pobres. Concentran todos sus centavos en crear empleo” (véase Milenio, 2014).

⁴⁴ Dentro de las reglas de operación del Programa Oportunidades siempre se mencionó que la población objetivo serían aquellas familias que se encontraran en pobreza extrema, no obstante, rara vez se especificaba a que se refería por tal situación. Basta mencionar que en el año 2001 cuando formalmente adquiere el nombre de Oportunidades aun no existía una medición oficial de la pobreza en México, luego cuando se hizo oficial la metodología para estimar los niveles de pobreza (en el año 2002), se utilizaría a partir de ahí indistintamente los términos de pobreza extrema y alimentaria para referirse a aquellas personas que no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

del PIB en el año 2000 a 0.40% en 2015, pese a ello en los últimos años no ha sufrido modificaciones sustanciales en cuanto a recursos. Además, vale señalar que pese a su incremento durante el periodo 2000-2015 el gasto ejercido en dicho programa es actualmente bastante irrisorio, puesto que no representa ni medio punto porcentual del PIB. Inclusive, aun y cuando es considerado el programa social más importante del país no constituye ni el 4% del gasto destinado a desarrollo social. Más aun en lo que va de los últimos quince años apenas ha representado alrededor del 20% del gasto para la superación de la pobreza. Dicho de otro modo, el principal programa de combate a la pobreza en México (Oportunidades/Prospera) no ha constituido ni la mitad del total de recursos que se destinan para la superación de la pobreza (véase **gráfica III.1** y anexo estadístico 14). A pesar de esto último no se puede negar que en el periodo 2000-2015 el gasto ejercido en Oportunidades/Prospera se acrecentó más del doble.

Gráfica III. 1
México: Gasto en el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades)*
2000-2016

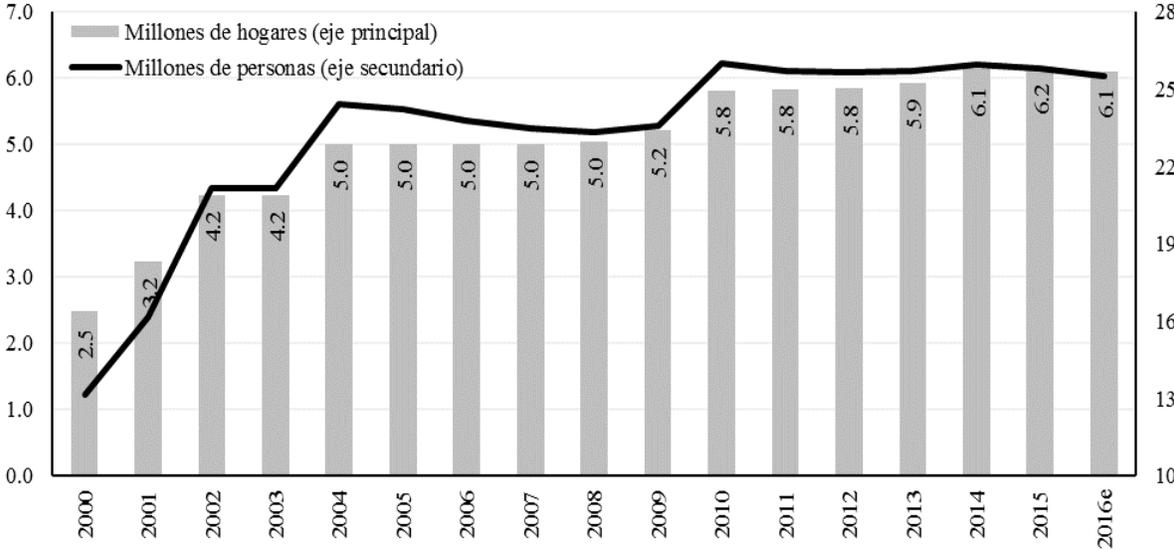


Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016. p/ cifra preliminar a pesos corrientes. * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

De tal manera que, a la par del aumento en los recursos destinados al programa Oportunidades/Prospera, se ha dado también un incremento considerable en su cobertura, puesto que en igual periodo se han incorporaron cerca de 3.7 millones de hogares más, de los que cubría en el año 2000. Esto quiere decir que, mientras en ese año se beneficiaban 2.5 millones de hogares, ahora al año 2015 se benefician 6.2 millones a nivel nacional. Aun así,

durante algunos años el número de hogares beneficiados se mantuvo constante. Por ejemplo, en 2004 cuando alcanzó los 5 millones de hogares, su cobertura no se volvería a incrementar considerablemente sino hasta el año 2010, y desde entonces se ha mantenido en aproximadamente 6 millones (véase **gráfica III.2**). Si en lugar de hogares se observa su cobertura en millones de personas el panorama no es muy diferente, en este caso el número de personas beneficiadas por el programa pasaría de poco más de 13 millones en el año 2000 a cerca de los 26 millones en 2015, es decir, en este último año se habrían atendido casi el doble de beneficiarios que a inicios de la década. Nótese que en el periodo 2004-2008 cuando su cobertura en términos de hogares se mantuvo constante, se puede observar que, en realidad el número de beneficiarios disminuyó de 24.4 a 23.3 millones de personas. Algo similar ocurrió entre 2010-2015 etapa en la que el número de hogares beneficiados aumentó de 5.8 a 6.2 millones y, sin embargo, la cantidad de personas que recibieron atención prácticamente no se modificó.

Gráfica III. 2
México: Cobertura del Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades)*
2000-2016

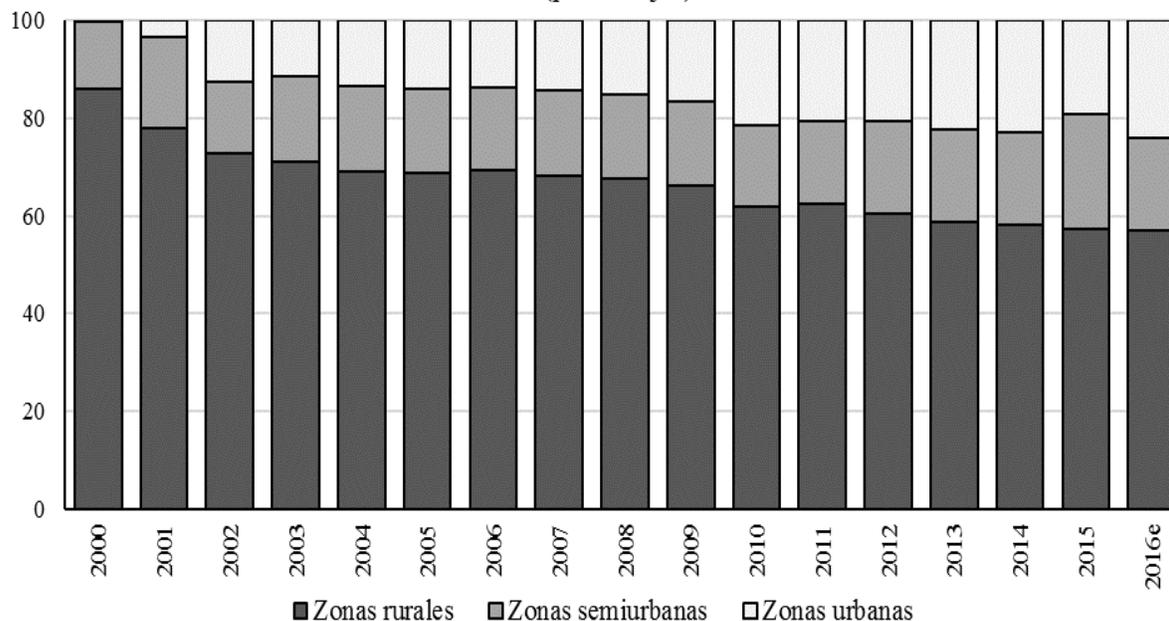


Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016. e/ cifra estimada
 * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusion Social (Prospera).

En cuanto a su estructura por zona geográfica, Oportunidades/Prospera ha pasado de ser un programa predominantemente focalizado hacia zonas rurales, a enfocarse también hacia zonas semiurbanas y urbanas. Tal y como se puede visualizar en la **gráfica III.3**, al año 2000 las zonas urbanas prácticamente no figuraban dentro del programa, aunque las semiurbanas

si tenían una participación de 13.8%, que no se comparaba con el 86% de las zonas rurales. En contraste, para el año 2015 las zonas urbanas tenían ya una participación de cerca del 20%, las semiurbanas representaban 23.4% y las rurales 57.4% de la cobertura total del programa, a pesar de eso es claro que aún se mantiene una orientación y preferencia por el ámbito rural. Lo anterior parece congruente si se piensa que en los últimos años la pobreza rural ha disminuido, mientras que la urbana ha ido en aumento. De acuerdo con los resultados de pobreza multidimensional para el año 2010, 2012 y 2014 publicados por el CONEVAL, los pobres rurales se habrían situado en 64.9%, 61.6% y 61.1% respectivamente, por su parte en el ámbito urbano la pobreza alcanzaba al 40.4%, 40.6% y 41.7% del total de la población que vivía en ese tipo de zonas.⁴⁵ En otras palabras, la pobreza en las localidades urbanas pasaría de afectar a 35.6 millones en 2010 a 38.4 en 2014 un incremento de casi 3 millones de personas. Por el contrario, el número de pobres en localidades rurales habría disminuido cuando menos en 200 mil personas, al pasar de 17.2 a 17.0 millones en igual periodo.

Gráfica III. 3
México: Cobertura del Programa Oportunidades* por tipo de zona, 2000-2016
 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016. e/ cifras estimadas
 * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

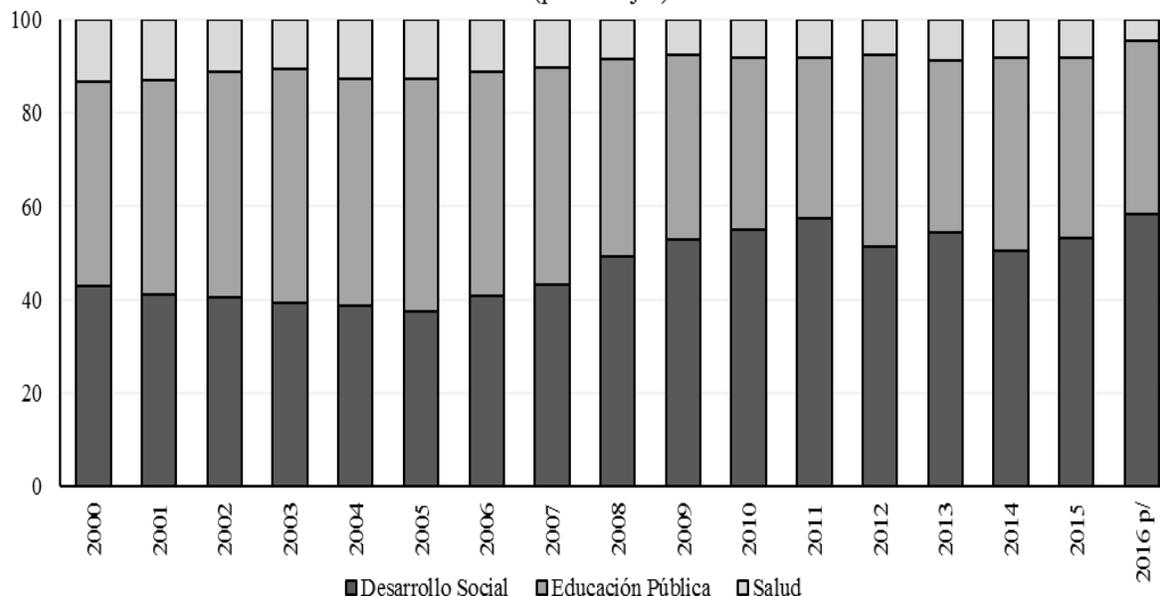
⁴⁵ Según el CONEVAL una localidad se considera urbana si tiene 2,500 habitantes o más, por otra parte, será considerada rural si tiene menos de 2,500 habitantes.

En el futuro una de las preocupaciones será, sin duda, el aumento en la pobreza urbana que a decir de estas cifras representa cerca de tres cuartas partes de la pobreza multidimensional que oscila alrededor de los 55 millones de personas. En este sentido, programas como Oportunidades/Prospera deberán tomar en cuenta la profundización de la pobreza urbana.⁴⁶

Para terminar, revisaremos los principales componentes del programa Oportunidades, es decir para que se ha gastado. En primer lugar, conviene recordar que sus tres componentes principales han sido alimentación, educación y salud. En segundo lugar, que su principal característica fueron las transferencias monetarias condicionadas, dirigidas especialmente hacia la población en situación de pobreza extrema o alimentaria. Además, quienes solían recibir los apoyos económicos por lo general eran las madres de familia bajo la condición de que sus hijos se inscribieran a la escuela y de que llevaran a cabo visitas periódicas al centro de salud. Con esto en mente se puede observar la **gráfica III.4** en donde se muestra la participación de los principales componentes del gasto ejercido en el programa Oportunidades/Prospera. Sin embargo, cabe aclarar que los datos se refieren a la dependencia que ejerció los recursos, siendo la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaria de Educación Pública (SEP) y la Secretaria de Salud (SS). De cualquier modo, dicha información nos permite tener una idea de cómo se han distribuido los recursos dentro del programa. De tal manera que la dependencia que concentra el mayor presupuesto para Oportunidades/Prospera es la SEDESOL, con una participación en 2015 de 53%, es más durante el periodo 2000-2016 se ha mantenido casi siempre por encima del 40%, le sigue la SEP con el 38.5% en 2015, una clara disminución con respecto al año 2000 cuando representaba el 44%, de hecho, a principios de la década la SEP tenía una participación ligeramente superior a la de la SEDESOL, situación que se mantuvo hasta 2007. Finalmente, se encuentra la SS con una participación de entre 13 y 8%, disminuyendo de igual manera en los últimos años. ¿Qué es lo que se puede intuir? Que dentro del presupuesto del programa Oportunidades/Prospera los componentes educación y salud tienen cada vez una participación relativa menor respecto a lo ejercido en el rubro de desarrollo social.

⁴⁶ Otro punto a considerar es la prevalencia de la pobreza que afecta con mayor intensidad a los estados del sur del país, siendo Guerrero, Oaxaca y Chiapas los que tradicionalmente concentran el mayor número de pobres (véase anexo 18, 19 y 20).

Gráfica III. 4
México: Principales componentes del gasto ejercido en el Programa Oportunidades*
 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016. p/ cifra preliminar a pesos corrientes. * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

3.2.2 Programa de Inclusión Social (Prospera): la continuación

Cuando Enrique Peña Nieto asumió la presidencia en diciembre de 2012 mantendría el programa Oportunidades como parte de la política social, fue hasta finales de 2014 cuando tomaría la decisión de cambiarle el nombre, denominándolo Programa de Inclusión Social (Prospera). Un año antes en enero de 2013 había anunciado la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) como una de sus iniciativas más importantes para combatir la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, desde su presentación –curiosamente en uno de los municipios más pobres, como lo es el de Ecatepec, en el Estado de México– Prospera se convertiría al igual que su antecesor Oportunidades en el programa insignia de la política social y en la “principal estrategia para combatir la pobreza en México”, tal y como lo mencionara Peña Nieto a la hora de presentar el programa. En aquel discurso también insistiría sobre las limitaciones del programa Oportunidades, el cual había tenido importantes resultados en materia de educación y salud, no obstante, aún no habría conseguido su propósito final, “que es asegurar menos pobreza”. Entre los cambios que se anunciaban eran mayor cobertura y apoyos, así como también la adición de un nuevo componente: la inclusión

financiera.⁴⁷ En lo fundamental, Prospera seguiría manteniendo los mismos componentes que Oportunidades, salvo por la inclusión financiera (véase anexo 17).

De manera más específica se puede señalar que dentro del componente educativo se seguirían manteniendo las becas para educación básica y media superior. Por su parte, en el componente alimentario tampoco se modificarían los apoyos otorgados anteriormente por Oportunidades, los cuales eran: 1) apoyo alimentario; 2) apoyo alimentario complementario; y 3) apoyo infantil. En lo que respecta al componente de salud, Prospera se mantendría también sin modificaciones en relación con Oportunidades, pues continuaría ofreciendo un paquete básico de salud, el cual consta de 27 intervenciones o visitas periódicas a la unidad médica. Por último, con la inclusión financiera se buscaría que los beneficiarios pudieran tener un mayor acceso a diversos servicios financieros, como lo son el ahorro, los seguros de vida y créditos básicos, así como también transitar de la entrega directa de apoyos en efectivo, hacia depósitos en cuentas bancarias personalizadas (véase CIEP, 2015 y 2014).

3.3 El gasto social: evolución, resultados e implicaciones

Una de las formas de analizar el gasto social es a través del denominado gasto programable, esto en su función de desarrollo social. En lo que aquí nos interesa nos enfocaremos en este último, así como también en el gasto para la superación de la pobreza. En principio conviene hacer nuevamente la aclaración que, aun y cuando el periodo del capítulo se encuentra delimitado por los años 2000-2015, nuestro interés es también tener un panorama un tanto más amplio, por lo que constantemente se hará referencia a un periodo anterior. Tal y como se explicó en la introducción del capítulo la delimitación temporal (2000-2015) solo fue en aras de darle una mayor preponderancia al análisis en esos años, no obstante, nos parece fundamental la perspectiva histórica.

⁴⁷ La inclusión financiera es un tema que ha ganado fuerza en los últimos años hasta el punto de considerarla como una alternativa de combate a la pobreza. Bajo el argumento de que un mayor acceso a los servicios financieros en los estratos más pobres de la población puede contribuir a mejorar sus condiciones de vida. Un ejemplo de esto, fue en el año 2014 durante el primer Foro Internacional de Inclusión Financiera cuando el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Luis Videgaray, mencionaba lo siguiente: “El tema de la inclusión financiera en realidad no es un tema financiero; es un tema de equidad social, es un tema de justicia, y es un tema de cómo incorporar a aquellos que se han quedado atrás, a los menos favorecidos, a los beneficios de la economía de mercado, de la modernidad y del sector financiero”.

