



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN ECONOMÍA

Transferencias Monetarias Condicionadas en la Política de Gasto Social en México: Una Reflexión Contemporánea

**Tesis que para optar por el grado de doctor en economía
presenta**

Mtra. Azalea del Carmen Clemente Blanco

Tutora: Dra. Seyka Verónica Sandoval Cabrera, Facultad de Economía

Miembros del Jurado:

Dr. José de Jesús Rodríguez Vargas, Facultad de Economía

Dr. José Nabor Cruz Marcelo, Instituto de Investigaciones Económicas

Dr. Mario Humberto Hernández López, Facultad de Contaduría y Administración

Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles, Facultad de Economía

Ciudad Universitaria, CD. MX., septiembre de 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tenemos la obligación moral de ayudar a reducir la pobreza.

Deaton, 2015

Doña Luva Macías lo logramos! Años atrás sacrifiqué el mayor regalo que Dios me dio, mi FAMILIA, partí en búsqueda de alcanzar un sueño, prepararme profesionalmente para poder servir a mi país. Gracias a mis padres, Edray y Asalia, porque siempre han estado a mi lado con amor y los brazos abiertos, me educaron con el ejemplo de dedicación, esfuerzo y respeto, son mi fortaleza en los momentos de tormenta. A mis hermanos Edray, César, Karla y Karina mi amor eterno, sus palabras y cariño siempre me han acompañado, son mi refugio a la distancia en horas de soledad.

A mis sobrinas y sobrinos, Cristina, Vanesa, Diego, César, Edray y Carlos Guillermo son las nuevas esperanzas de un futuro mejor, brillen mis amores y disfruten el camino. Un guiño al cielo donde habitan ya quienes se adelantaron.

A Alejandro mi gratitud por la paciencia y el compañerismo, a Seyka mi reconocimiento, sin ti no hubiese sido posible este momento, a los doctores José de Jesús, José Nabor, Mario Humberto y Monika Meireles gracias por su guía y las recomendaciones que siempre enriquecieron la investigación, y a todos aquellos que viven en mi mente y mi corazón gracias porque son el viento que aviva el fuego.

Hoy que logro el máximo grado de estudios, invito a todas las mujeres a alzar la voz, estudiar y trascender, nadie debe quedar atrás.

Transferencias Monetarias Condicionadas en la Política de Gasto Social en México: Una Reflexión Contemporánea

Índice

Introducción y Planteamiento	4
CAPÍTULO I	
LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO.....	13
I.1 Hechos Estilizados.....	13
I.2 Economía y las Crisis Contemporáneas	43
CAPÍTULO II	
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS	49
II.1 Programas de TMC para Reducir la Pobreza y la Desigualdad	51
II.2 ¿Transferencia Monetaria Condicionada o No Condicionada?	53
II.3 Justificación Teórica de la Intervención del Estado a través de Transferencias Monetarias Condicionadas	57
<i>II.3.1 Creencias Erróneas.....</i>	<i>60</i>
<i>II.3.2 Relación Principal-Agente</i>	<i>62</i>
<i>II.3.3 Existencia de Externalidades Positivas.....</i>	<i>63</i>
II.4 PROSPERA Programa Social de TMC.....	69
<i>II.4.1 Antecedentes</i>	<i>69</i>
<i>II.4.2 PROSPERA Programa de Inclusión Social.....</i>	<i>71</i>
<i>II.4.2.1 Evaluaciones a PROSPERA por parte del CONEVAL</i>	<i>76</i>
<i>II.4.2.2 Progresividad del Gasto en PROSPERA</i>	<i>81</i>
CAPÍTULO III	
INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	84
III.1 Nuevo Modelo de Bienestar Social.....	90
III.2 Gasto Social.....	94
III.3 El Reto de la Dimensión Económica del Estado Mexicano	98
CAPÍTULO IV	
TEORIAS SOBRE POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICA ECONÓMICA	103
IV.1 CEPAL: Hacia una Nueva Política Pública	126
IV.2 Nuevo Pacto Social	129
Conclusiones	137
Adendum. Resultados de Pobreza y Desigualdad 2022	142
Anexo I. Programa Bolsa Familia	145
Fuentes de Información	151

Introducción y Planteamiento

A finales de la década de 1960 y principios de la siguiente, la economía de América Latina presentó una fuerte aceleración. La región alcanzó una tasa de crecimiento anual de 6.7 por ciento entre 1967 y 1974, basada en un modelo económico caracterizado por la orientación hacia el mercado interno, el foco creciente en la industrialización como eje del desarrollo y la ampliación significativa de las esferas de acción del Estado en la vida económica y social (Bértola y Ocampo, 2010, p. 151). No obstante, había fuertes controles sobre las importaciones y poco énfasis en las exportaciones, por lo que las empresas no tenían incentivos para incrementar su eficiencia.

De acuerdo con Fajnzylber (1990), la industrialización de América Latina tuvo cuatro rasgos distintivos. Primero, la participación en el mercado internacional basada casi exclusivamente en un superávit comercial generado por los recursos naturales. Segundo, estructura industrial dirigida fundamentalmente al mercado interno. Tercero, aspiración a reproducir el modo de vida de países avanzados, en el consumo y, en grado variable, en la producción. Cuarto, limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado en los sectores que definen el perfil industrial de los países.

Asimismo, una característica del desarrollo de la época fue la baja participación de América Latina en el valor agregado intelectual.

