



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

(NEO) POPULISMO Y POBREZA EN MÉXICO

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A

ALEJANDRA CORREA HERREJÓN

ASESOR

DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2017

CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Este documento es la culminación de un proceso de aprendizaje y formación extenso e intenso, sólo posible gracias al soporte de las personas que han marcado mi camino.

Agradezco especialmente a mi familia, mis padres y hermanos, por siempre impulsar en mí el deseo de superación, por ser el fundamento de mi formación personal y profesional, y por su amor invariable. A Octavio, por su compañía y apoyo incondicional. A la familia que tuve la fortuna de encontrar en los amigos de cada etapa de mi vida y que han enriquecido mi crecimiento personal.

A todos los profesores de quienes tuve la oportunidad de aprender y que me han brindado herramientas para desarrollarme profesionalmente; particularmente a mi asesor y a los sinodales, por su ayuda, orientación, comentarios y aportaciones a este ensayo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía, por la oportunidad de conocer y aprender más allá de lo académico.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
POPULISMO	5
I. POPULISMO CLÁSICO	9
POPULISMO CLÁSICO EN MÉXICO	10
II. NEOPOPULISMO	13
NEOPOPULISMO EN MÉXICO	16
TEOREMA DEL VOTANTE MEDIANO	20
CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA	24
I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	24
II. ASPECTOS ECONÓMICOS	31
GASTO SOCIAL EN MÉXICO	52
I. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO	52
II. ANÁLISIS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	57
CONCLUSIONES	69
REFERENCIAS	73
ANEXO	87

(Neo)Populismo y Pobreza en México

El populismo ama tanto a los pobres que los multiplica.
Mariano Grondona

INTRODUCCIÓN

En México la pobreza ha sido un problema recurrente a lo largo de su historia; sin embargo, se habían logrado avances significativos en la materia desde la década de los 60 hasta inicios de la década de los 80. La crisis de la deuda y proceso de ajuste que se dio como consecuencia de la misma resultaron en importantes caídas de los ingresos salariales, principalmente, e incremento del desempleo. Otro elemento particular del ajuste de esta década fueron los marcados recortes en gasto social que se dieron, sobre todo, en el periodo de 1983 a 1988. Esto, a su vez, aumentó la pobreza, tanto la extrema como la moderada, sobre todo en el sector primario y en el sureste del país.

Esta situación se acentuó con la consolidación del modelo neoliberal a finales de la década de los 80 y en el transcurso de los 90. Modelo que incluye la liberalización del comercio exterior, la privatización de empresas estatales, la desregularización de los mercados y una drástica reducción del gasto público y del papel del Estado en la economía.

El incremento de la pobreza y la desigualdad llevaron a una profunda crisis política, que puso en duda la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, además de las irregularidades que se dieron en el proceso electoral del 6 de julio de 1988. Frente a esto, como paliativo, se pusieron en marcha programas sociales diversos. Destaca el Programa Nacional Solidaridad, que marcaría el inicio de una serie de programas enfocados al combate a la pobreza. Se caracterizan fundamentalmente por ser de corte asistencialista y compensatorio, además de estar altamente focalizados.

La pobreza no ha cedido. Existen muchos elementos a los que se podría adjudicar esta situación¹. Algunos podrían argumentar que esto se debe a que el nivel de gasto social que ejerce México es bajo, lo cual es cierto al hacer la comparación con los países de la OCDE y considerando el gasto per cápita. También se podría sostener que es consecuencia de una mala implementación del gasto, como resultado, quizá de un mal diagnóstico y, por lo tanto, una mala prescripción. Otra vertiente, en línea con esta segunda proposición, podría argumentar que el mal ejercicio del gasto se ha hecho de manera consciente.

Este ensayo se enfoca a la última opción, bajo la afirmación de que el Gobierno Federal, desde la administración de Carlos Salinas De Gortari hasta la actual de Enrique Peña Nieto, ha implementado acciones y políticas en materia social de tipo populista, y más específicamente neopopulista. En efecto, el gasto ejercido en materia de desarrollo social y de combate a la pobreza no ha tenido auténticamente como objetivo responder de manera integral a los intereses de los sectores afectados por este fenómeno, brindándoles herramientas y capacidades para poder salir de esta situación y, entonces, reducir los niveles pobreza y fomentar el desarrollo social en el país.

En este sentido, se pretende establecer una relación de causalidad entre la perpetuación de la pobreza en México y las prácticas neopopulistas por parte de los gobiernos mexicanos. Una explicación para este círculo vicioso que impide superar la pobreza en México podría encontrarse en el Teorema del Votante Mediano. Este argumenta, de manera general, que si los candidatos a un puesto público buscan obtener una mayor cantidad de votos, deben enfocarse en el grueso de los votantes, los votantes medios, y no sólo en los votantes que comparten su postura ideológica.

Se vuelve prioridad definir el populismo, identificar los distintos tipos que se han desarrollado en México y, con base en ello, definir al neopopulismo, caracterizarlo y enmarcarlo en el caso mexicano. Posteriormente, resulta igual de

¹ Por ejemplo, bajo crecimiento de la economía en el periodo, crecimiento demográfico por encima del crecimiento económico, las crisis económicas que ha sufrido México, crecimiento del sector informal, incremento del crimen organizado, incluso a aspectos geográficos, cambio climático, etc.

necesario, presentar de manera general algunas consideraciones relacionadas con el Teorema del Votante Mediano, señalando qué es y en qué consiste.

A continuación se caracterizará a la población mexicana, considerando aspectos demográficos (como sexo, edad, educación, la zona en que habitan -rural y urbana-), económicos (como los ingresos, el nivel de desigualdad), destacando el tema de la población en situación de pobreza. Esto se realizará con la finalidad de identificar los grupos poblacionales preponderantes en México, y entonces señalar al votante mediano mexicano.

Posteriormente se presentarán algunos elementos que, para fines de este texto, se consideran evidencia, por un lado, de la existencia de neopopulismo en México y, por otro, de la relación que existe entre éste y el fracaso en el combate a la pobreza. Se presenta la evolución del gasto social. Adicionalmente, se realizará un breve análisis de algunos programas sociales en términos del impacto o los resultados que se obtienen tras su implementación.

Con base en la argumentación expuesta se presentarán las conclusiones. En ellas se pretende hilvanar los elementos teóricos, los factores históricos y los datos duros presentados, con la finalidad de corroborar la afirmación que sostiene este ensayo: la política social en México responde a intereses económicos y políticos de quienes se encargan de la toma de decisiones, y no a la necesidad de generar capacidades en la población en situación de pobreza para superarla.

Revisar de manera exhaustiva y acabada el entramado de causas que generan y perpetúan la pobreza supera las pretensiones de este ensayo. Se reconoce que la pobreza como fenómeno social se produce y nutre de varios y variados factores, en mayor o menor medida. Entonces, el objetivo es entrelazar al neopopulismo como una práctica política y económica recurrente y al gasto social, configurado y dirigido desde esta perspectiva, para así abonar a un debate mucho más amplio, el de la pobreza, considerándola como causa y consecuencia de esta relación.

POPULISMO

El populismo, como fenómeno de naturaleza compleja, entrama una serie de ideas, si bien comunes, difusas. Aún hoy resulta difícil definirlo de una manera clara y rigurosa. La Real Academia de la Lengua Española define al populismo como la *tendencia política que pretende atraerse a las clases populares*². Sin embargo, esta definición no alcanza a definir el populismo debido a la ambigüedad con la que expresa su significado, considerando que no establece con qué herramientas se “atrae” a las clases populares o con qué objetivo, por ejemplo.

Múltiples autores han logrado acercamientos en la definición de populismo presentando diversas posturas y entendimientos del mismo, aunque, coincidiendo en los aspectos más generales. De acuerdo con Drake (1982: 218) se deben considerar tres propiedades mínimas para construir una definición acertada de populismo: el uso de la movilización política de las masas hacia un objetivo particular, así como la retórica recurrente y símbolos y promesas para inspirar al colectivo. Se basa en coaliciones heterogéneas enfocadas en la clase trabajadora, pero que también incluyen, y están dirigidas, por algunos sectores de la clase media y alta. Finalmente, trabaja con un conjunto de políticas reformistas adaptadas a la promoción del desarrollo evitando conflictos de clase.

Otro elemento fundamental sobre el populismo, muchas veces pasado por alto, es que éste no se vincula de manera exclusiva con alguna postura ideológica (Loaeza, 2001:367). Esto es que el populismo puede ser aplicado por la izquierda, centro, derecha y/o sus respectivas variantes. Este planteamiento se verifica con experiencias populistas cercanas, nacionales e internacionales³.

Pese a los intentos de construir una definición del populismo amplia, incluyente y precisa, no se ha logrado un consenso respecto a la adopción de una

² La incorporación de la definición de “populismo” al Diccionario de la Lengua Española (DLE) es reciente: se incorporó para la 23ª edición publicada en octubre de 2014. También es justo agregar que el ingreso del adjetivo “populista”, base léxica de “populismo”, al DRAE fue en el año 1936 y tiene dos definiciones: 1.- Perteneciente o relativo al populismo y; 2.- Partidario del populismo. Igualmente esclarecedoras.

³ Un ejemplo actual se enmarca en el proceso electoral para elegir al presidente de Estados Unidos donde han destacado dos figuras inesperadas: Donald Trump y Bernie Sanders, ambos considerados populistas; la diferencia radica en que el primero maneja un lenguaje más conservador y de un nacionalismo perturbador, mientras que el segundo maneja un discurso socialista. Ambos se basan en el malestar de la población por diversos temas, entre los que destaca el mal desempeño de la economía.

definición única del fenómeno. Esto podría ser consecuencia de que el populismo no es un fenómeno estático ni en el tiempo y ni en el espacio⁴. Deloya considera que “el populismo es un concepto amorfo y polifacético que comprende un amplio espectro de actitudes, movimientos y programas políticos, que ha ido variando en el tiempo, lugares y circunstancias donde ha surgido” (Deloya, 2005: 85). En otras palabras, el populismo es versátil, quien lo aplica lo adapta de acuerdo a las condiciones impuestas por el contexto; por ello, y dadas éstas, el populismo responde a distintos objetivos, a distintos grupos y, por lo tanto, presenta distintos resultados. De ahí que el concepto se pueda emplear dándole un sentido positivo y uno negativo, lo que depende también de quién lo emplee. Además, puede comprender una amplia variedad de acciones que no se limitan al ámbito económico, sino que se extiende al ámbito político y psicológico, por decir algunos.

Dornbusch y Edwards señalan que existen algunos elementos comunes que dan la pauta para que surja el populismo (1991:4): insatisfacción generalizada con el desempeño de la economía considerando su potencial; estancamiento de la misma o bien, depresión como resultado de intentos previos de estabilización, lo que se refleja en la reducción del crecimiento y de los estándares de vida de la población. Dado este contexto, se niega, por parte de los gobernantes, el paradigma conservador, dejando de lado cualquier restricción a la política macroeconómica: los riesgos de déficit basados en el pensamiento tradicional se consideran exagerados o infundados. Estas condiciones permiten incorporar programas económicos radicalmente diferentes. Los programas populistas que surgen de esta situación se centran en tres elementos: reactivación, redistribución del ingreso y reestructuración de la economía. Reactivación con redistribución, en términos generales.

Adicionalmente, Freidenberg (2007:17) señala que la condición *sine qua non* para que el populismo se dé y se consolide es la existencia de desigualdades socioeconómicas, dificultades para acceder a los bienes públicos, elevada tasa de

⁴ También podría responder al hecho de que los conceptos en ciencias sociales, y probablemente algunos en ciencias exactas o duras, son naturalmente similares, pero no idénticos.

informalidad en la economía y, entre otros elementos, la inviabilidad del modelo económico sobre el que se sustenta la convivencia social.

De acuerdo con Patiño (2007:246), se deben cubrir ciertas características para poder ser considerado populismo:

- Patrón de liderazgo político personalista: un líder que moviliza la acción política de las masas. Su discurso le permite conseguir la simpatía de los electores, conseguir sus votos y ganar elecciones. Inspira confianza y autoridad para lograr las transformaciones que los países necesitan.
- Movilización política vertical: el líder subordina a su favor las formas institucionales de mediación y representación política para establecer contacto directo con el pueblo.
- Coalición de apoyo multclasista basada en los sectores populares, urbanos o rurales, pero en conjunto con sectores de la élite.⁵
- Una ideología que se adapta a los propósitos de cada tipo de populismo.
- El uso sistemático de políticas y métodos redistributivos y clientelares para obtener el apoyo de los sectores populares.

Los acercamientos que se han dado hacia una definición correcta del populismo han resultado acertados, en lo general, pero insuficientes para definir la diversidad de “populismos” que surgen de la variabilidad del populismo. Esto quiere decir que a pesar de tener ciertos elementos generalizados, estos populismos tendrían que ser definidos considerando el contexto geográfico, político, económico, social y temporal, en lo particular. Con ello se forja una tipología que da cuenta de la existencia de distintos populismos con origen y objetivos múltiples, pero con una organización similar.

En virtud de ello, y para el caso de México, Cansino y Covarrubias (2006:12) reconocen cuatro distintos tipos de populismo presentes en los gobiernos

⁵ Las bases sociales que se movilizan varían de acuerdo con el tipo de populismo del que se esté hablando: el populismo clásico movilizaba fundamentalmente a la clase urbana sindicalizada, mientras que el neopopulismo se apoya en los sectores informales de las ciudades, al campesinado y a los pobres rurales.

mexicanos de la historia contemporánea, mismos que surgen como respuesta a distintas situaciones económicas, políticas y sociales propias de cada época:

1. Populismo clásico, Lázaro Cárdenas encabezó este tipo de populismo en México; caracterizado por ser de corte autoritario y buscar incorporar a las masas al Estado.
2. Populismo de los setentas, distinguido por un gasto público excesivo acompañado de un enérgico control político. Luis Echeverría y López Portillo aplicaron este tipo de populismo.
3. Neopopulismo, el cual surgió formalmente en la administración de Carlos Salinas; se distingue por la inclusión de las masas al proyecto neoliberal.
4. Populismo de la alternancia, se caracteriza por su obligada coexistencia con la democracia, tanto en el discurso como en la práctica⁶. A este tipo de populismo recurrieron los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón.

De acuerdo con la revista Nueva Visión Socialdemócrata (2007), el total de las fases del populismo en México se resume a tres: populismo clásico o tradicional, desarrollado durante la década de los años treinta del siglo XX, que se caracterizó por una profunda intervención estatal en el proceso de industrialización y en la mejora de la distribución de la riqueza; populismo económico, presentado en los años setenta del mismo siglo, distinguido por la expansión irracional del gasto público y; neopopulismo, desarrollado a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, simultáneo al establecimiento del neoliberalismo y de la consolidación democrática.

Para los efectos de este trabajo resulta más conveniente la segunda clasificación ya que considerando las características principales del neopopulismo y del populismo de la alternancia podríamos decir que se trata del mismo tipo de populismo, y sólo se incorpora el hecho del cambio del partido en el gobierno, además que las administraciones que siguieron a Carlos Salinas, cumplen, de

⁶ Los autores no lo ponen en estos términos pero presentan características que no se abordan en este trabajo que permiten afirmar que presenta prácticas propias del neopopulismo.

manera general, con las características del neopopulismo, las cuales se verán más adelante. Sin embargo, sólo se ampliará la reflexión sobre el populismo clásico y el neopopulismo.

I. POPULISMO CLÁSICO

El populismo es un movimiento político y económico que surge en el proceso de configuración de las clases sociales. Está asociado al surgimiento de una serie de demandas de tipo económico, social y político como respuesta a la urbanización y la acelerada industrialización de países en vía de desarrollo que se dio a principios del siglo XIX, teniendo como consecuencia la acentuación de las brechas sociales (Drake, 1982; Coniff, 1999; Weyland, 2004).

Este fenómeno contribuyó a la formación de una serie de Estados populistas caracterizados en términos económicos por ser altamente intervencionistas y por emplear un discurso nacionalista para establecer lazos con la población. En algunos casos, algunos de los líderes de estos gobiernos llamaban al boicot de las relaciones político- económicas de sus países con Estados Unidos ya que, argumentaban, se comprometía su soberanía nacional.

Desde la visión de Cardoso y Faletto (1969:46), el populismo es un movimiento que busca modernizar la economía y la sociedad, consecuencia de la existencia de intereses económicos, políticos y sociales contradictorios. Las acciones de los gobiernos populistas giran en torno a las necesidades de las masas, por lo tanto, están enfocadas a la mejora en la distribución de la riqueza y un mayor bienestar social. Para Dornbusch y Edwards (1991:9) el populismo es un enfoque económico que da mayor importancia al crecimiento y a la distribución del ingreso que a los riesgos de inflación y déficit financiero, restricciones externas y la reacción de los agentes económicos frente a políticas agresivas de no mercado. En esta misma línea, Drake (1982:218) menciona que los programas de tipo populista normalmente responden a las necesidades de la población menos desarrollada expandiendo el activismo de Estado.

Para López el populismo es “una orientación económica que busca redefinir los mecanismos de asignación de una sociedad tomando prestados elementos del sistema de mercado y la visión del Estado como agente integrador” (López, 2011: 6); para él, el populismo tiene como objetivo lograr la equidad social a partir de la implementación de políticas económicas basadas en una importante participación del Estado en la economía, la imposición de fuertes restricciones a la actividad del sector privado, políticas fiscales donde impere la influencia redistribuidora del gasto público y la escasa atención a la viabilidad de la estructura tributaria. Coinciden Bazdresch y Levy, quienes además identifican una marcada dependencia entre el gobierno y las organizaciones obreras y campesinas (Bazdresch y Levy, 2004:628)

Se podría decir de manera general, con base en estas consideraciones, que el populismo tradicional, en términos económicos, está marcado por la expansión del gasto público, una mayor intervención estatal, ausencia de políticas de financiación sostenibles en el largo plazo y una reducción del papel del sector privado en la economía. Todo ello con el objetivo fundamental de lograr, o al menos acercarse, a la equidad social en términos de una mejora de la distribución del ingreso y de los bienes y servicios que más afectan a las clases desfavorecidas, como son salud, educación y seguridad.

POPULISMO CLÁSICO EN MÉXICO

El contexto político y social en México que precedió a la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia del país se caracterizó por una marcada desestabilidad generada por la Primera Guerra Mundial, el enfrentamiento revolucionario y la crisis de 1929, que afectó, principalmente, a los países exportadores de materias primas, como efecto de la caída de los precios de las mismas. Esto, aunado a las precarias condiciones del mercado laboral en el país, se reflejaba en pésimas condiciones de vida para los trabajadores, mientras que los empresarios agrícolas e industriales se vieron beneficiados.

Por otro lado, la economía mexicana se caracterizaba por una fuerte dependencia a las exportaciones petroleras, las cuales habían estado disminuyendo

desde la década de los años veinte, vinculada a la incertidumbre que había respecto a la amenaza latente de expropiación. En este contexto se da una disminución de la recaudación fiscal proveniente de las exportaciones, lo que tuvo que ser compensado con el aumento de los impuestos a las importaciones y un drástico ajuste fiscal (López, 2011:13).

En los últimos años de la década de los treinta, Lázaro Cárdenas consolidó su poder a través de una serie de pactos con organizaciones populares, como la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores de México. Esto resultaba vital ya que surgieron voces de descontento respecto a los resultados obtenidos por los gobiernos revolucionarios precedentes en materia de reducción de la pobreza, distribución de la riqueza y el diseño e implementación de una política económica que impulsara la industrialización del país. Era, entonces, necesario atender los intereses de las masas campesinas y obreras, quienes demandaban “la revisión de la estructura de propiedad de la tierra y la reorganización del mercado de trabajo a favor de la clase obrera” (López, 2011:18).

Frente a esto, Cárdenas se replanteó el papel del Estado en la economía, por lo que elaboró e implementó políticas activas en materia fiscal con la intención de generar las condiciones necesarias para la redistribución de la riqueza en la sociedad. Además, se incentivó el crecimiento económico a través de brindar de capacidades a las clases menos favorecidas para insertarse en la economía y la creación de oportunidades de negocio para el sector empresarial.

La política fiscal cardenista se centró en el incremento del gasto público con la intención de influir en la demanda agregada. También se enfocó en el aumento del gasto social, como la herramienta principal para mejorar las condiciones de vida de la población. En materia de desarrollo social, se lograron importantes avances en salud y educación. Se extendieron campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica por todo el país y comenzó con la provisión de servicios de salud con la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública. En Educación se buscó ampliar la educación pública atacando principalmente el analfabetismo y se crearon instituciones de educación superior como el Instituto Politécnico Nacional.

Por otro lado, dado este incremento del gasto público, se hizo inevitable generar nuevas fuentes de financiamiento, por lo que se crearon empresas públicas en diversos sectores de la economía: manufactura, transporte, banca, etc. También se definió por la nacionalización de la industria petrolera, la implementación de la Reforma Agraria y la creación de los ejidos.

Estas políticas se acompañaron de una mayor influencia del Estado sobre los mecanismos de asignación del mercado, pero estimulando, a la vez, la industrialización del país: establecimiento de control de precios, mayores regulaciones al comercio y a los flujos de inversión extranjeros, modificación de la legislación laboral y económica enfocada a los objetivos de equidad social y desarrollo industrial. Además se generaron políticas de apoyo industrial como subsidios y ayudas y se brindó una mayor protección a los productores internos frente a la competencia externa.

Como se puede ver, Lázaro Cárdenas cumple con las características generales que han sido atribuidas al populismo clásico. Por un lado, una estrecha relación con organizaciones populares urbanas, como los sindicatos, y agrarias, como los campesinos beneficiados del reparto de tierras. Una política fiscal expansiva que buscaba una mejor distribución de la riqueza entre la sociedad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos con la expansión de la provisión de los servicios de salud y educación básica en todo el territorio nacional. Una participación enérgica del Estado en la economía, a través de la creación de empresas estatales, enfocándose en las áreas estratégicas como la banca, y nacionalizaciones, como la industria petrolera; así como el otorgamiento de subsidios, ayudas y protección a los productores internos, además de marcar el camino de la industrialización en el país. Esto generó que el General Lázaro Cárdenas se consolidara como uno de los líderes mexicanos con mayor soporte popular, incluso hasta la actualidad.

II. NEOPOPULISMO

El neopopulismo es un concepto aún más difícil de definir. Incluso hay autores que niegan su existencia como es el caso de Carlos Vilas⁷. Sin embargo nuevamente encontramos elementos que coinciden con las características atribuidas al populismo, pero con nuevas particularidades.

Ahora, si bien los conceptos neoliberalismo y populismo parecen más bien opuestos, de acuerdo con Patiño:

El populismo está determinado por una movilización, organización política y fundamentación teórica bastante flexible, que le permite adaptarse sin dificultad a las diversas oportunidades que se presentan en múltiples escenarios, pues la política y el proyecto populista de cualquier época goza de autonomía, lo cual permite entender por qué en los años noventa el ciclo populista liberal o neopopulista no desafió ni entró en contradicciones con el proyecto neoliberal, sino que se acomodó a éste, se convirtió en su aliado incondicional, permitiéndole implementar todas las reformas económicas estructurales. (Patiño, 2007: 245)

Hay tres elementos que permitieron el resurgimiento del populismo, o bien, el nacimiento del neopopulismo (Conniff, 2003: 32):

- La falta de eficacia política, evidenciada por la corrupción y la mala administración.
- La disminución de la seguridad, manifestada por el aumento de crímenes, el surgimiento de guerrillas, etc.

⁷ De acuerdo con Carlos Vilas (2004) el concepto "neopopulismo" es el resultado de una mala caracterización del "populismo" que revela una confusión respecto al fenómeno y los escenarios que lo enmarcan. Para Vilas, el populismo correspondió a un momento estructural e históricamente determinado del desarrollo capitalista latinoamericano que no tiene nada que ver con el capitalismo de los últimos treinta o cuarenta años. Argumenta que si bien algunos de los elementos que caracterizan al populismo superaron las experiencias populistas y reaparecieron como parte de algunos regímenes, no implica que estos regímenes sean populistas. Sin embargo, en otro texto (1994) señala la existencia de una política social neoliberal, a pesar de argumentar, en ese mismo texto que en la teoría neoclásica no se contempla un lugar particular para la política social ya que constituye una intervención estatal. De acuerdo con Vilas, la práctica se debe adaptar, ya que, "los gobiernos necesitan ganar elecciones" (Vilas, 1994: 112).

- El bajo rendimiento económico presentado en la década de los ochenta, la concentración del ingreso, el alto desempleo y las recurrentes crisis de la época.

En neopopulismo surge entonces a finales de la década de los años ochenta en paralelo con el neoliberalismo, adaptando su discurso y estrategias al contexto de la liberalización del mercado, reestructuración y modernización del Estado y sus instituciones y la globalización. En este sentido se abandonó la retórica nacionalista, desmantelando la estructura de poder que se había instaurado en el proceso de industrialización y del Estado de bienestar latinoamericano, pues se convirtieron en promotores de las reformas neoliberales, las cuales traerían enormes costos sociales.

También se diferencian de los populismos clásicos en que los populismos neoliberales surgen en contextos democráticos o en procesos de democratización. Quizá este sea en realidad la razón de la existencia del neopopulismo. El número de votantes se expande, abarcando a prácticamente todos los grupos y estratos sociales, incluyendo a los sectores más vulnerables, quienes podían ser reclutados fácilmente con métodos populistas.

Como se mencionó, el neopopulismo comparte algunos atributos fundamentales con el populismo clásico, entre ellos el papel fundamental de un líder que representa una figura protectora y fuerte, capaz de personificar las necesidades de la sociedad. Los líderes neopopulistas surgen a finales de la década de los ochenta y permanece el patrón en la actualidad. El contexto del que emanan está marcado por el desprestigio de las instituciones tradicionales y su incapacidad para responder a las demandas sociales y a los efectos de la adopción del modelo neoliberal. Lo anterior generó en los ciudadanos, concretamente en los electores, el desencanto por las instituciones políticas, con lo que se fragmentó el tejido social.