En el capítulo anterior se explicó la reorientación que tuvo el gasto público durante los años ochenta y noventa, cuando se llevaron a cabo las medidas de austeridad fiscal, y que entre otras cosas trajeron como consecuencia, recortes en el mismo. No obstante, desde entonces también se comenzaría con el discurso de que en lo primordial no se vería afectado el gasto social. Si observamos las tasas de crecimiento promedio anual de varios tipos de gasto podemos dar cuenta de lo siguiente: 1) el gasto neto total se redujo 1.55% anual durante la administración de Salinas, pese a ello el gasto programable creció en promedio 4.86% y el gasto en desarrollo social 11.83% promedio anual; 2) durante las administraciones subsiguientes se puede visualizar que el gasto neto total revertiría su tendencia para aumentar en promedio entre 4 y 3% anual con la excepción del periodo 2013-2015 cuando apenas lo hizo en 1.43%; y 3) en cuanto al gasto programable éste permanecería constante al mantenerse entre 4.5% anual en las administraciones de Zedillo, Fox y Calderón, nuevamente la excepción es el gobierno de Peña periodo en el que apenas creció 2.4%. Por lo anterior se deduce que, el gasto social tuvo su mayor tasa de crecimiento durante la administración de Salinas (cuando el gasto neto total sufría de reducciones anuales). De ahí en adelante continuaría con su tendencia creciente, aunque, a tasas cada vez menores, pasando de 6.71% en el periodo de Zedillo, a oscilar entre 3.5% con Fox, Calderón y Peña (Véase **cuadro III.1**).

Cuadro III. 1

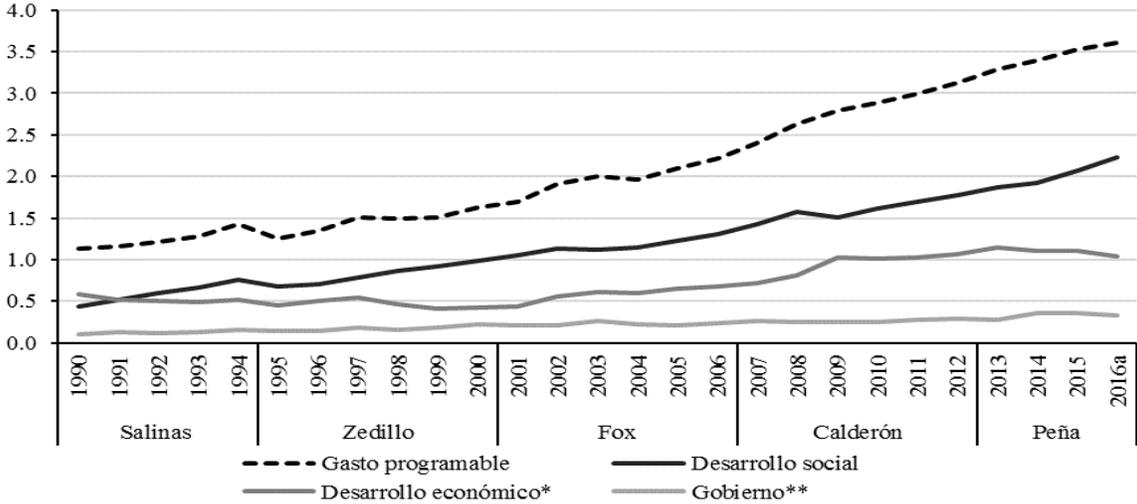
México: Tasa de crecimiento promedio anual, varios tipos de gasto					
Concepto	Periodo presidencial				
	Salinas (1990-1994)	Zedillo (1995-2000)	Fox (2001-2006)	Calderón (2007-2012)	Peña (2013-2015)
Gasto Neto Total	-1.55	4.16	3.82	3.87	1.43
Gasto Programable	4.86	4.47	4.54	4.47	2.40
Gasto Social	11.83	6.71	3.74	3.67	3.49

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Cuarto Informe de Gobierno, 2016.

En resumidas cuentas, el gasto social se ha incrementado casi de manera constante en términos reales durante los últimos veinticinco años, sin importar el comportamiento del gasto neto total o del gasto programable. No obstante, su tasa de crecimiento promedio anual muestra una clara disminución, cuando se analiza por periodo presidencial. Ahora bien, habría que puntualizar que el gasto social si ha sufrido reducciones, aunque solo en aquellos

años en los que se ha padecido de un crecimiento económico negativo derivado de alguna crisis. Tal y como se puede examinar en la **gráfica III.5** el gasto destinado a desarrollo social aumentó de manera ininterrumpida de 1990 a 1994 y descendió para el año siguiente. Desde entonces continuaría creciendo de manera constante hasta el 2002, para luego volver a disminuir tan solo un año más tarde, aunque esta vez la reducción no sería tan pronunciada, como sí lo fue en 1995. A partir de ahí el gasto social no se volvería a reducir sino hasta el 2009 –año en el que se atravesaba por la crisis financiera internacional– no obstante, al igual que en periodos previos retomaría inmediatamente la senda del crecimiento. En general, se puede concluir que pese a sus disminuciones el gasto social ha tenido un comportamiento más bien creciente en la mayoría de los años.

Gráfica III. 5
México: Gasto programable total y por funciones, 1990-2016
(millones de pesos de 2012)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1990-2011 y Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el resto de los años.

Nota: todas las cifras, excepto las de 2016, se refieren al gasto ejercido a pesos de 2012, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2016 se refiere al gasto aprobado a pesos corrientes.

* A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de Estabilización.

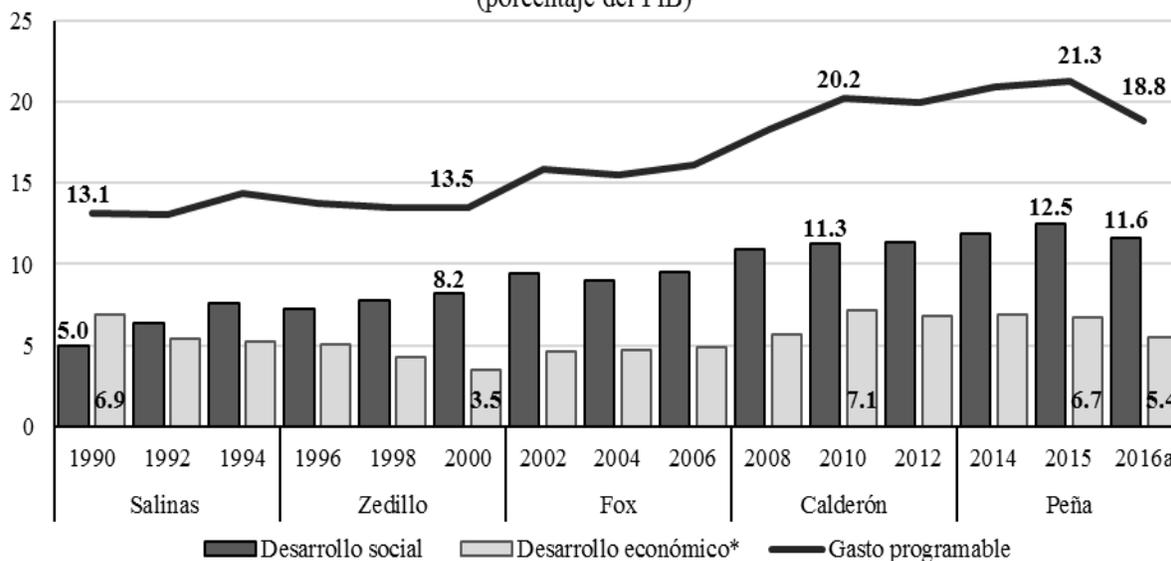
** Incluye Poderes y Ramos Autónomos.

Además, la **gráfica III.5** también nos indica tanto la evolución del gasto programable, como de cada una de sus funciones. En este punto, llama la atención dos cosas, por un lado, el gasto programable ha tenido un comportamiento similar al gasto en desarrollo social, sin embargo, mientras que el primero de ellos no disminuyó en 2009 este último sí lo hizo, esto se explica porque en ese año se privilegió la función de desarrollo económico y además se creó la partida de Fondo de Estabilización. Por otra parte, la brecha entre las funciones de desarrollo social y desarrollo económico se ha venido ampliando a favor de las cuestiones sociales, tan es así

que en 1990 los recursos destinados al desarrollo económico eran ligeramente superiores a los destinados al desarrollo social, mientras que actualmente es todo lo contrario (véase también anexo estadístico 10).

Al observar la evolución del gasto social en relación con el tamaño de la economía, se puede reafirmar que su incremento no solo se ha dado en términos absolutos. En efecto, el gasto destinado a desarrollo social es ahora casi tres veces más de lo que era hace veinticinco años, puesto que pasó de representar el 5.0% del PIB en 1990 a 12.5% en 2015 (véase **gráfica III.6**). En otro orden de cosas, mientras que el gasto en desarrollo social en 1990 era menos de la mitad del gasto programable (13.1% del PIB), en 2015 ya representaba más de la mitad de este tipo de gasto, que era de 21.3% del PIB. En 2016, de acuerdo con el gasto social programado y un pronóstico de crecimiento del PIB del 2.4%, la proporción de este rubro se estimó en 11.6%.⁴⁸ Asimismo se puede confirmar también la preferencia que han seguido las diferentes administraciones dentro del gasto programable, siendo los temas sociales los de mayor importancia.

Gráfica III. 6
México: Gasto programable y por funciones, 1990-2016
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1990-2011 y Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el resto de los años.

Notas: para 2016 se refiere al gasto aprobado. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de Estabilización.

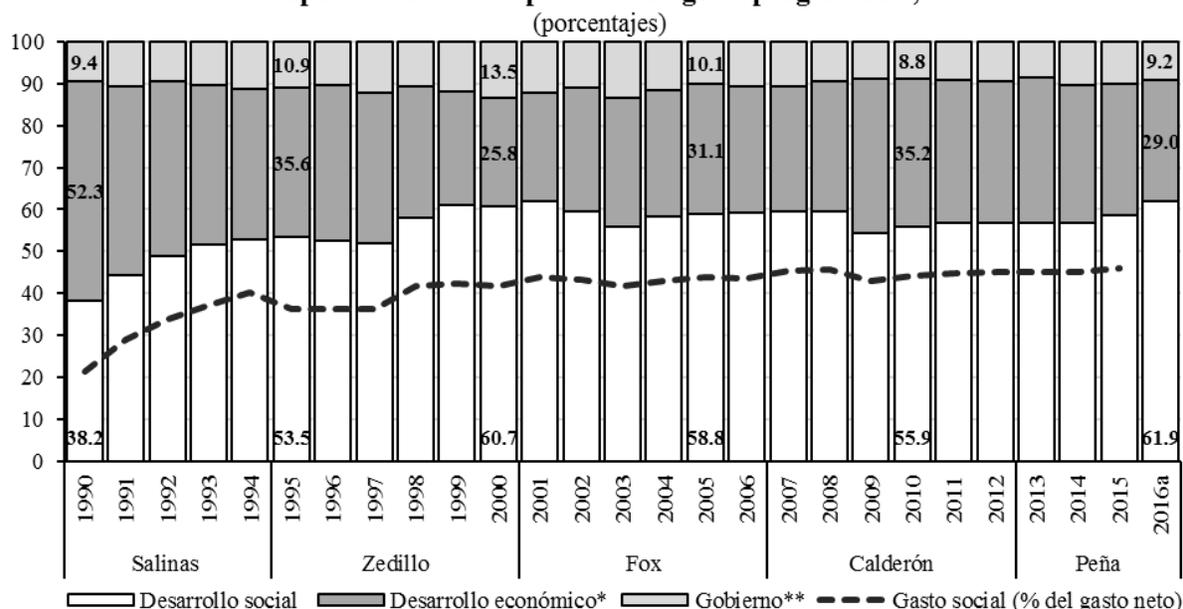
⁴⁸ El pronóstico de crecimiento económico para el año 2016 corresponde a las estimaciones realizadas por el INEGI (véase anexo estadístico 1).

Como resultado los recursos destinados a la función de desarrollo económico sufrirían una disminución entre 1990-2000, para luego volver a extenderse entre 2002-2015. No obstante, el monto de recursos destinado al desarrollo económico representó en 2015 el 6.7% del PIB, un valor ligeramente menor al registrado en 1990, que fue de 6.9% (véase **gráfica III.6** y anexo estadístico 10).

Por su parte, cuando se examina el gasto social como proporción del gasto neto total, es posible dar cuenta que en el periodo 2000-2015 en promedio se destinó el 44% del gasto neto total a la función de desarrollo social. Lo que claramente comprueba la creciente importancia que el gobierno le ha dado a las cuestiones sociales, lo mismo que corrobora el esfuerzo realizado en términos de recursos. Nótese que por lo pronto no estamos hablando de la efectividad del gasto social, sino únicamente de su participación en el gasto público. De modo que, en cuanto a la composición del gasto programable la función de desarrollo social ha llegado a representar poco más del 60%, manteniéndose en un promedio de 58.3%, esto tan solo en los últimos quince años. Es de destacar que de las tres funciones del gasto programable la de desarrollo social es, sin duda, la de mayor relevancia. Sin embargo, esto no siempre fue así puesto que, en los primeros años de la década de los noventa, la función de desarrollo social compartía importancia con la de desarrollo económico, inclusive esta última alcanzó a tener una participación dentro del gasto programable del 52.3% en 1990, siendo que en ese mismo año el desarrollo social apenas rondaba el 40%. Todo lo contrario, a lo que sucede actualmente, pues en el último año (2016) se aprobó el 61.9% del gasto programable para el desarrollo social y únicamente el 29% para desarrollo económico. Consecuentemente es lógico suponer que al tratarse de proporciones los aumentos del gasto social con respecto al gasto programable se hayan visto acompañados de disminuciones en las otras funciones. Por añadidura, quien perdió mayor participación en las últimas dos décadas fue principalmente la función de desarrollo económico, en tanto que la función de gobierno básicamente no sufrió modificaciones (véase **gráfica III.7** y anexo estadístico 10).

Gráfica III. 7

México: Proporción de los componentes del gasto programable, 1990-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el resto de los años.

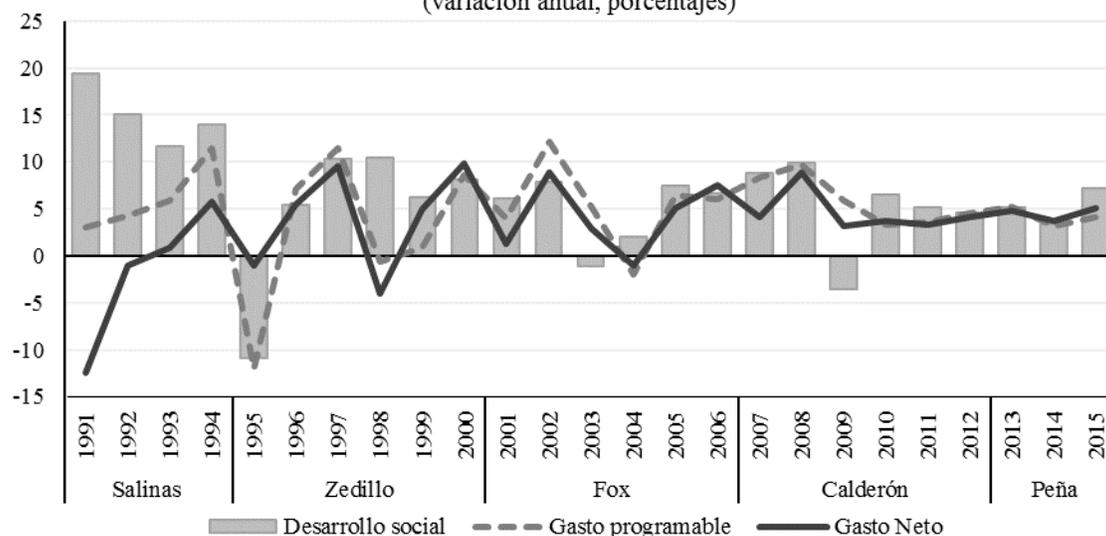
Notas: para el 2016 se refiere al gasto aprobado. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de Estabilización.

** Incluye Poderes y Ramos Autónomos

En términos de variación real el gasto social tuvo mucha mayor expansión a principios de los años noventa. No obstante, desde entonces su crecimiento ha sido cada vez a menor ritmo, disminuyendo solamente en 1995, 2003 y 2009, como consecuencia de las adversidades económicas de esos años. Así, por ejemplo, entre 1991-1994 el gasto social crecería entre el 19 y el 14%, tasas mayores a las del gasto programable y el gasto neto. Posteriormente, la crisis de 1995 traería serias repercusiones en los tres tipos de gasto, de los cuales los más afectados fueron el programable y el social que cayeron entre el 10 y 12%. Desde 1996 y hasta 2015 los tres tipos de gasto tendrían un comportamiento similar salvo por algunas excepciones (1998, 2003 y 2009). En el caso de 1998 se observa una caída del gasto neto y programable, no así del gasto social. Mientras que en el 2003 y 2009 sería el gasto social el que disminuiría, en tanto que el gasto neto y programable continuarían creciendo, aunque a tasas más bajas (véase **gráfica III.8**). La no disminución del gasto social en 1998 puede estar relacionada con la implementación del programa Progresá en 1997. Por su parte el deterioro de los recursos hacia los temas sociales en 2003 se insertó en un contexto donde la economía mexicana se encontraba en recesión. Finalmente, la reducción del gasto social en 2009 podría

explicarse por la grave crisis mundial que permeo la economía mexicana con mayor intensidad en ese año.

Gráfica III. 8
México: Gasto neto, programable y por desarrollo social, 1991-2015
 (variación anual, porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1991-2011 y Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el resto de los años.