El agregado de valor intelectual a los recursos humanos y naturales disponibles ha sido particularmente exiguo, lo que de una u otra manera implica que se trata de un desarrollo, fruto más bien de la imitación que de un proceso de reflexión sobre las carencias y las potencialidades internas... el rasgo central del proceso de desarrollo latinoamericano es la insuficiente incorporación de progreso técnico (Fajnzylber, 1990, p. 14).

La región carecía de crecimiento económico con equidad, lo que Fajnzylber (1990) denominaría el “casillero vacío”, mismo que estaría vinculado con la incapacidad de abrir la “caja negra” del progreso técnico.

Los gobiernos erogaban en un sector público que carecía de eficiencia, más allá de realizar inversiones productivas, e incurrían en déficits elevados que, en un principio, fueron financiados con préstamos con tasas de interés bajas. Sin embargo, después de 1980, por una política antiinflacionaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos, de aumento de tasas de interés y de restricción del circulante, se elevó la carga de pago por intereses de los países de América Latina, dando lugar a la *Crisis Latinoamericana de la Deuda* (Stiglitz, 1998).

Durante dicha crisis, la región perdió una década de producto, disminuyó la creación de empleo y la reducción de la pobreza, y se profundizó la desigualdad:

Los efectos sociales de la década perdida fueron devastadores en materia de pobreza. Para el conjunto de América Latina, la pobreza aumentó del 40,5 al 48,3%, jalonado por el aumento de casi doce puntos porcentuales de la pobreza a nivel urbano y por un aumento adicional de la ya alta incidencia de este problema en zonas rurales. El canal más importante fue el deterioro en los ingresos reales de los trabajadores y el colapso del empleo formal, inducido por la fuerte recesión y, en el primer caso, por el contexto inflacionario que la acompañó. La distribución del ingreso experimentó en general un deterioro, que se concentró en la fase más aguda de la crisis (Bértola y Ocampo, 2010, p. 257).

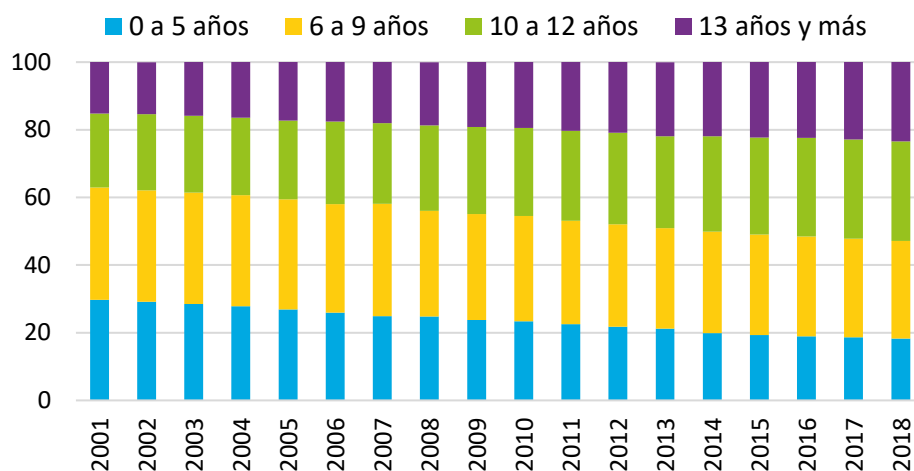
El Fondo Monetario Internacional y los bancos multilaterales de desarrollo rescataron financieramente a los países latinoamericanos, con una condicionalidad “estructural”. De tal modo que, se llevaron a cabo políticas de estabilización macroeconómica orientadas a corregir los déficits externo y fiscal y a controlar la explosión inflacionaria, mismas que estuvieron de la mano con reformas de mercado orientadas a reducir el alcance del sector público en la economía y liberalizar los mercados (Bértola y Ocampo, 2010).

En cuanto a la política social, la provisión de servicios se vio afectada, trayendo como consecuencia la pérdida de *capital humano*.¹ No obstante, en la primera década del siglo XXI, específicamente durante el periodo comprendido entre 2004 y 2008, se lograron revertir los aumentos en la desigualdad que trajo consigo la Crisis de la Deuda. Uno de los factores que explicó esta mejora fue la política educativa, que

¹ Se entiende al capital humano como “conocimientos, cualificaciones y formación de los individuos” (Abel y Bernanke, 2004, p. 264).

contribuyó a la disminución de la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados. Los años de instrucción –de 10 a más de 13 años– de la Población Económicamente Activa (PEA) aumentaron, de 37.1 a 52.9 por ciento de 2001 a 2018 (véase Gráfica 1).

Gráfica 1
Población Económicamente Activa de 15 Años y Más,
Según Años de Instrucción en América Latina,
2001-2018
 (porcentaje)