Esto dio pauta a que surgieran liderazgos personalistas, similares a los populistas clásicos, pero distintos en varios aspectos. Los neopopulistas se caracterizan por ser preponderantemente jóvenes, de clase media, con educación

universitaria, no militar, y elocuentes (Patiño, 2007: 249). Algunos buscan la rehabilitación de los partidos antiguos para nuevos fines⁸.

Se caracterizan además por acercarse a las más modernas técnicas de marketing político a través de distintas herramientas pero haciendo uso particularmente de la televisión para mantener contacto directo con el pueblo, sin la intervención de ninguna organización, lo que les posibilita tener un apoyo mayoritario de la población. Se genera una alianza directa entre el líder y la sociedad (normalmente los sectores que se vieron perjudicados por la aplicación de las reformas estructurales), sin intermediarios, instituciones u organizaciones sociales.

Asimismo se presenta una ruptura con los sectores que tradicionalmente apoyaban al populismo clásico, ejemplo de ello son los sindicatos, como consecuencia de la aplicación de los programas neoliberales. En algunos casos los miembros de la sociedad vieron en estas nuevas políticas la posibilidad de cambio y apoyaron ampliamente estas reformas. Sin embargo, en otros casos el modelo fue ampliamente repudiado, debido a los efectos que tuvieron justamente en los sectores pobres, quienes profundizaron su situación como consecuencia del desempleo y los reajustes en el gasto.

Frente a esto surge lo que Carlos Vilas llama la política social del neoliberalismo, que se consolida como “un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población artificialmente integrados” (Vilas, 1994:116). Además menciona que se considera algo eminentemente transitorio, por lo que una vez superada la etapa inicial de reactivación y saneamiento el mercado generará las condiciones necesarias para incorporar a este sector al mismo mercado, lo que hace innecesario mantener indefinidamente los programas sociales. Aparece entonces el concepto de compensación social, sustituyendo el de inversión social.

La política social del neoliberalismo toma un carácter asistencialista, focalizando su atención a los sectores más pobres. A pesar de ello, deja de lado su

⁸ En México es bien conocida la promesa del “Nuevo PRI”.

función integradora ya que no pretende incorporar a la población de bajos ingresos a mejores condiciones de empleo y vida, sino a impedir el deterioro de su ya precaria situación. “No les ayuda a salir del pozo: trata de que no se hundan más” (Vilas, 1994: 117).

Por otro lado, Vilas menciona que la política social se limita a actuar en situaciones extremas que podrían alentar la inestabilidad política y social. En este sentido, está directamente vinculada a las coyunturas políticas: elecciones, conflictos políticos o sociales, expresiones de malestar o insatisfacción por parte de la población.

Si bien Vilas niega la existencia del neopopulismo, los atributos que presenta para caracterizar la política social del neoliberalismo brindan elementos para confirmarla. Esto debido a que sienta las bases para señalar que el propósito de estos líderes no ha sido el fortalecimiento de las instituciones políticas ni de la sociedad civil, sino la continuación de un proyecto, en algunos casos personalista en otros la permanencia de un partido. Partiendo de ello, la política social asistencialista que presenta Vilas se convierte en la herramienta fundamental para conseguir votos.

NEOPOPULISMO EN MÉXICO

En los años 60 y 70, México experimentó un crecimiento económico importante, lo que le dio la confianza de solicitar grandes sumas de dinero a acreedores internacionales para continuar con el proceso de industrialización y mantener sus niveles de gasto. En 1979 se dio un ajuste en las tasas de interés en Estado Unidos y en Europa lo que cuadruplicó la deuda, llevando a México a una situación de impago. Esta situación generó una de las crisis más severas por las que ha pasado el país y la región latinoamericana.

Como respuesta a la crisis, en el sexenio de Miguel de la Madrid se implementó un programa de ajuste macroeconómico derivado de la firma de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional que contenía cinco objetivos macroeconómicos: crecimiento sostenido de la producción y el empleo; superación

del desequilibrio externo; abatimiento de la inflación; fortalecimiento de las finanzas públicas y; freno al endeudamiento público (Cadena, 2005: 200). Además, se pusieron en marcha una serie de reformas estructurales, entre las que destacan la apertura comercial y el programa de privatización de empresas públicas, entre las que se incluyen sectores de la economía fundamentales como la banca y las telecomunicaciones.

Estos ajustes se tradujeron en una reducción del gasto público, y de la participación del Estado en la economía en general, la privatización de varias empresas estatales, eliminación de subsidios y ayudas, así como de controles de precios, entre otros elementos. Se creía que con estos cambios se lograra una mayor estabilidad macroeconómica, alto y sostenido crecimiento económico y reducción de la pobreza. De la apertura comercial se esperaba que disminuyera la brecha salarial entra la mano de obra calificada y la no calificada; y de las privatizaciones y la eliminación de regímenes de precios y subsidios mejoraran la eficiencia.

El ajuste tuvo en realidad consecuencias negativas en términos económicos y sociales, dando pie a la década perdida: los ingresos cayeron abruptamente, el crecimiento económico se estancó, el desempleo aumentó significativamente, se redujo el gasto, la pobreza y la pobreza extrema se incrementaron⁹.

También tuvo consecuencias en el ámbito político. En 1988 hubo elecciones presidenciales en México, en las que por primera vez en el país se presentaba una verdadera competencia¹⁰: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, expriísta que renunció al partido en protesta por la adopción de la política neoliberal por parte de Miguel de la Madrid, creó el Partido de la Revolución Democrática y fue postulado por una coalición de izquierda.

En el conteo preliminar de votos se registraba una aparente ventaja para Cárdenas; sin embargo, el entonces secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Manuel Bartlett anunció que el sistema se había caído,

⁹ De acuerdo con Nora Lustig (2012), entre 1984 y 1989 la pobreza extrema subió de 13.9 a 17.1% y la pobreza lo hizo de 28.5 a 32.6%.

¹⁰ Es importante señalar que el Partido Revolucionario Institucional había gobernado el país ininterrumpidamente desde su creación en 1946, y desde 1929 considerando sus antecesores (Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana).

por lo que se suspendía el conteo de votos. Una semana después, se hizo oficial el triunfo de Carlos Salinas de Gortari con el 50% de los votos. Ante esto surgió una crisis de legitimidad del gobierno de Salinas, argumentando fraude electoral, a lo que se le sumó la situación social tan precaria del país.

En respuesta a esta situación, la primera acción del gobierno de Carlos Salinas fue la puesta en marcha del Programa Nacional Solidaridad, como medida para combatir los niveles de pobreza en pueblos indígenas, campesinos y en zonas marginales de las principales ciudades. La estrategia se basaba en la participación social: los recursos se entregaban directamente por el Gobierno Federal y éstos eran administrados por comités comunitarios.

El Gobierno Federal a través del programa llamaba a la solidaridad entre todos los sectores de la sociedad para superar las “urgentes necesidades de quienes no cuentan con los mínimos de bienestar y frente a los desafíos del mundo contemporáneo” (Rojas, 1992: 440). Rojas argumenta que el Pronasol tenía el objetivo de romper el círculo vicioso que reproduce y amplifica la pobreza, teniendo acción en el ámbito de la alimentación, la salud y la educación, además de apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y la construcción de obras de infraestructura, con la finalidad de crear bases productivas que lleven a un mejor nivel de vida. Sin embargo, de acuerdo con CONEVAL, el sexenio de Salinas inició con 46.1 millones de pobres extremos y terminó con 47 millones, el 52% de la población.

Con la puesta en marcha del Programa Nacional Solidaridad se marca el inicio de una serie de programas orientados a combatir la pobreza y el hambre en México, de corte asistencialista, compensatorio y focalizados¹¹. En efecto, no han funcionado como la base para generar capacidades que permitan superar la situación de pobreza sino para mantenerse en ella, así como el surgimiento del neopopulismo en México. Por lo que podemos decir que el neopopulismo responde,

¹¹ Este tipo de programas consiste en la entrega de transferencias monetarias focalizadas directas. Otros ejemplos de estos programas, son el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el Programa de Empleo Temporal; sin embargo, de acuerdo con Lusting (2012) por sus características y distribución de recursos presupuestales no compensan en su totalidad a la población más pobre, la que se había visto mayormente afectada por la eliminación de otros apoyos.

entre otras cosas, al debilitamiento de la figura del presidente y del partido oficial, en un primer momento, posteriormente de todo el sistema de partidos en México, como se verá más adelante.

TEOREMA DEL VOTANTE MEDIANO

Una explicación a la existencia del populismo, y más específicamente del neopopulismo, podría encontrar sustento en el Teorema del Votante Mediano, ya que este señala, de manera general, que los candidatos a algún puesto gubernamental, así como los gobernantes mismos, consideran al grueso de los votantes, sus características y necesidades, para formular sus propuestas y políticas. Por ello, y adelantando el hecho de que la mayoría de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza¹², es que la política de desarrollo social tiene tanto peso en el país. En este apartado se presenta de manera breve el planteamiento del Teorema.

Richard Musgrave identificó tres grandes funciones del Estado, con base en el presupuesto público. La primera consiste en la asignación de determinados bienes y servicios sociales, a través de impuestos, subsidios, medidas reglamentarias de la actividad económica o incluso la producción y distribución de bienes y servicios públicos. La segunda se refiere a la distribución del ingreso a través de impuestos y/o subsidios y transferencias, para evitar situaciones de pobreza, dar atención de los grupos vulnerables, como los niños, entre otras cosas. La tercera es la función de estabilización, cuyo objetivo es el de evitar fluctuaciones importantes en la economía, como variaciones en precios o en la tasa de desempleo.

Considerando esto, gran parte de la vida cotidiana de las personas está influenciada, incluso determinada, por las acciones y decisiones de quienes ostentan el poder en los distintos niveles de gobierno a través de las políticas públicas. Esto significa que esas acciones y decisiones tienen impacto en la actividad económica nacional, así como en el funcionamiento del alumbrado público, por ejemplo. Ahora, si bien se sabe que quienes están a cargo de la toma de decisiones tienen preferencias propias respecto a estos temas, se espera que concuerden en algún grado con las preferencias personales de los ciudadanos a

¹² Como se verá más adelante esto no sólo implica que no cuente con ingresos suficientes, sino que abarca otros elementos como el rezago educativo, por ejemplo.

quienes representan. Esto se garantiza, al menos en teoría, por el sistema que se maneja en México, y en la mayoría de los países del mundo: la democracia y el mecanismo de selección de los gobernantes, las elecciones por votación directa de los ciudadanos.

Para Schumpeter “el método democrático es aquel arreglo institucional por el cual los individuos compiten por el poder buscando el voto popular” (Schumpeter, 1942: 343); esto implica que la democracia es la libre competencia por el voto, igualmente libre, aunque no garantiza que el pueblo tenga una opinión o que los candidatos tengan incentivos a defenderla.

A pesar de ello, se han presentado algunas teorías que pretenden explicar la relación que existe entre la posición que adoptan los gobernantes y las preferencias de los ciudadanos, entre las que destacan las planteadas por Downs, en 1957 y Black, en 1958, basadas en el modelo de competencia económica espacial que desarrolló Hotelling, en 1929¹³. En ellas se hace una clara distinción entre el enfoque tradicional en economía, que se basa en formular políticas basadas en criterios de bienestar, y el enfoque que adoptan considera los mecanismos de elección que utiliza la sociedad, es decir el voto, para formular políticas.

Downs, plantea que los miembros de una sociedad acuerdan elegir, por mayoría simple y mediante votaciones directas, a un individuo para que lleve a cabo un programa público, relacionado con un sólo tema de política, que afectará a toda la sociedad, por ejemplo el gasto en salud como porcentaje del PIB. Se supone la existencia de un conjunto de posibilidades (a) que se puede ubicar en un espacio unidimensional. En este caso, a sería el intervalo de 0 a 100, dado que estamos hablando del gasto como porcentaje del PIB. También supone que sólo existen dos competidores, quienes quieren ser electos, por lo que seleccionan una plataforma de campaña, una política concreta localizada sobre a , o sea cada competidor elegirá

¹³Hotelling notó que, en ocasiones, empresas que compiten entre sí se localizan geográficamente muy cerca de la otra. Partiendo de eso estableció que, suponiendo que sobre un espacio unidimensional hay un número de consumidores idénticos distribuidos de alguna forma definida, dos oferentes de un mismo bien, y con la misma tecnología, deben decidir dónde instalarse sobre ese mismo espacio. Los consumidores deberán transportarse hacia donde se encuentra alguno de los oferentes, por lo que decidirán consumir con el más cercano a ellos, dados los costos de transporte que tendrán que absorber los consumidores. El primer resultado que obtiene Hotelling es que, partiendo de cualquier localización inicial, los oferentes terminarán colocándose juntos. Un segundo resultado es que los oferentes se posicionarán justo en el punto que divide a la mitad a la población de consumidores, sobre la mediana de la distribución.

un nivel de gasto en salud entre 0 y 100 por ciento. Los candidatos presentan públicamente su postura y los ciudadanos eligen a aquel que presente la postura más cercana a la suya (Streb y Torrens, 2011:8).

Además de este planteamiento general, Downs presenta una serie de avances en la teoría que permiten vincularla directamente con la realidad. Por ejemplo, plantea dos momentos distintos, pero complementarios, para los votantes y los candidatos y representantes, ya que reconoce la existencia de políticas preelectorales y políticas poselectorales. Por un lado, Downs señala que los votantes tomarán en cuenta el desempeño esperado de los representantes una vez electos para decidir su voto; pero también considerarán las posturas que elijan en el proceso electoral (Streb y Torrens, 2011: 7).

Esto se traduce en la confiabilidad de los partidos políticos: sus acciones después de las elecciones deberán ser coherentes con las promesas hechas en campaña. No obstante, también se verifica en la responsabilidad de los mismos: las políticas implementadas en el pasado permiten tener una visión respecto a las políticas que se implementarán en el futuro (Streb y Torrens, 2011:7).

Este modelo se puede trasladar a las elecciones por el poder ejecutivo y legislativo en democracias representativas, donde los ciudadanos no eligen directamente las políticas que se desarrollarán, sino a los responsables de realizar dichas políticas. También se puede llevar al tema de las finanzas públicas y, más específicamente, a la redistribución. Persson y Tabellini distinguen dos posibilidades en este tema; por un lado, problemas de redistribución general, relacionados con diferencias de ingreso entre los votantes, y problemas de redistribución específica, vinculados con los grupos de interés (Streb y Torrens, 2011:15)

En cuanto al tema de redistribución general, ellos mismos desarrollan un modelo económico en el que se considera el ingreso disponible de las personas y las preferencias sobre políticas respecto a la función de utilidad de cada agente. Las conclusiones a las que llegan son que el votante mediano tiende a tener un ingreso igual o menor al ingreso medio y que las preferencias del ciudadano mediano son fundamentales en cuanto al nivel de gasto público, ya que el nivel ideal de gasto de

cada ciudadano es una función decreciente del ingreso (Streb y Torrens, 2011:17). De esto que con la ampliación de los derechos políticos a toda la población, se haya incrementado gradualmente el gasto público y se haya dado la transición del estado gendarme a un estado benefactor (Meltzer y Richards, 1981; Lindert, 2004).

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA

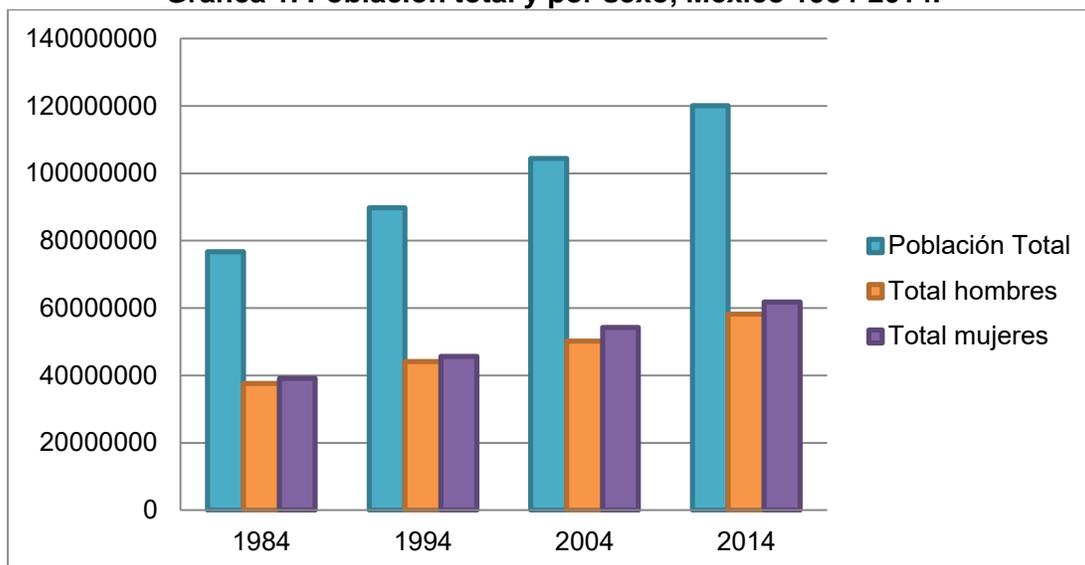
Para el caso de México podríamos realizar una caracterización de la población en general, partiendo de elementos culturales, económicos y demográficos, así como aspectos políticos, con la finalidad de identificar al votante mediano mexicano.

I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

México es un país que cuenta con poco más de 119 millones de habitantes enmarcados en un conjunto diverso de culturas y pueblos. Ostenta una serie de costumbres singulares que conllevan una multitud de contrastes y particularidades. Sin embargo, es posible identificar algunas características que permitan caracterizar, de manera general, a esta sociedad tan heterogénea. En este apartado se presentarán algunos datos relacionados con los aspectos demográficos de la sociedad, procurando abarcar de manera integral el periodo de estudio propuesto (1980-2014), pero adelantando que en algunos casos esto resulta imposible dada la periodicidad de los estudios que se utilizan e incluso el hecho de que algunos se empezaron a realizar en años recientes.

En primer lugar, se debe considerar la composición de la población. En este sentido se parte de datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para los años 1984, 1994, 2004 y 2014, considerando elementos tales como la edad y el sexo. En la gráfica 1 se presenta la población total y por sexo en México. En cuanto a la población total se observa que ha crecido de manera importante de 1984 a 2014, incrementándose en más de 40 millones de habitantes.

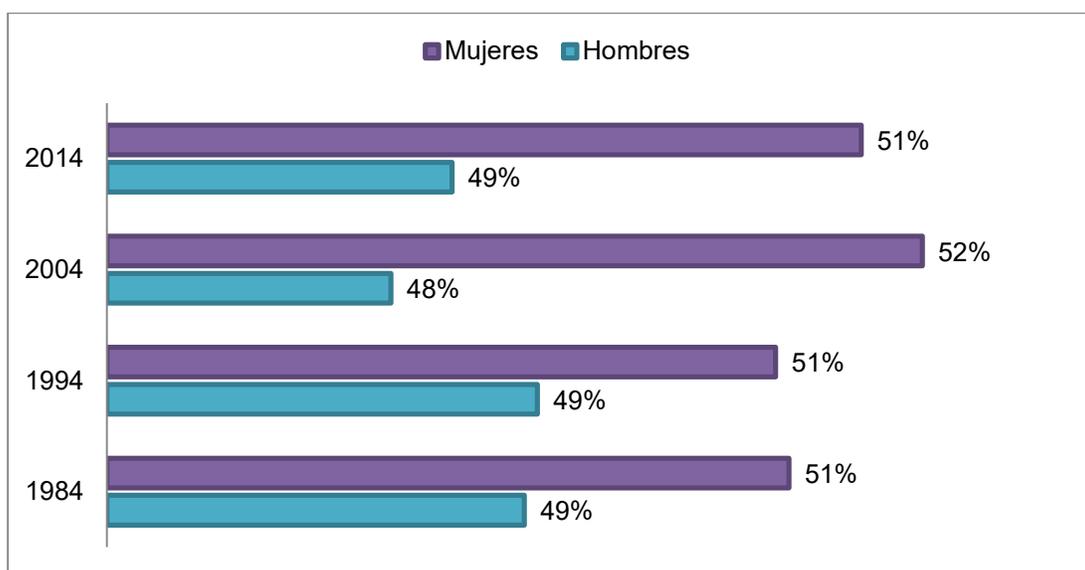
Gráfica 1. Población total y por sexo, México 1984-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH (INEGI; 1989, 1995, 2005 y 2015a).

En cuanto a su composición por sexo, tenemos en todos los años considerados el total de mujeres ha sido mayor que el total de hombres (gráfica 2). Se observa que la proporción de mujeres respecto al total de la población ha permanecido constante en el periodo, representando poco más del 50% de la población, mientras que la proporción de hombres igualmente ha mantenido una tendencia constante con 48- 49% de la población total.

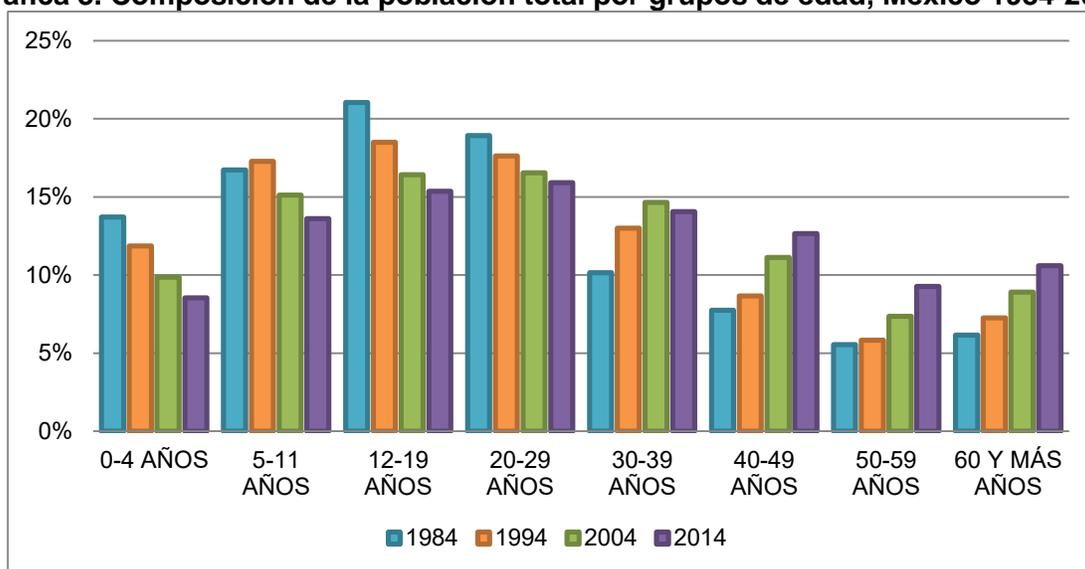
Gráfica 2. Distribución de la población total por Sexo, México 1984-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH (INEGI; 1989, 1995, 2005 y 2015a).

En la gráfica 3 se observa la composición de la población por grupos de edad. Para los años que se están considerando la mayoría de la población se ubica en los grupos de edad de 12 a 19 y de 20 a 29 años. Sin embargo esto ha estado cambiando y los grupos de edad más avanzada han ido adquiriendo un mayor peso: el grupo de 50 a 59 años representaba en 1984 el 6% y en 2014 representó el 9%; el grupo de 60 años y más representaba en 1984 el 7% y en 2014 representó el 11%.

Gráfica 3. Composición de la población total por grupos de edad, México 1984-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH (INEGI; 1989, 1995, 2005 y 2015a).

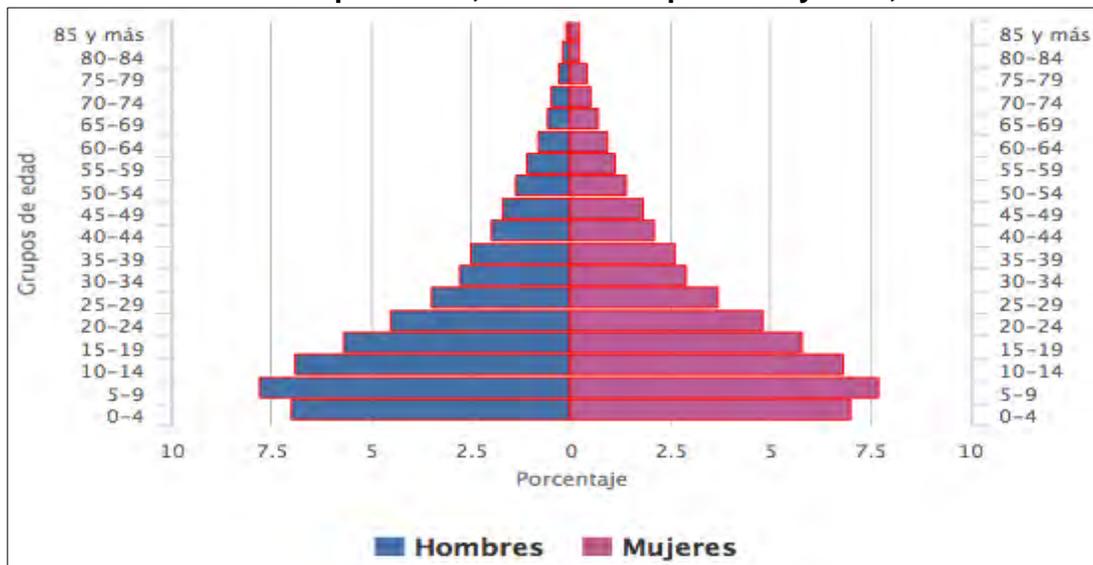
Mientras que los grupos más jóvenes han ido reduciendo su proporción en el total: el grupo de 0 a 4 años pasó de representar el 14% en 1984 a representar el 9% en 2014; el grupo de 5 a 11 años pasó de representar el 17% en 1984 a representar el 14% en 2014; el grupo de 12 a 19 años es que mayor disminución presentó pasando de representar el 21% en 1984 a representar sólo el 15% en 2014. Esto nos indica que si bien la población mexicana puede considerarse joven, la población en edad avanzada está creciendo más¹⁴, aunado a que la tasa de crecimiento media anual de la población está decayendo pasando de 3.4 en 1960-1970, a 1.4 para 2000-2010 (INEGI, 2016b).