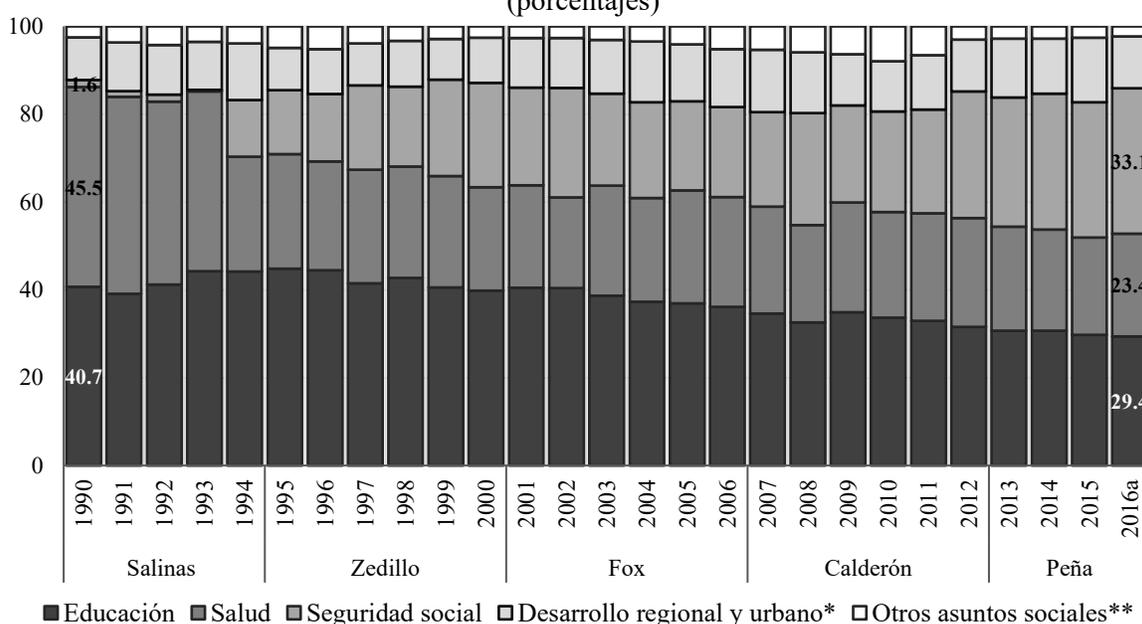
Sobre la composición específica del gasto para la función de desarrollo social conviene señalar en primera instancia que ha sufrido diversas modificaciones en cuanto a sus componentes se refiere. En 1998 cuando fue introducida por primera vez la clasificación funcional del gasto programable se estableció como componentes de la función de desarrollo social las siguientes: a) educación; b) salud; c) seguridad social; d) desarrollo regional y urbano; e) abasto y asistencia social; y f) las acciones laborales. Después en el año 2002 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) llevaría a cabo una homogenización de la clasificación funcional para el periodo 1990-2002. Por lo cual se cambiarían ligeramente algunos componentes de la función de desarrollo social, otros cambios sucedieron en el año 2003, 2006 y 2012. Actualmente la función de desarrollo social tiene por componentes: a) educación; b) salud; c) seguridad social; d) vivienda y servicios a la comunidad; e) protección ambiental; f) recreación, cultura y otras manifestaciones; y g) otros asuntos sociales.⁴⁹ Dicho esto el cambio que más destaca en términos de participación es el rubro de seguridad social,

⁴⁹ Se puede consultar CEFP (2006) para profundizar sobre algunos de los cambios en la clasificación funcional del gasto programable.

el cual pasó de 1.6% en 1990 a más del 30% en 2015. Por contraposición, el rubro más afectado sería el de salud al ver disminuida su participación dentro del gasto social, pasando así de 45.5% en 1990 a 22.1% en 2015. Otro componente que también vio reducida su participación fue la educación de 40.7 a 29.8% en el mismo periodo. En lo que se refiere a la vivienda y servicios a la comunidad (desarrollo regional y urbano) su proporción dentro del gasto social prácticamente no ha variado, al ubicarse en alrededor del 10% entre 1990-2016 (véase **gráfica III.9** y anexo estadístico 11).

Gráfica III. 9

México: Principales componentes del gasto en desarrollo social, 1990-2016
(porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el resto de los años.

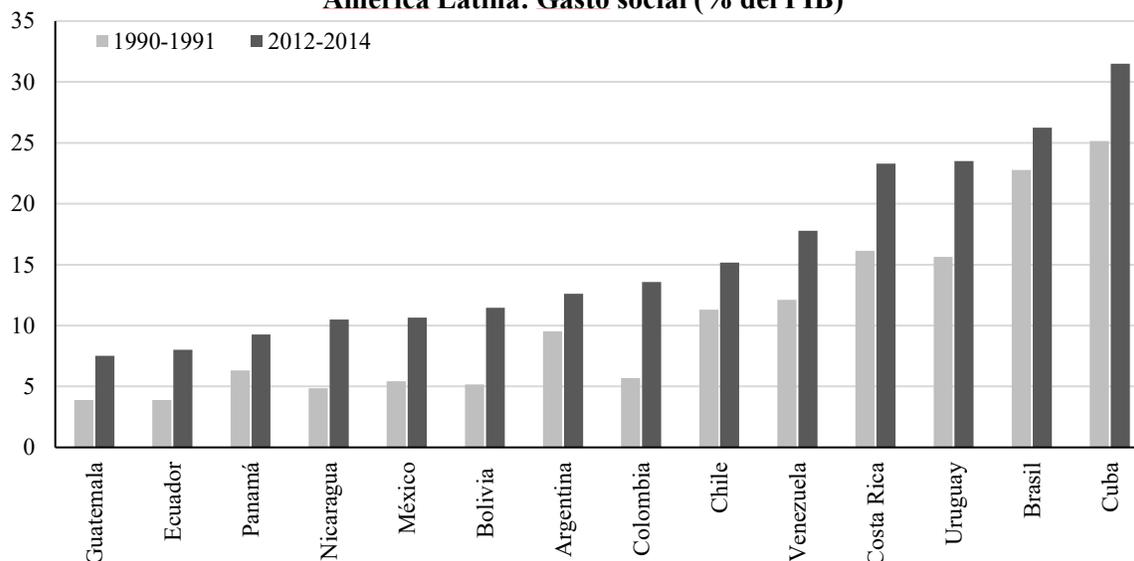
Notas: para el 2016 se refiere al gasto aprobado. * Actualmente la partida lleva por nombre vivienda y servicios a la comunidad. ** De 1990 a 2002 incluye las partidas abasto, asistencia social y laboral, de 2003 a 2011, agua potable, alcantarillado y asistencia social, y de 2012 a 2016, protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones.

En perspectiva regional, México es hoy uno de los países con menor gasto social de América Latina, aun y cuando en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo por incrementarlo. Conforme a la **gráfica III.10** se destaca en primer lugar que, en relación con el tamaño de la economía, el gasto social en el país se duplicó entre 1990 y el año 2012, al pasar de 5.4 a 10.6% del PIB. Comportamiento que igualmente se puede observar en menor o mayor medida en el resto de los países de la muestra. En segundo lugar, México es de las pocas naciones que aún mantiene un gasto social por debajo del 11% del PIB, grupo en el que

coincide con Guatemala, Ecuador, Panamá y Nicaragua. Por último, países como Bolivia o Argentina ven superado a México en cuanto al monto de recursos que destinan al desarrollo social, por no hablar de Costa Rica, Uruguay o Brasil donde el gasto social es casi tres veces mayor al mexicano (véase también anexo estadístico 13).

Gráfica III. 10

América Latina: Gasto social (% del PIB)

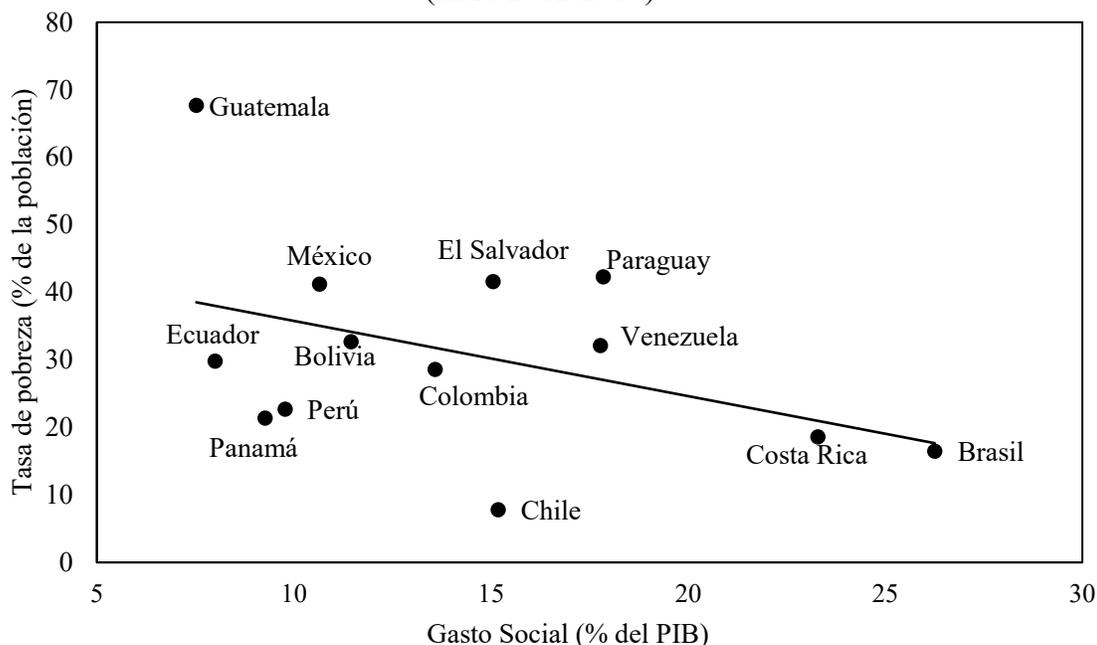


Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Sin embargo, el gasto social en México no solo es bajo comparado con otros países, sino que además parece no tener una gran incidencia sobre la disminución de la pobreza. En la **gráfica III.11** se presenta la correlación entre la tasa de pobreza (como porcentaje de la población total) y el gasto social (como porcentaje del PIB) para un pequeño conjunto de países latinoamericanos. Antes que nada, podríamos suponer que altos niveles de gasto social se corresponden con bajas tasas de pobreza o, por el contrario, que bajos niveles de gasto social se asocian con tasas de pobreza más altas. No obstante, lo que en realidad se puede apreciar es que no necesariamente se cumple ese supuesto. Aun así, existe cierta evidencia que nos permite intuir que el gasto social resulta ser más efectivo en unas naciones respecto de otras. Por ejemplo, México pertenece al grupo de países con un gasto social bajo, pero con una tasa de pobreza de las más altas, mientras que Costa Rica y Brasil cuyo gasto social es mucho más amplio, son a la vez dos de las naciones con menores niveles de pobreza. Llama la atención que países como Panamá, Ecuador y Perú, que tienen un gasto social menor al mexicano, mantengan también reducidas tasas de pobreza. Un caso especial es el chileno que

tiene la tasa de pobreza más baja aun y cuando su gasto social no es tan alto comparado con otros países.

Gráfica III. 11
Pobreza (% de la pob) vs gasto social (% del PIB)
 (entre 2012-2014)

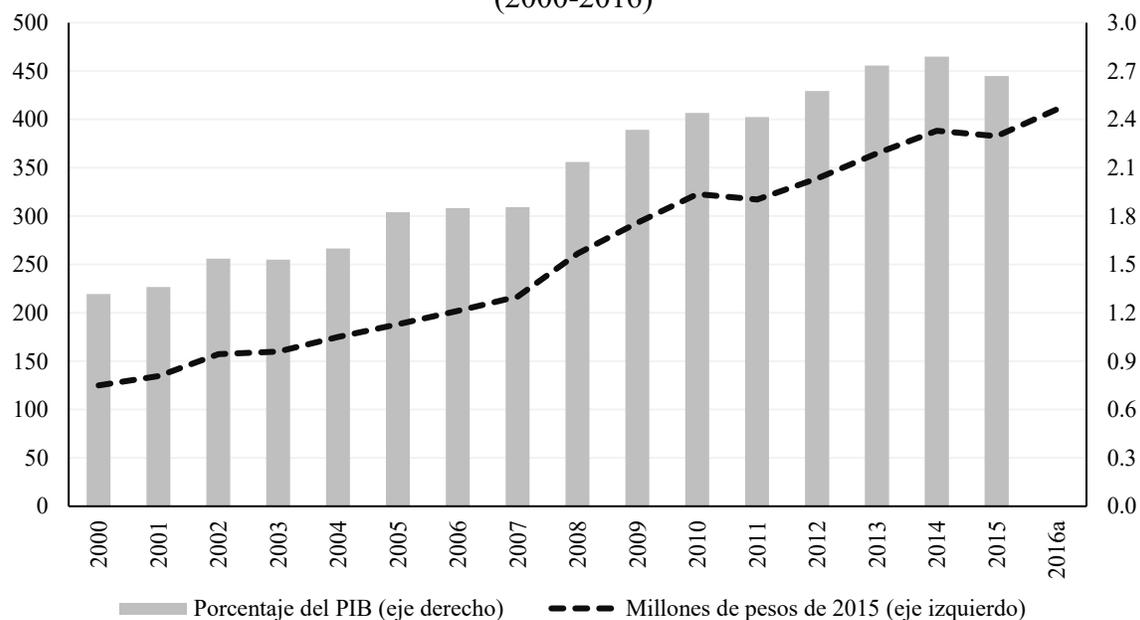


Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

3.4.1 Gasto público social para la superación de la pobreza

El gasto público social para la superación de la pobreza (en adelante GSP) ha tenido un comportamiento similar al del gasto social en su conjunto. Tan solo durante los últimos quince años el GSP se ha incrementado en términos reales casi de manera ininterrumpida. Más concretamente su tendencia ascendente se mantuvo constante desde el año 2000 y hasta 2010, disminuyendo solamente en 2011 y 2015, aunque es muy probable que en 2016 se supere nuevamente el monto ejercido en años anteriores (véase gráfica III.12). De modo similar el GSP también ha crecido como porcentaje del PIB, al pasar de 1.3% en el 2000 a 2.7% en 2015. Es decir, hoy en día se ejerce poco más del doble de recursos para la superación de la pobreza de lo que se destinaba a principios de la última década. A su vez representaría en promedio el 15.4% del gasto social en el periodo 2000-2015 (véase anexo estadístico 12)

Gráfica III. 12
México: Gasto público social para la superación de la pobreza,
(2000-2016)

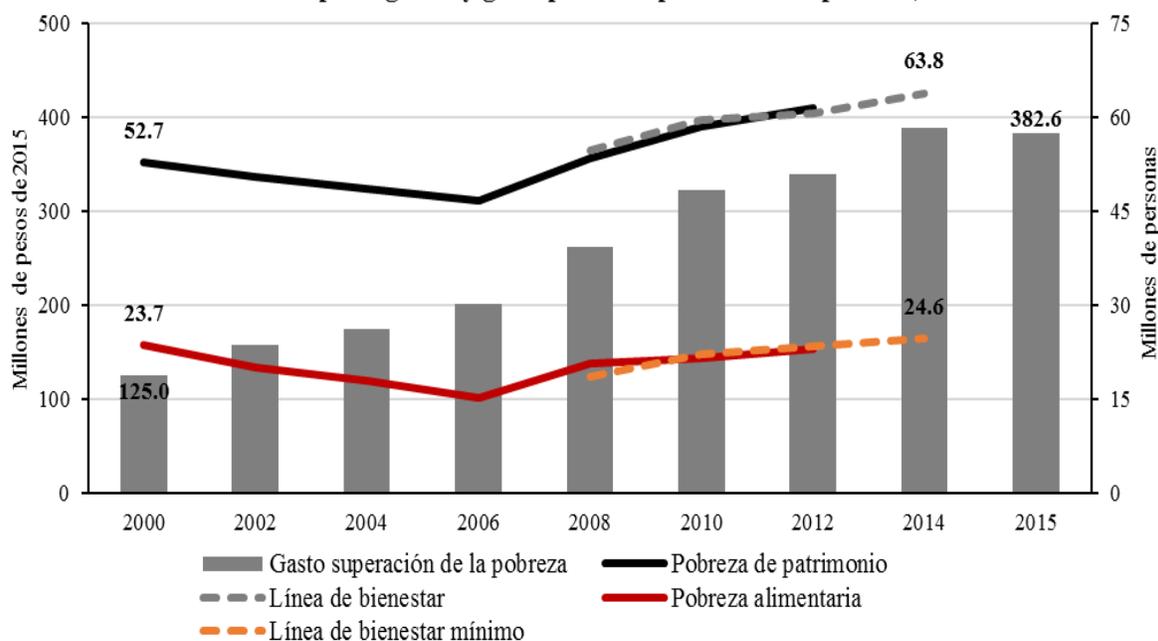


Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016.
 Nota: a/ se refiere al monto aprobado en pesos corrientes

Al comparar los niveles de pobreza por ingresos y el gasto para su superación se puede señalar primero, un considerable aumento de los recursos destinados a su combate entre 2000 y 2015, aun y cuando el monto de este último año es ligeramente menor al de 2014. Segundo derivado de este aumento se esperaría que los niveles de pobreza en este periodo hubiesen disminuido, sin embargo, esto no ha ocurrido. Por una parte, la pobreza alimentaria (hoy línea de bienestar mínimo), se ha mantenido prácticamente igual entre el 2000 y 2014, de hecho, registró un aumento en alrededor de un millón de personas al pasar de 23.7 millones en el 2000 a 24.6 en 2014. Por otra parte, cuando se observa el comportamiento de la pobreza de patrimonio (hoy línea de bienestar), el panorama es todavía más dramático. En este caso el crecimiento en el número de pobres es aún más pronunciado, ya que en el 2000 se encontraban en esa condición 52.7 millones de mexicanos, en tanto que para 2014 habría alcanzado los 63.8 millones de personas, es decir, un incremento de poco más de 10 millones (véase gráfica III.13).

Gráfica III. 13

México: Pobreza por ingresos y gasto para la superación de la pobreza, 2000-2015

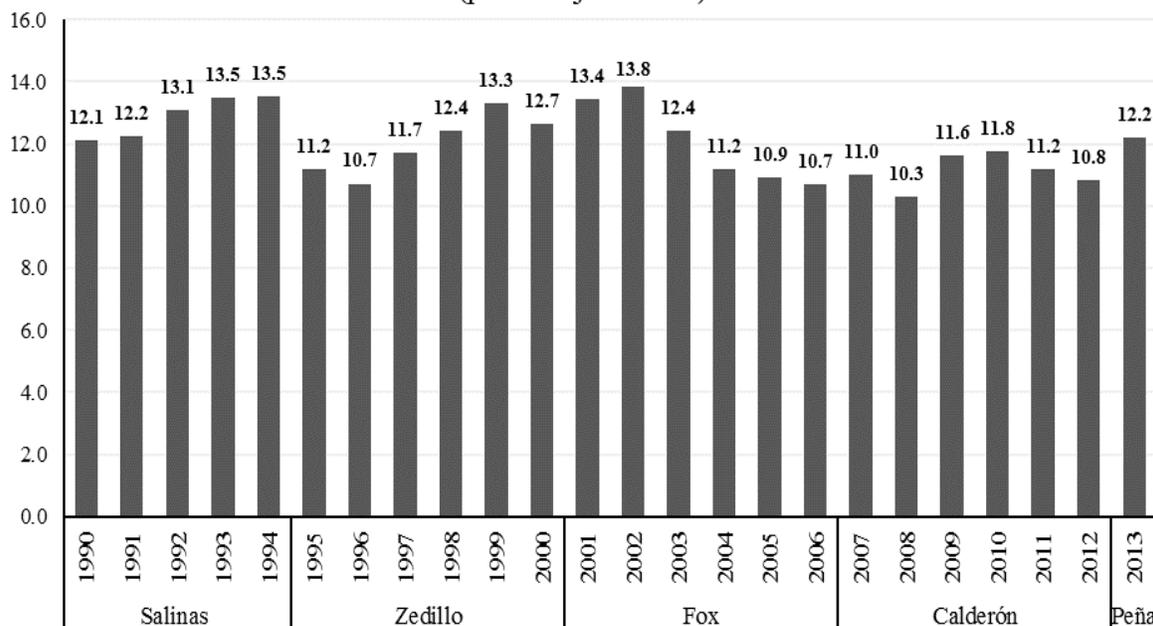


Fuente: elaboración propia con datos del Coneval, para la pobreza en materia de ingresos y de Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016, para el gasto en superación de la pobreza.