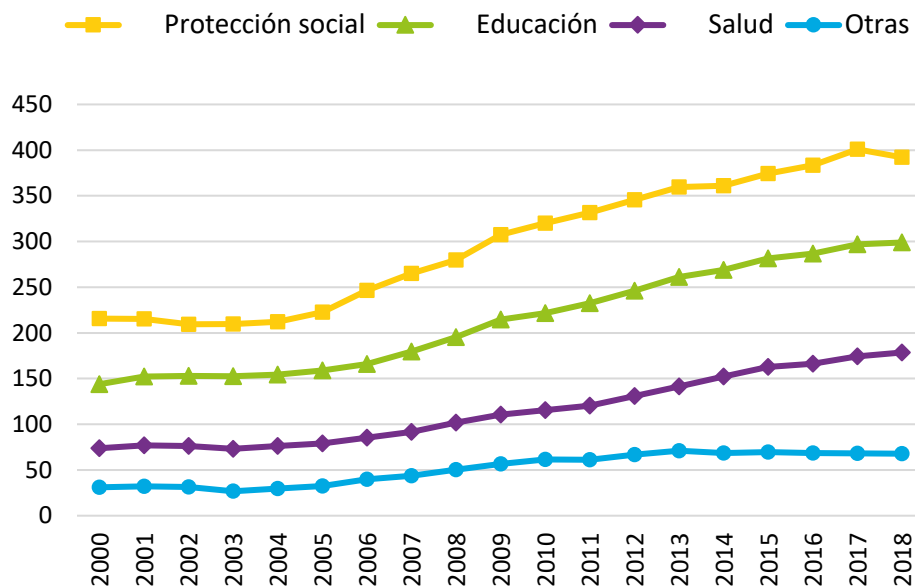


Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

El gasto social en los gobiernos latinoamericanos empezó a aumentar a comienzos del siglo XXI, de modo que, del 2000 al 2018, el gasto social per cápita creció 102 por ciento, en términos reales. Destaca el aumento per cápita del gasto en protección social, lo cual permitió la extensión de los programas de asistencia social por parte de los gobiernos de la región (véase Gráfica 2).

Gráfica 2
Evolución del Gasto Social Según Funciones del
Gobierno en América Latina, 2000-2018

(dólares de Estados Unidos a precios constantes de 2010, per cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

En Latinoamérica, una de las principales alternativas de política pública de gasto social fueron los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC),² cuyo propósito fue aliviar la pobreza (tanto a corto como a largo plazo) y la desigualdad, haciendo énfasis en propiciar oportunidades y aumentar el nivel de bienestar. Los programas de TMC transfieren dinero a grupos de población identificados como *pobres*³ a cambio de que las personas receptoras cumplan alguna acción,

² Cabe notar que en Latinoamérica la cobertura e inversión de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) aumentaron considerablemente durante la primera década del siglo XXI, estabilizándose después de 2010 y disminuyendo en 2014 y 2015, debido a las bajas coberturas en Ecuador y Guatemala. En 2015, las TMC alcanzaron a un quinto de la población, 132 millones de personas y 30 millones de hogares (Cecchini & Atuesta, 2017).

³ Se entenderá por pobreza el concepto multidimensional desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

generalmente relacionada con la formación de capital humano, realizando actividades para incrementar el nivel educativo, mejorar la salud y la nutrición.

Los canales por medio de los cuales las TMC reducen la pobreza y la desigualdad son dos: incremento del ingreso familiar generado por las transferencias monetarias e inversión en capital humano.

Por un lado, las familias beneficiarias reciben una transferencia monetaria que se convierte en un ingreso para la familia, independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal o de la cotización en los seguros sociales, lo cual en última instancia permite incrementar el consumo y el *bienestar*.⁴

Por el otro lado, mediante una transferencia monetaria condicionada se apoyan a familias en condiciones de pobreza sujeto a que se cumplan ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.

El reto de las TMC es crear capital humano capacitado para ingresar al mercado laboral en las mejores condiciones de competencia, para acceder a mayores salarios. Los programas de TMC deben ser capaces de graduar a sus beneficiarios para que éstos puedan dejar atrás el apoyo del Estado, superar la pobreza y convertirse en generadores de su propio bienestar.

El programa insignia de TMC, que fue replicado por 50 países en América Latina, Asia y África, fue PROSPERA Programa de Inclusión Social, antes llamado Oportunidades. Este Programa surgió en 1997 como respuesta a los problemas de pobreza que México arrastraba desde la década de los ochenta, mismos que se exacerbaban con la Crisis Financiera de 1994-1995. El porcentaje de la población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza pasó de 45.1 por ciento en 1993 a 52.9 por ciento en 1996 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2018).

⁴ Si una persona tiene mayores ingresos podrá acceder a un mayor consumo y adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, por ende, gozará de un mayor bienestar.

En la teoría económica, la pobreza y la desigualdad han sido conceptos estudiados ampliamente, no existe un consenso sobre sus causas, el cómo medirlas o, incluso, en las políticas públicas a implementar para combatirlas.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía, expuso que la pobreza es un mundo complejo y complicado; afirmó, en su intervención dentro de las actividades de la Red para la Reducción de la Pobreza, que “No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001). Asimismo, Sen argumentó que, al igual que la pobreza, la desigualdad es un problema con múltiples facetas.

Con base en los preceptos de Atkinson (2016), la desigualdad tiene dos ángulos, el primero refiere a la desigualdad de oportunidad (*ex ante*), las personas deben estar “igualmente habilitadas para conseguir lo mejor de las capacidades que poseen” (Tawney, 1964), sin que las circunstancias jueguen un papel en el resultado final. El segundo, refiere a la desigualdad de resultado (*ex post*), las circunstancias están más allá del control personal.

La desigualdad de resultado, señala Atkinson, es importante por tres razones: la primera, porque aun cuando hayan tenido oportunidades y se hayan realizado esfuerzos, las personas pueden ser víctimas de las circunstancias y caer en desgracia. La segunda, debido a que la estructura de premios está constituida socialmente, los arreglos económicos y sociales determinan en qué medida se retribuyen las acciones; y, la tercera, toda vez que:

Los resultados *ex post* de hoy configuran las condiciones *ex ante* de la competencia de mañana: los beneficiarios de la desigualdad de resultado de hoy pueden transmitir una ventaja injusta a sus hijos en el futuro... La desigualdad de resultado en la generación actual es la fuente de la ventaja injusta recibida en la próxima generación. Si estamos preocupados por la igualdad de oportunidad en el futuro, es necesario que estemos preocupados por la desigualdad de resultado de hoy (Atkinson, 2016, p. 27).