Esto se puede ver claramente en las pirámides poblacionales que presenta INEGI en donde se observa la distribución de la población por edad y sexo para los

¹⁴ Sólo para 2014 la población de 60 y más años era mayor que la población de 0 a 4 años.

años 1980 y 2010 (gráfico 4 y 5 respectivamente). En la pirámide de 1980, la cual es de tipo progresiva¹⁵, la brecha entre los grupos menos de 25 y los de más de 40 años está claramente marcada.

Gráfica 4. Pirámide de población, Distribución por edad y sexo, México 1980.

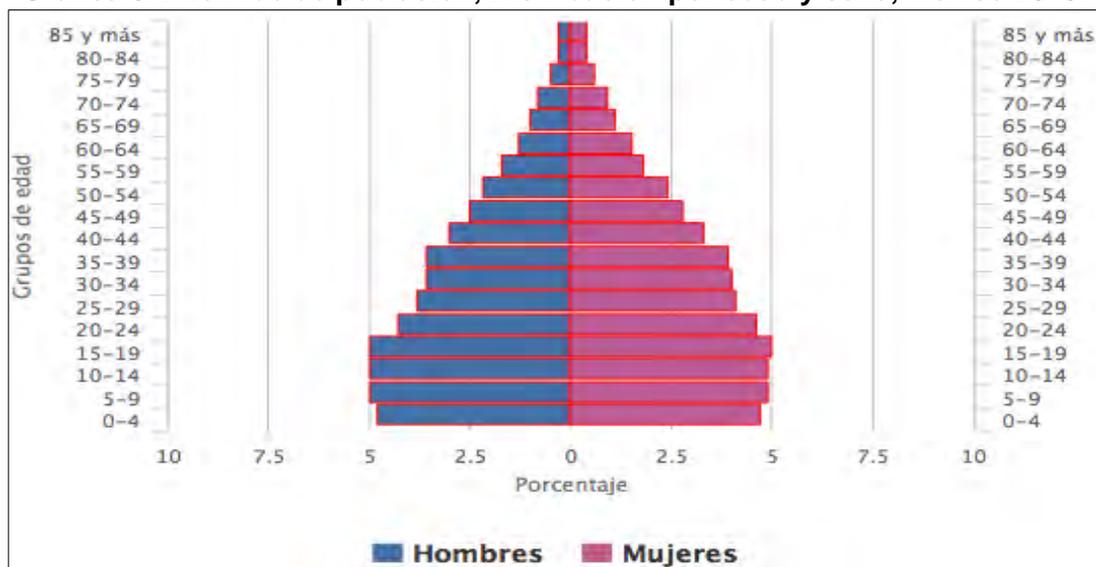


Fuente: Estadísticas de Sociedad (INEGI, 2016c).

Ahora, si bien la pirámide de 2010 sigue siendo progresiva (gráfica 6), la brecha ha ido disminuyendo considerablemente, lo que indica un envejecimiento general de la población y se verifica en que para este año el grupo de 5 a 9 años sólo representaba aproximadamente el 5% de la población, cuando en 1980 representaba más del 7.5%. Los otros grupos que mayor disminución presentan en el periodo son la población de 10 a 14, pasando de 7% a 5%, de 15 a 19 años, con 5.5% en 1980 y 5% en 2010. Los grupos con edades superiores a los 40 años no presentan variación significativa en el periodo.

¹⁵ La pirámide progresiva es típica de poblaciones en las que tanto la natalidad como la mortalidad son altas y la población crece a un ritmo rápido.

Gráfica 6. Pirámide de población, Distribución por edad y sexo, México 2010.



Fuente: Estadísticas de Sociedad (INEGI, 2016c).

Esta modificación en la pirámide poblacional podría responder a varios elementos como la mortalidad infantil, pero en el caso concreto de México se identifica una relación directa con la disminución de la tasa de fertilidad. Ésta pasó de 4.84 en 1980 a 2.36 en 2010 (BM, 2016). Además la tasa de mortalidad ha permanecido constante y baja en niveles que fluctúan entre 5 y 6 muertes por cada mil habitantes entre 1990 y 2015 (INEGI, 2016c).

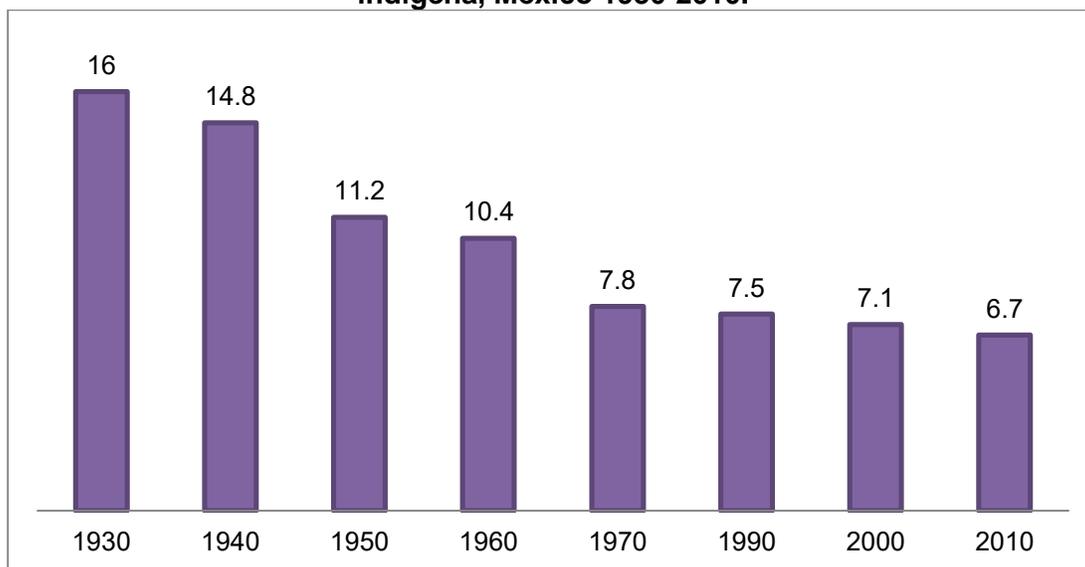
Por otro lado, México es un país multicultural que reconoce a 62 pueblos indígenas, otorgándoles libre determinación¹⁶ y protección a su cultura y lengua¹⁷. Sin embargo, no existen datos precisos respecto a las poblaciones indígenas ya que en su mayoría, los pueblos indígenas se concentran en la Sierra Madre, la Península de Yucatán y, en general, en zonas remotas y de difícil acceso. INEGI (2016c) presenta información referente a la población hablante de alguna lengua indígena, sin especificar cuál (grafica 7)¹⁸.

¹⁶ Los municipios preponderantemente indígenas pueden mantener sus sistemas tradicionales en cuanto a su forma de organización y gobierno (usos y costumbres).

¹⁷ Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁸ Cabe aclarar que estos datos pueden diferir de otras mediciones, esto debido a que existen distintos criterios para determinar si una persona pertenece o no a un grupo indígena.

Gráfica 7. Porcentaje de la población de cinco años y más hablante de lengua indígena, México 1930-2010.

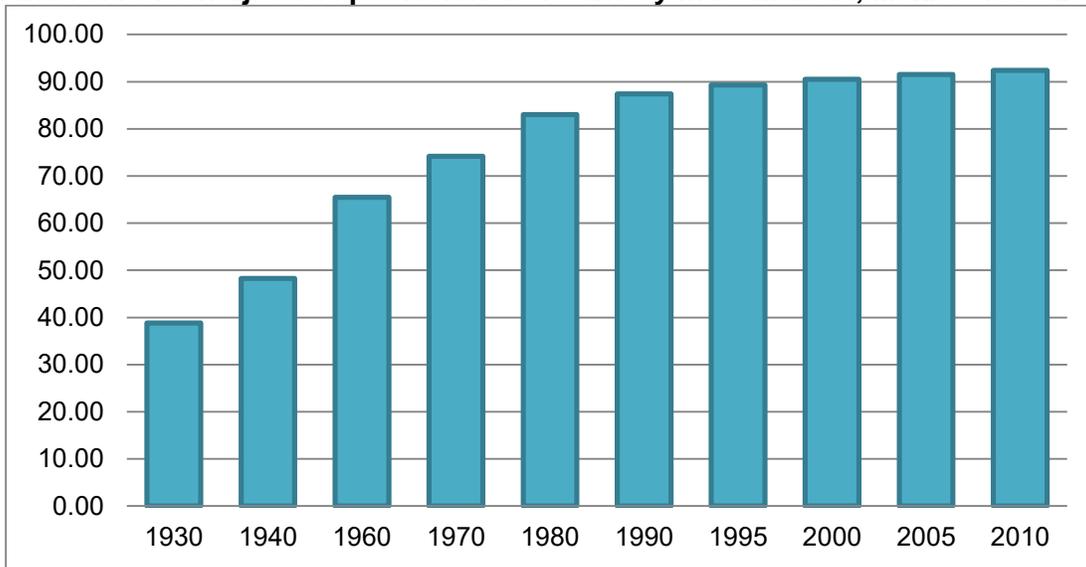


Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Sociedad (INEGI, 2016c).

Se puede observar que la población hablante de alguna lengua indígena se ha reducido de manera importante desde la década de los años 30 pasando de 16% del total de la población mexicana al 6.7% en 2010. Si bien la proporción de población indígena respecto al total de la población es bajo, en términos absolutos es un grupo de población muy importante ya que, dadas sus condiciones, la población indígena es altamente vulnerable en términos económicos y sociales.

Otra característica importante para toda sociedad es la situación educativa de la población. Esto se puede identificar mediante el nivel de alfabetización de los ciudadanos y el nivel educativo en general. En cuanto a la población alfabeta (gráfica 8), considerando únicamente a la población de 15 años y más, se ha avanzado significativamente, ya que en la década de los años 30, menos del 40% de la población sabía leer y escribir, para 1980, la cifra asciende a más del 80%. A partir de ese año se siguió incrementado la población alfabeta hasta alcanzar más del 90% para 2010.

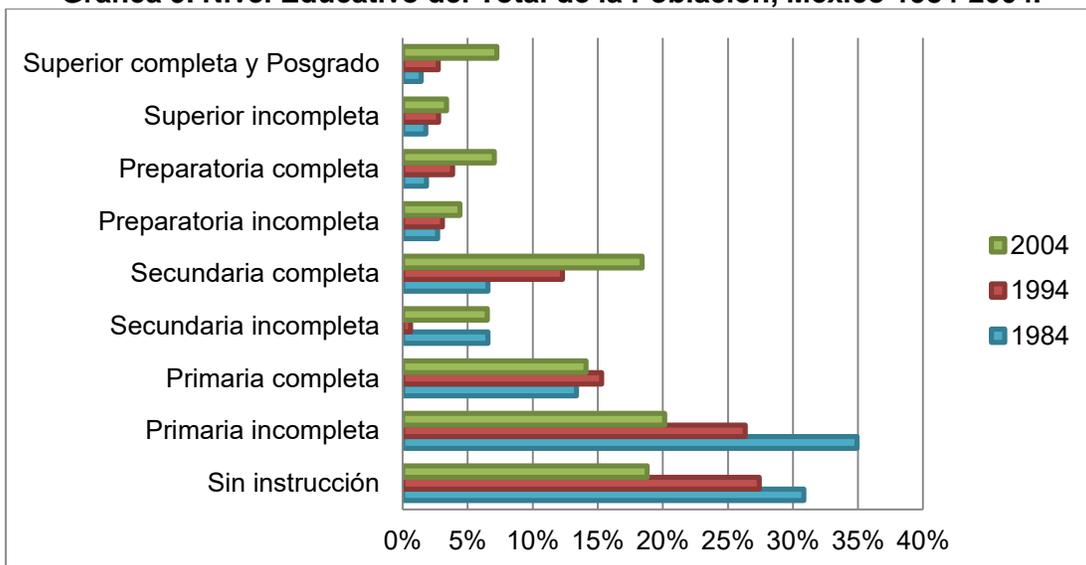
Gráfica 8. Porcentaje de la población de 15 años y más alfabeta, México 1930-2010.



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Sociedad (INEGI, 2016c).

Respecto al nivel de educación, para los tres años que se consideran (gráfica 9), se tiene que la mayoría de la población cuenta con primaria incompleta, también es un grupo importante la población que se encuentra sin ningún tipo de instrucción. Para 1984 y 1994, una buena parte de la población cuenta con primaria completa; los tres años presentan una población significativa con secundaria completa. También se puede observar que la población con mayor nivel de instrucción es menor en 1984 y 1994, pero para 2004, se incrementa significativamente la proporción de personas que cuentan con educación superior y posgrado.

Gráfica 9. Nivel Educativo del Total de la Población, México 1984-2004.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH (INEGI; 1989, 1995 y 2005).

Con esta información se puede concluir que la población mexicana ha experimentado una serie de cambios culturales y sociales. La mayoría de la población se encuentra en los grupos de edad de 12 a 19 años y de 20 a 29 años. Sin embargo vemos que la tasa de crecimiento de la población así como la tasa de fecundidad han presentado claras tendencias decrecientes lo que se puede ver en las pirámides poblacionales, donde es posible verificar un potencial envejecimiento de la población mexicana.

En cuanto a la composición étnica de la población, se observa que a pesar de contar con 62 grupos étnicos, la proporción de población indígena es baja respecto al total de la población. Sin embargo son grupos fundamentales para la sociedad porque preservan costumbres ancestrales que se han trasladado a la población mexicana en su conjunto en diferentes aspectos. Además los grupos indígenas presentan marcadas vulnerabilidades sociales y económicas por lo que demandan mayor atención.

Respecto a la educación, la mayoría de la población mexicana de 15 años y más saben leer y escribir (90%) y la mayoría de la población cuenta sólo con niveles de educación básicos. En los últimos años, la población con educación media superior, superior y postgrado se han incrementado notablemente, aunque aún son minoría.

II. ASPECTOS ECONÓMICOS

El desempeño económico de un país impacta directamente en la sociedad, y hasta se podría decir que determina sus formas, costumbres e, incluso, la manera de pensar. El impacto es mayor a nivel individual o familiar. En este apartado se presentan algunos elementos relacionados con la economía de las familias y de los individuos como el empleo, el desempleo, el empleo informal, los ingresos y gastos de los hogares, pero sobre todo el tema de la pobreza, que de cierta forma envuelve todos esos elementos.

En México, antes de 2002 no existía una metodología oficial de medición de pobreza y sólo se consideraba para la definición de la población en situación de

pobreza la dimensión económica, es decir el ingreso de las personas. A partir de ello, y a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se ha desarrollado una metodología, pionera a nivel mundial, que considera dos enfoques: el bienestar económico y los derechos sociales. Con ella se busca generar a una definición más sólida de la pobreza, partiendo de que identifica que es un fenómeno multidimensional ya que distingue que la población que se encuentra en situación de pobreza no sólo presenta insuficiencia de recursos económicos, sino que al mismo tiempo, el ejercicio de sus derechos fundamentales se ve comprometido como consecuencia de la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o a una vivienda digna.

Sin embargo, esta metodología se comenzó a implementar a partir de 2008. Antes de ello, sólo se cuenta con información relacionada con la pobreza por ingreso en México, por lo que se abordará en primera instancia esta variable. La gráfica 10 presenta la evolución de la población en situación de pobreza considerando únicamente el ingreso de 1992 al 2014, distinguiendo cuatro conceptos de pobreza por ingresos: pobreza alimentaria, pobreza por patrimonio, población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y población con ingreso inferior a la línea de bienestar¹⁹.

Se observa que para 1996 hubo un incremento significativo de la proporción de la población en situación de pobreza, tanto alimentaria como patrimonial, llegando, para la de patrimonio a casi el 70% de la población y para la alimentaria a 37% de la población, como consecuencia de la crisis que se vivió en México y que

¹⁹ Una persona se encuentra en situación de pobreza alimentaria cuando no cuenta con el ingreso suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria, aún si hiciera uso exclusivamente para la compra de estos bienes de todo el ingreso disponible en el hogar. La pobreza por patrimonio es cuando se cuenta con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar sólo para la adquisición de estos bienes y servicios (CONEVAL, 2014b). Estos dos conceptos son los que se empleaban para definir los distintos niveles de pobreza en los que se podría incurrir, siendo la pobreza alimentaria lo que se consideraría como pobreza extrema.

Con la nueva metodología se desarrollaron los conceptos de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, que son aquellas personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente, y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, que son quienes no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente (CONEVAL, 2014b). La línea de bienestar mínimo se establece considerando el valor de la canasta alimentaria y la línea de bienestar considerando la canasta alimentaria y de servicios.

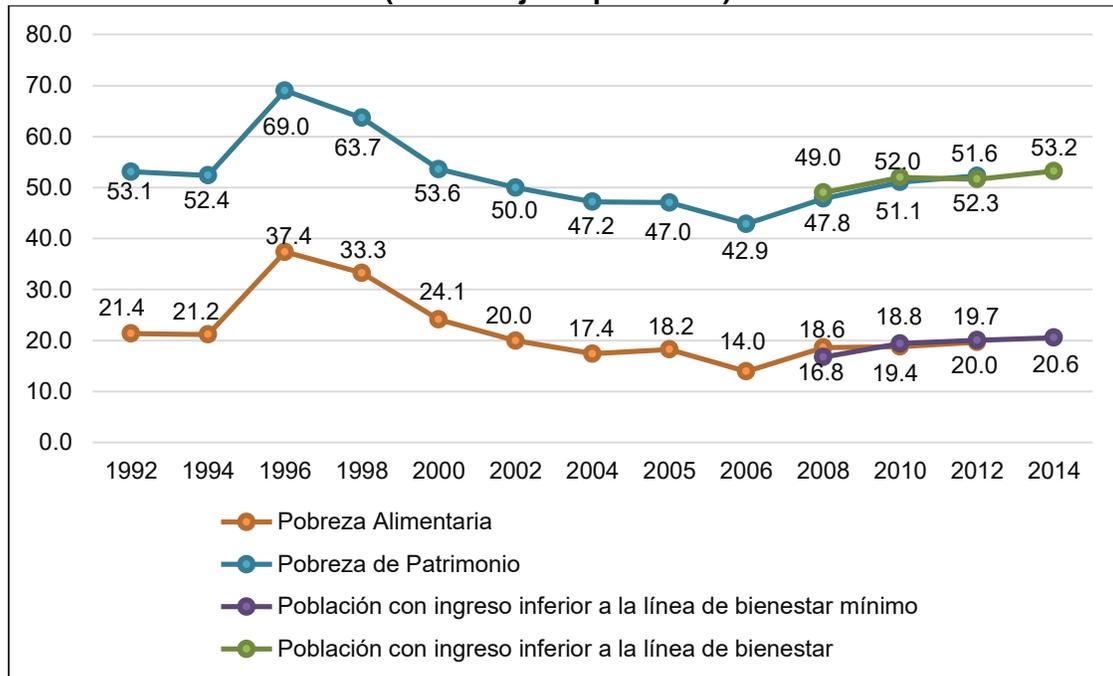
tuvo repercusiones mundiales debido a la falta de reservas internacionales, lo que se verificó en la devaluación del peso mexicano (CONEVAL, 2014b).

Para los años siguientes se da una reducción constante de estos niveles alcanzando en 2006, para la pobreza alimentaria, una disminución de más de la mitad, con 14% de la población en esta situación contra el 37.4% que ya se había señalado para 1994, y en el caso de la pobreza por patrimonio alcanzó en 2006 una proporción de 42.9% de la población, representando una reducción de casi 30 puntos porcentuales respecto 1994 (CONEVAL, 2014b).

Sin embargo, posterior a 2006 se despliega una tendencia incremental del porcentaje de personas en situación de pobreza, por lo que se tiene para 2013 que el 52% de las personas que presentan pobreza patrimonial y casi 20% presenta pobreza alimentaria (CONEVAL, 2015d).

Es a partir de 2008 que se consideran los conceptos que derivaron de la nueva metodología. Entonces se presentan los indicadores de bienestar social, que serían la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. Como se observa en la gráfica 10, ambos indicadores se han mantenido más o menos estables en el periodo 2008-2014. Sin embargo, esta relativa estabilidad está marcada por una ligera tendencia incremental, lo que se deriva en que en 2008 el 16.8% de la población tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y para 2014 la cifra asciende a 20.6%. En el caso de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar se verifica la misma tendencia: para 2008 49% de la población contaba con un ingreso inferior a la línea de bienestar y para 2014 la cifra supera el 53%.

Gráfica 10. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos, México 1992-2014. (Porcentaje de personas)

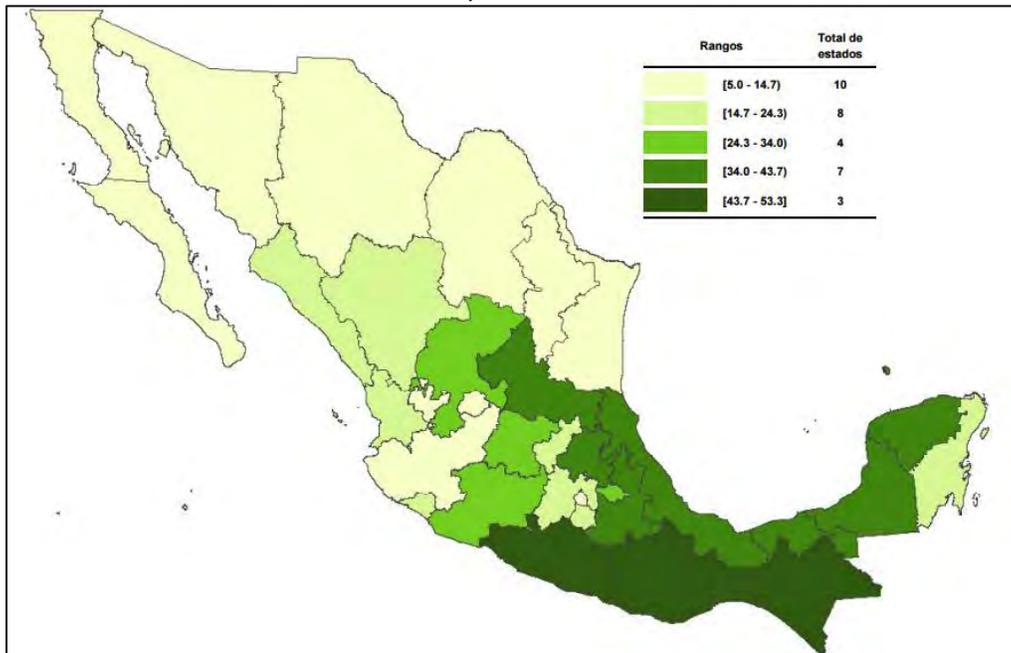


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014 y el MCS-ENIGH 2008-2014 (CONEVAL, 2015d).

A nivel estatal se tienen también mediciones respecto a la pobreza alimentaria y de patrimonio²⁰. En la figura 1 se observa que los estados de la región sur del país son los que presentaban una mayor incidencia de pobreza alimentaria, sobre todo Guerrero, Oaxaca y Chiapas, con rango de 43.7 a 53.3%, mientras que los estados de la región norte, así como Jalisco y el Distrito Federal son los que presentaban una menor proporción de población con pobreza alimentaria, con un rango de 5 a 14.7%.

²⁰ En 2009, CONEVAL realizó el primer ejercicio de mapeo de la pobreza, siendo 2000 el primer año para el que se presentó el mapa de pobreza por estado y por municipio.

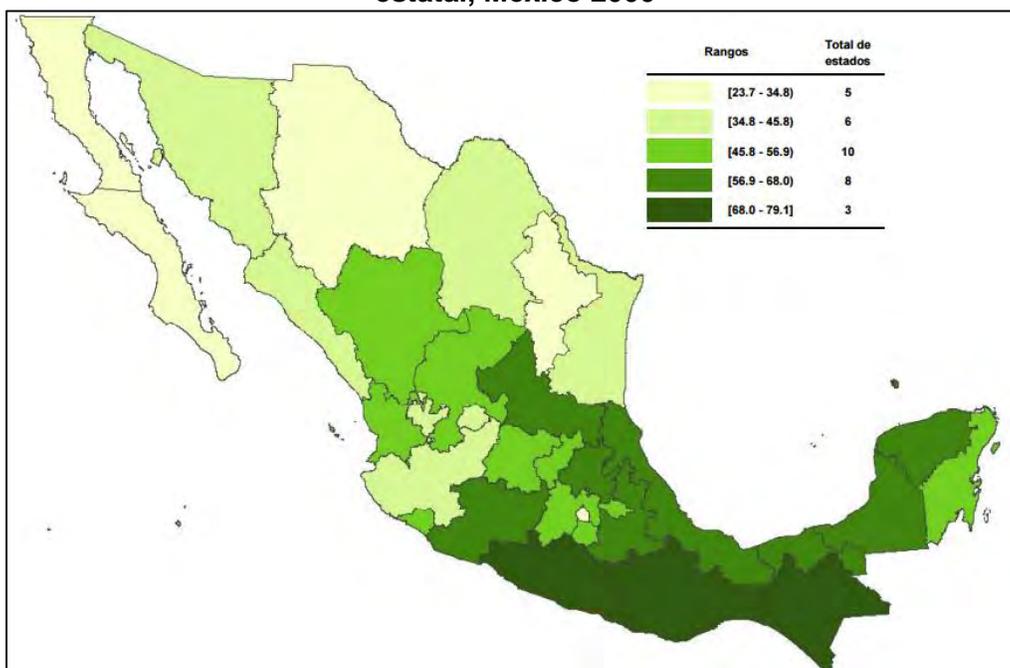
Figura 1. Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel estatal, México 2000



Fuente: Mapas de pobreza por ingresos 2000 (CONEVAL, 2009).