Para terminar, una de las cuestiones importantes que habría que reflexionar es en lo referente al sistema impositivo. Según Dávila (2014) una estructura fiscal sólida es indispensable para llevar a cabo políticas públicas, que garanticen un crecimiento económico sostenido y equitativo. En el caso concreto de México, uno de los principales problemas ha sido la baja disponibilidad de recursos, su vulnerabilidad y la dependencia de las finanzas públicas sobre la renta petrolera. Además, de la reducida capacidad tributaria que aun caracteriza la economía mexicana, tal y como se muestra en la **gráfica III.14** los ingresos tributarios al año 2013 representaban alrededor del 12% del PIB, monto similar al registrado en 1990. Por si fuera poco, el sistema impositivo todavía tiende a ser regresivo por descansar principalmente en impuestos indirectos como el IVA y donde los impuestos directos a los altos ingresos y a los activos (y herencias) de las grandes fortunas son muy bajos y se recauda poco. No es de extrañar que, con un sistema impositivo de estas características, siga prevaleciendo una persistente pobreza y desigualdad.⁵⁰

⁵⁰ Ros (2015, p.61) señala también que el país “ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): [donde] la provisión de servicios públicos es mala e ineficiente y la baja carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla.”

Gráfica III. 14
México: Ingresos Tributarios, 1990-2013*
 (porcentaje del PIB)

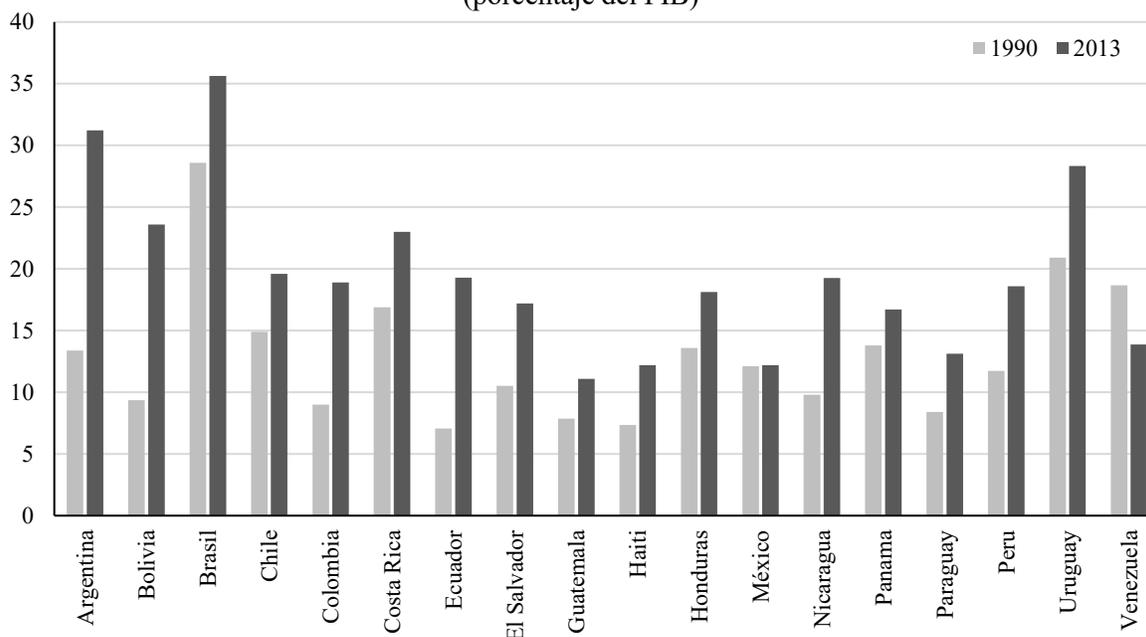


Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT

Notas: * incluye contribuciones sociales

En el ámbito regional, México es de los países que menos recauda en relación con el tamaño de su economía, únicamente comparado con Haití, Guatemala, Paraguay y quizá Venezuela, todos con una carga tributaria inferior al 15% al año 2013. De hecho, estos países son los únicos que aún se mantienen por debajo de ese nivel, ya que por ejemplo Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú en el mismo año tenían una carga fiscal cercana al 20% del PIB, por no hablar de países como Argentina y Brasil en las que era superior al 30%. Más aun, el caso mexicano resulta ser particular en el sentido de ser el único país que no logró aumentar sus ingresos tributarios entre 1990 y 2013, siendo que Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia e incluso Nicaragua lograron más que duplicar sus ingresos tributarios en el periodo señalado (véase gráfica III.15).

Gráfica III. 15
América Latina: Ingresos Tributarios, 1990 y 2013*
 (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT.
Notas: * incluye contribuciones sociales.

3.4 Reflexiones finales del capítulo

El objetivo del capítulo fue analizar el papel del gasto social dentro del combate a la pobreza en México. En este contexto se elaboró un mapeo de cuánto se gasta en el presupuesto destinado al desarrollo social, cuales son las rubricas favorecidas en el mismo, y de qué forma se ha realizado este tipo de gasto. Se revisaron, además, algunas de las principales características de los programas de transferencia monetaria condicionada, Oportunidades y Prospera, en el sentido de rastrear de forma más tangible el alcance del gasto social dirigido al combate a la pobreza. Lo mismo se hizo con el gasto para la superación de la pobreza el cual engloba todos los programas y acciones encaminados a tal propósito y se comparó con los niveles de pobreza por ingresos del CONEVAL. Entre los resultados que se pudieron observar se encuentra primero el aumento que ha sufrido el gasto social en los últimos años, tanto en términos absolutos, como en relación al tamaño de la economía, vale decir que su crecimiento no ha sido constante, por el contrario, aunque sigue aumentando lo hace cada vez a un ritmo menor.

Por su parte, el presupuesto ejercido en los programas Oportunidades y Prospera también ha tenido una tendencia ascendente, no obstante, en años recientes el incremento de recursos destinados a tales programas ha sido más bien marginal y poco significativo.

Por tanto, el capítulo fue dividido de la siguiente manera: un primer apartado expuso los componentes de la política social mexicana, una segunda parte se ocupó para explicar brevemente los antecedentes de esa política social, posteriormente se analizaron los programas Oportunidades y Prospera, en específico sus características y el gasto ejercido en ellos. Finalmente, se examinó el gasto social, sus implicaciones y resultados en términos de niveles de pobreza. Concluyendo que el incremento del gasto social ha tenido poca incidencia en su disminución. Además de que el crecimiento del gasto social se viene dando cada vez a un ritmo menor, lo que nos coloca en una situación de poca disponibilidad de recursos y mayores gastos. En términos distributivos esto representa una adversidad para la población pues castiga principalmente a los que menos tienen. Como bien menciona Lustig (2011), el gasto público continúa siendo neutral en términos distributivos y todavía existen rubros y programas regresivos, es decir, que concentran más el ingreso. En efecto tal y como sugiere el epígrafe al inicio del capítulo la focalización a implicado priorizar la política social hacia los sectores más pobres, al tiempo que se ha discutido su rechazo o aceptación a ultranza. Sin embargo, más que aceptar o rechazar la focalización lo que es un hecho es que su efectividad como medida de política social seguirá entredicho en tanto no se actué por la vía del ingreso y el empleo, buscando también reducir la extrema desigualdad.

CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES

“¿Tenemos todo prohibido, salvo cruzarnos de brazos? La pobreza no está escrita en los astros; el subdesarrollo no es el fruto de un oscuro designio de Dios. Corren años de revolución, tiempos de redención.”

Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, 1971

La pobreza nunca es un tema fácil de abordar, su estudio, por lo general, requiere y exige una rigurosidad analítica e interpretativa, aspectos que son fundamentales si lo que se quiere es vislumbrar posibles caminos para su superación. No obstante, el trabajo de investigación aquí presentado se construyó sobre un objetivo mucho más modesto, el cual era cuestionar cómo se combate la pobreza en México. Lo anterior resultó de observar que, por un lado, la pobreza en el país aún sigue siendo persistente, cuando no va en aumento y, por otro, que el discurso oficial ha pregonado y priorizado su combate como parte de la estrategia de desarrollo nacional. En este sentido, el gasto social –aunque no de manera constante, ni con el mismo ritmo– ha tenido una tendencia creciente en los últimos años y, sin embargo, la pobreza no ha disminuido, sino todo lo contrario. Claro está que el problema no ha sido de ningún modo el aumento del gasto social, más bien lo que se cuestionó es que aún con su incremento no se ha registrado una mejoría en términos de reducción de pobreza. Habría que decir que esta aparente contradicción de más recursos para su combate e igual o mayor número de pobres, fue lo que en principio motivo esta investigación. Consecuentemente nos preguntamos ¿por qué si su combate ha figurado dentro de la estrategia de desarrollo nacional, aun no se han logrado obtener resultados favorables? y, en particular, ¿por qué si el gasto social se ha incrementado los niveles de pobreza no han disminuido?

Para responder tales preguntas creímos conveniente establecer, en primer lugar, una guía teórica sobre el desarrollo y la pobreza. De tal suerte, que se revisó de manera sucinta como se constituyó la concepción del desarrollo y la pobreza a lo largo del tiempo. Por un lado, se señaló que la especificidad conceptual del desarrollo obedeció en gran parte a las diferentes corrientes ideológicas, como también a los diversos contextos económicos, políticos y sociales propios de cada época. No obstante, se reconoció también que la multiplicidad de perspectivas sobre el desarrollo fue en unos casos más aleccionador que en otros. Por

ejemplo, el enfoque de desarrollo como proceso de cambio estructural global, nos permitió acercarnos a una idea un tanto más completa sobre su concepción, quedando claro que el desarrollo engloba múltiples frentes que van desde lo social hasta lo político e institucional, y no únicamente lo económico. En este sentido, un paso fundamental fue el de alejarse de la idea de que la consecución del desarrollo deba ser necesariamente igual para los países subdesarrollados, que para los desarrollados. Del mismo modo, fue fundamental para comprender como es que funcionaba la dinámica del capitalismo para unos países y para otros. En relación con el concepto de pobreza, la principal reflexión que se derivó fue que a pesar de la amplísima literatura sobre el tema aún se sigue privilegiando la variable ingreso-consumo para determinar quién es pobre y quién no lo es. En México, donde se ha avanzado hacia la multidimensionalidad de la pobreza aún podemos observar la preponderancia por esta variable a través de sus líneas de bienestar y bienestar mínimo. Sin duda, más que discutir a ultranza su rechazo o aceptación, se debe pensar sobre los alcances y limitaciones de las estimaciones por ingresos.

Por otra parte, se examinó brevemente como fue el proceso de desarrollo seguido por la economía mexicana luego de la implementación de las políticas neoliberales de los años ochenta. Así, se reseñaron algunos de los cambios sucedidos en esos años, de los cuales se destacaron: a) la austeridad fiscal; b) la liberalización comercial y financiera; c) la privatización de empresas públicas; y d) la desregulación económica, entre otras medidas. Este proceso de reformas encaminadas –como se dijo en reiteradas ocasiones– hacia la promoción del crecimiento y la estabilidad económica, trajo como consecuencia altos costos sociales, problemas como la pobreza que ya existían se agudizaron durante esta época. Claro que no todo fueron malos resultados, la inflación que había alcanzado su máximo histórico logró reducirse ampliamente, hasta el punto de contenerse en años recientes. El déficit público que fue un tema recurrente en los años ochenta también se disminuyó hacia mediados de los noventa y se mantuvo en equilibrio por más de 15 años, hasta el 2009 cuando se incurriera nuevamente en un déficit público de 2.5% del PIB, el más alto desde 1990. Sin embargo, a pesar de eso el crecimiento económico sigue siendo anémico, peor aún la pobreza es todavía persistente. Esto último se pudo constatar mediante la presentación de tres diferentes metodologías (CONEVAL, CEPAL y Boltvinik et al. [2015]). Concluyendo que la incidencia de la pobreza cuando se le mira en términos de proporción es hoy bastante similar

a la que se padecía a inicios de los noventa. Es decir, que entre 1992-2014 e independiente de la metodología observada los niveles de pobreza en el país básicamente no se han modificado. Por ejemplo, con datos oficiales del CONEVAL se observó por un lado que la pobreza alimentaria (hoy línea de bienestar mínimo) pasó de 21.4% de la población total en 1992 a 20.6% en 2014. Mientras que, la pobreza de patrimonio (hoy línea de bienestar) se mantuvo en 53.2% en 2014 cuando en 1992 era de 53.1%. En cuanto a las estimaciones de la CEPAL se visualizó en igual periodo un porcentaje de personas en situación de pobreza en alrededor del 40% tanto en 1992 como en 2014. En lo que se refiere a los niveles de indigencia estos habrían aumentado en términos relativos de 9.6% a 12.2%. Finalmente, con el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) elaborado por Boltvinik et al. (2015) el panorama no es menos grave. En este caso, el porcentaje de pobres en el país se habría mantenido en igual periodo por encima del 80% de la población. En síntesis, independiente de si se aceptan las estimaciones del CONEVAL, la CEPAL o Boltvinik et al (2015), lo que se debe resaltar es un nulo avance en el combate a la pobreza en México, cuando más porque desde 2006 la tendencia de la pobreza es ascendente.

¿Cómo se ha combatido entonces la pobreza en el país? Pues principalmente por medio de gasto público el cual tras el proceso de reformas de los años ochenta se buscó orientar hacia la población más pobre y vulnerable. Dando paso así a los programas sociales focalizados, que fueron fundamentados bajo la idea de eficiencia y racionalidad de los recursos públicos. Esto es identificar a los grupos sociales con mayores carencias para luego dirigir casi exclusivamente hacia ellos todos los esfuerzos de la política social. Esta estrategia que lleva poco más de quince años –desde Progresía hasta Oportunidades/Prospera– ha sido tanto duramente cuestionada como elogiada e imitada. No obstante, como tuvimos oportunidad de analizar este tipo de programas actualmente concentran un presupuesto de más del doble que cuando fueron creados y, sin embargo, la pobreza es insistente. Más aun, la pobreza alimentaria o extrema a la que están dirigidos si bien ha disminuido ligeramente en recientes años, no es razón suficiente para hablar de una completa efectividad en el combate a la pobreza. Sobre todo, cuando se piensa en la efusividad con la que han sido presentados e implementados.

Para terminar, no podemos dejar de señalar que actualmente somos testigos de profundas transformaciones sociales, políticas y económicas, propias de nuestra época. La globalización, el desarrollo de los sistemas financieros, los estragos de la última gran crisis mundial (2008-2009), las nuevas tecnologías, los conflictos políticos, la extrema desigualdad y la persistente pobreza, son solo algunos ejemplos de los avances y retos que todavía siguen pendientes.⁵¹ Desde hace algunos años, el ímpetu por tratar de entender los problemas mundiales se ha incrementado, la comunidad internacional, los organismos internacionales y las propias naciones han mostrado de una u otra forma su preocupación sobre alguno(s) de los problemas que entorpecen el crecimiento y el desarrollo de las economías. El más reciente ejemplo es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible elaborada por las Naciones Unidas y donde se reconoce “que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo” (ONU, 2015, p.1). No es de extrañar entonces que uno de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible sea “poner fin a la pobreza en todas sus formas”.⁵² Este ambicioso objetivo busca entre otras cosas que la pobreza extrema (entendida como aquellas personas que viven con menos de 1.25 dólares al día) sea completamente erradicada para el año 2030, también se propone reducir al menos a la mitad la población (hombres, mujeres y niños) que viven en pobreza en todas sus dimensiones, pero con arreglo a las definiciones nacionales para el mismo periodo.⁵³

Por lo anterior, nos encontramos en un momento bastante particular en el que por un lado se continúa con la profundización del discurso sobre el combate a la pobreza en el mundo. Al

⁵¹ Escenario que se inserta en un contexto de alta incertidumbre por el reciente arribo de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos el cual a avizorado: a) un contundente retroceso en la política migratoria, con la xenofobia elevada a nuevos niveles; b) intolerancia, autoritarismo y militarización como sello de las relaciones internacionales; y c) prácticas neoproteccionistas en las relaciones comerciales e injerencia en el dibujo de las estrategias de los proyectos de inversión de las empresas, como herramientas esenciales en la cruzada del trumpismo para regresar los puestos de trabajo al país (Meireles, 2017). En el caso particular de México las medidas de política de económica impulsadas por el gobierno de Trump ya han comenzado a pasar factura tanto en el ánimo de inversionistas, como también en las proyecciones de crecimiento para la economía mexicana del presente año. Sin duda, aspectos que hay que tener presente dada la estrecha relación con el país vecino.

⁵² Estos objetivos son los que vinieron a sustituir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promulgados en el año 2000, en aquel entonces no se hablaba de una erradicación total de la pobreza, sino de reducirla a la mitad y solo la pobreza extrema en un plazo de 15 años, es decir, para 2015.

⁵³ En el caso de México esto significaría sacar de la pobreza a por lo menos 27.6 millones de personas para el año 2030, que corresponde exactamente a la mitad de la estimación oficial en 2014.

tiempo que en México se esperan las nuevas estimaciones por parte del CONEVAL, que den cuenta de la evolución en el número de pobres entre 2014 y 2016. Sin embargo, es muy probable que tales resultados sean más polémicos de lo normal, sobre todo si consideramos el antecedente ocurrido en 2015 que originó una especie de conflicto entre el CONEVAL y el INEGI, cuando este último decidió realizar cambios en la metodología para captar los ingresos. Este precedente no solo pone en jaque la efectividad de la política social, sino que además aviva la desconfianza sobre las estimaciones.