En el marco de los antecedentes expuestos, la presente investigación examina los retos en materia de pobreza e igualdad económica en México y estudia la política pública basada en programas de TMC que se implementó para hacerles frente. El **objetivo** general es analizar el alcance de las TMC a través de

PROSPERA en las condiciones de pobreza y desigualdad y confrontarla frente a las Transferencias Monetarias Incondicionadas (TMI), opción de política pública que se implementa en México bajo el “Nuevo Modelo de Bienestar Social”.

La investigación tiene como **hipótesis** que, en la práctica, el programa PROSPERA no logró contribuir a superar la pobreza y reducir la desigualdad, vía inversiones de capital humano, porque existieron fugas y condiciones institucionales que lo limitaron. La política social debe formar parte de un conjunto de políticas públicas destinadas a aumentar el crecimiento económico, el trabajo y el progreso técnico; e implementarse en un marco en el que las instituciones cumplan con los objetivos formales de combate a la pobreza y disminución de la desigualdad.

En este contexto, definimos a las fugas y condiciones institucionales limitantes como la estructura de incentivos no formales que condicionan la interacción humana y el desempeño económico (North, 2014).

La investigación parte de una caracterización del objeto de estudio, se presentan los hechos estilizados de la pobreza y la desigualdad en México para el periodo 2008-2020. Asimismo, se analiza la coyuntura económica para el periodo de referencia, puntualizando el impacto de la crisis ocasionada por la COVID-19.

En el segundo capítulo, se exponen los elementos teóricos que justifican la intervención del Estado en un escenario de mercados imperfectos y racionalidad acotada de los agentes. Partiendo del concepto de Matriz Institucional de Douglas North (2014),⁵ se asume teóricamente que el Estado es un agente distribuidor del ingreso, que diseña, gestiona y ejecuta las TMC en un marco de reglas en el que las

⁵ En North (2014), la matriz institucional comprende los sistemas políticos, económicos y sociales de cada sociedad, así como las normas formales e informales y los entrelazamientos que se dan entre todos ellos. “Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones” (p. 15).

familias objetivo reciben de manera eficiente el ingreso;⁶ por tanto, experimentan los beneficios de corto y largo plazo de estas.

Las TMC se introducen como una política de intervención del Estado que busca reducir la pobreza y la desigualdad, impulsando en los individuos la formación de capital humano. Las transferencias monetarias generan los incentivos para el desarrollo de capacidades y corregir fallas de mercado: agentes con racionalidad limitada en un contexto en el que los intereses individuales podrían presentar contradicción con los intereses y el bienestar social.

Las TMC son programas sociales que van más allá de una simple transferencia de recursos monetarios, al condicionar su entrega al cumplimiento de acciones para fortalecer al capital humano. Las TMC guardan ventajas frente a las TMI, porque abonan al doble objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, modificando la conducta de los individuos y reduciendo el costo de oportunidad de la educación.

Se expone el caso de PROSPERA, programa de TMC, desde su objetivo, cobertura, población objetivo, tipos de apoyos y sus condicionalidades. Asimismo, se presentan los principales hallazgos, por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), respecto a las fortalezas y debilidades en su diseño, implementación y desempeño.

En el tercer capítulo, se expone la institucionalidad de las políticas públicas en México, en particular, de la política social que explícitamente tiene el mandato de disminuir la pobreza y la desigualdad. La exposición se acompaña de una revisión del gasto público destinado al desarrollo social, para destacar la evolución creciente que ha guardado en los últimos tres lustros para la consecución de sus objetivos.

⁶ El trabajo no soslaya los problemas de corrupción en México. El Banco Mundial ha expuesto que el mayor reto en el combate a la pobreza es el combate a la corrupción. De acuerdo con Transparencia Internacional, el Índice de Percepción de Corrupción 2019 de México es de 29 puntos y ocupa el lugar 130 de 180 países analizados. No obstante, se asume como un supuesto simplificador en el análisis teórico, y se relaja el supuesto para exponer la necesidad de un “Nuevo Pacto Social” en México.

Asimismo, se aborda el reto que significa para el Estado el aumento de las necesidades de la sociedad frente a unos recursos finitos y limitados.

En el cuarto capítulo, se exponen las **bases teóricas** que permiten analizar y contrastar la realidad con las leyes que dicta la teoría económica. Se abrevian los aportes de Adam Smith y John Maynard Keynes, que explican el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad, destacando el papel que juega el Estado en cada enfoque.

Posteriormente, se presentan las contribuciones de economistas de la *Escuela de Cambridge*, Inglaterra, quienes sostienen que la pobreza y la desigualdad están presentes, incluso, en economías con crecimiento económico, por lo que la intervención del Estado y las instituciones es pieza clave para combatirlas.

Respecto al papel del Estado en la acumulación del capital, particularmente, en el progreso técnico, se retoman los estudios realizados por Fernando Fajnzylber para los países latinoamericanos, en los cuales insiste en la necesidad de que las economías generen estrategias y políticas que fortalezcan las diversas instituciones públicas y privadas que influyen sobre el funcionamiento del sector industrial y sobre la distribución del ingreso.

Por último, se expone la teoría del capital humano en la que, educación, desarrollo de capacidades y cambio tecnológico generan un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo social y, por ende, contribuyen a reducir la pobreza y las brechas de desigualdad. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer el análisis teórico que sustenta la intervención del Estado a través de una política pública del tipo TMC dirigida a fortalecer el capital humano.