En la figura 2, se muestra que, en el caso de la población que presenta pobreza patrimonial el panorama es relativamente similar: los estados del sur (nuevamente destacan Guerrero, Oaxaca y Michoacán) son quienes mayor prevalencia de población en situación de pobreza patrimonial presentaban, 68 a 79.1%, mientras que en los estados del norte esta proporción disminuye, 23.7 a 34.8%. Sin embargo no es tan marcada esta diferencia ya que se incrementa considerablemente el porcentaje de población en dicha situación respecto de quienes presentan pobreza alimentaria.

Figura 2. Porcentaje de población en situación de pobreza de patrimonio a nivel estatal, México 2000



Fuente: Mapas de pobreza por ingresos 2000 (CONEVAL, 2009).

A pesar de ello, cuando se integra el resto de las variables que la metodología de medición multidimensional de la pobreza contempla, se presentan algunas variaciones. Para 2008, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema representó el 10.6% del total de la población (cuadro 1), contra el 18.6% que se encontraba en pobreza alimentaria (gráfica 10) (CONEVAL, 2015d).

Cuadro 1. Porcentaje de personas por indicador de pobreza, 2008-2014

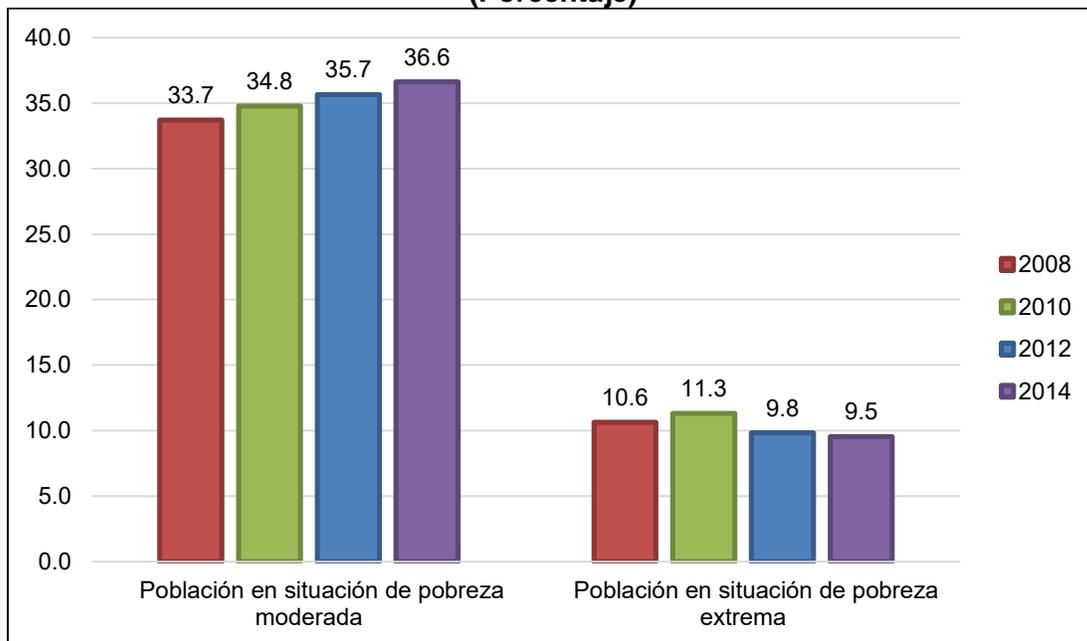
	Porcentaje			
	2008	2010	2012	2014
Pobreza				
Población en situación de pobreza	44.3	46.1	45.5	46.2
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	36.6
Población en situación de pobreza extrema	10.6	11.3	9.8	9.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.2	28.1	28.6	26.3
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5
Privación social				
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	28.2	23.9	22.1
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5

Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	22.9	21.2	21.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014. (CONEVAL, 2015f).

También se puede observar que el nivel de pobreza a nivel nacional se ha mantenido relativamente constante a partir de 2008, oscilando entre 44 y 46% de la población, aunque nuevamente se percibe esa ligera tendencia incremental (CONEVAL, 2015f). Aunado a ello, cuando se desagrega el indicador por pobreza moderada y pobreza extrema, se identifican dos tendencias. En cuanto a la población en situación de pobreza moderada, el porcentaje se ha ido incrementando pasando de 33.7% en 2008 a 36.6% en 2014 (CONEVAL, 2015f). La situación de la población de pobreza extrema es distinta: se ha ido reduciendo ligeramente, pasando de 10.6% en 2008 a 9.5% en 2014 (gráfica 11) (CONEVAL, 2015f).

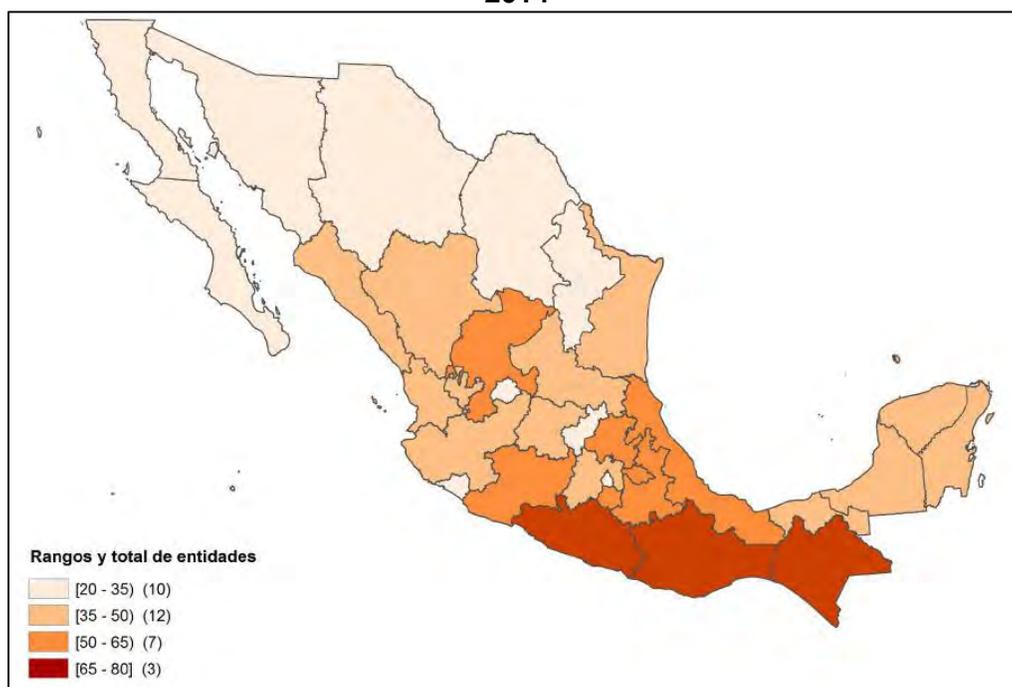
Gráfica 11. Población en Situación de pobreza, México 2008-2014 (Porcentaje)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014. (CONEVAL, 2015f).

A nivel estatal (figura 3), se tiene que en 2014 los estados que presentaban una mayor proporción de población en situación de pobreza se encuentran en la región sur del país, siendo nuevamente Guerrero, Oaxaca y Chiapas los tres con mayor proporción, ubicados en un rango de 65 y 80% de población en situación de pobreza (CONEVAL, 2015e). Además, 12 entidades, entre las que se encuentra Veracruz, Puebla, Michoacán e Hidalgo, presentan también un porcentaje importante de población en situación de pobreza, entre 50 y 65% (CONEVAL, 2015E). Por otro lado, los estados del norte, así como algunos estados del centro como es el caso del Distrito Federal y Querétaro, son quienes presentan una menor incidencia, entre 20 y 25% del total de la población (CONEVAL, 2015e).

Figura 3. Porcentaje de la población en pobreza, según entidad federativa, México 2014

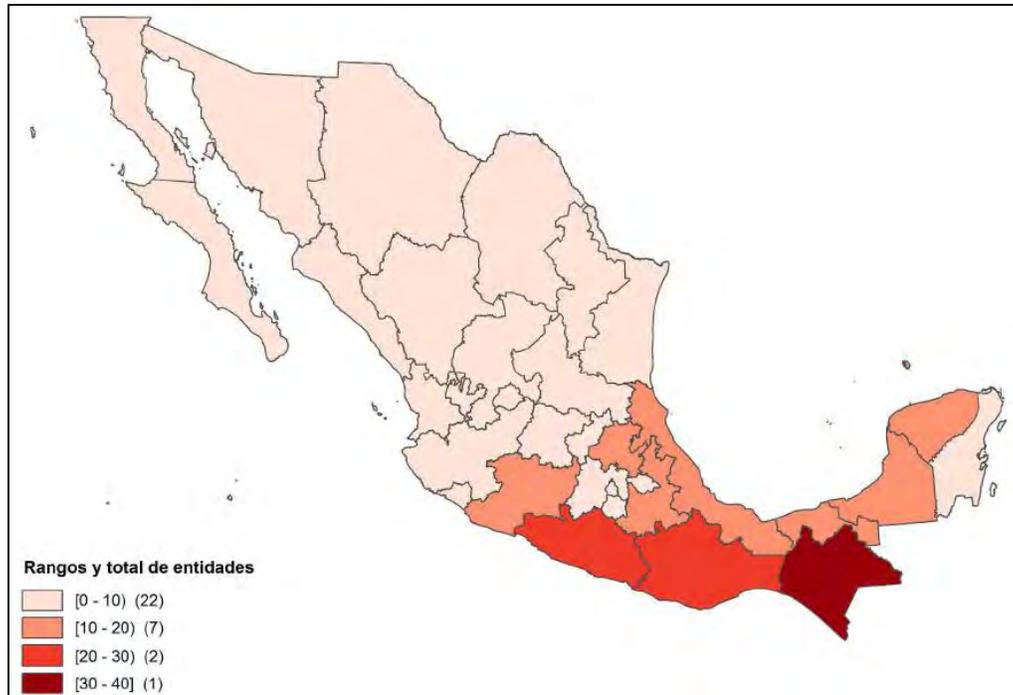


Fuente: Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014 (CONEVAL, 2015e)

Respecto a la población en situación de pobreza extrema (figura 4), Chiapas era la entidad con mayor porcentaje, entre 30 y 40%, seguida de Oaxaca y Guerrero, ubicadas en un rango de 20 y 30% (CONEVAL, 2015e). Siete entidades se ubican en un rango de 10 a 20% de población en situación de pobreza extrema, entre los que se encuentran Veracruz, Tabasco, Puebla, Hidalgo y Michoacán. El resto de las

entidades presenta una proporción de entre 0 y 10%, considerablemente menor a Chiapas (CONEVAL, 2015e).

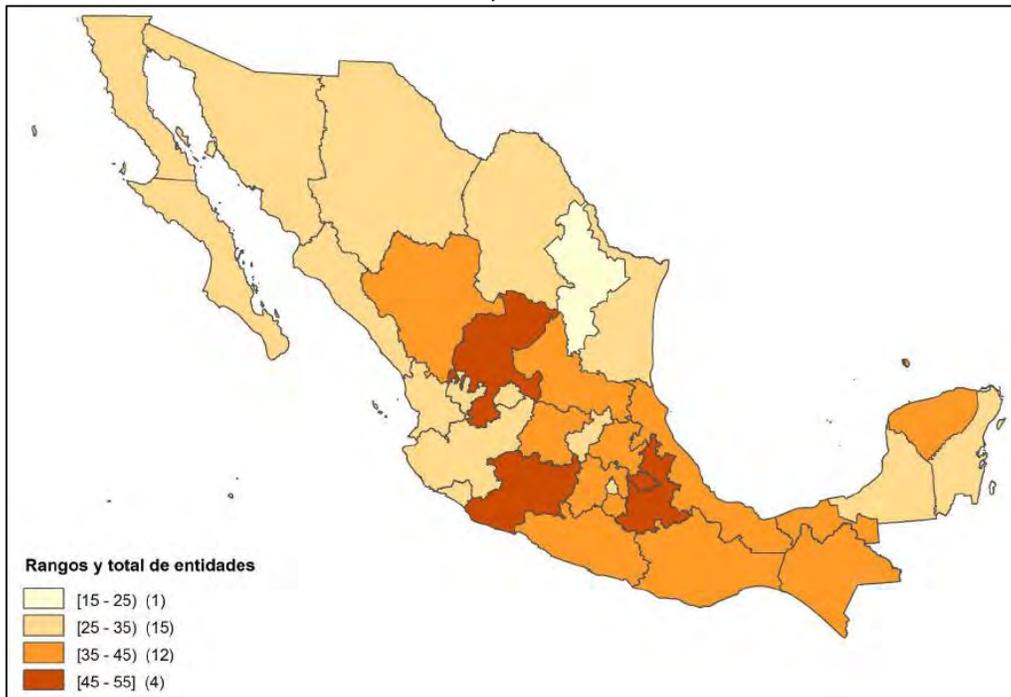
Figura 4. Porcentaje de la población en pobreza extrema, según entidad federativa, México 2014



Fuente: Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014 (CONEVAL, 2015e)

En el caso de la población en situación de pobreza moderada el panorama cambia (figura 5). Los cuatro estados con mayor proporción de población en esta situación se encuentran en su mayoría en la región centro del país, se ubican en un rango de 45 a 55% y son Michoacán, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas (CONEVAL, 2015e). Por otro lado, hay diecisiete entidades que presentan una incidencia de entre 25 y 45%, mientras que sólo Nuevo León presenta una proporción de población en situación de pobreza moderada menor a 25% (CONEVAL, 2015e).

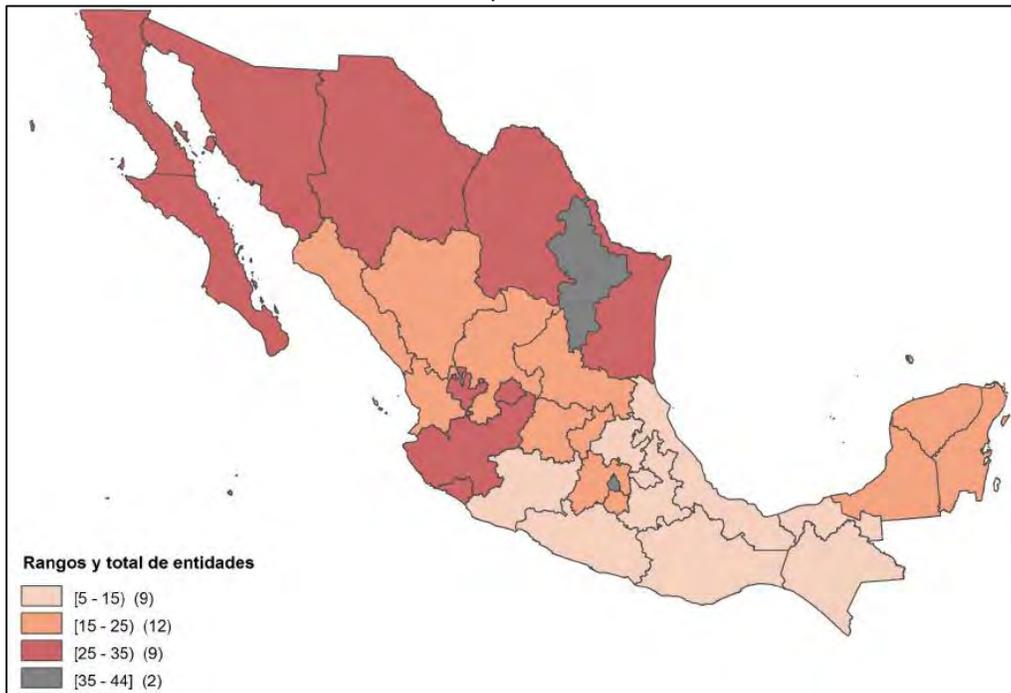
Figura 5. Porcentaje de la población en pobreza moderada, según entidad federativa, México 2014



Fuente: Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014 (CONEVAL, 2015e)

Con ello es posible afirmar que las variaciones del grado de pobreza de la población a nivel estatal, como en el caso del nivel nacional, no han sido significativas. Ahora, con la nueva metodología es también posible identificar a la población que no es pobre y no presenta ninguna de las seis carencias que considera el CONEVAL (figura 6). En este sentido se tiene que para 2014 sólo Nuevo León y el Distrito Federal presentaban una incidencia de población no pobre y no vulnerable mayor a 35%, pero no superior al 44% (CONEVAL, 2015e). Nueve entidades, en su mayoría ubicadas en el norte del país presentaban una proporción de entre 25 y 35%; 12 entidades una proporción de 15 a 25%, la mayoría en el centro y en la Península de Yucatán, mientras que nueve entidades, ubicadas en el sur, sólo presentan una incidencia de 5 a 15% (CONEVAL, 2015e).

Figura 6. Porcentaje de la población no pobre y no vulnerable, según entidad federativa, México 2014

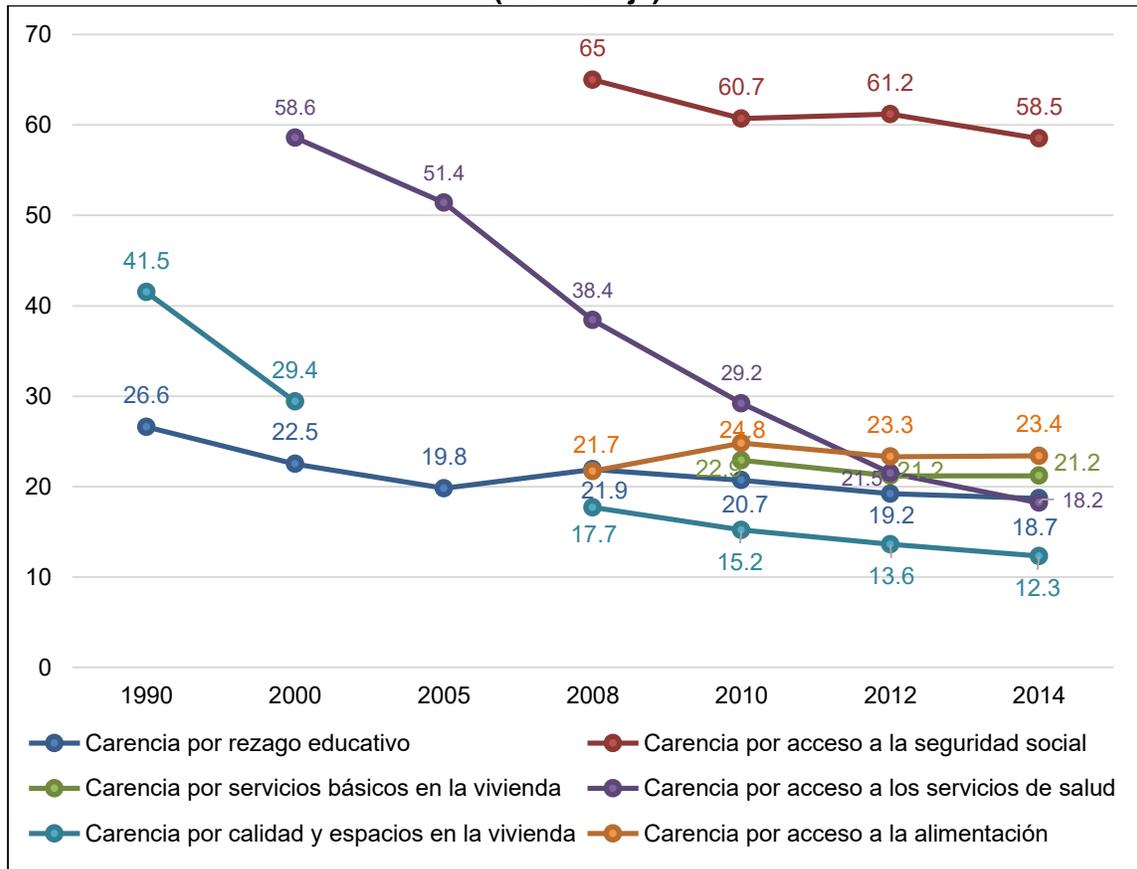


Fuente: Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014 (CONEVAL, 2015e)

La metodología multidimensional considera seis carencias sociales, enmarcadas en el ejercicio de derechos sociales, para los años en los que se cuenta con información a partir de 1990 hasta 2014 a nivel nacional (gráfica 12).

En general se puede decir que se ha mejorado la situación de la población en el tema de las carencias sociales respecto a cada una de las carencias (gráfica 12), sin embargo para 2014 aún el 72% de población presentaba al menos una de ellas (CONEVAL, 2015f).

Gráfica 12. Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales, 1990-2014 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONEVAL. Los datos anteriores a 2008 son de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y del Censo de Población 2005; los datos de 2008 en adelante son del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (CONEVAL, 2015d)

La carencia que presenta una mayor reducción en su incidencia en la población es la de acceso a servicios de salud²¹. Se tiene que en 2008 casi el 60% de la población no tenía acceso a servicios de salud, y para 2014 sólo el 18.2% de la población total padece esta carencia (CONEVAL, 2015d). Esta reducción tan significativa responde a la puesta en operación del Seguro Popular de Salud que pretendió brindar servicios de salud a toda la población sin importar su estatus laboral, aunque con una oferta de servicios menor a la que ofrecen otras instituciones de salud.

²¹ Se tiene carencia por acceso a servicios de salud si la persona no está adscrita o no tiene derecho a recibir los servicios médicos del Seguro Popular, IMSS, ISSSTE u otra institución pública o privada.

Otra de las carencias que presentó una reducción importante fue en la carencia por calidad y espacios de la vivienda²². Ella pasó de 41.5% en 1990 a 12.3% en 2014 (CONEVAL, 2015d). Este indicador considera el material con que está construida la vivienda y en ese sentido se puede afirmar que disminuyó la proporción de personas que presentan esta carencia como resultado de la implementación de programas públicos enfocados a este objeto, como es el caso del programa Piso Firme, que consiste en sustituir el piso de tierra por un piso de concreto, sobre todo en los cuartos y la cocina.

La carencia por rezago educativo²³ también se ha presentado en menor proporción en la población, sin embargo, en 2014, casi el 20% de la población aún presentaba esta carencia lo que habla de que una proporción importante no cuenta con las herramientas necesarias para superar la situación de pobreza o de generarse oportunidades para obtener un mayor bienestar (CONEVAL, 2015d).

La carencia por acceso a la alimentación²⁴, es la única carencia en la que no se ha reducido la proporción de población que la presenta y, de hecho, se ha incrementado, pasando de 21.7% en 2008 a 23.4% en 2014 (CONEVAL, 2015d).

En el caso de la carencia por acceso a la seguridad social²⁵, se tiene que, a pesar de que efectivamente se redujo el porcentaje de población que presenta esa carencia, todavía cerca del 60% de la población no cuenta con seguridad social (CONEVAL, 2015d). Esto deriva directamente de la dinámica económica del país que no ha permitido establecer las condiciones necesarias para crear el número de empleos formales que la dinámica poblacional demanda.

²² Una persona no presenta carencia por calidad y espacios de la vivienda si su casa cumple con cuatro características: piso firme de cemento o con recubrimiento; techos y muchos firmes y, en promedio, menos de 2.5 personas por cuarto (CONEVAL, 2016a).

²³ Una persona tiene rezago educativo si está en edad escolar y no asiste a la escuela o si, de acuerdo a su edad, no ha concluido la primaria o secundaria (CONEVAL, 2016a).

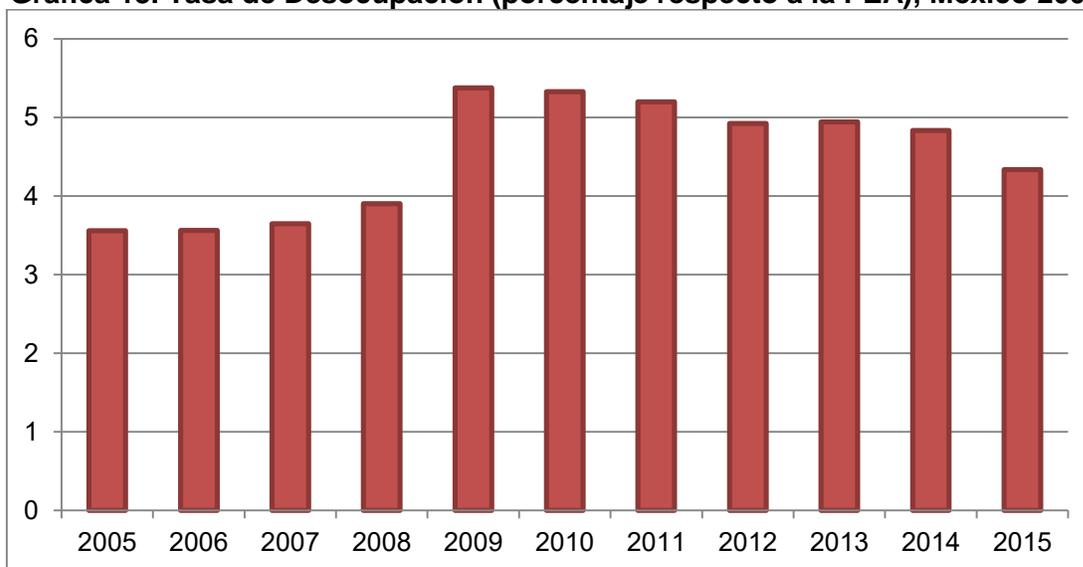
²⁴ Una persona presenta carencia por acceso a la alimentación cuando su dieta estuvo basada en muy poca variedad de alimentos; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que consideraba que debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; comió una vez al día o dejó de comer todo un día (CONEVAL, 2016a).