Como se mencionó anteriormente, la pobreza está lejos de poder mitigarse, cuando más porque la enorme desigualdad influye decididamente en su persistencia. No obstante, esto no quiere decir forzosamente que para resolver el problema de la pobreza primero se tenga que remediar la desigualdad, todo lo contrario, ambos fenómenos deberían ser atacados por igual. Este escenario de extrema desigualdad y persistente pobreza, en un contexto de bajo crecimiento económico no hace sino advertir de los grandes retos que han de enfrentarse en el futuro próximo. Pese a todo no debemos olvidar que “la pobreza no está escrita en los astros” por utilizar las palabras de Eduardo Galeano, este mismo autor ya señalaba hacia finales del siglo pasado sobre la importancia de soñar, puntualizado que, “aunque no podemos adivinar el mundo que será, bien podemos imaginar el que queremos que sea” (Galeano, 1996, *El País*). Bajo esta premisa queremos pensar que una sociedad más justa y equitativa es posible, en tanto no dejemos de imaginarla.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. (1979) *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Ávila, J. (2006) *La era neoliberal*. Universidad Nacional Autónoma de México, editorial Oceano, vol. 6, México.
- Ayala, J. (2003 [1988]) *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, 1era reimpresión de la 2da edición, México.
- Barajas, G. (2014) *Los programas de atención a la pobreza en México: reflexiones entorno al desarrollo*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bielschowsky, R. (1998) Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Vol. 1, Santiago de Chile, pp. 9-61.
- Banco Mundial (1973) Discurso ante la Junta de Gobernadores de Robert S. McNamara, presidente del grupo del Banco Mundial, Nairobi, Kenia, 24 de septiembre de 1973. En línea: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/877701468322784979/pdf/420310WPSPANIS0-0McNamara000Spanish.pdf>
- Boltvinik, J. (2012) Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde Coplamar. *Estudios Sociológicos* del Colegio de México, vol. XXX, núm. extraordinario, pp. 83-110.
- _____ (2009-2010) Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña. *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales* del Instituto Politécnico Nacional, núm.19, pp. 45-62
- _____ (2003) Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México*, vol. 9, núm. 38, octubre-diciembre, pp. 9-25.
- _____ (2001 [1999]) Conceptos y medidas de pobreza. En Boltvinik, J. & Hernández Laos, E. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI Editores, 3ª edición, México.
- Boltvinik, J., Damián, A. & Marín, A. (2015) *Evolución de la pobreza y la estratificación social en México 2012-2014*. El Colegio de México, ponencia. Disponible en: <http://www.julioboltvinik.org/images/stories/pobreza%20presentacin%20de%20resultados%202014%20conferencia%20de%20prensa.pdf>
- Boltvinik, J. & Marín, A. (2003) La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes. *Comercio Exterior*, mayo, vol. 53, núm.5, pp. 473-484.
- Bustelo, P. (1998) *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid, España.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (2002 [1969]) *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores, 30a edición, México.
- CEFP (2015) *La pobreza y el gasto social en México*, Cámara de Diputados; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.

CEFP (2006) *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.

CEPAL (2016) *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago de Chile.

CEPAL & OXFAM (2016) *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Santiago de Chile.

CIEP (2014) *Prospera ¿un rediseño de Oportunidades?*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México.

_____ (2015) *Prospera: reglas de operación*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México.

CONEVAL (2015) *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014*, Comunicado de prensa No. 005, México.

_____ (2010) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.

COPLAMAR (1983 [1982]) *Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Volumen I. Alimentación*. Siglo XXI Editores, 2da edición, México.

_____ (1983) *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. Siglo XXI Editores, México.

Cortés, F. (2014) *Gasto social y pobreza. Documento de trabajo*. Universidad Nacional Autónoma de México

CTMP & SEDESOL (2002) *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: documentos de investigación, Comité Técnico de Medición de la pobreza, Secretaria de Desarrollo Social, México.

Dávila, H. (2014) Evaluación de la política social durante la alternancia. En Rozo, C., Dávila, H., & Azamar, A. (coordinadores) *La economía mexicana en la alternancia panista*, UAM-Xochimilco, pp.123-147.

Esquivel, G. (2015) *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*. Reporte de OXFAM, México.

Feres, J., C. & Mancero, Xavier (2001) El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Serie Estudios Estadísticos, CEPAL.

Fresneda, O. & Beccaria, L. (1992) Brechas en la satisfacción de las necesidades básicas. El gasto social. En Beccaria, L., Boltvinik, J., Feres, J. C. et al. (Coords.) *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*. PNUD, vol. 6, Bogotá.

Harvey, D. (2007 [2005]) *Breve historia del Neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, España.

Himmelfarb, G. (1988) *La idea de la pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial*. Fondo de Cultura Económica, México.

López-Calva, L., Lustig, N., Scott, J. & Castañeda, A. (2014) Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay, *Commitment to equity*, Working Paper No. 17.

- Lustig, N. (2011) "América Latina: ¿Menos desigual?", Revista *Nexos*, julio.
- Lustig, N. (1991) Equidad y desarrollo. En: *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, pp. 81-111, Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lustig, N., Arias, O., & Rigolini, J. (2002) *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*. Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", Cepal, Santiago de Chile.
- Lustig, N. & Székely, M. (1997) *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Malthus, R. (1993 [1798]) *Primer ensayo sobre la población*. Ed. Altaya, Barcelona.
- Martínez, R. & Collinao, M. (2010) *Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (1998) *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Nordand-Comunidad, Icaria. 2da edición, Barcelona
- Meireles, M. (2017) Desglobalización parcial, bancos y América Latina, *Boletín "Nuestra América XXI - Desafíos y alternativas"*, CLACSO, No.4
- Moreno-Brid, J. & Ros, J. (2010) Política Social, pobreza y desigualdad. En: *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, pp.274-292, Fondo de Cultura Económica, México.
- ONU (2015) *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Prebisch, R. (1998 [1949]) El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Vol. 1, Santiago, Chile, pp. 63-129.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En Pizarro, C., Raczynski, D., & Vial, J. (editores) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, pp. 217-255.
- Rodríguez, O. (1998) *Heterogeneidad estructural y empleo*, documento preparado para el seminario "Modelo y políticas de desarrollo: Un tributo a Aníbal Pinto", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Nacional de Desenvolvimento Económico (BNDE), Río de Janeiro, Brasil.
- Ros, J. (2015) *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*. El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sen, A. (1992 [1981]) Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, abril, vol. 42, núm.4, pp. 310-332.
- _____ (2000) *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta, Barcelona.
- _____ (2003 [1983]) Pobre, en términos relativos. *Comercio Exterior*, mayo, vol. 53, núm.5, pp. 413-416.

Smith, A. (1982 [1776]) *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura, México.

Spicker, P. (2009). Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados. En *Pobreza: Un glosario internacional*, pp. 291-306. CLACSO-CROP, Buenos Aires.

Spicker, P. Alvarez, S. & Gordon, D. (2009) *Pobreza: Un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-CROP), Buenos Aires.

Sunkel, O. (1991) Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. En *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. (pp. 35-80), Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México.

Sunkel, O. & Paz, P. (1982 [1970]). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores, 16ª edición, México.

Sunkel, O. & Zavaleta, G. (1990) El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. *Revista Cepal*, Núm., 42, diciembre, Santiago de Chile.

Torres, F. & Rojas, A. (2015) Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 182, julio-septiembre, pp. 41-65

Townsend, P. (2003 [1993]) La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, mayo, vol.53, núm.5, pp. 445-452.

Villarespe, V. (2002) *Pobreza, teoría e historia*. Casa Juan Pablos, UNAM, IIEc, México.

Villarespe, V. & Merino, S. (2008) *Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas*, XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires.

Wagle, U. (2002) Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo, vol. 171, pp. 18-33.

Referencias periodísticas:

Arias, J. (2014) No son pobres, son los excluidos del festín, *El País*, Blogs Internacional, 17 de enero. En línea: <http://blogs.elpais.com/vientos-de-brasil/2014/01/no-son-pobres-son-los-excluidos-del-festin.html>

Boltvinik, J. (2005) Definiciones de pobreza, *La Jornada*, Economía Moral, 25 de marzo. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2005/03/25/index.php?section=opinion&article=021o1eco>

Chávez, V. (2014) Un caos, los programas sociales federales: Coneval, *El Financiero*, 27 de abril. En línea: <http://www.elfinanciero.com.mx/mas/enfoques/un-caos-los-programas-sociales-federales-coneval.html>

Corona, J. (2014) Oportunidades fue reconocido mundialmente, *Milenio*, 2 de septiembre. En línea: http://www.milenio.com/politica/Oportunidades_y_Prospere-informe_pena-programa_oportunidades_0_365363784.html

FORBES (2015) Gobierno recorta 124,300 mdp de gasto público, *Forbes*, 30 de enero. En línea: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-recorta-gasto-publico-en-124300-mdp/#gs.ORPldFY>

PROCESO (1985) Frente al Plan Baker, la mayoría de países asume posturas de acatamiento, Revista *Proceso*, 21 de diciembre. En línea: <http://www.proceso.com.mx/142672/frente-al-plan-baker-la-mayoria-de-paises-asume-posturas-de-acatamiento>

_____ (2016) Aumentan programas sociales, pero son nicho para corrupción y compra de votos: ONG, Revista *Proceso*, 14 de julio. En línea: <http://www.proceso.com.mx/447336/en-mexico-programas-sociales-nicho-corrupcion-compra-votos-ong>

_____ (2017) Cepal pronostica crecimiento de 1.9% para México durante 2017, *Revista Proceso*, 24 de abril. En línea: <http://www.proceso.com.mx/483604/cepal-pronostica-crecimiento-1-9-mexico-2017>

Galeano, E. (1996) El derecho de soñar, *El País*, 26 de diciembre. En línea: https://elpais.com/diario/1996/12/26/opinion/851554801_850215.html

González, R. (2017) Por efecto Trump, BdeM baja previsión del PIB-2017, *La Jornada*, 01 de marzo. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/03/01/por-efecto-trump-bdem-baja-prevision-del-pib-2017-2>

Reyna, J. (2015) Cien millones de mexicanos en la pobreza, afirma Julio Boltvinik, *La Jornada*, 22 de julio, p.27. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/22/economia/027n3eco>

Ruth R. (2015) Destacan política social de nueva generación, *El Universal*, 07 de julio. En línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/07/7/destacan-politica-social-de-nueva-generacion>

Otras fuentes:

Planes Nacionales de Desarrollo (PND): (1983-1988); (1989-1994); (1995-2000); (2001-2006); (2007-2012); y (2013-2018).

Discursos presidenciales, varios años.

Discurso de presentación del programa Prospera. En línea: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-presentacion-del-programa-prospera>.

ANEXOS

Anexo estadístico 1

México: Estadísticas sobre el Producto Interno Bruto, 1990-2016

Periodo presidencial	Años	PIB a precios corrientes	PIB a precios constantes (Base 2008)	Deflactor del PIB (Base 2008)	Variación anual (PIB México, %)	Variación anual (PIB América Latina, %)	TCPA del PIB por periodo presidencial*	PIB per cápita (US \$ 2010)	TCPA del PIB per cápita por periodo presidencial*
Salinas	1990	683,417	7,385,526	9.3	---	-0.5		7,236.4	
	1991	877,881	7,697,363	11.4	4.2	3.3		7,402.9	
	1992	1,082,262	7,976,678	13.6	3.6	2.5	2.9	7,532.3	1.4
	1993	1,570,147	8,132,915	19.3	2.0	3.8		7,542.7	
	1994	1,779,754	8,517,387	20.9	4.7	5.0		7,739.3	
Zedillo	1995	2,206,943	8,026,897	27.5	-5.8	1.5		7,139.9	
	1996	3,020,033	8,498,459	35.5	5.9	3.3		7,384.5	
	1997	3,805,272	9,090,197	41.9	7.0	5.0	4.2	7,757.3	3.2
	1998	4,586,366	9,517,604	48.2	4.7	2.1		8,020.0	
	1999	5,539,866	9,771,440	56.7	2.7	0.3		8,196.2	
	2000	6,464,302	10,288,982	62.8	5.3	4.1		8,611.9	
Fox	2001	6,770,398	10,226,682	66.2	-0.6	0.7		8,497.5	
	2002	7,160,499	10,240,173	69.9	0.1	0.7		8,461.9	
	2003	7,695,624	10,385,857	74.1	1.4	1.8	2.3	8,480.7	1.3
	2004	8,693,240	10,832,004	80.3	4.3	6.1		8,731.3	
	2005	9,441,350	11,160,493	84.6	3.0	4.4		8,879.8	
	2006	10,538,115	11,718,672	89.9	5.0	5.3		9,181.7	
Calderón	2007	11,403,263	12,087,602	94.3	3.1	5.8		9,325.1	
	2008	12,256,863	12,256,863	100.0	1.4	4.1		9,297.8	
	2009	12,093,890	11,680,749	103.5	-4.7	-1.6	1.6	8,713.0	0.3
	2010	13,282,061	12,277,659	108.2	5.1	6.3		9,025.5	
	2011	14,550,014	12,774,243	113.9	4.0	4.5		9,244.1	
	2012	15,626,907	13,287,534	117.6	4.0	2.9		9,483.4	
Peña	2013	16,118,031	13,468,255	119.7	1.4	2.9		9,486.7	
	2014	17,256,000	13,770,659	125.3	2.2	0.9	1.6	9,570.8	0.7
	2015	18,127,178	14,110,099	128.5	2.5	-0.5		9,691.7	
	2016E	19,172,496	14,447,145	132.7	2.4	-1.1		---	

Fuente: elaboración con base en México Data (www.mexicodata.net) para 1990-1992 y Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI para 1993-2016. La variación anual del PIB de América Latina corresponde a las estimaciones hechas por la CEPAL, lo mismo que el PIB per cápita.

Notas: E: estimado; * TCPA: tasa de crecimiento promedio anual. Salinas 1990-1994, Zedillo 1995-2000, Fox 2001-2006, Calderón 2007-2012 y Peña 2013-2015.

México: Estadísticas básicas sobre finanzas públicas 1980-1999

Años	Millones de pesos corrientes		Millones de pesos constantes de 2012		Variación Real Anual %		Porcentaje del PIB		Millones de pesos constantes de 2012	Porcentaje del PIB
	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Balance del sector público	Déficit público
1980	1,161.4	1,451.0	1,447,561.4	1,808,513.8	---	---	20.2	25.3	-360,952.4	-5.0
1981	1,538.2	2,340.7	1,518,067.9	2,310,076.7	4.9	27.7	19.5	29.7	-792,008.8	-10.2
1982	2,833.0	4,397.1	1,725,849.6	2,678,651.2	13.7	16.0	22.3	34.7	-952,801.6	-12.3
1983	5,927.2	7,462.2	1,934,881.5	2,435,958.1	12.1	-9.1	25.9	32.7	-501,076.5	-6.7
1984	9,803.1	11,710.8	2,007,858.2	2,398,583.5	3.8	-1.5	26.0	31.1	-390,725.4	-5.1
1985	14,499.8	18,111.7	1,870,909.2	2,336,954.4	-6.8	-2.6	23.7	29.6	-466,045.2	-5.9
1986	23,275.4	33,496.0	1,772,570.8	2,550,932.4	-5.3	9.2	23.2	33.4	-778,361.5	-10.2
1987	58,650.3	84,977.1	1,838,835.6	2,664,247.5	3.7	4.4	23.7	34.3	-825,411.9	-10.6
1988	116,870.8	156,314.5	1,830,031.7	2,447,664.1	-0.5	-8.1	23.3	31.1	-617,632.4	-7.8
1989	143,980.1	171,440.4	1,778,319.6	2,117,485.8	-2.8	-13.5	21.7	25.8	-339,166.2	-4.1
1990	191,898.2	210,837.1	1,848,624.8	2,031,070.3	4.0	-4.1	21.4	23.6	-182,445.5	-2.1
1991	253,152.8	227,732.1	1,976,273.9	1,777,823.6	6.9	-12.5	22.0	19.8	198,450.3	2.2
1992	300,957.0	258,832.9	2,045,826.0	1,759,477.7	3.5	-1.0	22.0	18.9	286,348.2	3.1
1993	289,656.8	286,285.3	1,796,238.8	1,775,331.2	-12.2	0.9	18.9	18.7	20,907.6	0.2
1994	328,518.1	327,655.0	1,883,210.1	1,878,262.4	4.8	5.8	19.0	18.9	4,947.7	0.0
1995	418,882.6	429,724.7	1,813,192.9	1,860,124.4	-3.7	-1.0	19.5	20.0	-46,931.6	-0.5
1996	580,722.0	587,421.7	1,938,696.9	1,961,063.3	6.9	5.4	19.7	20.0	-22,366.4	-0.2
1997	737,180.9	755,815.9	2,095,205.8	2,148,169.9	8.1	9.5	19.9	20.4	-52,964.1	-0.5
1998	783,045.9	830,486.9	1,943,857.4	2,061,626.4	-7.2	-4.0	17.6	18.6	-117,769.0	-1.1
1999	956,683.1	1,022,594.3	2,023,933.7	2,163,373.7	4.1	4.9	17.7	18.9	-139,440.0	-1.2

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Cuarto Informe de Gobierno, 2016.

México: Estadísticas básicas sobre finanzas públicas 2000-2015

Años	Millones de pesos corrientes		Millones de pesos constantes de 2012		Variación Real Anual %		Porcentaje del PIB		Millones de pesos constantes de 2012	Porcentaje del PIB
	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Ingresos Presupuestarios	Gasto Neto Devengado	Balance del sector público	Déficit público
2000	1,179,918.9	1,243,126.6	2,254,295.4	2,375,056.9	11.4	9.8	18.6	19.6	-120,761.5	-1.0
2001	1,271,646.3	1,327,188.1	2,305,685.7	2,406,391.3	2.3	1.3	19.2	20.0	-100,705.6	-0.8
2002	1,387,500.4	1,484,256.1	2,450,485.1	2,621,366.8	6.3	8.9	20.4	21.8	-170,881.7	-1.4
2003	1,600,589.8	1,670,796.3	2,584,227.7	2,697,579.4	5.5	2.9	21.2	22.1	-113,351.7	-0.9
2004	1,771,314.2	1,802,610.2	2,622,153.9	2,668,482.7	1.5	-1.1	20.7	21.0	-46,328.8	-0.4
2005	1,947,816.3	1,979,808.0	2,758,131.7	2,803,432.3	5.2	5.1	21.1	21.4	-45,300.6	-0.3
2006	2,263,602.5	2,270,558.7	3,004,284.5	3,013,516.9	8.9	7.5	21.8	21.9	-9,232.4	-0.1
2007	2,485,785.1	2,498,977.8	3,123,334.0	3,139,910.4	4.0	4.2	22.0	22.1	-16,576.3	-0.1
2008	2,860,926.4	2,894,806.5	3,380,556.3	3,420,590.0	8.2	8.9	23.5	23.8	-40,033.7	-0.3
2009	2,817,185.5	3,114,065.4	3,194,665.0	3,531,324.3	-5.5	3.2	23.6	26.1	-336,659.3	-2.5
2010	2,960,443.1	3,355,288.0	3,230,922.1	3,661,841.8	1.1	3.7	22.6	25.6	-430,919.7	-3.0
2011	3,271,080.0	3,655,756.8	3,385,567.8	3,783,708.3	4.8	3.3	22.8	25.5	-398,140.5	-2.7
2012	3,514,529.5	3,942,261.3	3,514,529.5	3,942,261.3	3.8	4.2	22.5	25.2	-427,731.8	-2.7
2013	3,800,415.6	4,206,350.9	3,734,728.8	4,133,647.8	6.3	4.9	23.6	26.1	-398,919.0	-2.5
2014	3,983,056.1	4,566,808.9	3,738,174.9	4,286,038.2	0.1	3.7	23.1	26.5	-547,863.2	-3.4
2015	4,266,989.5	4,917,247.4	3,906,160.5	4,501,430.7	4.5	5.0	23.5	27.1	-595,270.2	-3.6

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Cuarto Informe de Gobierno, 2016.