El capítulo concluye con reflexiones sobre el Estado, sus instituciones y la influencia del poder político en la política económica, ¿ha ocurrido acaso que el poder político es importante para mantener beneficios en favor de unos (el 1 por ciento de la población) en detrimento de otros?, es la respuesta a esta pregunta el elemento que perpetúa la pobreza y la desigualdad en México.

CAPÍTULO I

LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

I.1 Hechos Estilizados⁷

Con la finalidad de entender el contexto de pobreza y desigualdad en México, para posteriormente analizar la política pública abanderada por el programa PROSPERA para combatir ambos fenómenos, se presenta un análisis descriptivo de la evolución de la pobreza y del coeficiente de Gini en los últimos 12 años.⁸ Adicionalmente, con el apoyo de la información contenida en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se expone la distribución del ingreso a través de los deciles de ingresos, así como la composición del gasto como una medida adicional para evidenciar la desigualdad que impera en el país.

Es importante mencionar que, no existe a nivel internacional un consenso de metodologías universales para medir la pobreza, como sí lo hay para otras variables económicas fundamentales. En el año 2001, se realizó el primer esfuerzo por tener una medición oficial de la pobreza en México a través del *Comité Técnico para la Medición de Pobreza*; integrado por especialistas del gobierno y de la academia. El convenio establecido por el Comité fue que la medición de la pobreza se realizaría solo tomando en cuenta al ingreso monetario, a partir de lo cual se establecieron tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio (Cortés et al., 2003; CONEVAL s.f.).

⁷ “Las medidas globales de pobreza y desigualdad están preñadas de dificultades. Sabemos menos de lo que deberíamos y seguramente menos de lo que uno podría pensar al leer y escuchar el torrente de pronunciamientos populares” (Deaton, 2015, p. 250).

⁸ En México han existido mediciones de la pobreza realizadas por diversos organismos para periodos previos a 2008, construidas con diferencias metodológicas, y han arrojado una variedad de resultados al avanzar en el tiempo, incluso cuando dos o más de estas han llegado a coincidir en el año de su medición. Por ejemplo, para 2006 se tienen medidas de la pobreza con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y las realizadas por el Comité Técnico del CONEVAL y la CEPAL, las cuales arrojan los siguientes resultados 67.3, 42.9 y 31.7 por ciento de la población, respectivamente. Si bien existe una amplia diferencia en el porcentaje de la población en pobreza bajo las diferentes metodologías, es indiscutible sostener que la pobreza es un problema de urgente atención. Para conocer más detalles de las mediciones previas revisar Boltvinik Damián, 2020.

En el 2004, se promulga la Ley General de Desarrollo Social, en la que se determinó la creación del CONEVAL, institución que tiene por objeto “Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2005).

La principal atribución del CONEVAL fue la identificación y medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional (Cortés et al., 2003; CONEVAL s.f.):⁹

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2019, p. 33).

En el caso de la desigualdad, esta será estudiada como desigualdad de los ingresos, y se utilizará el coeficiente de Gini para su medición. Si bien existen diversas maneras de medir la desigualdad y discusiones en torno a cuánto debe de reducirse, “pueden estar en desacuerdo respecto de cuánta desigualdad es aceptable al tiempo en que estarán de acuerdo en que el nivel actual es intolerable e insostenible” (Atkinson, 2016, p. 25).¹⁰

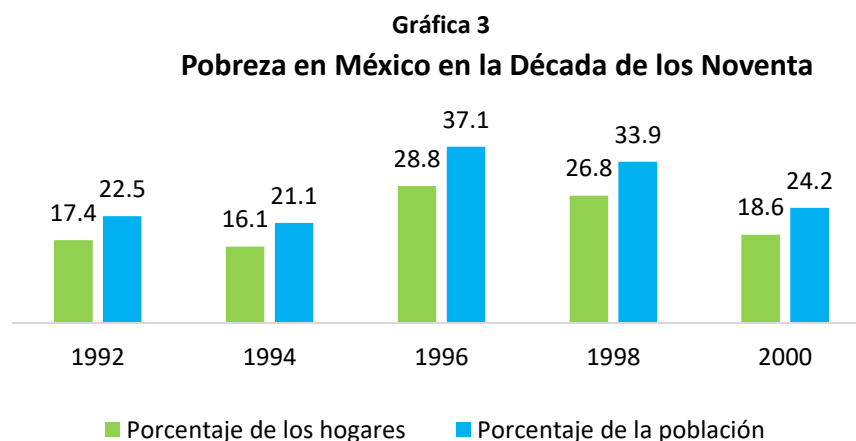
⁹ Se usa la medición oficial de la pobreza para presentar su diagnóstico. Si bien existe una amplia controversia respecto a cómo medirla, la investigación busca establecer las acciones implementadas por el Estado para hacer frente a la pobreza que existe en el país, lo que recuerda una reflexión de Angus Deaton: “Las estadísticas de pobreza son parte de un apartado de Estado diseñado para gobernar, para redistribuir el ingreso y para tratar de impedir que la gente caiga en la indigencia frente al infortunio; son parte de la maquinaria de justicia. Su existencia marca la aceptación por parte del Estado de la responsabilidad para combatir la pobreza y eliminar sus peores consecuencias...así como es difícil gobernar sin medición, no hay medición sin política” (2015, p. 213).