²⁵ Una persona presenta carencia por acceso a seguridad social cuando forma parte de la población económicamente activa, salariada o no, y no tiene acceso a servicio médico, a un sistema de ahorro para el retiro o a una administradora de fondos para el retiro; porque no tiene derecho a incapacidad laboral con goce de sueldo, no recibe una jubilación o pensión, independientemente de su edad y porque, al tener 65 años o más no es beneficiaria de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias (CONEVAL, 2016a).

De acuerdo con José Manuel Fresno (2013), el empleo es fundamental para el desarrollo y es la base de cualquier sociedad, no sólo en términos de producción y crecimiento económico, sino también como factor de cohesión y justicia social ya que promueve la participación y permite una mejor distribución de la riqueza, dando pie a la mejora de los estándares de vida. Aunque esto sólo aplica cuando se trata de empleos que cumplen los mínimos estándares de calidad.

Respecto a la población ocupada total en México se ha desplegado una tendencia positiva, dándose un incremento sustancial en 2000 respecto del inicio de la década de 1990 de casi el doble de población y manteniendo un ritmo de crecimiento importante hasta llegar en 2015 a poco más de 50 millones de ocupados (INEGI, 2015b). A esto se le agrega que la tasa de desocupación en el mismo año fue de 4.33%, cifra por debajo del promedio del conjunto de los países que integran la OCDE (INEGI, 2015b). Sin embargo, es importante aclarar que la cifra se incrementó de manera importante desde 2009 y sólo se han presentado ligeras reducciones que han impedido alcanzar los niveles previos a la crisis de ese año.

Gráfica 13. Tasa de Desocupación (porcentaje respecto a la PEA), México 2005-2015

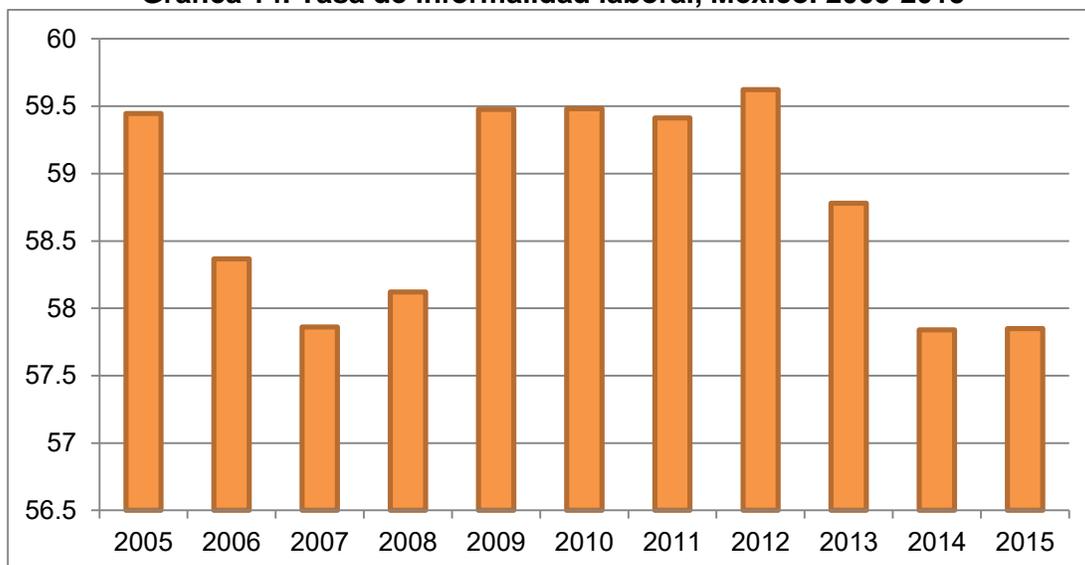


Fuente: Elaboración propia con base de Estadísticas Históricas de México 2014. (INEGI, 2015b).

Por otro lado, está el problema de la informalidad en México. Este tema es difícil desde su definición que va desde aquellos que no pagan impuestos, hasta la definición que da INEGI en la que considera a quienes se ocupan en el sector

informal²⁶, el trabajo no protegido en el ámbito agropecuario, el trabajo doméstico remunerado y el trabajo subordinado realizado en el sector formal pero en el que el trabajador no cuenta con seguridad social. La tasa de informalidad laboral en México es muy alta. En la gráfica 25 se presenta la evolución de la informalidad desde 2005 y muestra datos alarmantes: cerca del 60% de la población económicamente activa en México está en la informalidad (INEGI, 2015b).

Gráfica 14. Tasa de informalidad laboral, México. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base de Estadísticas Históricas de México 2014. (INEGI, 2015b)

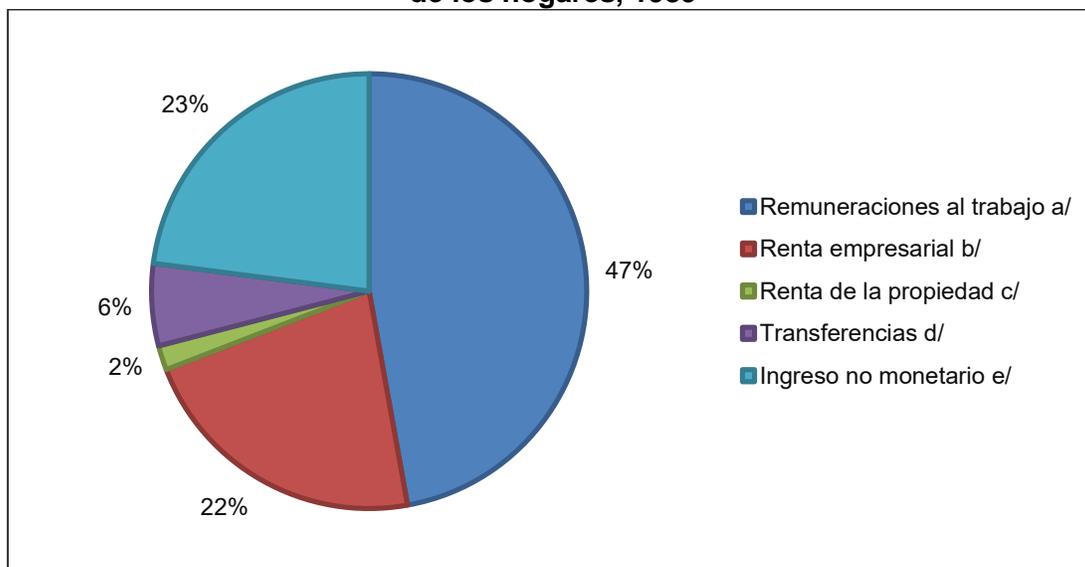
Esta información resulta importante para el propósito de éste trabajo, ya que si bien la tasa de desocupación en México es significativamente baja, incluso inferior al promedio de la OCDE como ya se había mencionado, se tiene que sólo 4 de cada 10 mexicanos trabajan en el sector formal (INEGI, 2015b), lo que implica ciertas “garantías” para el trabajador como un salario digno y adecuado para cubrir las necesidades de la familia, la incorporación a la seguridad social, que involucra acceso a servicios de salud, pensiones para el retiro, accesos a diversos créditos, por ejemplo para comprar una casa, etc.

En cuanto a la composición del ingreso de los hogares, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) muestra que han presentado cambios

²⁶El sector informal se compone de aquellos establecimientos considerados como micronegocios, que generalmente no cumplen con los requisitos de los establecimientos formales (pago de impuestos, licencias, permisos o prestaciones laborales), el negocio no tiene un patrimonio distinguible del de la persona o familia que lo opera; y por aquellos negocios que operan al margen de la ley (como el narcotráfico) (INEGI, 2015b).

fundamentales en este tema en 2014 respecto de 1989. Para 1989 (gráfica 15), 47% del ingreso de los hogares mexicanos provenía de las remuneraciones al trabajo; 23% era ingreso no monetario; 22% renta empresarial; 6% transferencias, en las cuales no se contemplan las transferencias gubernamentales; y 2% renta de la propiedad (INEGI, 1992).

Gráfica 15. Composición de las principales fuentes de Ingresos corrientes del total de los hogares, 1989



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 1989 (INEGI, 1992).

a/ Incluye sueldos, salarios y horas extra; comisiones y propinas; aguinaldos, gratificaciones y premios; primas vacacionales; y reparto de utilidades.

b/ Incluye negocios industriales; negocios comerciales; prestación de servicios; procesamiento de materias primas; negocios agrícolas; y negocios pecuarios.

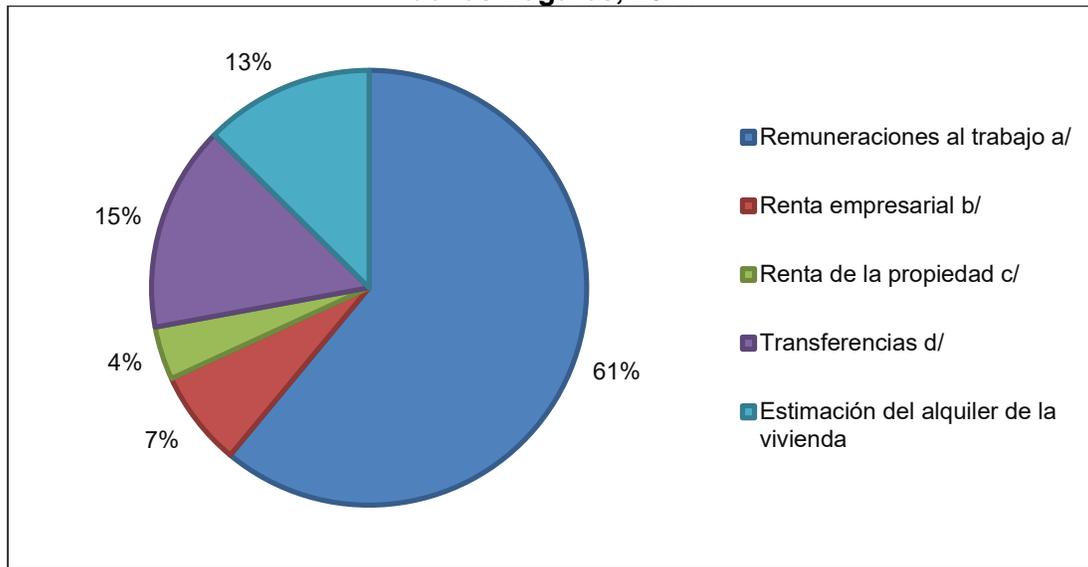
c/ Incluye alquiler de tierras y terrenos; alquiler de casas, edificios y otros; intereses de inversiones a plazo fijo; intereses de cuenta de ahorros; intereses de préstamos a terceros; intereses de acciones, bonos y cédulas; y alquiler de marcas, patentes y derechos de autor-

d/ Incluye Jubilaciones y pensiones; indemnizaciones de seguros contra riesgos y terceros; indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo; becas y donativos de instituciones; regalos y donativos en moneda; e ingresos provenientes de otros países.

e/ Incluye autoconsumo; pago en especie; regalos; y la estimación del alquiler de la vivienda.

Para 2014, la participación de las remuneraciones al trabajo se incrementó considerablemente, 61%. La siguiente fuente de ingresos de los hogares con un participación en 2014 fueron las transferencias. En este punto es donde se identifica el principal cambio de un año a otro. En 1989 las transferencias representaban sólo el 6% de los ingresos de los hogares mientras que para 2014 representaron el 15% (INEGI, 2015).

Gráfica 16. Composición de las principales fuentes de Ingresos corrientes del total de los hogares, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2014 (INEGI, 2015a).

a/ Se refiere a las remuneraciones por trabajo subordinado (sueldos, salarios, jornal y destajo; horas extras; comisiones y propinas; aguinaldo y reparto de utilidades; indemnizaciones por trabajo; remuneraciones en especie y otras remuneraciones) e ingresos de otros trabajos (Comprende el ingreso de los trabajos adicionales al principal y secundario y el ingreso obtenido en el periodo de referencia por otros trabajos realizados fuera del periodo de referencia).

b/ Incluye ingresos por negocios industriales y de maquila; negocios comerciales; negocios por prestación de servicios; negocios agrícolas; negocios de cría, explotación y productos derivados de animales; negocios de reproducción, recolección de productos forestales y tala de árboles; y negocios de pesca, caza y captura de anuales).

c/ Incluye ingresos provenientes de cooperativas, sociedades y empresas que funcionan como sociedades; y arrendamiento de activos tangibles y financieros).

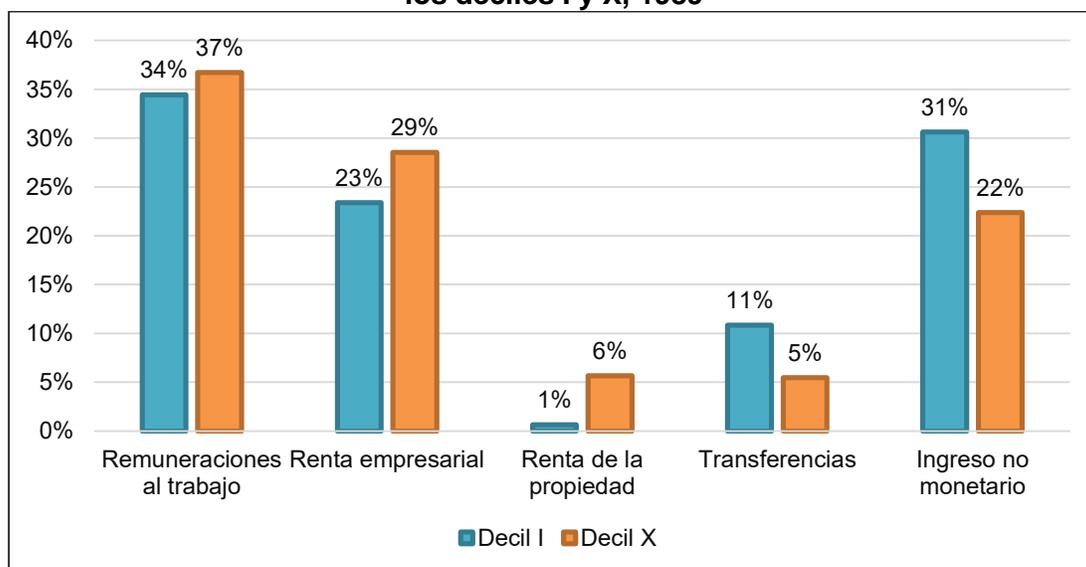
d/ Incluye jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario; becas provenientes del gobierno y de instituciones; donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares; ingresos provenientes de otros países; beneficios provenientes de programas gubernamentales; y transferencias en especie de instituciones

Por otro lado, también es importante señalar que estos datos varían al contemplar los distintos niveles de ingreso de los hogares. Para dicho análisis, los hogares se agrupan en deciles de acuerdo con los ingresos que perciben; el primer decil está integrado por la décima parte de los hogares que tienen los menores ingresos, mientras que el último decil está compuesto por la décima parte de los hogares con los más altos ingresos. Para efectos de este trabajo se presentarán los datos únicamente del primero y del último decil, para los años 1989 y 2014.

De acuerdo con los datos que arroja la ENIGH 1989 (gráfica 17), para ambos deciles las remuneraciones al trabajo eran la principal fuente de ingresos, 34% para el decil I y 37% para el decil X. Sin embargo, para el primer decil el ingreso no

monetario²⁷ representaba la segunda fuente de ingresos, mientras que para el decil X ésta era la renta empresarial. Destaca que las transferencias no figuraban entre las tres principales fuentes de ingreso, sobre todo para el decil I. Aunque también cabe recalcar que en esta medición no se consideran las transferencias gubernamentales.

Gráfica 17. Composición de las principales fuentes de ingresos de los hogares de los deciles I y X, 1989

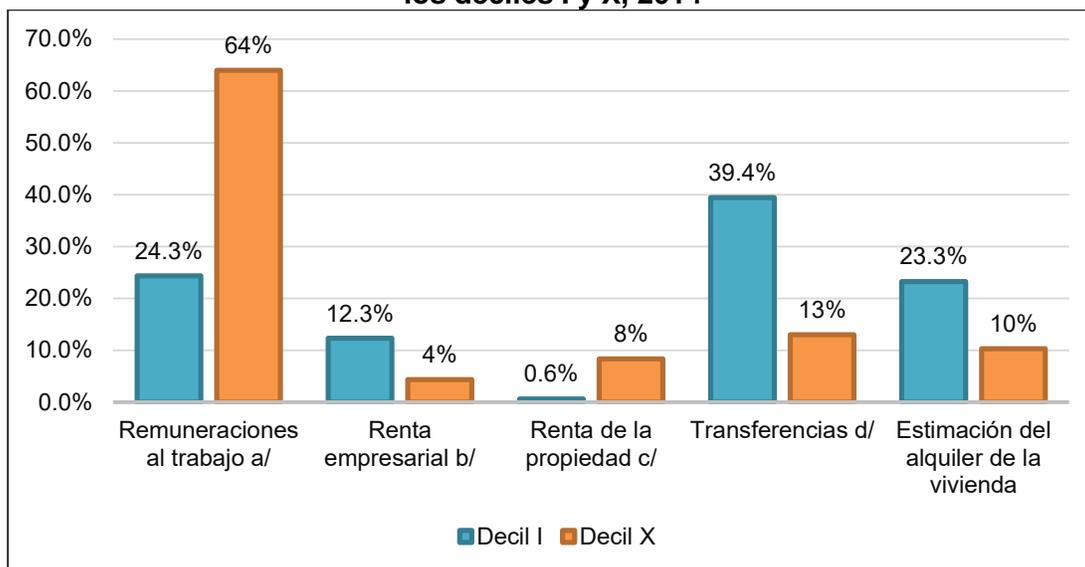


Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 1989 (INEGI, 1992).

Para 2014 (gráfica 18), el cambio en la composición de las principales fuentes de ingresos se hace evidente para ambos deciles. Para el caso del decil X se refuerza la presencia de los ingresos provenientes de las remuneraciones al trabajo casi duplicándose respecto de 1989, 64% para 2014, a la vez que disminuye drásticamente la participación de la renta empresarial. Para los hogares agrupados en el decil I, el ingreso que percibían por el trabajo reduce su importancia en sus ingresos totales, ubicándose en el segundo lugar detrás de las transferencias con 24% y 39% respectivamente. Destaca que también se incrementa la importancia de las transferencias para el caso del decil X.

²⁷ Se refiere a la producción para autoconsumo, los pagos en especie, regalos y la estimación del alquiler de la vivienda.

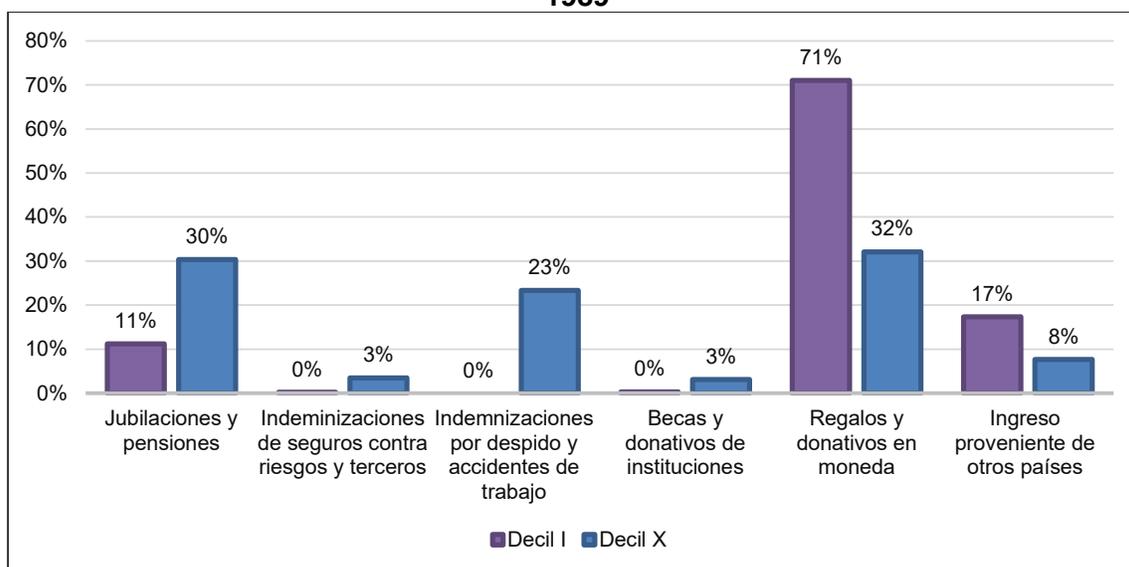
Gráfica 18. Composición de las principales fuentes de ingresos de los hogares de los deciles I y X, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2014 (INEGI, 2015a).

Si bien el incremento de la participación de las transferencias en los ingresos se verificó para ambos deciles, no lo hizo de la misma forma y en los mismos componentes (gráfica 19 y 20). Para el decil I, en 1989 el componente de regalos y donativos en moneda era la principal transferencia que recibía (71%), seguida del ingreso proveniente de otros países (17%), y, por último, jubilaciones y pensiones (11%).

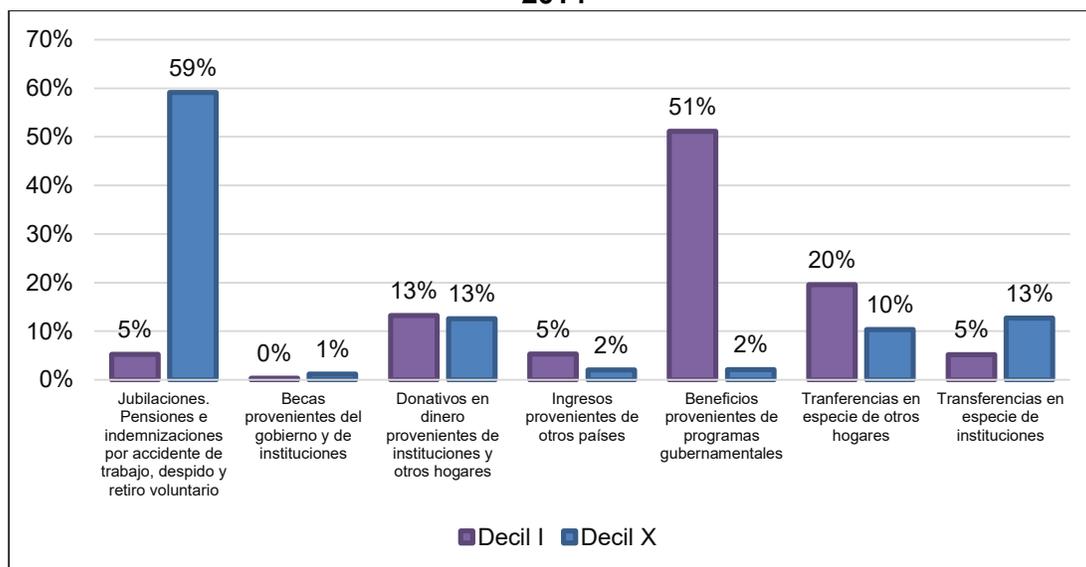
Gráfica 19. Composición de las transferencias de los hogares de los deciles I y X, 1989



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 1989 (INEGI, 1992).

Para 2014, son los beneficios provenientes de programas gubernamentales el principal componente de las transferencias para los hogares del decil I (51%), destacando la reducción de más de la mitad de la participación de las jubilaciones y pensiones en 2014 (5%) respecto de 1989.

Gráfica 20. Composición de las transferencias de los hogares de los deciles I y X, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2014 (INEGI, 2015a).

En cuanto a los hogares del decil X, en 1989 los regalos y donativos en moneda también eran el componente principal de las transferencias (32%), pero en contraste con el decil I, la diferencia respecto a la participación de las jubilaciones y pensiones era sólo de 2%, esto es que las jubilaciones y pensiones representaban el 30% de las transferencias; el tercer componente en cuanto a importancia para el decil X eran las indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo (23%). En 2014, son las jubilaciones y pensiones el principal componente de las transferencias para los hogares agrupados en este decil (59%)²⁸.

Por otro lado, de acuerdo con los indicadores de distribución del ingreso de la OCDE, México es el segundo país con mayor desigualdad dentro de los países miembros de la OCDE con un índice de Gini de 0.47 en 2014, detrás de Chile con

²⁸ Es importante aclarar que para este año, dentro de este componente se considera también las indemnizaciones por accidentes de trabajo, despido y retiro voluntario, lo que podría explicar el incremento de su importancia dentro de las transferencias.

0.49 puntos²⁹ (OCDE, 2016). Ahora, si se analiza el índice de Gini después de impuestos y transferencias se puede identificar el impacto redistributivo de la política fiscal. En el caso de México, el Gini después de impuestos y transferencias se ubica en 0.46 puntos, por lo que es posible afirmar que el sistema fiscal mexicano no tiene efectos significativos sobre la desigualdad.

Con base en esta información podemos concluir que en México la población es preponderantemente pobre. Para 2014 46% de la población se encontraba en situación de pobreza: 36.6% en pobreza moderada y 9.5% en pobreza extrema; 72% presentaba al menos una carencia de las seis que considera el CONEVAL; 53% tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar, por encima del 49% que se registraba en 2008; y 20% de la población contaba un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, igualmente superior a lo presentado en 2008 (16.8%).

Por otro lado, la tasa de desocupación de 4.33%, cifra por debajo del promedio de los países de la OCDE, aunque destaca el hecho de que cerca del 60% de la población económicamente activa está en la informalidad. A pesar de ello, la principal fuente de ingresos de los hogares mexicanos son las remuneraciones al trabajo (61%) y en los últimos años se han posicionado las transferencias. Esto se verifica particularmente en los hogares con los menores (decil I) para quienes representa casi el 40% de su ingreso, y dentro de ellos son los beneficios obtenidos del gobierno los que tienen un mayor peso.