Anexo estadístico 3

Evolución de la pobreza por dimensión del ingreso, México 1992-2014

Año	Porcentajes					Millones de personas					Variación anual %				
	Alimentaria ¹	Capacidades ²	Patrimonio ³	Línea de bienestar mínimo ⁴	Línea de bienestar ⁵	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Línea de bienestar mínimo	Línea de bienestar	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Línea de bienestar mínimo	Línea de bienestar
1992	21.4	29.7	53.1			18.6	25.8	46.1							
1994	21.2	30.0	52.4			19.0	26.9	47.0			2.3	4.3	1.9		
1996	37.4	46.9	69.0			34.7	43.4	64.0			82.3	61.6	36.0		
1998	33.3	41.7	63.7			31.7	39.8	60.7			-8.6	-8.5	-5.2		
2000	24.1	31.8	53.6			23.7	31.2	52.7			-25.1	-21.5	-13.1		
2002	20.0	26.9	50.0			20.1	27.1	50.4			-15.1	-13.2	-4.4		
2004	17.4	24.7	47.2			17.9	25.4	48.6			-11.0	-6.1	-3.5		
2005	18.2	24.7	47.0			19.0	25.7	48.9			5.8	0.9	0.6		
2006	14.0	20.9	42.9			15.1	22.7	46.5			-20.1	-11.7	-4.8		
2008	18.6	25.5	47.8	16.8	49.0	20.8	28.5	53.4	18.7	54.7	37.2	25.7	14.7		
2010	18.8	26.6	51.1	19.4	52.0	21.5	30.5	58.5	22.2	59.6	3.6	7.0	9.6	18.9	8.9
2012	19.7	28.0	52.3	20.0	51.6	23.1	32.9	61.4	23.5	60.6	7.2	7.8	4.8	5.8	1.7
2014				20.6	53.2				24.6	63.8				4.8	5.3

1 Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

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

3 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.

4 Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo: personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.

5 Población con ingreso inferior a la línea de bienestar: personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

NOTA: A partir del año 2012 el Coneval reporta como pobreza en la dimensión de ingresos al porcentaje de la población cuyos ingresos se encuentran por debajo de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo. Esto debido al acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Coneval celebrada en el 2013, en el que se estableció a estos indicadores como la Metodología oficial para la medición de la pobreza en su dimensión de ingreso, de acuerdo con los "Lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México" publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de junio de 2010.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014, las variaciones son cálculos propios.

Anexo estadístico 4

México: Evolución de la pobreza, otras fuentes, 1992-2014				
Año	CEPAL		BOLTVINIK	
	Porcentaje de la población		Porcentaje de la población	Millones de personas
	Línea de pobreza	Línea de indigencia	Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)	
1992	36.8	9.6	85.6	74.9
1994	36.8	9.0	85.2	76.9
1996	46.1	14.3	90.3	84.2
1998	38.9	9.7	87.7	84
2000	32.3	6.6	83.4	82
2002	32.2	6.9	82.9	83.6
2004	32.6	7.0	83.8	86.3
2005	28.5	5.8	81.1	84.3
2006	26.8	4.4	79.0	82.9
2008	29.2	6.4	80.5	88.3
2010	32.3	8.5	82.8	93.2
2012	33.2	9.8	83.1	97.4
2014	39.1	12.2	84.3	100.7

Fuente: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL.STAT) y Boltvinik et al. (2015).

México: Pobreza Multidimensional, 2008-2014						
Año	Porcentaje de la población			Millones de personas		
	Pobreza Total	Pobreza Moderada	Pobreza Extrema	Pobreza Total	Pobreza Moderada	Pobreza Extrema
2008	44.5	33.9	10.6	48.8	37.2	11.7
2010	46.1	34.8	11.3	52.8	39.8	13.0
2012	45.5	35.7	9.8	53.3	41.8	11.5
2014	46.2	36.6	9.5	55.3	43.9	11.4

Fuente: estimaciones del Coneval, varios años.

Anexo estadístico 5

América Latina: Magnitud de la pobreza, 1990 y 2014					
País	Año	Tasa de pobreza nacional (% población)	Año	Tasa de pobreza nacional (% población)	Promedio Simple*
Uruguay	1990	17.9	2014	4.5	32.1
Chile	1990	38.6	2013	7.8	32.1
Brasil	1990	48.0	2014	16.5	32.1
Costa Rica	1990	26.3	2014	18.6	32.1
Panamá	1991	31.0	2014	21.4	32.1
Perú	1997	33.6	2014	22.7	32.1
Colombia	1991	56.1	2014	28.6	32.1
Ecuador	1990	62.1	2014	29.8	32.1
Venezuela	1990	39.8	2013	32.1	32.1
Bolivia	1989	52.6	2013	32.7	32.1
México	1989	47.7	2014	41.2	32.1
El Salvador	1995	54.2	2014	41.6	32.1
Paraguay	1999	59.0	2014	42.3	32.1
Guatemala	1989	69.4	2014	67.7	32.1
Honduras	1990	80.8	2013	74.3	32.1

Fuente: elaboración con base en el Anexo Estadístico del Panorama Social de América Latina 2015, CEPAL

Notas: para Panamá (1991), Ecuador (1990) y Bolivia (1989) se refiere solo a zonas urbanas. * De un total de 15 países con base en el último dato disponible.

Anexo estadístico 6

América Latina: Pobreza, 2010-2014		
País	Tasa de pobreza (variación anual %)	Periodo
Uruguay	-14.9	(2010-2014)
Perú	-9.8	(2010-2014)
Chile	-9.1	(2009-2013)
Brasil	-7.9	(2009-2014)
Ecuador	-6.6	(2010-2014)
Colombia	-6.4	(2010-2014)
Bolivia	-6.3	(2009-2013)
Paraguay	-6.3	(2010-2014)
Panamá	-4.5	(2010-2014)
El Salvador	-2.8	(2009-2014)
Costa Rica	0.1	(2010-2014)
Honduras	2.3	(2010-2014)
México	2.9	(2008-2014)
Venezuela	4.9	(2010-2014)

Fuente: elaboración con base en Panorama Social de América Latina 2015, CEPAL.

Anexo estadístico 7

México: Coeficiente de Gini, diversas fuentes, 1984-2014				
Años	Banco Mundial	CEPAL	CEDLAS & World Bank	OCDE
1984	0.490			0.452
1989	0.543	0.536	0.512	0.495
1992	0.510	0.542	0.535	0.512
1994	0.543	0.539	0.541	0.519
1996	0.485	0.526	0.543	0.504
1998	0.490	0.539	0.531	0.513
2000	0.517	0.542	0.536	0.507
2002	0.495	0.514	0.510	0.487
2004	0.460	0.516	0.507	0.474
2006	0.480	0.506	0.495	0.471
2008	0.482	0.515	0.502	0.475
2010	0.481	0.481	0.472	0.466
2012	0.481	0.492	0.491	0.482
2014	0.482	0.491	0.489	

Fuente: elaboración con base en Banco Mundial, CEPAL, CEDLAS & World Bank y OCDE

Anexo estadístico 8

México: Ingreso corriente total per cápita por deciles de personas (participación porcentual)												
Deciles de personas	1992		1994		1996		1998		2000		2002	
	S	A	S	A	S	A	S	A	S	A	S	A
I	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.5	1.5
II	2.4	3.7	2.4	3.8	2.5	3.9	2.2	3.4	2.3	3.5	2.6	4.1
III	3.3	7.0	3.2	7.0	3.4	7.3	3.2	6.6	3.2	6.7	3.5	7.6
IV	4.2	11.2	4.2	11.2	4.3	11.6	4.3	10.9	4.2	10.9	4.7	12.3
V	5.2	16.4	5.2	16.4	5.4	17.0	5.4	16.3	5.3	16.2	5.5	17.8
VI	6.6	23.0	6.5	22.9	6.7	23.7	6.7	23.0	6.7	22.9	7.0	24.8
VII	8.4	31.4	8.3	31.2	8.4	32.1	8.5	31.5	8.5	31.4	8.6	33.4
VIII	11.1	42.5	10.8	42.0	11.0	43.1	11.0	42.5	10.9	42.3	11.2	44.6
IX	16.1	58.6	15.7	57.7	15.7	58.8	16.1	58.6	15.8	58.1	16.0	60.6
X	41.4	100.0	42.4	100.0	41.2	100.0	41.4	100.0	41.9	100.0	39.4	100.0
	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares varios años. Notas. S: Calculo simple; A: Calculo acumulado

México: Ingreso corriente total per cápita por deciles de personas (participación porcentual)												
Deciles de personas	2004		2006		2008		2010		2012		2014	
	S	A	S	A	S	A	S	A	S	A	S	A
I	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8
II	2.7	4.2	2.8	4.4	2.6	4.1	2.9	4.5	2.9	4.5	3.0	4.8
III	3.6	7.8	3.7	8.1	3.6	7.7	3.9	8.5	3.8	8.4	3.9	8.7
IV	4.6	12.4	4.7	12.8	4.6	12.3	4.9	13.4	4.8	13.2	4.8	13.5
V	5.6	18.0	5.7	18.5	5.7	18.0	6.0	19.4	5.8	19.0	5.8	19.3
VI	6.9	24.9	7.0	25.5	7.0	25.1	7.3	26.7	7.1	26.1	6.9	26.2
VII	8.6	33.5	8.6	34.1	8.7	33.8	9.0	35.7	8.7	34.7	8.4	34.7
VIII	11.0	44.5	11.1	45.2	11.2	45.1	11.5	47.2	11.1	45.9	10.8	45.4
IX	15.8	60.3	15.7	60.9	15.8	60.9	15.9	63.1	15.6	61.5	15.2	60.6
X	39.5	100.0	39.1	100.0	39.1	100.0	36.9	100.0	38.5	100.0	39.4	100.0
	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

Fuente: elaboración propia, con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares varios años. Notas. S: Calculo simple; A: Calculo acumulado

Anexo estadístico 9

México: Indicadores salariales y de productividad, 1984-2015

Año	PIB/hora trabajada (2010 USD PPP)	Salario mínimo real (USD PPP 2014)	Índice salario mínimo real (1991 = 100)	Índice de productividad laboral, PIB/hora trabajada (1991 = 100)
1984	s.d.	4,175.7	165.59	s.d.
1985	s.d.	4,101.3	162.64	s.d.
1986	s.d.	3,758.2	149.03	s.d.
1987	s.d.	3,538.6	140.33	s.d.
1988	s.d.	3,101.0	122.97	s.d.
1989	s.d.	2,913.0	115.51	s.d.
1990	s.d.	2,641.4	104.75	s.d.
1991	17.2	2,521.7	100.00	100.00
1992	17.2	2,410.4	95.59	100.12
1993	16.9	2,372.8	94.09	98.55
1994	16.7	2,373.3	94.11	97.14
1995	15.8	2,068.2	82.01	91.95
1996	15.7	1,908.9	75.70	91.57
1997	15.5	1,886.5	74.81	90.45
1998	16.4	1,894.7	75.13	95.66
1999	16.3	1,832.9	72.69	94.87
2000	17.5	1,842.4	73.06	102.03
2001	17.7	1,853.0	73.48	103.11
2002	17.0	1,866.0	74.00	99.20
2003	17.6	1,865.2	73.96	102.25
2004	17.9	1,857.4	73.66	103.95
2005	17.7	1,866.5	74.02	103.29
2006	18.4	1,873.2	74.28	107.13
2007	18.8	1,871.8	74.23	109.59
2008	18.2	1,851.8	73.44	106.22
2009	18.3	1,840.0	72.96	106.81
2010	17.4	1,852.2	73.45	101.57
2011	18.0	1,864.7	73.95	104.68
2012	18.1	1,867.7	74.06	105.48
2013	18.0	1,875.8	74.38	105.01
2014	18.5	1,873.6	74.30	107.68
2015	..	1,911.7	75.81	..

Fuente: elaboración con base en la OCDE. Nota: s.d. sin dato

México: Gasto programable del sector público presupuestario por funciones, 1990-2016

Periodo presidencial	Año	Millones de pesos corrientes				Millones de pesos constantes de 2012				Porcentaje del PIB			
		Gasto programable	Desarrollo social	Desarrollo económico*	Gobierno**	Gasto programable	Desarrollo social	Desarrollo económico	Gobierno	Gasto programable	Desarrollo social	Desarrollo económico	Gobierno
Salinas	1990	117,122.1	44,771.4	61,300.5	11,050.2	1,128,279.7	431,299.1	590,530.0	106,450.6	13.1	5.0	6.9	1.2
	1991	148,879.1	65,994.1	66,810.2	16,074.8	1,162,246.2	515,192.5	521,563.5	125,490.3	12.9	5.7	5.8	1.4
	1992	178,266.2	87,160.5	74,007.6	17,098.1	1,211,806.6	592,494.1	503,084.1	116,228.4	13.0	6.4	5.4	1.2
	1993	206,987.2	106,698.5	78,722.2	21,566.5	1,283,582.6	661,665.7	488,177.3	133,739.6	13.5	7.0	5.1	1.4
	1994	249,480.5	131,591.7	90,065.8	27,823.0	1,430,131.9	754,341.4	516,296.7	159,493.7	14.4	7.6	5.2	1.6
	1995	290,423.6	155,249.1	103,403.4	31,771.1	1,257,139.8	672,017.8	447,596.3	137,525.7	13.5	7.2	4.8	1.5
Zedillo	1996	403,449.5	212,111.7	149,342.6	41,995.2	1,346,886.1	708,119.0	498,569.1	140,197.8	13.7	7.2	5.1	1.4
	1997	528,123.9	274,756.5	189,332.4	64,035.0	1,501,026.6	780,909.3	538,118.0	181,999.4	14.2	7.4	5.1	1.7
	1998	600,583.0	347,511.0	188,573.7	64,498.3	1,490,905.9	862,672.1	468,121.2	160,112.6	13.5	7.8	4.2	1.4
	1999	711,228.2	433,375.1	192,848.8	85,004.3	1,504,655.8	916,837.0	407,985.9	179,832.9	13.1	8.0	3.6	1.6
	2000	855,286.0	519,239.9	220,468.8	115,577.3	1,634,067.6	992,034.4	421,216.9	220,816.3	13.5	8.2	3.5	1.8
	2001	937,213.9	580,502.0	242,615.9	114,096.0	1,699,309.6	1,052,537.3	439,899.1	206,873.2	14.1	8.8	3.7	1.7
Fox	2002	1,078,860.3	642,629.7	316,726.7	119,504.1	1,905,391.3	1,134,957.9	559,375.7	211,058.0	15.8	9.4	4.6	1.8
	2003	1,241,853.3	695,595.2	378,912.9	167,345.1	2,005,030.7	1,123,071.3	611,772.8	270,186.6	16.4	9.2	5.0	2.2
	2004	1,326,952.4	773,600.2	401,321.8	152,030.4	1,964,345.7	1,145,194.2	594,094.2	225,057.3	15.5	9.0	4.7	1.8
	2005	1,477,368.1	868,713.2	459,009.7	149,645.3	2,091,971.3	1,230,108.5	649,963.3	211,899.5	16.0	9.4	5.0	1.6
	2006	1,671,174.6	988,368.9	505,899.5	176,906.3	2,218,006.0	1,311,776.8	671,436.7	234,792.5	16.1	9.5	4.9	1.7
	2007	1,911,320.8	1,135,628.7	570,511.4	205,180.7	2,401,532.3	1,426,892.4	716,835.0	257,805.0	16.9	10.0	5.0	1.8
Calderón	2008	2,229,154.5	1,326,539.7	690,359.3	212,255.6	2,634,035.7	1,567,479.0	815,749.2	250,807.6	18.3	10.9	5.7	1.7
	2009	2,459,609.7	1,333,971.2	908,623.2	217,015.3	2,789,177.0	1,512,712.3	1,030,371.2	246,093.6	20.6	11.2	7.6	1.8
	2010	2,640,625.2	1,476,862.2	930,323.2	233,439.8	2,881,884.3	1,611,794.8	1,015,321.6	254,767.9	20.2	11.3	7.1	1.8
	2011	2,884,915.8	1,636,605.9	984,892.9	263,417.0	2,985,887.9	1,693,887.1	1,019,364.2	272,636.6	20.1	11.4	6.9	1.8
	2012	3,122,058.3	1,771,780.0	1,059,510.8	290,767.6	3,122,058.3	1,771,780.0	1,059,510.8	290,767.6	20.0	11.3	6.8	1.9
	2013	3,343,528.7	1,896,875.7	1,160,926.7	285,726.2	3,285,738.7	1,864,089.9	1,140,861.1	280,787.7	20.7	11.8	7.2	1.8
Peña	2014	3,612,054.6	2,052,786.7	1,182,473.9	376,794.0	3,389,982.9	1,926,579.9	1,109,774.5	353,628.4	20.9	11.9	6.9	2.2
	2015	3,853,981.9	2,257,046.2	1,213,080.4	383,855.3	3,528,078.0	2,066,183.9	1,110,498.8	351,395.4	21.3	12.5	6.7	2.1
	2016a/	3,606,705.6	2,232,352.5	1,044,264.5	330,088.7	3,196,264.4	1,978,312.0	925,427.7	292,524.7	18.8	11.6	5.4	1.7

Fuente: elaboración con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016 para el resto de los años. Notas: Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, INEGI. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de estabilización. **Incluye poderes y ramos autónomos. a/ cifras aprobadas.