¹⁰ Atkinson expone, en su libro *Desigualdad. Qué podemos hacer*, que a lo largo de la historia se han presentado teorías que dan cuenta de la medición o juicio de la desigualdad. Los utilitaristas, al identificar el bienestar individual en términos del nivel de utilidad atribuido a cada persona, argumentaban que la excesiva desigualdad reducía la suma de la utilidad total, pues el valor de una unidad adicional de ingreso es menor para las personas más ricas.

Desarrollos posteriores, se centraron en ponderaciones distributivas, otorgando más peso a los más pobres cuando se mide la desigualdad, destacan los aportes de Arthur Okun y John Rawls. Este último, también introdujo discusiones centradas en la justicia social, en términos del acceso a los bienes primarios, lo que un hombre racional quiere además de cualquier cosa que desee.

Amartya Sen fue más allá de los avances de Rawls y propuso una visión basada en las capacidades para definir la justicia social en términos de las oportunidades al alcance de las personas de acuerdo con su funcionamiento, esto es, en lo que los bienes pueden hacer por las personas en sus circunstancias, no solo importan los resultados alcanzados sino también el rango de

A pesar de que en los años noventa no se tenía en México una medición oficial de la pobreza, Cortés et al. (2003) estiman que los resultados en cuanto al combate de la pobreza fueron de estancamiento e incluso de deterioro durante estos años, se calcula que entre 1992 y el 2000 aumentó en 1.7 millones las personas que con su ingreso monetario no cubrían las necesidades mínimas de alimentación.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cortés et al. (2003).

Respecto a la pobreza según el ámbito de residencia, Cortés et al. (2003) determinan que, a lo largo de la década de los noventa se ensancharon ampliamente las disparidades entre la pobreza rural y la urbana. En 1992, se registraba alrededor de 2.7 veces más de pobres rurales (no cubrían las necesidades de alimentación) que urbanos, para el año 2000, esta relación se incrementó a 3.4 veces más.

En 2021, el Coneval (2021a) dio a conocer los cambios en la evolución de las carencias sociales; dimensiones no monetarias que integran la pobreza multidimensional, derivada de censos poblacionales y la encuesta intercensal para la serie 1990-2020. Con esto, se abordó un análisis con 30 años de datos sobre la evolución de las carencias sociales, cuya finalidad fue la de proporcionar a la ciudadanía y tomadores de decisiones el panorama social del país.

oportunidades. El enfoque de Sen amplió las dimensiones del desempeño social y económico que influyen en el Índice de Desarrollo Humano de Mahbub ul Haq.

Atkinson, por su parte, adopta el enfoque de la desigualdad de recursos económicos dentro de un conjunto coherente de principios de justicia, esto es, “el ingreso es sólo una dimensión, y las diferencias de ingreso deben interpretarse a la luz de las circunstancias diferentes y las oportunidades subyacentes” (p. 32).

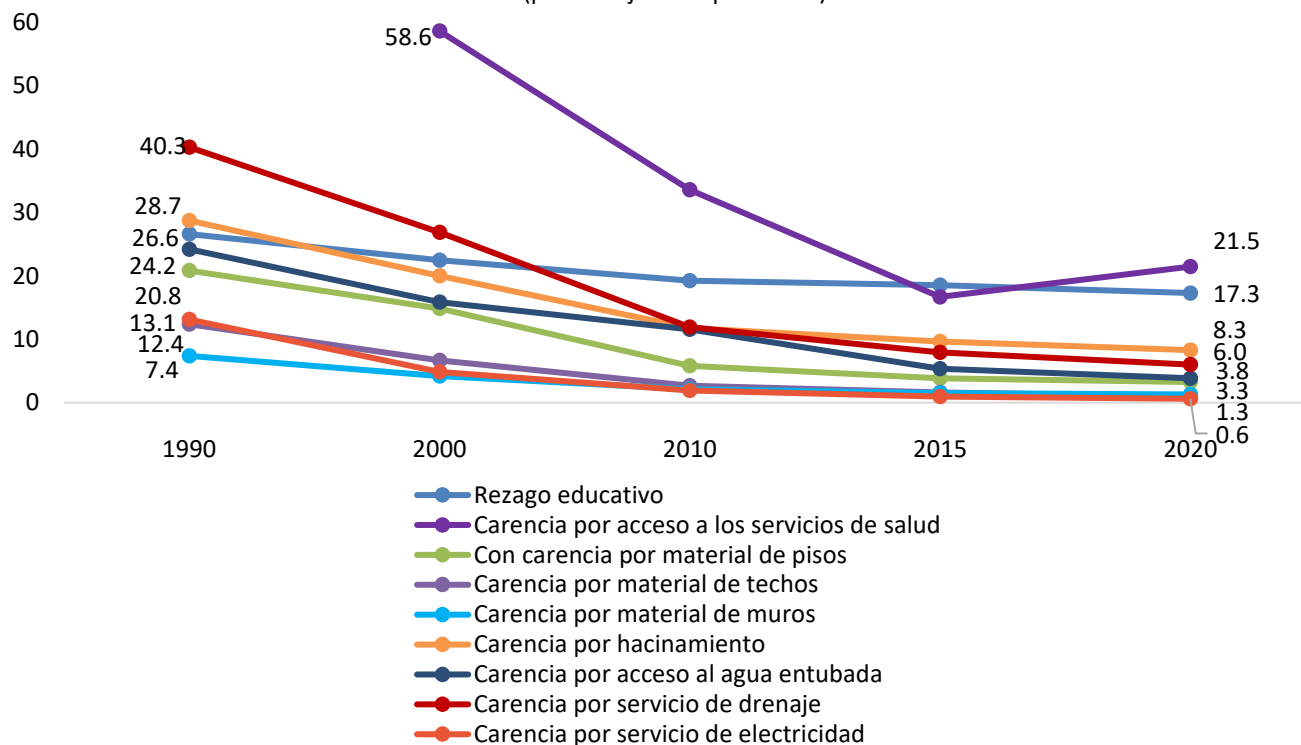
En el periodo 1990-2020, los mayores logros se dieron en la reducción de la población en viviendas con carencia por servicio de drenaje, la cual pasó de 40.3 a 6.0 por ciento, una reducción de 34.3 puntos porcentuales. En contraste, se dio una menor disminución en el porcentaje de la población en viviendas con carencia por material de muros, al pasar de 7.4 a 1.3 por ciento, es decir, una caída de tan solo 6.1 puntos porcentuales.