²⁹ En el índice de Gini, cuando un país se acerca más a la unidad, tiene una peor distribución del ingreso o es más desigual, mientras que la distribución de la riqueza es más equitativa mientras más se acerca a cero. Este índice considera el ingreso antes de impuestos y transferencias. Los datos para Chile corresponden a 2013.

GASTO SOCIAL EN MÉXICO

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto social comprende la “provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden de brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa de bienes y servicios, siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales” (CEPAL, 2010: 13). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presenta dos definiciones alternativas del gasto social. Por un lado, “el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población” (PNUD, 2003: 47); por otro lado, reconoce al gasto social como “un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano” (PNUD, 2003: 47).

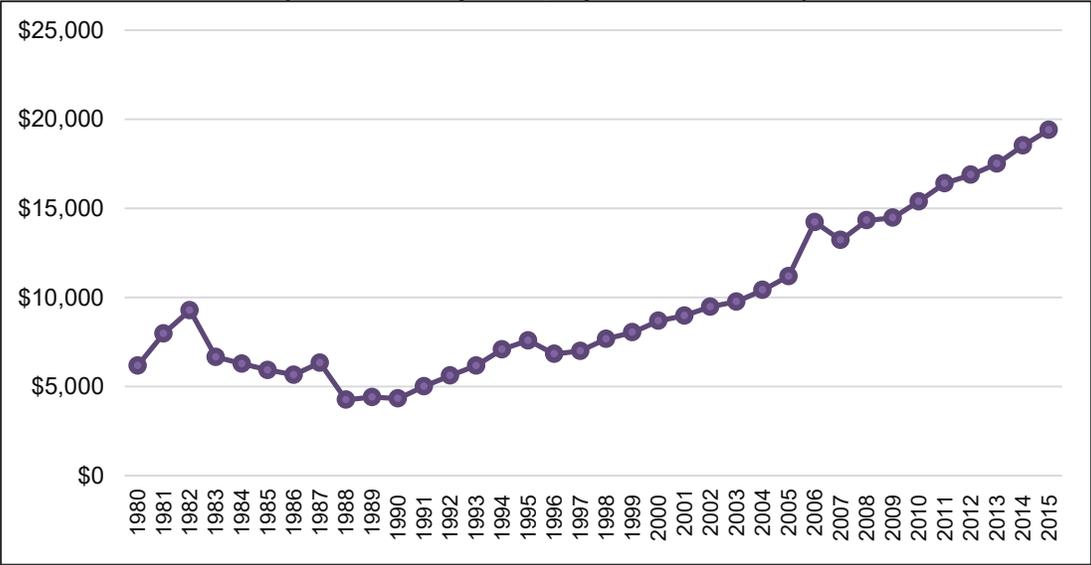
En México, la Ley General de Desarrollo Social en el artículo 6° establece que la política nacional de desarrollo social tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales. Derivado de esto se asume que el gasto social es aquel que se destina para financiar las actividades que garanticen esos derechos. En este sentido se definen los elementos mínimos que tendría que atender el gasto social en México: educación, salud, seguridad social y desarrollo regional y urbano (considerando el tema de la vivienda y los servicios básicos). A estos elementos se han ido incorporando a partir de 2007 la protección al medio ambiente, así como la recreación, cultura y otras manifestaciones sociales.

I. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

De acuerdo con la OCDE (2012), el financiamiento del gasto social en México proviene principalmente de recursos públicos, y en menor medida de privados. El gasto social público se puede dividir en función de los niveles de gobierno: federal

y local (estatal y municipal). De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2004) de la Cámara de Diputados la mayor parte del presupuesto del gasto social público local proviene de las aportaciones que hace la Federación a los Gobiernos de los estados y municipios. En este sentido, asumiendo que los recursos federales destinados al gasto social son los que representan la mayor parte de este gasto en México, sólo se presentará el análisis de la información del gasto federal.

**Gráfica 21. Gasto en desarrollo social, México 1980-2016
(Millones de pesos, a precios de 2011)**



Fuente: Elaboración propia con base en: para 1980-1989 CEFP (2001); para 1990-2002 CEFP (2006); para 2003-2006 CEFP (2009); y para 2007-2015 Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (SHCP, 2016a).

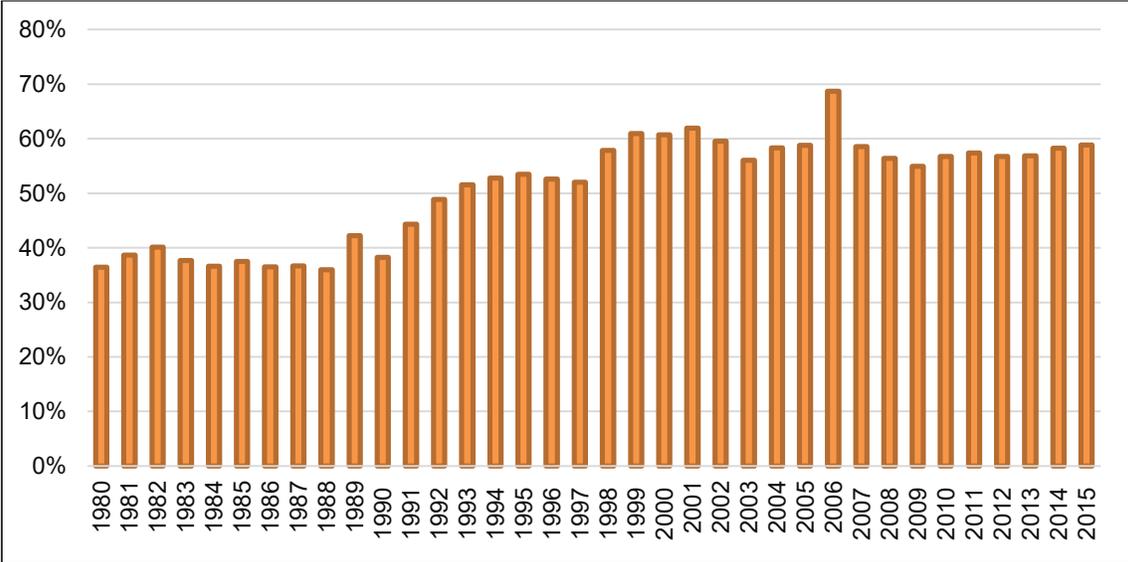
En el periodo de 1980 a 2014 el gasto en desarrollo social se ha incrementado considerablemente (gráfica 21). Entre los años 1980 a 1999 el nivel de gasto en desarrollo social presentaba una tendencia ligeramente errática. Destaca la reducción que se aprecia para 1983, en respuesta a la crisis de la deuda, y que a partir de ahí el gasto se mantuvo prácticamente constante hasta 1988, donde nuevamente se registra una reducción importante, en línea con las políticas de ajuste presupuestal adoptadas por el gobierno federal, hasta 1990, donde se identifica una ligera tendencia incremental. Esta directriz se ve interrumpida brevemente en 1995, como consecuencia de la crisis del año anterior, para continuar con la tendencia incremental, que se acentuará a partir del año 2000. Aquí vale la pena señalar que, a diferencia de las dos crisis mencionadas, para 2008,

año en que dio comienzo la crisis financiera internacional, y en adelante, el gasto en desarrollo social no hizo más que incrementarse.

Para poder identificar la importancia del gasto en desarrollo social respecto del gasto total así como para dimensionar de una manera más clara el peso que se le ha dado por parte del gobierno federal a los temas sociales, se presenta el primero como porcentaje del segundo para el periodo 1980-2015 (gráfica 22).

Destaca que el crecimiento del gasto social no es tan marcado cuando se considera como porcentaje del gasto total. A pesar de ello, el incremento es importante. Para 1980 el gasto social representaba el 36% del gasto total, para 1990, subió a 38%. A partir de 1993, se da el salto, pasando a representar más del 50% del gasto total, alcanzando en los años 1999, 2000, 2001 y 2006 valores superiores al 60% y en el caso de este último, cercano al 70%. Para el año 2015, el gasto social tenía un peso en el gasto total de 59%.

Gráfica 22. Gasto Social como Porcentaje del Gasto Público Total, México 1980-2015

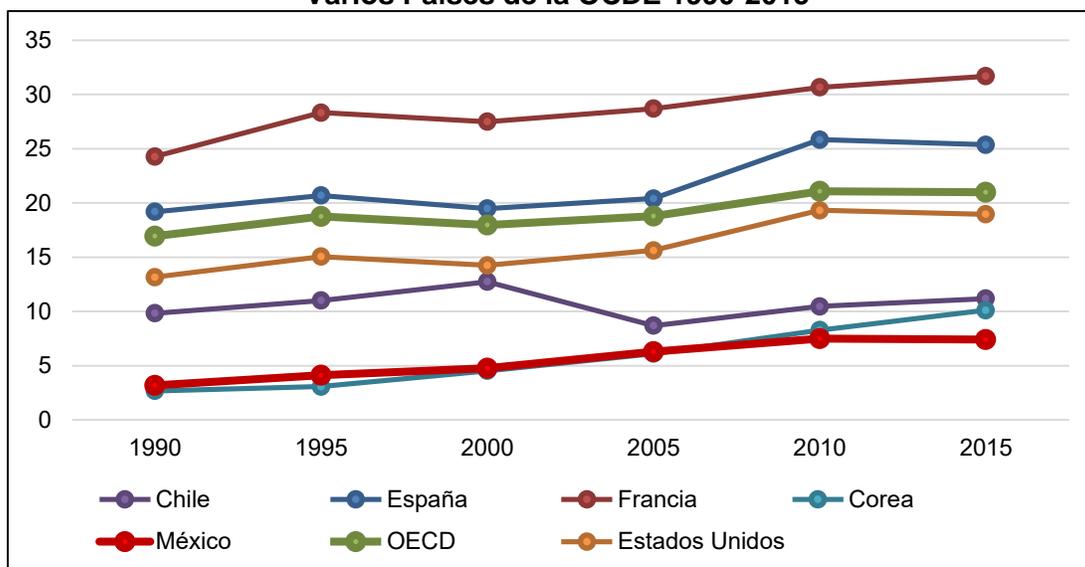


Fuente: Elaboración propia con base en: para 1980-1989 CEFP (2001); para 1990-2002 CEFP (2006); para 2003-2006 CEFP (2009); y para 2007-2015 Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (SHCP, 2016a).

Si se considera el gasto social como porcentaje del PIB, se ha presentado una variación considerable en el periodo de 1990 a 2015, pasando de 3.17 a 7.4%. Al comparar esta cifra con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (16.92 para 1990 y 20.9% para 2015), se hace evidente que el gasto social en México es, en realidad bajo, representando una tercera parte del promedio de gasto social como porcentaje del

PIB de los países de la OCDE y una cuarta parte del gasto social como porcentaje del PIB de países como Francia (31.68% para 2015) (Gráfica 23).

Gráfica 23. Gasto Social como Porcentaje del PIB, Varios Países de la OCDE 1990-2015

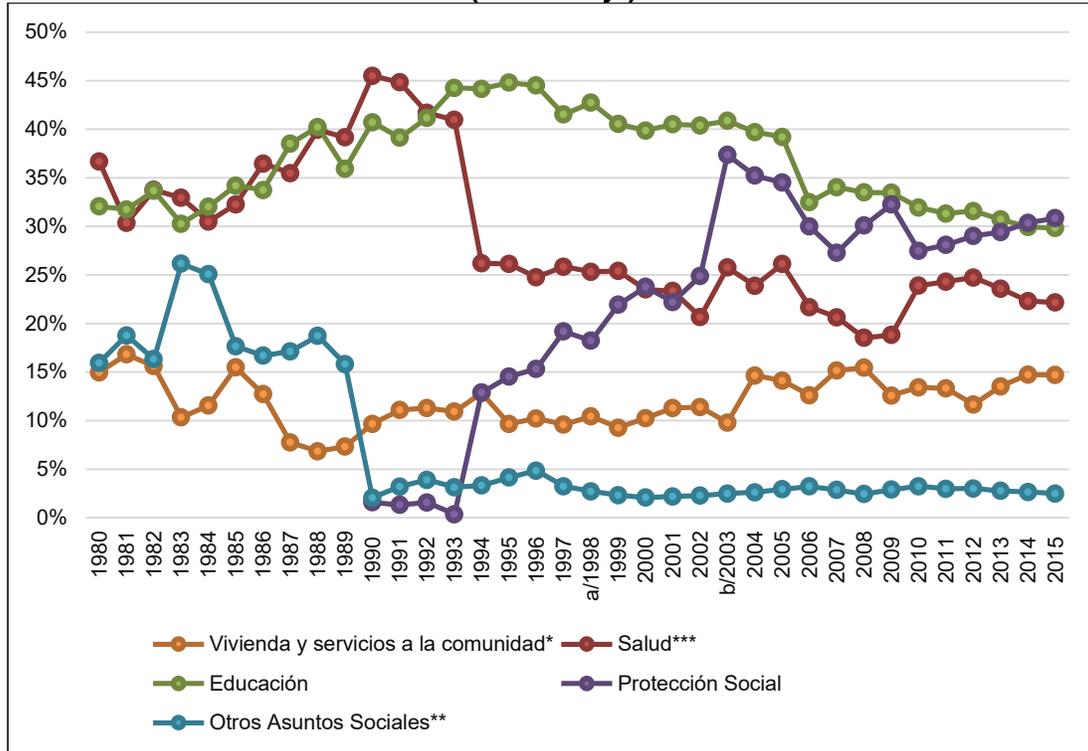


Fuente: Elaboración propia con base en: Estadísticas de Gasto con Fines Sociales (OCDE, 2016^a).

Por otro lado, se han presentado cambios al interior del gasto en desarrollo social. Como se había mencionado, existe un consenso respecto a qué actividades o bienes debe financiar el gasto social. Sin embargo, el peso de cada uno de esos elementos varía dependiendo de las prioridades de cada gobierno. En este sentido valdría la pena revisar la evolución de cada uno de ellos (gráfica 24).

En 1980, la prioridad de gasto se asentaba en el rubro de la salud (que incluye seguridad social), representado 37% del total del gasto social, seguido del rubro de la educación (32%); asistencia social y desarrollo regional y urbano (16% cada uno). Cabe destacar que el rubro de asistencia social tuvo un peso importante en los años posteriores a la crisis llegando a representar 26% del total del gasto social. Para 1990, la educación pasó a tener el mayor peso dentro del rubro con 46%; lo sigue el gasto en salud (sin considerar seguridad social), con 41%; desarrollo regional y urbano, con 10% y los rubros de asistencia social y seguridad social 2% cada uno.

Gráfica 24. Composición del gasto social, México 1980-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en: para 1980-1989 CEFP (2001); para 1990-2002 CEFP (2006); para 2003-2006 CEFP (2009); y para 2007-2015 Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (SHCP, 2016a).

a/ En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable, la información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento actual. b/ Para 2003 la apertura presupuestal no presenta clasificación a nivel de Grupo Funcional, no obstante, en el caso del Grupo Funcional Desarrollo Social, se compatibilizó la información a nivel de Subfunción, de acuerdo a los años posteriores. * Para 1980-2002 se refiere a Desarrollo Regional y Urbano; para 2003-2010 se refiere a Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional y Agua Potable y alcantarillado. ** Para 1980-2006 se refiere a Abasto o Asistencia Social; a partir de 2007 incluye Protección al medio ambiente; Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales y Otros asuntos sociales. *** Para 1980-1989 incluye seguridad social. **** Para 1980-1989 se refiere al gasto social destinado a los apoyos laborales.

En el año 2000, la educación sigue siendo el principal rubro del gasto social con 40%; seguida de los rubros de salud y de protección social con 24% cada uno; desarrollo regional y urbano representó 10% y el tema de asistencia social sólo el 2%. Para 2010, la educación está ligeramente por arriba de la protección social (32 y 27% respectivamente), seguidas del rubro de la salud (24%); vivienda y servicios (13%) y otros asuntos sociales 3%. Destaca que para 2015, los rubros de educación y de protección social presentan prácticamente el mismo peso (31 y 30% respectivamente). Esto podría estar respondiendo al envejecimiento general de la población mexicana, lo que implica un mayor gasto en pensiones, por ejemplo.

II. ANÁLISIS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

Otro de los indicadores que dan cuenta del aparente peso que se le ha otorgado al tema del desarrollo social son los programas sociales. En este sentido en el Inventario CONEVAL 2014 se contabilizaron 6 mil 751 programas y acciones de desarrollo social en México, lo que incluye programas y acciones a nivel federal, estatal y municipal, mientras que en 2013 se contabilizaron 5 mil 917. Es decir, se presentaron 800 nuevas intervenciones en todos los niveles. Para el ejercicio fiscal 2016 se realizó una reestructuración programática a nivel federal, lo que implicó la fusión de algunos programas y la eliminación de otros, pero esto sólo resultó en una disminución marginal del número de intervenciones en materia de desarrollo social (6 mil 670 programas y acciones de desarrollo social para 2016)³⁰.

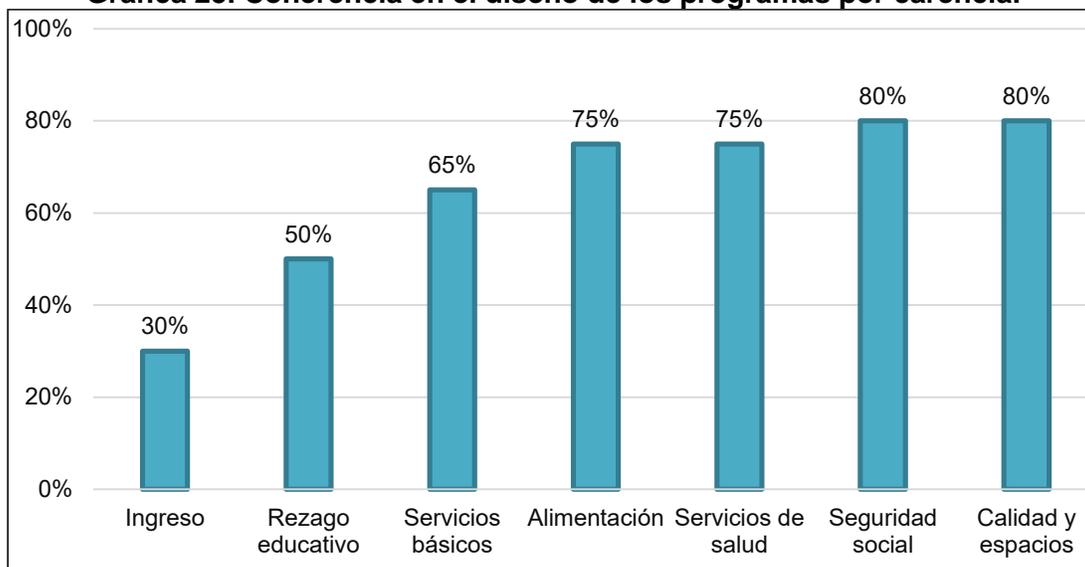
Estos programas regularmente se encuentran enmarcados en una estrategia de combate a la pobreza que implica a otros programas. En la actualidad la política de combate a la pobreza se articula en torno a la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ésta tiene el objetivo de vincular una serie de programas presupuestarios a cada una de las carencias sociales, para que en conjunto, pero evitando duplicidades, contribuyan a abatirlas. Si bien se incluyó la posibilidad de crear programas nuevos que contribuyeran a los objetivos de la Cruzada, la mayoría de los programas involucrados ya existían.

El CONEVAL (2016) realizó un análisis al respecto de la coherencia de los programas por carencia vinculados a la Cruzada. Para ello, se tomó como referencia la lista de programas asociados a cada carencia (elaborada por la Secretaría Técnica de la Cruzada). De ella, se seleccionaron los programas que contaban con reglas o lineamientos de operación lo que resultó en que, de un total de 78 programas vinculados a la Cruzada, se analizaron 71³¹ (gráfica 25).

³⁰ En el cálculo se consideran las intervenciones federales registradas en el Listado 2016, las intervenciones estatales registradas en el Inventario Estatal 2012 y las intervenciones municipales del Inventario Municipal 2014, dado que son los últimos datos disponibles en esos niveles (CONEVAL, 2012; 2014c, 2016b).

³¹ El listado de programas por carencia social que se consideraron para este ejercicio se puede ver en el Anexo.

Gráfica 25. Coherencia en el diseño de los programas por carencia.



Fuente: CONEVAL (2016a).

Respecto a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, aunque existe una oferta amplia de intervenciones, se vinculan formalmente tres programas. Para ellos, CONEVAL concluyó que son suficientes para atender dicha carencia y se vinculan de manera coherente entre sí, lo que significa que sus acciones se complementan y contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, a través del mejoramiento de sus viviendas³² (CONEVAL, 2016a).

En cuanto a la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda³³, se identifican seis programas vinculados y que cuentan con reglas de operación: cuatro contribuyen brindando acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; tres contribuyen mejorando las viviendas de la población que presenta esta carencia; y uno que no especifica el tipo de proyectos que impulsa. También al respecto de estos programas se considera que la coherencia entre ellos es adecuada y que son suficientes para abatir la carencia, ya que si bien podrían estar duplicándose en los apoyos que entregan y en su población beneficiaria, con su implementación conjunta se proporcionan todos los tipos de apoyo que requiere una vivienda (CONEVAL, 2016a).

³² En este caso también señalan que esta coherencia podría verse afectada por la reestructuración programática para el ejercicio fiscal 2016, de tal suerte que sólo el Programa de Apoyo a la Vivienda estará vinculado a esta carencia.

³³ Una persona tiene una vivienda con acceso a servicios básicos si cuenta con agua entubada, drenaje, electricidad y una estufa de gas o eléctrica, o, si es de leña o carbón, tiene chimenea (CONEVAL, 2016a).

Para la carencia por acceso a servicios de salud, se identificaron cuatro programas que contribuyen a que la población tenga acceso a servicios de salud. Sin embargo, sólo se analizó al Seguro Popular, ya que se consideró que en términos de afiliación, es necesario y suficiente para abatir la carencia (CONEVAL, 2016a).

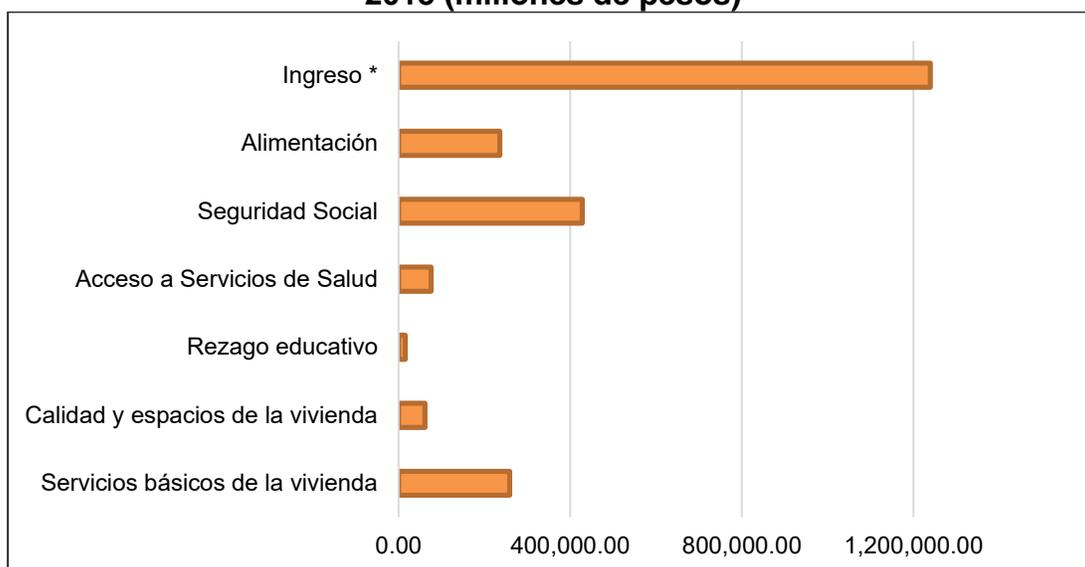
Respecto a la carencia por acceso a seguridad social, se identificaron tres programas los cuales fueron bien evaluados en el sentido de que cada uno brinda un apoyo distinto a una población diferente. Sin embargo, también se reconoce que únicamente el 60 y Más contribuye al abatimiento de esta carencia, aunque no en todos los elementos que la carencia abarca. De esto se concluye que el gobierno no cuenta con los instrumentos necesarios para combatir este problema (CONEVAL, 2016a).

Para la carencia por acceso a la alimentación se vinculan catorce programas, de los cuales sólo 10 presentan reglas de operación. De ellos tres tienen el mismo objetivo, orientan sus acciones a la misma población y otorgan el mismo tipo de apoyo. Respecto al tipo de apoyo, ocho programas otorgan apoyos diferenciados, por lo que en general se considera que en conjunto podrían ser suficientes para abatir la carencia (CONEVAL, 2016a).

Son cinco los programas que se vinculan a la carencia por rezago educativo y el objetivo que persiguen en conjunto es garantizar la permanencia de alguna población en específico en los centros de educación. Los tipos de apoyo que otorgan los programas son becas (apoyos económicos), en todos los casos, y la población a la que atienden es potencialmente la misma (quien presenta rezago educativo) (CONEVAL, 2016a).

Finalmente, 50 programas se asocian a la carencia por ingreso, de los cuales 49 tienen reglas de operación. De ellos, 87% tiene por objetivo mejorar la productividad y fortalecer la capacidad comercial de los beneficiarios. El resto de los programas tienen el objetivo de aumentar el ingreso en la población mediante transferencias monetarias. Al realizar el análisis de la coherencia entre estos programas se concluyó que la mayoría otorgan el mismo tipo de apoyo y que la contribución es indirecta (CONEVAL, 2016a).