México: Gasto programable del sector público presupuestario por funciones, 1990-2016

Periodo presidencial	Año	Variación real anual (%)				Porcentaje del gasto programable			
		Gasto programable	Desarrollo social	Desarrollo económico*	Gobierno**	Gasto programable	Desarrollo social	Desarrollo económico	Gobierno
Salinas	1990	---	---	---	---	100.0	38.2	52.3	9.4
	1991	3.0	19.5	-11.7	17.9	100.0	44.3	44.9	10.8
	1992	4.3	15.0	-3.5	-7.4	100.0	48.9	41.5	9.6
	1993	5.9	11.7	-3.0	15.1	100.0	51.5	38.0	10.4
	1994	11.4	14.0	5.8	19.3	100.0	52.7	36.1	11.2
Zedillo	1995	-12.1	-10.9	-13.3	-13.8	100.0	53.5	35.6	10.9
	1996	7.1	5.4	11.4	1.9	100.0	52.6	37.0	10.4
	1997	11.4	10.3	7.9	29.8	100.0	52.0	35.8	12.1
	1998	-0.7	10.5	-13.0	-12.0	100.0	57.9	31.4	10.7
	1999	0.9	6.3	-12.8	12.3	100.0	60.9	27.1	12.0
	2000	8.6	8.2	3.2	22.8	100.0	60.7	25.8	13.5
Fox	2001	4.0	6.1	4.4	-6.3	100.0	61.9	25.9	12.2
	2002	12.1	7.8	27.2	2.0	100.0	59.6	29.4	11.1
	2003	5.2	-1.0	9.4	28.0	100.0	56.0	30.5	13.5
	2004	-2.0	2.0	-2.9	-16.7	100.0	58.3	30.2	11.5
	2005	6.5	7.4	9.4	-5.8	100.0	58.8	31.1	10.1
	2006	6.0	6.6	3.3	10.8	100.0	59.1	30.3	10.6
Calderón	2007	8.3	8.8	6.8	9.8	100.0	59.4	29.8	10.7
	2008	9.7	9.9	13.8	-2.7	100.0	59.5	31.0	9.5
	2009	5.9	-3.5	26.3	-1.9	100.0	54.2	36.9	8.8
	2010	3.3	6.5	-1.5	3.5	100.0	55.9	35.2	8.8
	2011	3.6	5.1	0.4	7.0	100.0	56.7	34.1	9.1
	2012	4.6	4.6	3.9	6.7	100.0	56.8	33.9	9.3
Peña	2013	5.2	5.2	7.7	-3.4	100.0	56.7	34.7	8.5
	2014	3.2	3.4	-2.7	25.9	100.0	56.8	32.7	10.4
	2015	4.1	7.2	0.1	-0.6	100.0	58.6	31.5	10.0
	2016a	-9.4	-4.3	-16.7	-16.8	100.0	61.9	29.0	9.2

Fuente: elaboración con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016 para el resto de los años. Notas: Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, INEGI. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de estabilización. ** Incluye poderes y ramos autónomos. a/ respecto a cifras aprobadas.

México: Gasto en desarrollo social por componente, 1990-2016

Periodo presidencial	Año	Millones de pesos corrientes						Millones de pesos constantes de 2012					
		Desarrollo social	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional*	Otros asuntos sociales**	Desarrollo social	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional*	Otros asuntos sociales**
Salinas	1990	44,771.4	18,229.8	20,374.4	712.6	4,323.7	1,130.9	431,299.1	175,614.3	196,274.0	6,864.7	41,651.8	10,894.4
	1991	65,994.1	25,821.2	29,579.7	877.7	7,313.1	2,402.4	515,192.5	201,576.9	230,918.2	6,851.9	57,090.8	18,754.7
	1992	87,160.5	35,888.7	36,336.5	1,377.5	9,846.4	3,711.4	592,494.1	243,961.9	247,005.9	9,363.9	66,933.2	25,229.1
	1993	106,698.5	47,221.5	43,708.6	383.7	11,652.9	3,731.8	661,665.7	292,833.1	271,048.6	2,379.4	72,262.7	23,141.9
	1994	131,591.7	58,112.1	34,487.6	16,953.9	16,902.7	5,135.4	754,341.4	333,124.1	197,698.1	97,187.2	96,893.7	29,438.4
Zedillo	1995	155,249.1	69,554.8	40,557.3	22,556.4	14,996.3	7,584.3	672,017.8	301,077.8	175,558.0	97,638.6	64,913.6	32,829.7
	1996	212,111.7	94,393.5	52,531.4	32,525.7	21,666.8	10,994.3	708,119.0	315,125.6	175,372.1	108,584.6	72,333.0	36,703.6
	1997	274,756.5	114,090.9	71,003.7	52,675.9	26,355.7	10,630.3	780,909.3	324,267.6	201,805.8	149,714.7	74,907.8	30,213.3
	1998	347,511.0	148,507.0	88,017.6	63,336.0	36,272.1	11,378.3	862,672.1	368,658.4	218,497.6	157,227.3	90,043.0	28,245.8
	1999	433,375.1	175,668.6	110,120.9	95,014.6	40,195.8	12,375.2	916,837.0	371,639.9	232,968.9	201,010.4	85,037.2	26,180.6
	2000	519,239.9	207,006.4	122,041.6	123,398.0	53,278.5	13,515.4	992,034.4	395,496.3	233,166.7	235,758.2	101,791.3	25,821.9
Fox	2001	580,502.0	235,127.2	135,483.3	128,913.8	65,561.6	15,416.1	1,052,537.3	426,320.9	245,651.6	233,740.1	118,873.0	27,951.7
	2002	642,629.7	259,588.9	132,878.7	159,980.9	73,112.4	17,068.8	1,134,957.9	458,463.8	234,679.1	282,544.7	129,124.9	30,145.5
	2003	695,595.2	268,871.0	174,462.1	145,527.6	85,299.6	21,434.9	1,123,071.3	434,104.9	281,677.3	234,961.2	137,720.2	34,607.7
	2004	773,600.2	288,718.7	182,323.4	169,128.2	106,926.2	26,503.7	1,145,194.2	427,402.9	269,901.3	250,367.9	158,287.5	39,234.6
	2005	868,713.2	320,872.6	223,536.2	176,410.2	112,136.7	35,757.5	1,230,108.5	454,359.5	316,530.0	249,799.0	158,786.9	50,633.1
	2006	988,368.9	356,955.6	247,166.1	202,590.0	130,336.2	51,321.0	1,311,776.8	473,756.3	328,042.3	268,880.2	172,984.0	68,113.9
Calderón	2007	1,135,628.7	392,852.6	276,650.1	244,364.7	161,577.9	60,183.4	1,426,892.4	493,610.6	347,604.7	307,038.8	203,019.1	75,619.1
	2008	1,326,539.7	432,446.1	293,798.5	338,483.4	183,727.0	78,084.7	1,567,479.0	510,991.3	347,161.1	399,962.1	217,097.3	92,267.2
	2009	1,333,971.2	465,684.6	333,826.6	294,116.5	156,094.1	84,249.4	1,512,712.3	528,082.5	378,556.6	333,525.7	177,009.4	95,538.1
	2010	1,476,862.2	496,782.8	356,223.6	337,612.8	168,747.0	117,496.0	1,611,794.8	542,171.0	388,769.7	368,458.6	184,164.5	128,230.9
	2011	1,636,605.9	539,177.3	400,369.7	386,932.2	202,755.2	107,371.5	1,693,887.1	558,048.5	414,382.6	400,474.8	209,851.6	111,129.5
	2012	1,771,780.0	559,102.1	439,020.0	511,533.0	208,389.3	53,735.6	1,771,780.0	559,102.1	439,020.0	511,533.0	208,389.3	53,735.6
Peña	2013	1,896,875.7	583,062.2	448,806.0	558,495.8	253,958.9	52,552.8	1,864,089.9	572,984.5	441,048.8	548,842.7	249,569.4	51,644.5
	2014	2,052,786.7	629,906.3	472,970.8	635,099.9	257,118.2	57,691.4	1,926,579.9	591,179.2	443,892.2	596,053.5	241,310.4	54,144.5
	2015	2,257,046.2	672,448.8	499,919.8	695,126.3	331,844.0	57,707.3	2,066,183.9	615,584.5	457,645.1	636,344.4	303,782.4	52,827.4
	2016a	2,232,352.5	655,653.3	523,222.7	738,340.0	264,412.8	50,723.7	1,978,312.0	581,040.3	463,680.3	654,317.3	234,322.8	44,951.4

Fuente: elaboración con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016 para el resto de los años. Notas: Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, INEGI. * Actualmente la partida lleva por nombre vivienda y servicios a la comunidad. ** De 1990 a 2002 incluye las partidas abasto, asistencia social y laboral, de 2003 a 2011, agua potable, alcantarillado y asistencia social, y de 2012 a 2016, Protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones. a/ cifras aprobadas.

(continúa en la página siguiente)

México: Gasto en desarrollo social por componente, 1990-2016

Periodo presidencial	Año	Porcentaje del PIB						Variación real anual (%)					
		Desarrollo social	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional*	Otros asuntos sociales**	Desarrollo social	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional*	Otros asuntos sociales**
Salinas	1990	5.00	2.04	2.28	0.08	0.48	0.13	---	---	---	---	---	---
	1991	5.74	2.24	2.57	0.08	0.64	0.21	19.5	14.8	17.7	-0.2	37.1	72.2
	1992	6.37	2.62	2.66	0.10	0.72	0.27	15.0	21.0	7.0	36.7	17.2	34.5
	1993	6.98	3.09	2.86	0.03	0.76	0.24	11.7	20.0	9.7	-74.6	8.0	-8.3
	1994	7.59	3.35	1.99	0.98	0.98	0.30	14.0	13.8	-27.1	3,984.5	34.1	27.2
Zedillo	1995	7.21	3.23	1.88	1.05	0.70	0.35	-10.9	-9.6	-11.2	0.5	-33.0	11.5
	1996	7.21	3.21	1.78	1.10	0.74	0.37	5.4	4.7	-0.1	11.2	11.4	11.8
	1997	7.41	3.08	1.91	1.42	0.71	0.29	10.3	2.9	15.1	37.9	3.6	-17.7
	1998	7.80	3.33	1.97	1.42	0.81	0.26	10.5	13.7	8.3	5.0	20.2	-6.5
	1999	8.00	3.24	2.03	1.75	0.74	0.23	6.3	0.8	6.6	27.8	-5.6	-7.3
	2000	8.17	3.26	1.92	1.94	0.84	0.21	8.2	6.4	0.1	17.3	19.7	-1.4
Fox	2001	8.75	3.54	2.04	1.94	0.99	0.23	6.1	7.8	5.4	-0.9	16.8	8.2
	2002	9.43	3.81	1.95	2.35	1.07	0.25	7.8	7.5	-4.5	20.9	8.6	7.8
	2003	9.21	3.56	2.31	1.93	1.13	0.28	-1.0	-5.3	20.0	-16.8	6.7	14.8
	2004	9.02	3.37	2.13	1.97	1.25	0.31	2.0	-1.5	-4.2	6.6	14.9	13.4
	2005	9.39	3.47	2.42	1.91	1.21	0.39	7.4	6.3	17.3	-0.2	0.3	29.1
	2006	9.52	3.44	2.38	1.95	1.26	0.49	6.6	4.3	3.6	7.6	8.9	34.5
Calderón	2007	10.03	3.47	2.44	2.16	1.43	0.53	8.8	4.2	6.0	14.2	17.4	11.0
	2008	10.89	3.55	2.41	2.78	1.51	0.64	9.9	3.5	-0.1	30.3	6.9	22.0
	2009	11.17	3.90	2.80	2.46	1.31	0.71	-3.5	3.3	9.0	-16.6	-18.5	3.5
	2010	11.28	3.80	2.72	2.58	1.29	0.90	6.5	2.7	2.7	10.5	4.0	34.2
	2011	11.41	3.76	2.79	2.70	1.41	0.75	5.1	2.9	6.6	8.7	13.9	-13.3
	2012	11.34	3.58	2.81	3.27	1.33	0.34	4.6	0.2	5.9	27.7	-0.7	-51.6
Peña	2013	11.77	3.62	2.78	3.47	1.58	0.33	5.2	2.5	0.5	7.3	19.8	-3.9
	2014	11.90	3.65	2.74	3.68	1.49	0.33	3.4	3.2	0.6	8.6	-3.3	4.8
	2015	12.45	3.71	2.76	3.83	1.83	0.32	7.2	4.1	3.1	6.8	25.9	-2.4
	2016a	11.64	3.42	2.73	3.85	1.38	0.26	-4.3	-5.6	1.3	2.8	-22.9	-14.9

Fuente: elaboración con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016 para el resto de los años. Notas: Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, INEGI. * Actualmente la partida lleva por nombre vivienda y servicios a la comunidad. ** De 1990 a 2002 incluye las partidas abasto, asistencia social y laboral, de 2003 a 2011, agua potable, alcantarillado y asistencia social, y de 2012 a 2016, Protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones. a/ cifras aprobadas.

México: Gasto en desarrollo social por componente, 1990-2016

Porcentaje del gasto en desarrollo social

Periodo presidencial	Año	Desarrollo social	Educación	Salud	Seguridad social	Urbanización, vivienda y desarrollo regional*	Otros asuntos sociales**
Salinas	1990	100	40.7	45.5	1.6	9.7	2.5
	1991	100	39.1	44.8	1.3	11.1	3.6
	1992	100	41.2	41.7	1.6	11.3	4.3
	1993	100	44.3	41.0	0.4	10.9	3.5
	1994	100	44.2	26.2	12.9	12.8	3.9
Zedillo	1995	100	44.8	26.1	14.5	9.7	4.9
	1996	100	44.5	24.8	15.3	10.2	5.2
	1997	100	41.5	25.8	19.2	9.6	3.9
	1998	100	42.7	25.3	18.2	10.4	3.3
	1999	100	40.5	25.4	21.9	9.3	2.9
	2000	100	39.9	23.5	23.8	10.3	2.6
Fox	2001	100	40.5	23.3	22.2	11.3	2.7
	2002	100	40.4	20.7	24.9	11.4	2.7
	2003	100	38.7	25.1	20.9	12.3	3.1
	2004	100	37.3	23.6	21.9	13.8	3.4
	2005	100	36.9	25.7	20.3	12.9	4.1
	2006	100	36.1	25.0	20.5	13.2	5.2
Calderón	2007	100	34.6	24.4	21.5	14.2	5.3
	2008	100	32.6	22.1	25.5	13.9	5.9
	2009	100	34.9	25.0	22.0	11.7	6.3
	2010	100	33.6	24.1	22.9	11.4	8.0
	2011	100	32.9	24.5	23.6	12.4	6.6
	2012	100	31.6	24.8	28.9	11.8	3.0
Peña	2013	100	30.7	23.7	29.4	13.4	2.8
	2014	100	30.7	23.0	30.9	12.5	2.8
	2015	100	29.8	22.1	30.8	14.7	2.6
	2016a	100	29.4	23.4	33.1	11.8	2.3

Fuente: elaboración con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016 para el resto de los años. Notas: Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, INEGI. * Actualmente la partida lleva por nombre vivienda y servicios a la comunidad. ** De 1990 a 2002 incluye las partidas abasto, asistencia social y laboral, de 2003 a 2011, agua potable, alcantarillado y asistencia social, y de 2012 a 2016, Protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones. a/ cifras aprobadas.

Anexo estadístico 12 y 13

México: Gasto para la superación de la pobreza					
Año	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes de 2015	Variación anual (%)	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto en desarrollo social
2000	61,122.6	124,983.5	---	1.3	11.8
2001	69,293.3	134,465.8	7.6	1.4	11.9
2002	85,633.9	157,329.4	17.0	1.5	13.3
2003	92,176.7	159,815.8	1.6	1.5	13.3
2004	109,343.9	175,033.8	9.5	1.6	14.1
2005	123,946.7	188,228.1	7.5	1.8	14.3
2006	141,377.7	201,974.5	7.3	1.8	14.3
2007	159,174.3	216,762.5	7.3	1.9	14.0
2008	203,345.3	261,236.7	20.5	2.1	15.3
2009	236,209.1	293,090.3	12.2	2.3	17.7
2010	271,699.7	322,655.7	10.1	2.4	18.4
2011	281,331.6	317,314.9	-1.7	2.4	17.2
2012	310,302.0	338,966.0	6.8	2.6	17.5
2013	339,970.9	364,956.6	7.7	2.7	17.9
2014	378,736.5	388,286.1	6.4	2.8	18.4
2015	382,589.6	382,589.6	-1.5	2.7	17.0
2016a	410,295.1	410,295.1	---	---	---

Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016.
a: cifra aprobada (pesos corrientes).

América Latina: Gasto social		
País	Gasto público social (% del PIB)	
	1990-1991	2012-2014*
Guatemala	3.9	7.5
Ecuador	3.9	8.0
Panamá	6.3	9.3
Nicaragua	4.9	10.5
México	5.4	10.6
Bolivia	5.2	11.5
Argentina	9.5	12.6
Colombia	5.7	13.6
Chile	11.3	15.2
Venezuela	12.1	17.8
Costa Rica	16.1	23.3
Uruguay	15.7	23.5
Brasil	22.8	26.3
Cuba	25.2	31.5

Fuente: elaboración con base en Cepalstat.
Notas: * Bolivia, Ecuador, México, Paraguay y Perú último dato disponible al año 2012, Colombia, El Salvador, Panamá y Venezuela 2013, y el resto de países 2014.