La reducción de la población con carencia por acceso a los servicios de salud también resultó ser significativa, disminuyó de 58.6 a 21.5 por ciento, una caída de 37.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2020. Sin embargo, según los datos presentados por el CONEVAL, puede apreciarse que este tipo de carencia fue la única en presentar un aumento en el porcentaje de población durante el último periodo (2015-2020), al pasar de 16.7 a 21.5 por ciento.

Otro tipo de carencia a destacar es la referente al rezago educativo, el cual presentó una disminución de 9.3 puntos porcentuales entre 1990 y 2020, al pasar de 26.6 a 17.3 por ciento, por lo que resultó ser el segundo indicador con la menor disminución en los últimos treinta años.

Con la finalidad de mostrar de manera detallada los indicadores de carencias restantes que analizó el CONEVAL para el periodo 1990-2020, se muestra a continuación la Gráfica 4 con cada una de las carencias consideradas y de las que se dispuso de datos comparables.

Gráfica 4
Evolución de las Carencias Sociales en México, 1990-2020
 (porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

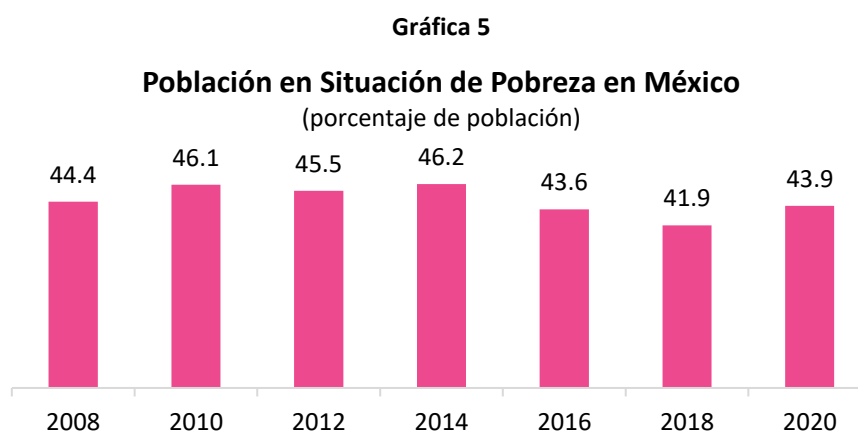
Como puede apreciarse, los datos de los censos de años anteriores permitieron brindar un panorama general considerando la situación de pobreza de la población mexicana en términos de carencias sociales. No obstante, en los últimos años el CONEVAL ha empleado una metodología diferente en la que integra diversas variables poblacionales, apoyada principalmente en la ENIGH, publicada de manera bianual por el INEGI.

En la última medición de pobreza realizada por el CONEVAL, publicada en agosto de 2021 bajo la metodología multidimensional, el porcentaje de la población en pobreza, entendida como aquella persona que presenta al menos una carencia social y con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza

por ingresos,¹¹ se redujo 0.5 puntos porcentuales en los últimos 12 años, al pasar de 44.4 a 43.9 por ciento de la población (véase Gráfica 5).

Cabe señalar que, entre 2008 y 2018, la pobreza multidimensional tuvo una reducción de 2.5 puntos porcentuales; se pasó de una tasa de 44.4 por ciento de población en situación de pobreza en 2008 a una de 41.9 por ciento en 2018.

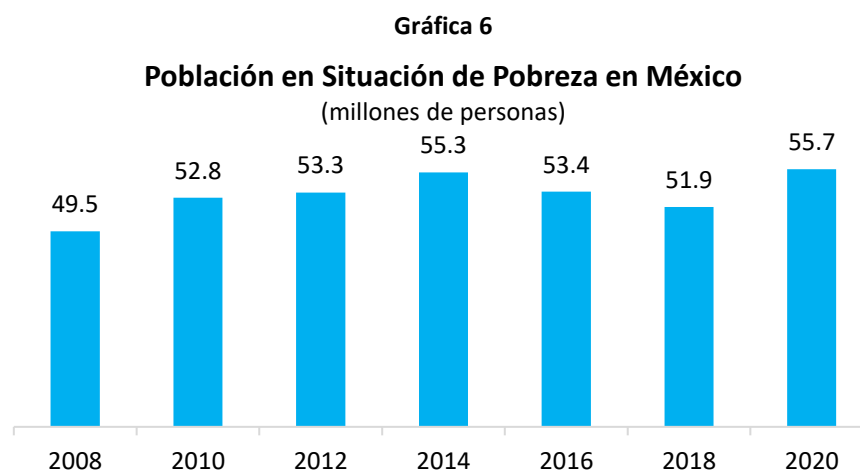
En 2020, a consecuencia de la crisis económica causada por la COVID-19, el CONEVAL (2020) ya consideraba que los avances de México para la reducción de la pobreza y la desigualdad estaban fuertemente amenazados, situación por la cual proyectaba un aumento de entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales de pobres en México con respecto de la población total, equivalente a alrededor de 8.9 y 9.8 millones de personas. Al final, la última medición arrojó un aumento de 3.8 millones de personas en condición de pobreza multidimensional entre 2018 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

¹¹ De acuerdo con el CONEVAL (2019), la línea de pobreza por ingresos “hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)” (p. 35).