Gráfica 26. Presupuesto asignado al abatimiento de cada carencia, 2015 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016b). La gráfica se elaboró considerando los programas que analizó el CONEVAL.

*Se refiere al ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

A ello habría que agregar el gasto que se destina a cada una de las carencias. Es decir, identificar si el presupuesto que se le asigna al abatimiento de cada una de ellas corresponde con el grado de efectividad³⁴ que presentan los programas vinculados a ellas, por así decirlo (gráfica 26). Como se puede observar, es al tema del ingreso al que se le destina un mayor presupuesto, correspondiente al número de programas a los que está relacionado. Esta proporción contrasta significativamente con la valoración que se asignó a la coherencia con la que están vinculados los programas asociados a dicha carencia. Es decir, que a pesar de que los programas en su conjunto no contribuyen en realidad a mejorar el ingreso de las personas, es importante el presupuesto que se asigna para ese fin.

Destaca el caso de la carencia por rezago educativo, ya que presenta un presupuesto considerablemente bajo, lo que contrasta con el gasto en el ramo educativo en general. Esto responde al hecho de que la mayoría del presupuesto que se asigna al tema de la educación está destinado al pago de la nómina educativa y no como tal a garantizar la permanencia y el aprendizaje.

³⁴ Considerando lo planteado por CONEVAL en términos de coherencia y la contribución que realizan al abatimiento de las carencias.

Ahora, si bien se tiene una oferta amplia de acciones y programas en materia de desarrollo social, existe uno que se ha distinguido en la estrategia de los distintos gobiernos para combatir la pobreza en México. Esto se verifica a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con quien se da el inicio de una serie de programas de combate a la pobreza enfocados a la superación del rezago social de los grupos sociales más vulnerables (Cordera y Lomelí, 2003: 197).

En 1988 el entonces presidente Carlos Salinas, creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el marco de un entorno social adverso resultado de la crisis económica de 1982 y del ajuste económico que se caracterizó por la reducción del gasto público en general, pero sobre todo del gasto social en lo particular. Pretendía combatir la pobreza promoviendo el bienestar social y el desarrollo regional y dando apoyos a la producción, enfocándose en la atención a los indígenas, los habitantes de las zonas áridas y a los pobres extremos rurales y urbanos a través de transferencias monetarias.

El programa generó un amplio debate, centrado fundamentalmente en que se afirmaba que la creación del mismo había sido, más bien, resultado de la débil legitimidad política del presidente y que las características operativas del programa fueron diseñadas para construir una base social y política que fortaleciera dicha legitimidad y contuviera el avance de la izquierda mexicana. Esto se podría verificar en el hecho de que no se siguió la estrategia de focalización con la que se justificó la creación del programa, y más bien se amplió a prácticamente todo el país. Además no se logró el objetivo de reducir la pobreza, incluso la cifra se incrementó en un millón para 1994, respecto al inicio del sexenio (Flores, 2014).

Posteriormente, Ernesto Zedillo sustituyó el PRONASOL por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual pasaría a convertirse en el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) en los sexenios panistas, y en el Programa de Inclusión Social (PROSPERA) en el sexenio actual. Si bien se verifican algunas diferencias entre ellos, las bases son las mismas: invertir en la generación de capital humano, enfocado sobre todo a las familias pobres, a través de la educación, la salud y la alimentación. En este sentido se buscaba promover un cambio de visión que consistía en pasar de sólo transferir recursos a través de

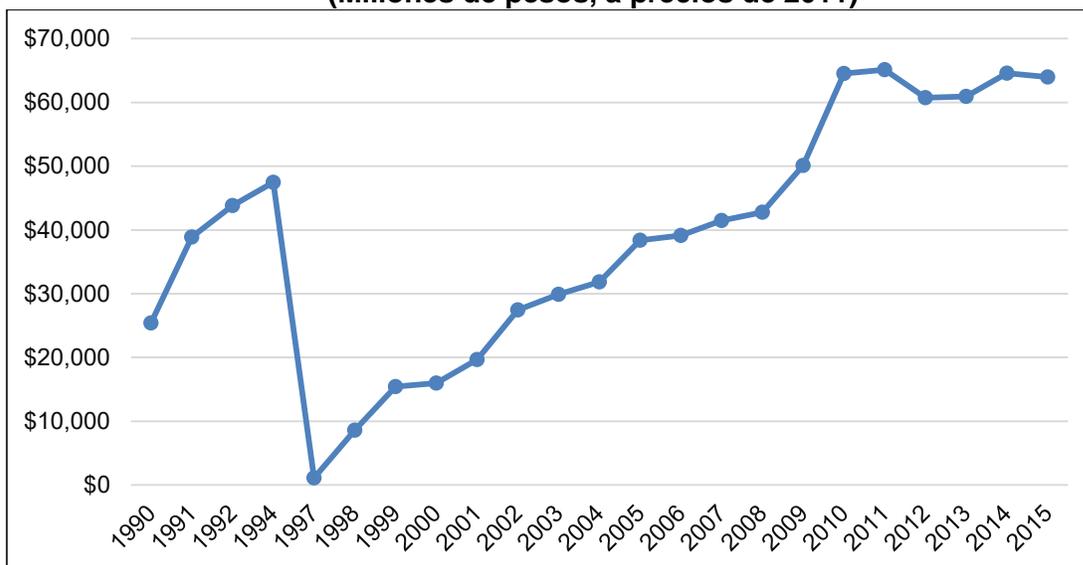
distintos medios, a programas que, además de hacer una transferencia de ingreso, fomentaran la inversión en capital humano y en activos productivos, y con ello generar oportunidades para la población que les permitan salir de la pobreza con su propio esfuerzo³⁵.

Estos programas también se han visto envueltos en una serie de debates que por una parte señalan que se generan incentivos negativos a superar la pobreza (es decir, que las familias beneficiadas por el programa prefieren mantener su estatus de pobreza con tal de permanecer en el padrón); o que el programa sólo ha servido para mantener y ampliar la base clientelar del partido en el poder (Romero, 2015). Sin embargo, también hay quienes señalan que, si bien el nivel de pobreza es alarmante, de no existir este programa, la situación sería peor (Cortés, 2009: 9). En sentido contrario a esto, se argumenta que dado que son transferencias temporales, cabría preguntarse si quienes superan la pobreza extrema debido a las transferencias del programa, no pasarían a ser pobres moderados o vulnerables que regresarían fácilmente a la pobreza extrema si se cancelaran dichas transferencias (Román y Valencia, 2012: 116).

Este último argumento está vinculado con lo que se señalaba de la dependencia de los beneficiarios. Se parte de que el programa no está diseñado para generar capacidades reales para que la población supere la pobreza; es decir, no es suficiente con que los niños asistan a la escuela, si ésta no cuenta con la infraestructura y los materiales necesarios (útiles escolares, libros, etc.), o si el plan de estudios no está actualizado y el maestro no está capacitado; tampoco es suficiente que las mujeres asistan periódicamente a revisiones médicas, si la atención no es de calidad, si la infraestructura es insuficiente. El programa entonces no es suficiente; tendría que verse complementado con mejoras en la calidad y la infraestructura educativa y del sector salud.

³⁵ En estos casos también se establecen mecanismos de obligación y responsabilidad, que consisten en que para obtener el apoyo del componente educativo, por ejemplo, los niños de las familias beneficiarias tienen que asistir a la escuela.

**Gráfica 27. Presupuesto Anual Aprobado para los Programas de Generación de Capacidades ^a, México 1990-2014
(Millones de pesos, a precios de 2011)**



Fuente: Elaboración propia con base en: para 1990-1994, PEF 1990, 1991, 1992, 1994; para 1997-2001 Levy y Rodríguez (2005); para 2002-2007 Transparencia Presupuestaria; para 2008-2015, CONEVAL (2015a).

^a Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988-1996); Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997-2000); Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES) (2002-2013); Programa de Inclusión Social (PROSPERA) (2014-2015).

Por ello, este programa, a través de sus variaciones, tampoco ha tenido el resultado esperado en términos de superación de la pobreza³⁶, pues como ya se mencionó, el porcentaje de población que se encuentra en esta situación aún representa más de la mitad del total de la población en México, a pesar de que el presupuesto asignado a éste sigue incrementándose año con año (gráfica 27)³⁷.

Como ya se había mencionado, este programa está enmarcado en una oferta extensa de intervenciones gubernamentales que podrían cubrir los espacios desatendidos por él y por la Cruzada en general. Sin embargo, los resultados (es decir la prevalencia de la pobreza) señalan lo contrario. En realidad en México existe

³⁶ Es necesario señalar que el programa, en todo caso, no es el único que influye en la perpetuación o la superación de la pobreza. Hay otros elementos que intervienen y se conjugan en el contexto nacional desde tiempo atrás. La dinámica económica insuficiente dadas las condiciones demográficas de la nación mexicana es un buen ejemplo.

³⁷ Como se puede observar en la gráfica, se dio un “quiebre” en 1997, esto debido a que fue en este año cuando se cambió la estrategia de Solidaridad a Progresas; la reducción es bastante significativa por dos motivos; en primer lugar Solidaridad destinaba una cantidad importante de recursos al desarrollo de infraestructura, mientras que Progresas, destinaba la totalidad de sus recursos a la generación de capacidades. Además, el Progresas inició como un programa piloto, con una población atendida reducida, por lo que también fue reducido el presupuesto con el que arrancó.

un buen número de programas que no cuentan con un enfoque de resultados, en el sentido de que en verdad contribuyan a abatir las carencias sociales, y la pobreza en general, atacando de fondo las causas de la misma, incluido el Prospera.

Un claro ejemplo de ello es el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital de la Secretaría de Educación Pública. Éste consiste en la entrega de dispositivos digitales personales a alumnos de 5° grado de primaria, buscando “fortalecer el sistema educativo (...), promoviendo la reducción de la brecha digital y el uso de las TIC en el proceso enseñanza- aprendizaje, fomentando la interacción entre alumnos, docentes y padres de familia, y fortaleciendo el aprendizaje de los alumnos en las escuelas públicas, con el objetivo de reducir el rezago educativo” (México Digital, 2014). Además, entrega a las escuelas de bienes denominados “soluciones de aula” que se refiere a toda la instalación y equipamiento para poder operar las tabletas. Para el ciclo escolar 2014-2015 se entregaron más de 700,000 tabletas en Sonora, Colima, Tabasco, Estado de México, Puebla y el Distrito Federal (México Digital, 2014).

En la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, CONEVAL señala que “el programa no ha identificado claramente el problema que busca atender; esto debido a que el programa se centra en la entrega de un bien, no así en el cambio que se pretende generar en la población” (CONEVAL, 2015b). Aunado a esto, es válido decir que el diagnóstico no se realizó de manera adecuada considerando el hecho de que en general la infraestructura educativa en México es por demás insuficiente en la mayoría de los casos, y, entonces, ese recurso se podría destinar a ese fin.

Este argumento se puede abordar por dos lados. En primer lugar, suponiendo que las escuelas beneficiarias se encuentran en condiciones óptimas para operar las tabletas, este apoyo sería totalmente regresivo, ya que estaría apoyando a quienes están una mejor situación, incrementando, de hecho, la brecha que se pretende cerrar. En segundo lugar, si el criterio de selección de las escuelas beneficiarias fuera que éstas se ubicaran en localidades marginadas, y que por ello no se cuenta con la infraestructura mínima, las tabletas serían inoperables. Sin embargo, no es posible dar base a ninguno de estos argumentos debido a que no

están definidos los criterios de cobertura y focalización utilizados para la selección de los beneficiarios.

Por otro lado, también se pone en duda la capacidad del programa para generar cambios en la población por el lado de que la entrega de tabletas no estuvo acompañada de un cambio en el plan de estudios, que involucrara el uso obligatorio de las mismas; o de un proceso de capacitación a los profesores para incorporarlas a la dinámica de las clases. A esto se agrega que se han reportado que algunas de las tabletas electrónicas han sido robadas o puestas en venta (Ánimas, 2014; Correo, 2016) y que algunas autoridades educativas saquen provecho de la entrega del dispositivo (Barrera, 2015).

Otro ejemplo es el Programa Comedores Comunitarios³⁸ de la Secretaría de Desarrollo Social. Éste tiene por objetivo general “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios” (Sedesol, 2015:5). En términos generales, el problema que busca atender es “el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria” (Sedesol, 2014:21).

Este problema es, de acuerdo con el diagnóstico del programa, consecuencia directa la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos; bajo acceso económico a los alimentos (relacionado con los bajos ingresos); y consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos (malos hábitos alimenticios, de higiene y salud (Sedesol, 2014:21). Para atacar el problema, el programa entrega subsidios para equipar los comedores y para abastecerlos de insumos no precederos a través del Sistema de Distribuidoras Conasupo. Esto significa que ataca todas las causas identificadas pero de manera indirecta (a excepción de la primera: baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos).

Es decir, a pesar de que las personas logran incrementar su acceso económico a los alimentos, esto es debido a que el programa les da los alimentos,

³⁸ Este programa sí está vinculado a la Cruzada, de hecho se creó en el marco de la misma, sin embargo se considera que no genera cambios sustantivos en la calidad de vida de las personas.

no porque haya mejorado su ingreso. Respecto al consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos, es a los encargados de los comedores (en algunos casos), y no a los beneficiarios directos del programa a quienes se les capacita en materia de alimentación, higiene y salud. Entonces se podría decir que el programa atiende el problema de manera superficial; no se atacan a fondo las causas por las que las personas que no cuentan con acceso suficiente a alimentos variados y de calidad. Es claro que no proporcionan herramientas para aumentar la capacidad productiva de las comunidades donde opera el programa, que permitirían a los beneficiarios no depender del programa y adquirir alimentos por su cuenta (Montalvo, 2016).

Además, también se ha criticado el hecho de que la calidad y el balance de los alimentos no es el correcto. Se identificó que los alimentos superan de manera notable el tamaño correspondiente a una proporción equilibrada y recomendable, lo que deriva en un alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas. Esto implica que, si bien la población beneficiaria tenga algo para comer, el consumo de los alimentos de los comedores podría tener un efecto negativo en la salud de los mismos. Además, los insumos que se utilizan para la elaboración de los platillos son procesados y de baja calidad (huevo en polvo, carne enlatada o jugos industrializados, por ejemplo) (Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015). Por ello es válido concluir que los comedores comunitarios de hecho tampoco abonan al ejercicio del derecho a alimentación, pues no garantizan que ésta sea nutritiva, suficiente y de calidad y sólo se constituyen como una solución inmediata, y temporal, al hambre.

El Seguro Popular también es otro ejemplo, aunque en este caso no es tan claro por qué no contribuye. Fue creado en 2003, como mecanismo para garantizar el derecho a la protección de la salud en la población y para reducir la brecha entre la población no asegurada y los beneficiarios de las instituciones de seguridad social en México (Salud, 2010). Tiene como objetivo otorgar a la población sin seguridad social acceso a un esquema de protección financiera que evite el deterioro del patrimonio de las familias por gastos en salud (CONEVAL, 2015c).

Por ello que es válido afirmar que el Seguro Popular es un programa dirigido a la reducción de los riesgos financieros procedentes de los problemas de salud. Es decir, si bien reduce el gasto de la población, no se verifican cambios en la salud de la misma (Salud, 2010). Pareciera, entonces, que es un programa que más bien atiende el tema del ingreso y no a la carencia por acceso a servicios de salud. Además, de acuerdo con el CONEVAL (2015c), el programa no presenta enfoque de resultados ya que no refleja de manera clara el cambio que se busca en la población.

Esto se ha atribuido a varias causas entre las que destaca, por ejemplo, el argumento de que el catálogo de intervenciones que atiende es insuficiente y, en realidad, no cubre las enfermedades comunes de la población (para 2013 cubría únicamente 11% de los padecimientos que atiende el servicio básico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Reforma, 2013)). Sin embargo, el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES) ha ido incorporando más intervenciones, así como los medicamentos respectivos, brindando, para 2016 un total de 287 intervenciones que cubren 1,663 padecimientos, incluidos el cáncer y enfermedades cardiovasculares (CNPSS, 2016). Sin embargo, aún se tiene una menor cobertura que los derechohabientes del IMSS y el ISSSTE, quienes tienen derecho a recibir atención ante cualquier enfermedad que presenten (Vega, 2015).

Respecto de los medicamentos que otorga el Seguro Popular también se han presentado críticas por problemas de desabasto, lo que impacta directamente tanto en el ingreso como en la salud de los beneficiarios del programa ya que son ellos quienes tienen que comprar los medicamentos que les recetan. A esto se agrega el hecho de que no hay suficiente infraestructura para que los afiliados al programa accedan a la atención que necesitan, sobre todo para aquellas enfermedades consideradas catastróficas, por su alto costo (Vega, 2014).

Por otro lado, también se ha criticado el hecho de que el Seguro Popular no ha cumplido la promesa de cobertura universal de los servicios de salud (Vega, 2015). Si bien entre 2010 y 2014 se afiliaron al programa 17.1 millones de personas, lo que significa que se pasó de 35 millones de personas afiliadas en 2010 a 52.1 millones en 2014, cerca de 4 millones de mexicanos mayores de 5 años, aún no

cuenta con acceso a servicios de salud (Vega, 2015). Además, la Auditoría Superior de la Federación identificó que uno de cada cuatro usuarios del Seguro Popular también está afiliado a otras instituciones de salud pública (ASF, 2014). Además, estar afiliado al sistema de salud no necesariamente da cuenta de que se esté garantizado el derecho a la salud ya que no mide la calidad y oportunidad de los servicios.

CONCLUSIONES

El populismo es un fenómeno social dinámico, que adopta una gran variedad de posturas y acciones, ya que se adapta a las condiciones geográficas, políticas, económicas, sociales e incluso temporales. Destaca el hecho de que no se sujeta a ninguna postura ideológica. Desde esta óptica, es válido decir que ha existido una gran variedad de populismos, los cuales, además, responden a distintos objetivos y, por lo tanto presentan resultados diferenciados.

A pesar de ello, se han identificado algunas características comunes. Una de ellas es el patrón de liderazgo político personalista, un líder que está directamente vinculado con la población, simpatiza, inspira confianza, pero también es una figura de autoridad. Además está respaldado por una coalición multclasista, basada en sectores populares, pero altamente ligado a la élite. Finalmente, el uso regular de políticas y métodos redistributivos, tendientes a ser clientelares, que se constituye como la base del apoyo de los sectores populares.

En México se han desarrollado por lo menos tres tipos distintos de populismo: populismo clásico, populismo económico y neopopulismo. El populismo clásico fue un movimiento profundamente nacionalista que tenía por objetivo modernizar la economía y la sociedad, esto teniendo como prioridad la mejora de la distribución de la riqueza y un mayor bienestar social. El populismo económico se caracterizó por un gasto público excesivo y proteccionista, acompañado de un enérgico control por parte del gobierno.

El neopopulismo abandona la retórica nacionalista, surge paralelo con el neoliberalismo y en el contexto de la transición democrática (lo que podría explicar su surgimiento, es decir, la necesidad de captar votantes). Rompe con sectores que daban soporte al populismo clásico y promueve una serie de programas de perfil asistencialista, focalizados en los sectores más pobres y de carácter aparentemente temporal; además no pretende, que estos sectores obtengan mejores condiciones de vida, sino impedir el deterioro de sus ya precarias condiciones. Por ello se reduce a actuar en situaciones de emergencia, enlazándose directamente a las coyunturas políticas y convirtiéndose en un instrumento fundamental para conseguir votos.

El surgimiento de estos programas podría encontrar sustento en el Teorema del Votante Mediano, que en términos generales señala que los candidatos a algún puesto gubernamental y los gobernantes mismos, adoptarán las políticas y acciones que consideran son de agrado para la mayoría de la población con la finalidad de ganar la elección o permanecer en el poder.

México ha mantenido una proporción de población en condiciones de pobreza similares desde la década de los noventa, tanto si se considera sólo el ingreso, o si se toma en cuenta el enfoque multidimensional de la pobreza. La pobreza en materia de ingresos, en 1992, 21.4% de la población presentaba pobreza alimentaria, para 2014 la cifra pasa a 20.6%. En cuanto a la población en situación de pobreza de patrimonio, para 1992 la proporción era de 53.1%, mientras que en 2014 el 53.2% de la población tenía ingreso inferior a la línea de bienestar.

Al incluir el enfoque multidimensional se tiene que en 2008, 33.7% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada y 10.6% en situación de pobreza extrema. Para 2014, la proporción de población en situación de pobreza moderada se incrementó a 36.6%, y la población en situación de pobreza extrema representó el 9.5% de la población total.

Partiendo de estas consideraciones es que se concluye que la población mexicana es, preponderantemente pobre. Entonces, siguiendo la línea del teorema del votante mediano, los gobernantes mexicanos han enfocado una parte importante de los recursos públicos a atender a esta población (representando, a partir de la década de los 90 más del 50% del gasto total en México e incluso llegando a superar el 60% en algunos años).

Al observar la composición de éste se identifican variaciones importantes en el periodo 1980-2015. En 1980, la salud era el principal rubro del gasto social, seguida de la educación. Para 2015 el principal componente fue lo relativo a la protección social (como resultado del envejecimiento de la población y los estragos de la informalidad), seguido de la educación y la salud.

Entonces, a pesar de que el gasto social se ha incrementado desde finales de la década de los 80 y que los componentes principales de este gasto han sido la educación y la salud, la pobreza no ha sido superada. Esto se debe a que los

programas presupuestarios en materia de desarrollo social se pueden considerar neopopulistas, en el sentido de que no tienen un enfoque de resultados, no se enfocan a la superación real de la condición de pobreza de las personas sino sólo a evitar el deterioro de la situación de la población y a mantener una cuota de votos que facilitarían la permanencia del partido en turno.

En 2014 se contabilizaron en México 6 mil 751 programas y acciones de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal, lo que implica una oferta amplia de en esta materia. Estos programas se enmarcan en una estrategia global de combate a la pobreza. En la actualidad esta estrategia está estructurada alrededor de la Cruzada Nacional contra el Hambre. La Cruzada pretende vincular una serie de programas a cada una de las carencias. Sin embargo sólo para algunas de ellas, la intervención de los programas de la Cruzada resulta oportuna. Destaca el caso de las carencias relacionadas con el ingreso y el rezago educativo, ya que los programas vinculados a ellas en realidad no contribuyen a superarlas.

Por otro lado, desde la administración de Carlos Salinas, se ha presentado un programa que pareciera ser la intervención principal en esa materia. Éste fue el Pronasol, el cual evolucionó a Progresá, Oportunidades y, finalmente, Prospera. Estas intervenciones se han caracterizado por tener el objetivo de generar capacidades, ser altamente focalizados a la población más vulnerable y cuyos apoyos son transferencias monetarias directas. El primero se distingue del resto por el hecho de que buscaba generar capacidades apoyando proyectos productivos, mientras que los siguientes se enfocan a generar capacidades a través de la educación y a salud.

Este programa, en sus distintas variaciones, no ha logrado la superación de la pobreza. Esto se puede atribuir a que en no pretende generar un cambio real en la vida de la personas en el sentido de que el componente educativo sólo ataca el problema de la asistencia y la permanencia, sin tomar en consideración la calidad de educación. Por otro lado, el componente de la salud también consiste esencialmente en la asistencia a la clínica, pero tampoco se han realizado esfuerzos reales por mejorar la calidad de los servicios que se reciben o de mejorar y ampliar la infraestructura en atención a la demanda de los mismos.

Ante ello han surgido una serie de críticas, resaltando el hecho de que el programa podría estar generando incentivos negativos en la población beneficiaria para superar la pobreza (es decir, se genera dependencia en los beneficiarios) ya que, por ejemplo, no se generan las capacidades necesarias para que la población acceda a oportunidades reales de desarrollo y empleo.

En esta misma situación se encuentran la mayoría de los programas. Pareciera ser que están pensados con la finalidad de paliar las necesidades urgentes de la población y no pensando en la generación de capacidades en esta misma población con la finalidad de que en el futuro no se necesite del apoyo del gobierno. En este sentido, se ha disminuido la pobreza extrema a través de una serie de programas asistencialistas que permiten una aparente superación de la carencia por acceso a la alimentación, sin embargo, no se garantiza que esas personas permanezcan fuera de esa situación si algún día pierden el apoyo del programa.

Es por ello que se afirma que el gasto social en México no pretende que la población en situación de pobreza supere esta condición, sino más bien atender de manera emergente las necesidades más urgentes de la misma, incluso crear dependencia a las intervenciones gubernamentales. Es entonces que se concluye que una de las razones por las que la pobreza no ha sido superada en México, de hecho ni siquiera se han verificado avances considerables, es porque el gasto social se ha ejercido con la finalidad de mantener a las personas en una condición manipulable y dependiente.

Ante este escenario, es recomendable modificar el esquema del gasto público, eliminando el componente político que este ejercicio, sobre todo en materia de desarrollo social, acarrea. Esto con la finalidad de que el gasto social tenga por objetivo único el desarrollo de capital humano y social en el país y no la generación y reparto de cuotas de poder. Además se tendrá que dar un mayor énfasis en el gasto destinado a la generación de capacidades, estableciendo estrategias transversales que involucren a distintas dependencias y que sean integrales.