Anexo estadístico 14

México: Programa de Inclusión Social (PROSPERA) ^{1/2/}											
Año	Millones de pesos corrientes				Millones de pesos constantes de 2015				Porcentajes		
	Gasto total	Desarrollo Social	Salud	Educación Pública	Gasto total	Desarrollo Social	Salud	Educación Pública	GT/PIB*	GT/GDS**	GT/GSP***
2000	9,586.9	4,103.6	1,267.1	4,216.1	19,603.3	8,391.1	2,591.0	8,621.1	0.15	1.8	15.7
2001	12,393.0	5,105.7	1,608.7	5,678.6	24,049.0	9,907.8	3,121.7	11,019.5	0.18	2.1	17.9
2002	17,003.8	6,864.5	1,910.6	8,228.7	31,239.9	12,611.7	3,510.2	15,118.0	0.24	2.6	19.9
2003	22,331.1	8,746.5	2,340.6	11,244.0	38,717.6	15,164.7	4,058.1	19,494.8	0.29	3.2	24.2
2004	25,651.7	9,950.0	3,246.3	12,455.4	41,062.3	15,927.6	5,196.5	19,938.2	0.30	3.3	23.5
2005	29,964.2	11,185.4	3,793.7	14,985.1	45,504.3	16,986.4	5,761.2	22,756.7	0.32	3.4	24.2
2006	33,525.7	13,634.5	3,774.1	16,117.1	47,895.4	19,478.5	5,391.7	23,025.1	0.32	3.4	23.7
2007	36,769.2	15,853.2	3,744.2	17,171.8	50,072.0	21,588.8	5,098.8	23,384.4	0.32	3.2	23.1
2008	41,706.5	20,513.2	3,568.9	17,624.3	53,580.1	26,353.3	4,585.0	22,641.9	0.34	3.1	20.5
2009	46,698.9	24,650.3	3,482.2	18,566.4	57,944.4	30,586.4	4,320.7	23,037.3	0.39	3.5	19.8
2010	57,348.9	31,608.3	4,605.6	21,135.1	68,104.5	37,536.3	5,469.3	25,098.9	0.43	3.9	21.1
2011	59,119.2	33,862.5	4,854.9	20,401.8	66,680.7	38,193.6	5,475.8	23,011.3	0.41	3.6	21.0
2012	66,566.7	34,252.1	4,999.9	27,314.7	72,715.8	37,416.1	5,461.8	29,837.9	0.43	3.8	21.5
2013	64,415.9	35,011.8	5,534.9	23,869.2	69,150.0	37,584.9	5,941.7	25,623.5	0.40	3.4	18.9
2014	68,547.1	34,643.8	5,627.5	28,275.9	70,275.5	35,517.3	5,769.4	28,988.8	0.40	3.3	18.1
2015	72,417.0	38,416.0	5,941.7	28,059.3	72,417.0	38,416.0	5,941.7	28,059.3	0.40	3.2	18.9
2016 ^{p/}	78,428.5	45,793.9	3,482.2	29,152.4	78,428.5	45,793.9	3,482.2	29,152.4	---	---	---

1/ Hasta 2014, el programa se denominaba Desarrollo Humano (Oportunidades). A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

2/ Es importante señalar, que a partir de 2016, el Programa de Apoyo Alimentario dejó de operar y se fusionó con el Programa Prospera.

p/ Desarrollo Social y Educación Pública son cifras estimadas de cierre para el ejercicio 2016. Salud corresponde a cifras estimadas a junio de 2016.

* GT/PIB: Gasto total en el programa Prospera en relación con el PIB; ** GT/GDS: Gasto total en programa Prospera en relación con el gasto en desarrollo social; *** GT/GSP: Gasto total en el programa Prospera en relación con el gasto para la superación de la pobreza.

Fuente: elaboración con base en Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 2016.

Anexo estadístico 15

México: Cobertura del Programa de Inclusión Social (Prospera)*								
Año	Millones de hogares				Estructura porcentual			
	Total	Zonas rurales	Zonas semiurbanas	Zonas urbanas	Total	Zonas rurales	Zonas semiurbanas	Zonas urbanas
2000	2,476,400	2,129,800	341,600	5,000	100	86.0	13.8	0.2
2001	3,237,700	2,524,500	599,400	113,800	100	78.0	18.5	3.5
2002	4,240,000	3,090,800	616,100	533,100	100	72.9	14.5	12.6
2003	4,240,000	3,010,600	747,400	482,000	100	71.0	17.6	11.4
2004	5,000,000	3,452,500	870,200	677,300	100	69.1	17.4	13.5
2005	5,000,000	3,440,900	861,300	697,800	100	68.8	17.2	14.0
2006	5,000,000	3,462,000	854,000	684,000	100	69.2	17.1	13.7
2007	5,000,000	3,412,400	877,200	710,400	100	68.2	17.5	14.2
2008	5,049,206	3,418,675	871,037	759,494	100	67.7	17.3	15.0
2009	5,209,300	3,446,300	903,200	859,700	100	66.2	17.3	16.5
2010	5,818,954	3,606,352	962,236	1,250,366	100	62.0	16.5	21.5
2011	5,827,318	3,634,076	988,729	1,204,513	100	62.4	17.0	20.7
2012	5,845,056	3,539,600	1,097,617	1,207,839	100	60.6	18.8	20.7
2013	5,922,200	3,473,291	1,121,031	1,327,924	100	58.6	18.9	22.4
2014	6,129,125	3,557,585	1,163,705	1,407,835	100	58.0	19.0	23.0
2015	6,168,900	3,543,529	1,446,106	1,179,265	100	57.4	23.4	19.1
2016e	6,100,000	3,477,000	1,159,000	1,464,000	100	57.0	19.0	24.0

Fuente: elaboración con base en Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno 2016

* Hasta 2014, el programa se denominaba Desarrollo Humano (Oportunidades). A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

Anexo 16

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO					
OBJETIVOS/EJES RECTORES					
1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012	2013-2018
Miguel de la Madrid	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña
Conservar y fortalecer las instituciones democráticas	Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.	Soberanía	Desarrollo social y humano	Estado de derecho y seguridad	México en paz
Vencer la crisis	Ampliación de la vida democrática.	Estado de derecho y país de leyes	Crecimiento con calidad	Economía competitiva y generadora de empleos	México incluyente
Recuperar la capacidad de crecimiento	Recuperación económica con estabilidad de precios.	Desarrollo democrático	Orden y respeto	Igualdad de oportunidades	México con educación de calidad
Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.	Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.	Desarrollo social		Desarrollo sustentable y democracia efectiva	México prospero
	Estado de derecho y seguridad	Crecimiento económico		Política exterior responsable	México con responsabilidad global

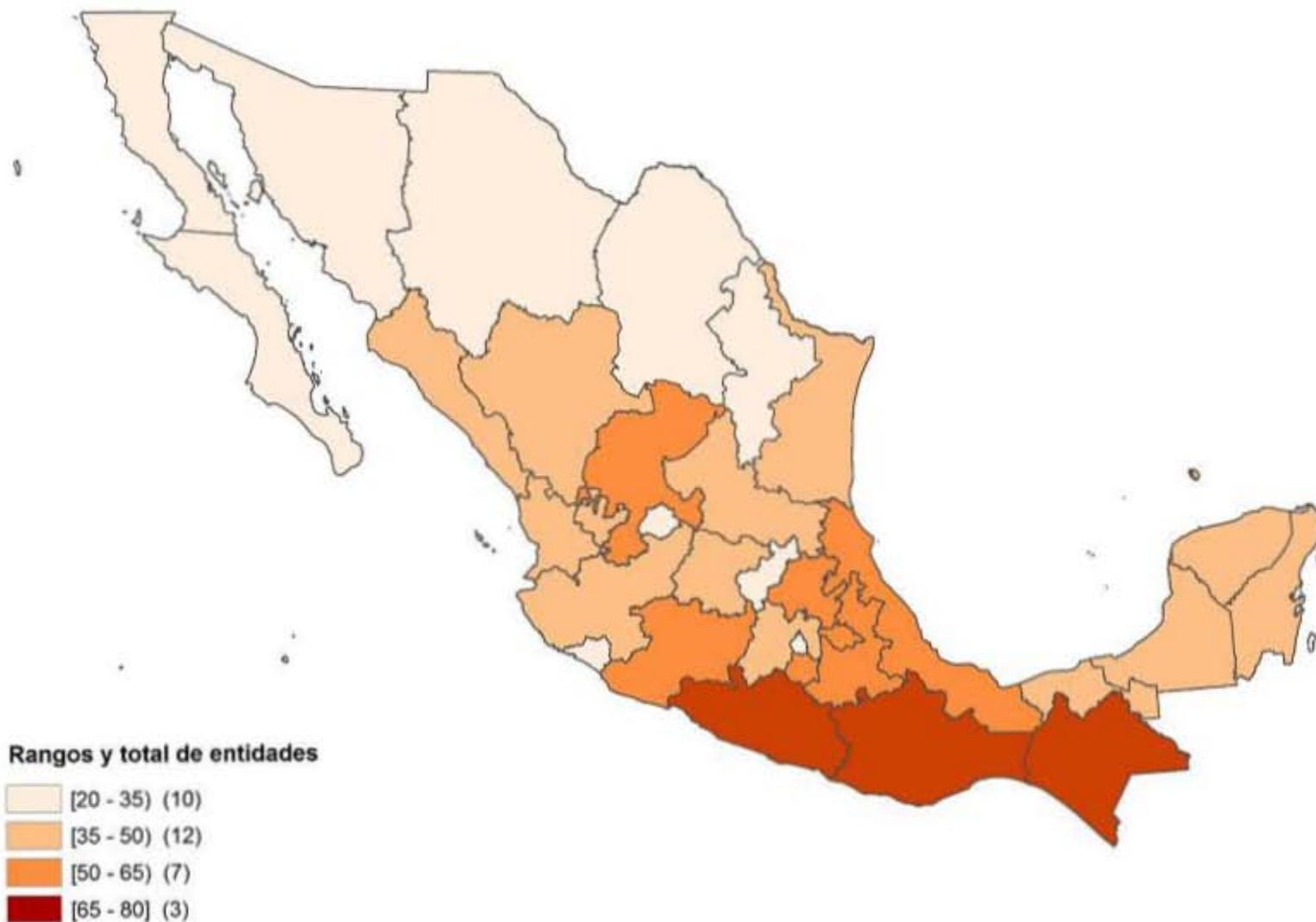
Fuente: elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), varios años. Nota: Los ejes rectores marcados en negrita son los que hacen referencia a la necesidad de combatir la pobreza, en el PND 1983-1988, más que hablar del combate a la pobreza se hablaba de la consecución de la igualdad, de ahí en adelante si se menciona como tal.

Componentes del programa Prospera respecto de Oportunidades



Fuente: Tomado de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2014, p.3).

**MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA,
SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA, 2014**



Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

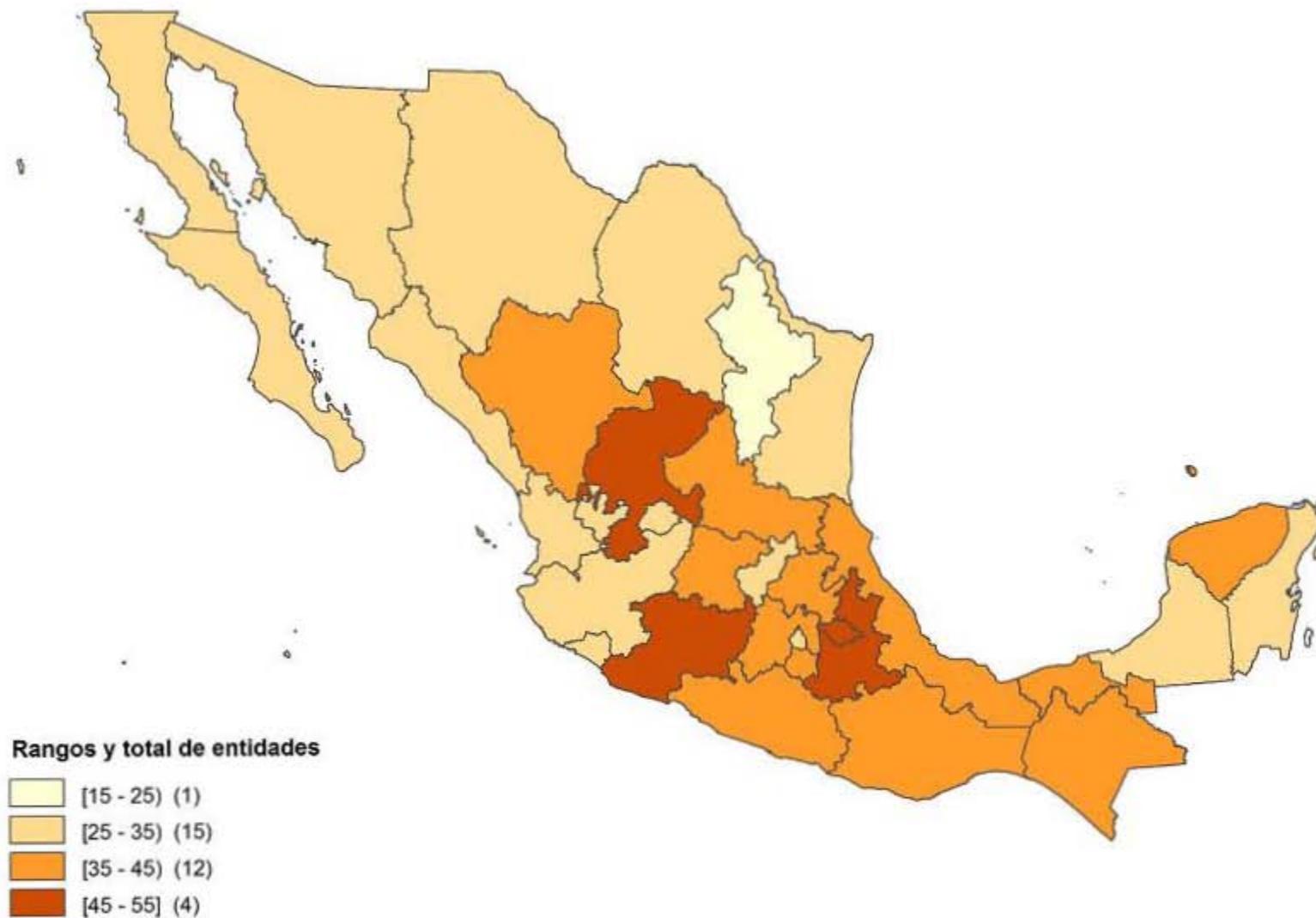
Anexo 19

MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA, 2014



Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

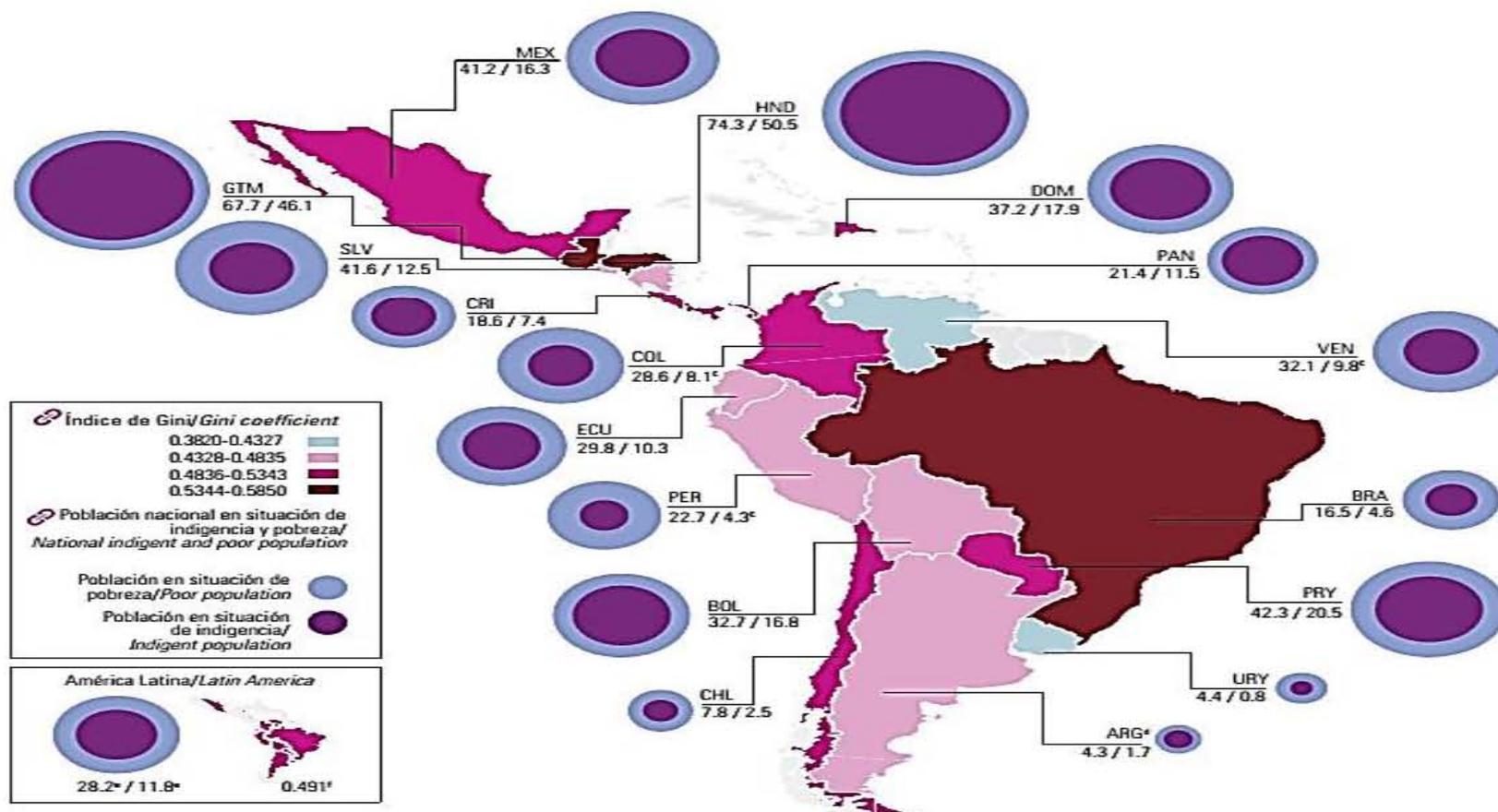
MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MODERADA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA, 2014



Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

Anexo 21

- 1 América Latina: población en situación de pobreza^a e indigencia e índice de Gini, 2014^{1A1 b}
Latin America: poor^a and indigent population and Gini coefficient, 2014^{1A1 b}
(En porcentajes y valores entre 0 y 1/Percentages and values between 0 and 1)



^{1A1} CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Incluye a las personas que se encuentran bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.
^b Los datos corresponden al año más reciente disponible.
^c Datos oficiales nacionales.
^d Área urbana.
^e Promedio ponderado. Estimación basada en 19 países; incluye Haití.
^f Promedio simple. Incluye 18 países.

^{1A1} ECLAC, Household Surveys Databank (BADEHOG).
^a Includes those living below the poverty line or in extreme poverty.
^b Data correspond to the most recent available year.
^c Official figure from the country.
^d Urban areas.
^e Weighted average. Estimate based on 19 countries; includes Haiti.
^f Simple average. Includes 18 countries.

Fuente: tomado de Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017, p.26).