REFERENCIAS

- Ánimas, L. (2014). "Robadas o en remate terminan tabletas regaladas a estudiantes de primaria" en *MunicipiosPuebla* [En línea] 8 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://municipiospuebla.mx/nota/2014-09-08/huauchinango/robadas-o-en-remate-terminan-tabletas-regaladas-estudiantes-de-primaria> [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2014). *Auditoría de Desempeño Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Seguro Popular* [En línea]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0215_a.pdf [Consultado el 12 de agosto de 2016]
- Banco Mundial (BM) (2016). *Datos de libre acceso del Banco Mundial* [En línea]. Disponible en: datos.bancomundial.org. [Consultado el 27 de mayo de 2016]
- Barrera, J. M., (2015). "Cesan a directora; pedía 400 pesos por entregar tabletas" en *El Universal Estado de México* [En Línea] 29 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2015/08/29/cesan-directora-pedia-400-pesos-por-entregar-tabletas> [Consultado el 11 de agosto de 2016]
- Bazdresch, C y S. Levy, (2004). "El Populismo y la Política Económica de México, 1970-1982" en S. Levy (Ed), *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*. México, Fondo de Cultura Económica. (pp. 627-671).
- Cadena, E., (2005). "El neoliberalismo en México: saldos económicos y sociales" en *Quivera* [En línea], Vol.7, No.1, 198-236. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/401/40170107.pdf> [Consultado el 20 de mayo de 2016]
- Cansino, C. y I. Covarrubias, (2006). *En el nombre del pueblo. Muerte y resurrección del populismo en México*. Ciudad Juárez: México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Centro de Estudios de Política Comparada.
- _____(2007). "Retóricas y dinámicas del populismo en México: un análisis desde la teoría política" en *Revista ENFOQUES*. No. 7, pp. 37-72.
- Cardoso, F y E. Faletto, (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores. pp. 213.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2001). *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001* [En línea]. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382001.pdf> [Consultado el 04 de agosto de 2016]

- _____(2003). *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002: Resultados de la Cuenta Pública* [En línea]. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0212003.pdf> [Consultado el 04 de agosto de 2016]
- _____(2006). *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006 (actualizado con la Cuenta Pública Federal 2005)* [En línea]. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf> [Consultado el 04 de agosto de 2016]
- _____(2009). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010: Evolución del Gasto Social 2003-2010* [En línea]. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0782009.pdf> [Consultado el 04 de agosto de 2016]
- _____(2015). *La pobreza y el Gasto Social en México* [En línea]. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf> [Consultado el 04 de agosto de 2016]
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2004). *Ramo 33, subsidios y reglas de operación* [En línea]. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21103/104568/file/FATSDS002%20Ramo%2033,%20subsidios%20y%20reglas%20de%20operacion.pdf> [Consultado el 20 de agosto de 2016]
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas* [En línea]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6554/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- _____(2010). *Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/1/LCI3171P_es.pdf
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) (2016). *Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) 2016* [En línea]. Disponible en: http://www.repssver.gob.mx/uploads/file/Gestores%20del%20Seguro%20Popular/2016/001_CAUSES_2016.pdf [Consultado el 20 de agosto de 2016]
- Conniff, M. (Ed.) (1999). *Populism in Latin America*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

- _____(2003). "Neopopulismo en América Latina. La década de los 90 y después" en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, No.01, pp. 31-38.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009). *Mapas de pobreza por ingresos 2000* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/4010.pdf [Consultado el 15 de marzo de 2016]
- _____(2012). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2012* [En línea]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx> [Consultado el 16 de agosto de 2016]
- _____(2014a). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* [En línea]. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> [Consultado el 15 de marzo de 2016]
- _____(2014b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf [Consultado el 17 de marzo de 2016]
- _____(2014c). *Presentación y Análisis del Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social 2014* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_Analisis_Inventario_2014_2015.pdf [Consultado el 16 de agosto de 2016]
- _____(2015a). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2014-2015* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S072_PROSPERA/S072_PROSPERA_IE.pdf [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- _____(2015b). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital 2014-2015* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U077_ADIGITAL/U077_ADIGITAL_IC.pdf [Consultado el 23 de agosto de 2016]

- _____(2015c). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa Seguro Popular 2014-2015* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SALUD/U005_SPOPULAR/U005_SPOPULAR_IE.pdf [Consultado el 25 de agosto de 2016]
- _____(2015d). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014* [En línea]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx> [Consultado el 30 de mayo de 2016]
- _____(2015e). *Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_14/Mapas_pobreza_2014.zip [Consultado el 15 de marzo de 2016]
- _____(2015f). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, Resumen Ejecutivo, México* [En línea]. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx> [Consultado el 9 de marzo de 2016]
- _____(2016a). *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre* [En línea]. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20\(1\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf) [Consultado el 23 de agosto de 2016]
- _____(2016b). *Listado de Programas y Acciones Federales de desarrollo social 2016* [En línea]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> [Consultado el 16 de agosto de 2016]
- Cordera, R. y L. Lomelí, (2003). "México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)" en CEPAL, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. (pp. 197-210) [En línea]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6554/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Cortés, F., (2009). *Gasto Social y Pobreza* [En línea]. México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM (PUED). Disponible en: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf> [Consultado el 4 de julio de 2016]

- Deloya, G., (2005). *Perspectivas del populismo en México*. México, Miguel Ángel Porrúa., p.85.
- Dornbusch, R. y S. Edwards, (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America* Cap. 1 *The Macroeconomics of Populism*. Chicago, University of Chicago Press. pp. 7-13.
- Downs, A., (1957). *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row. pp. 310.
- Drake, P., (1982). Conclusion: Requiem for populism? en M. Conniff (Ed), *Latin American populism in Comparative perspective*. Nuevo México, University of New Mexico Press.
- “El Populismo en México: Definición e Historia”, (2007). *Nueva Visión Socialdemócrata*, abril-junio 2007, No.8 [En línea]. Disponible en: <http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-5POPULISMO.pdf> [Consultado el 15 de marzo de 2016]
- Flores, L., (2014). “55 millones de pobres en México, 20 años de fracasos de la política contra el hambre: del Pronasol al Prospera” en *Sin Embargo MX [En línea]*, 03 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/03-09-2014/1105687> [Consultado el 19 de noviembre de 2016]
- Freidenberg, F. (2007). *La Tentación Populista*. Madrid, Editorial Síntesis. pp.287
- Fresno, J., (2013). “¿Qué papel juega el trabajo en la sociedad? ¿Qué significa socialmente el desempleo? ¿Y el desempleo?” en *Ssociólogos [En línea]*. Disponible en: <http://ssociologos.com/2013/07/17/que-papel-juega-el-trabajo-en-la-sociedadque-significa-socialmente-el-desempleo-y-el-desempleo/>
- Hernández, C., S. Ochoa, y I. Yaschine, (2015). *El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación [En línea]*. México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) (UNAM). Disponible en: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/016.pdf> [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1989). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1984 [En línea]*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825450472> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(1992). *ENIGH 1989 [En línea]*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825450489> [Consultado el 10 de febrero de 2016]

- _____(1995). *ENIGH 1994* [En línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh1994/default.aspx> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(2005). *ENIGH 2004* [En línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2004/tradicional/default.aspx> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(2015a). *ENIGH 2014* [En línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/ncv/default.aspx> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(2015b). *Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México 2014* [En línea]. Disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/ehm2014.exe/T050> [Consultado el 15 de febrero de 2016]
- _____(2016a). *Estadísticas de Ocupación y Empleo* [En línea]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>
- _____(2016b). *Estadísticas de Población, Hogares y Vivienda* [En línea]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(2016c). *Estadísticas de Sociedad* [En línea]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19004> [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- “Insuficiente oferta del Seguro Popular”, (2013) en *Reforma* [En línea], 29 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/insuficiente-oferta-del-seguro-popular-1380442057> [Consultado el 20 de agosto de 2016]
- Lindert, P., (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. California, Universidad de California.
- Loaeza, S., (2001). “La presencia populista en México” en G. Hermet, S. Loaeza, y J.F. Prud’homme (Ed.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos México*, El Colegio de México. p.367.
- López, A., (2011). *La política fiscal de los gobiernos populistas latinoamericanos. Entre la intencionalidad política y la viabilidad económica* [En línea]. España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: http://www.cepc.gob.es/docs/working-papers/working_paper_6.pdf?sfvrsn=4 [Consultado el 10 de febrero de 2016]

- Lustig, N., (2012). "El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad" en M. Ordorica y J.F. Prud'homme (Ed.), *Los grandes problemas de México* (pp.48-52) [En línea]. México, El Colegio de México. Disponible en: http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/III_ECONOMIA.pdf [Consultado el 06 de mayo de 2016]
- Meltzer, A. y S. Richard, (1981). "A rational Theory of the Size of Government" en *The Journal of Political Economy* [En línea], Vol.89, No.5, 914-927. Disponible en: <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Meltzer&Richard1981.pdf?categoria=%22dinero%22> [Consultado el 12 de febrero de 2016]
- México Digital (2014). *Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD)* [En línea]. Disponible en: <http://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/programa-de-inclusion-y-alfabetizacion-digital-piad> [Consultado el 23 de agosto de 2016]
- Montalvo, T. (2016). "Los comedores comunitarios entregan alimentos, pero no acaban con el hambre; Sedesol alista cambios" en *Animal Político* [En línea], 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/03/los-comedores-comunitarios-entregan-alimentos-pero-no-acaban-con-el-hambre-sedesol-alista-cambios/> [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente* [En línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf> [Consultado el 8 de agosto de 2016]
- _____(2015). *¿Cómo va la vida? 2015. Medición de bienestar* [En línea]. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/como-va-la-vida-2015_9789264240735-es#page1 [Consultado el 10 de febrero de 2016]
- _____(2016a). Estadísticas de Gasto para Fines Sociales. [En línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- _____(2016b). *Stat Extracts, Social Protection and Well-being, Income Distribution and Poverty* [En línea]. Disponible en: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670#> [Consultado el 19 de julio de 2016]
- Patiño, G., (2007). *Del populismo al neopopulismo en América Latina*. Medellín, Colombia, Universidad Pontificia Bolivariana, p.192.
- Persson, T., y G. Tabellini, (2000). *Political economics: Explaining economic policy*, Cambridge, MIT Press. 533 pp.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1990. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1989 [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4838971&fecha=29/12/1989 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1991. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1990 [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4695464&fecha=27/12/1990 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1992. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1991 [En línea]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4768393&fecha=24/12/1991 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1994. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993 [En línea]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4818732&fecha=30/12/1993 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1996. Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1995 [En línea]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4912256&fecha=22/12/1995 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997 [En línea]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4904993&fecha=29/12/1997 [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2003* [En línea]. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN_PNUD2003_IDH.pdf [Consultado el 19 de julio de 2016]
- Real Academia de la Lengua (s.f.). Diccionario de la Lengua Española. Populismo [En línea]. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=TfyMi6t> [Consultado el 20 de enero de 2016]
- “Revende tableta entregada por Gobierno del Estado” (2016), en *Periódico Correo* [En línea] 26 de mayo de 2016. Disponible en: <http://periodicocorreo.com.mx/revende-tableta-entregada-por-gobierno-del-estado/> [Consultado el 19 de agosto de 2016]

- Rojas, C., (1992). "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo" en *Comercio Exterior* [En línea], Vol.42, No.2, p. 440-448. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf> [Consultado el 30 de julio de 2016]
- Román, L. y E. Valencia, (2012). "México" en Konrad Adenauer Stiftung, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina* [En línea]. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-1-30.pdf?121121125019 [Consultado el 17 de agosto de 2016]
- Romero, J. (2015). "Breve historia del clientelismo" en *Milenio* [En línea]. Disponible en: http://www.milenio.com/tribunamilenio/prosperara_prospera/Jorge_Javier_Romero-prospera-clientelismo-Coneval-Pronasol_13_368493150.html [Consultado el 19 de noviembre de 2015]
- Schumpeter, J., (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España, Orbis. pp.343.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2014). *Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios* [En línea]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDESOL_U009.docx [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- _____(2015). *Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2016* [En línea]. Disponible en: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2016.pdf [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2000). *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000* [En línea]. Disponible en: http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995_2000/pef19952000.pdf [Consultado el 21 de julio de 2016]
- _____(2011). *Clasificación Funcional del Gasto Público* [En línea]. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf [Consultado el 8 de agosto de 2016]
- _____(2016a). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas* [En línea]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx [Consultado el 04 de agosto de 2016]

- _____(2016b). *Presupuesto por Programa Presupuestario* [En línea]. Disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwib6Z63nv7OAhUr0oMKHdfhCAoQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.transparenciapresupuestaria.gob.mx%2Fwork%2Fmodels%2FPTP%2FPresupuesto%2FPresupuestacion%2FPresupuesto_por_programa.xlsx&usg=AFQjCNHiwjyVMHqPmO4Is3wLjtn_QVix-w [Consultado el 07 de septiembre de 2016]
- Secretaría de Salud (Salud) (2010). *Evaluación de Efectos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), 2008* [En línea]. Disponible en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/descargas/SPSS/EXT08_SPSS_I_F.pdf [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- Streb, J. y G. Torrens, (2011). *La Economía Política de la Política Fiscal* [En línea]. Buenos Aires, Universidad del CEMA. Disponible en: https://gustavotorrens.files.wordpress.com/2012/09/economia_politica_politica_fiscal.pdf [Consultado el 5 de enero de 2016]
- Vilas, C. ,(1994). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en M. Pineda (Ed.), *Las políticas Sociales de México en los años noventa*. México, Insituto Mora-UNAM-FLACSO- PYV. Pp. 111-141
- _____(2004). “¿Populismos Reciclados o Neoliberalismo a secas? El mito del “Neopopulismo” Latinoamericano” en *Revista de Sociología e Política*, No.22, pp.135-151.
- Vega, M., (2014). “Seguro Popular cubre enfermedades sólo en el papel” en *Animal Político* [En línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/seguro-popular-cubre-enfermedades-solo-en-el-papel/> [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- _____(2015). “México, aún sin cobertura universal de salud: 4 millones no tienen ISSSTE, IMSS o Seguro Popular” en *Animal Político* [En línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/mexico-aun-sin-cobertura-universal-de-salud-4-millones-tienen-issste-imss-o-seguro-popular/> [Consultado el 24 de agosto de 2016]
- Weyland,K., (2004). “Neoliberalism and Democracy in Latin America: A mixed record” en *Latin American Politics & Society* [En línea], Vol.46, No.001, pp. 135-157. Disponible en: <http://muse.jhu.edu/journals/lap/summary/v046/46.1weyland.html> [Consultado el 3 de enero de 2016]

Bibliografía

- Abad, A., (2012). *¿Qué es el Neopopulismo? Replanteamiento conceptual para una investigación empírica* [En línea]. Salamanca, Instituto de Iberoamérica. Disponible en:
http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/abad_neopopulismo_seminarioinvestigacion_0.pdf [Consultado el 19 de noviembre de 2015]
- Acosta, F. ,(2010). “De PRONASOL a OPORTUNIDADES: Política Social y Persistencia de la pobreza en México” en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, No.11, p.231-246. Disponible en:
<http://revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/162/160> [Consultado el 19 de noviembre de 2015]
- Álvarez, J., (2011). “Virtudes y peligros del populismo” en *El País* [En línea] 11 de Noviembre de 2011. Disponible en:
http://elpais.com/elpais/2014/11/04/opinion/1415132749_364183.html [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- Arosemena, G., (2008). “Populismo y pobreza” en *Selected Works* [En línea] agosto 2008. Disponible en:
http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1185&context=guillermo_rosemena [Consultado el 19 de noviembre de 2016]
- Barajas, G., (2002). “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales” en *Revista Venezolana de Gerencia* [En línea] Vol.7, No.20, octubre-diciembre 2002, pp. 553-578. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/pdf/290/29002004.pdf> [Consultado el 3 de enero de 2016]
- Basurto, J., (2012). “Populism in Mexico: From Cárdenas to López Obrador” en M. Conniff (Ed.), *Populism in Latin America* .Tuscaloosa: The University of Alabama Press. pp.86-109.
- Cansino, C., (2012). “Populismo en México: Recuento de daños” en *Letras Libres* [En línea] 7 de abril 2012. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/populismo-en-mexico-recuento-de-danos> [Consultado el 30 de noviembre de 2015]
- Corona, J., (1987). *Una introducción a la teoría de la decisión pública*. España, Universidad de Barcelona. 173 pp.
- Cable News Network (CNN), (2014). “De Solidaridad a Prospera: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza” en *CNN México* [En línea] 3 de septiembre 2014.

- Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza> [Consultado el 19 de noviembre de 2015]
- De Carreras, F., (2015). "Populismo contra democracia" en *El País* [En Línea]. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/04/06/opinion/1428341485_453181.html [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- De Gortari, H. y A. Ziccardi, (1996). "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994" en M. Pineda (Ed.), *Las políticas Sociales de México en los años noventa*. México, Insituto Mora-UNAM-FLACSO- PYV. pp. 111-141.
- De La Torre, C., (2001). "Redentores populistas en el Neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos" en *Revista Española de Ciencia Política*, No.4, pp. 171-196.
- España, L., (s.f.). "La economía del neopopulismo" en *El Mundo* [En línea]. Disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/firmas/luis-pedro-espana-n-/la-economia-del-neopopulismo.aspx> [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- Esquivel, G. (2015). "La política social como ambulancia" en *Milenio* [En línea]. Disponible en: http://www.milenio.com/tribunamilenio/prosperara_prospera/Gerardo_Esquivel-prospera-politica_social_como_ambulancia-opportunidades-progresas_13_368493149.html [Consultado el 3 de enero de 2016]
- Ethos Fundación/ Fundación Idea (2008a). *El Gasto Social en México. Vol. 1. Las Dimensiones del Gasto Social* [En línea]. Disponible en: http://fundacionidea.org.mx/assets/files/NDV001/FundIDEA_EI%20gasto%20social%20en%20Mexico%20vol1.pdf [Consultado el 13 de mayo de 2016]
- _____(2008b). *El Gasto Social en México. Vol.2. Transparencia en el Presupuesto Social* [En línea]. Disponible en: http://fundacionidea.org.mx/assets/files/NDV001/FundIDEA_EI%20gasto%20social%20en%20Mexico%20vol2.pdf [Consultado el 13 de mayo de 2016]
- _____(2008c). *El Gasto Social en México. Vol. 3. El Gasto Social como Herramienta Redistributiva* [En línea]. Disponible en: http://fundacionidea.org.mx/assets/files/NDV001/FundIDEA_EI%20gasto%20social%20en%20Mexico%20vol3.pdf [Consultado el 13 de mayo de 2016]
- Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) México, (s.f). *Pobreza y desigualdad* [En línea]. Disponible en:

- <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm> [Consultado el 19 de noviembre de 2015]
- Gatica L. y M. Ramírez, (2007). “El análisis espacial de la competencia política y el problema de estabilidad” en *Revista EconoQuantum* [En línea] Vol.3, No.2. Disponible en: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EQ/article/viewFile/2593/2362> [Consultado el 20 de marzo de 2016]
- Grijelmo, A., (2014). “El populismo está fuera del diccionario” en *El País* [En línea] 26 de julio de 2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/07/25/opinion/1406288927_479703.html [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- Levy, S. y E. Rodríguez, (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México* [En línea]. México, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=EqrpHLrsbWYC&pg=PA108&lpg=PA108&dq=presupuesto+progres+1997&source=bl&ots=hhr18DjGsj&sig=zEzeauiegNWykLB N93-MwhtFfJqs&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwim7Ja1-LfOAhVE62MKHdx0CdUQ6AEIQjAG#v=onepage&q=presupuesto%20progres+1997&f=false> [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Mackinnon, M. y M. Petrone, (1999). “Los complejos de la Cenicienta” en M. Mackinnon y M. Petrone (Ed.), *Populismo y neopopulismo en América Latina: el problema de la Cenicienta*, Buenos Ares, Eudeba.
- Massó, J., (1996). *La teoría de la elección social: métodos de votación no manipulables* [En línea]. España, Universitat Antònoma de Barcelona. Disponible en: <http://pareto.uab.es/jmasso/pdf/BOLETIN.PDF> [Consultado el 5 de enero de 2016]
- Moreno, P., C. Ortiz y E. Marrufo, (2004). “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México” en *Revista Sociológica* [En línea] No.54, enero-abril, pp. 55-75. Disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5404.pdf> [Consultado el 4 de agosto de 2016]
- Paradigmas economía, (2014). “Los 10 puntos que debes conocer sobre la pobreza en México” en *Dinero en imagen* [En línea] 08 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.dineroenimagen.com/2014-04-08/35464> [Consultado el 19 de noviembre de 2015]

- Ramírez, G., (2015a). "La cruzada de Peña Nieto contra el populismo" en *Horizontal* [En línea]. Disponible en: <http://horizontal.mx/la-cruzada-de-pena-nieto-contra-el-populismo/> [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- _____(2015b). "Repensar el populismo: populismo y democracia" en *Horizontal* [En línea]. Disponible en: <http://horizontal.mx/el-populismo-y-democracia/> [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- Sartino, J., (2013). "El fenómeno del populismo: recorridos "otros"" en *Identidades* [En línea]. Disponible en: <https://iidentidades.files.wordpress.com/2013/08/sartino-pdf.pdf> [Consultado el 10 de noviembre de 2015]
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2016). *Página Institucional de la Secretaría de Desarrollo Social*. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2016b). *Página institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* [En línea]. Disponible en: <http://www.gob.mx/hacienda>
- Scott, J., (2003). "México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)" en CEPAL, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas* [En línea]. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6554/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 10 de agosto de 2016]
- Stanley, M., (2000). *El populismo en América Latina* [En línea]. Disponible en http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/306/Stanley_Anuario_5.pdf?sequence=1 [Consultado el 30 de noviembre de 2015]
- Streb, J. y G. Torrens, (2011). *La Economía Política de la Política Fiscal*. Buenos Aires, Universidad del CEMA [En línea]. Disponible en https://gustavotorrens.files.wordpress.com/2012/09/economia_politica_politica_fiscal.pdf [Consultado el 5 de enero de 2016]
- Webber, J., (2015). "El aumento de la pobreza en México, en la mirada del Financial Times" en *El Financiero* [En línea] 30 de julio de 2015. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/financial-times/aumenta-la-pobreza-en-mexico-a-pesar-del-aumento-de-los-salarios.html> [Consultado el 3 de enero de 2016]

ANEXO

Programas asociados a la Cruzada Nacional contra el Hambre	
Programa	Dependencia
Servicios Básicos de la Vivienda	
Programa de Infraestructura Indígena (PROII)	CDI
Vivienda Digna	FONHAPO SEDATU
Vivienda Rural	FONHAPO SEDATU
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Semarnat CNA
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	Semarnat CNA
Programa de Coinversión Social	INDESOL
Calidad y Espacios de la Vivienda	
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	Sedesol
Vivienda Digna	FONHAPO SEDATU
Vivienda Rural	FONHAPO SEDATU
Rezago Educativo	
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia	Sedesol
Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	SEP – CONAFE
Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	SEP – INEA
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)	CDI
Acceso a Servicios de Salud	
Seguro Popular (Afilación)	SSA
Programa Caravanas de la Salud	SSA
Salud PROSPERA: Medición de peso y talla a niños y niñas beneficiarios de PROSPERA	SSA
Seguridad Social	
Programa de Atención a Adultos Mayores: 65 y Más	Sedesol
Programa de Estancias Infantiles	Sedesol
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia	Sedesol
Acceso a la Alimentación	
Programa de Inclusión Social PROSPERA	Prospera
Programa de Apoyo Alimentario	Prospera
Esquema: Tarjeta SIN HAMBRE (esquemas monetario y fronterizo)	Prospera
Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente; Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (SIREEA)	DIF
Programa de Abasto Rural (PAR)	Diconsa
Programa de Abasto Social de Leche (ASL)	Liconsa
Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Sagarpa
Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	Sagarpa
Programa de Escuelas de Tiempo Completo con Apoyo Alimenticio	Sagarpa
Programa de Coinversión Social	INDESOL
Salud PROSPERA: Entrega de Suplementos Alimenticios a la Población Beneficiaria	SSA
Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	
Programa de Inclusión Social PROSPERA	Prospera
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Prospera
PAL: Esquema Tarjeta SIN HAMBRE (esquemas monetario y fronterizo)	Prospera
Programa Empleo Temporal	SCT - Sedesol
Programa de Opciones Productivas	Sedesol

Programa Integral de Desarrollo Rural: Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	Sagarpa
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	SE - PRONAFIM
Programa de Fomento a la Economía Social	SE - INAES
Fonart (Vertiente de Apoyos a la Producción y Vertiente de Apoyos a la Comercialización)	FONART - SEDESOL
Fondo Nacional del Emprendedor	SE - INADEM
Fideicomiso Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)	SE - PRONAFIN
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Capacitación para el Empleo Bécate	STPS
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Fomento al Autoempleo (PFA)	STPS
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Movilidad Laboral	STPS
Programa de Coinversión Social (PCS)	INDESOL
Programa de Fomento a la Agricultura: Agroincentivos	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Agroproducción Integral	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Desarrollo de Cluster Agroalimentario (Agrocluster)	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: PROAGRO Productivo	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: PROCAFE e Impulso Productivo de Café	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA)	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Tecnificación de Riego	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Reconversión y Productividad	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Bioenergía y Sustentabilidad	Sagarpa
Programa de Fomento a la Agricultura: Incentivos para Productores de Maíz y Frijol	Sagarpa
Programa de Fomento Ganadero: Programa Porcino (PROPOR)	Sagarpa
Programa de Fomento Ganadero: PROGAN Productivo	Sagarpa
Programa de Fomento Ganadero: Infraestructura y Equipo de Repoblamiento	Sagarpa
Programa de Fomento Ganadero: Repoblamiento y Recría Pecuaria	Sagarpa
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola: Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola	Sagarpa
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola: Desarrollo Estratégico de Acuicultura	Sagarpa
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria: Desarrollo Productivo Sur Sureste	Sagarpa
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria: Productividad Agroalimentaria	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Proyecto Estratégico Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)	Sagarpa
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Extensión e Innovación Productiva (CEIP)	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua COUSSA	Sagarpa
Programa Integral de Desarrollo Rural: Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil	Sagarpa
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Sagarpa
Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Sagarpa
Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)	Semarnat
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	Semarnat
Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM)	Semarnat
Fomento para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA)	Semarnat
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN)	CDI
Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	SECTUR