Al considerar el incremento de la población en el país en el periodo 2008-2020, se tiene que 6.2 millones de personas ingresaron a la población en situación de pobreza, totalizando 55.7 millones de personas en el último año (véase Gráfica 6), casi la mitad de la población de México es pobre.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Cabe destacar que, en los últimos 12 años (2008-2020) se observa una tendencia descendente de la pobreza en las localidades rurales, al pasar de 62.5 a 56.8 por ciento de la población, una reducción de 5.7 puntos porcentuales.

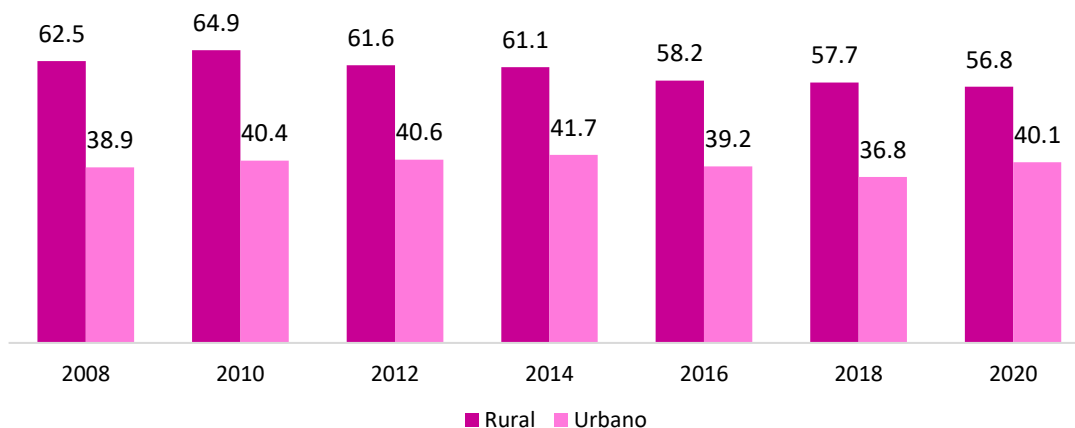
En el entorno urbano también se había registrado una tendencia descendente, no obstante, la crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID-19 hizo que se tuviera un repunte en los niveles de pobreza en 2020, superándose incluso las cifras de 2008 (véase Gráfica 7).

El mayor impacto sobre las zonas urbanas, se atribuye al paro económico que se dio para contener la propagación de la COVID-19 por la alta concentración de personas en las actividades.

Con un porcentaje estimado del 90% de todos los casos registrados de COVID-19, las zonas urbanas se han convertido en el epicentro de la pandemia. La alta concentración de habitantes y de intercambios, tanto a escala mundial como local, las hacen especialmente vulnerables a la propagación del virus (ONU, 2020, p. 2).

Gráfica 7

**Población en Situación de Pobreza en México
según Ámbito de Residencia**
(porcentaje de población)



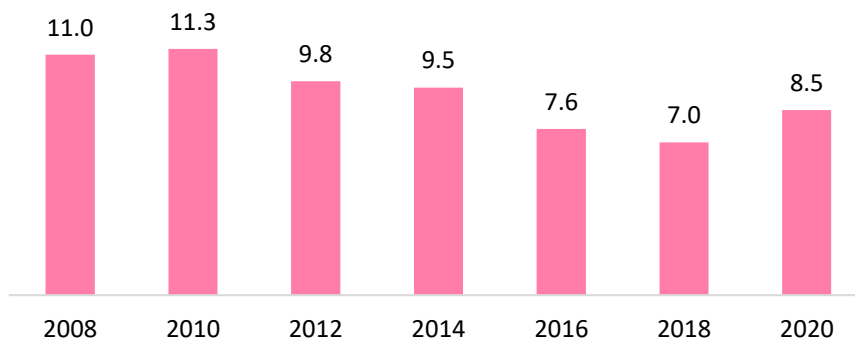
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Por su parte, la población en pobreza extrema, referida a la persona que presenta tres o más carencias sociales y dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, ha disminuido en términos relativos y absolutos. Entre 2008 y 2018, los niveles de pobreza extrema en México tuvieron una caída de 4 puntos porcentuales como proporción del total de la población, es decir, alrededor de 3.6 millones de personas dejaron la situación de pobreza extrema en un periodo de 10 años. Cabe señalar que, por los efectos económicos de la pandemia por la COVID-19, el CONEVAL (2020) preveía un aumento de la pobreza extrema de entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales en 2020, equivalente con un rango de entre 6.1 y 10.7 millones de personas. Las previsiones realizadas por el CONEVAL (2020) borrarían por completo los avances de una década para la disminución de la pobreza extrema.

El resultado puntual de la variación de la pobreza extrema en 2020 fue que, como proporción de la población, la pobreza extrema aumentó en 1.5 puntos porcentuales, lo que significó que 2.1 millones de personas se sumaran a esta situación (véase Gráfica 8, paneles a y b); resultado inferior a lo estimado por el CONEVAL (2020).

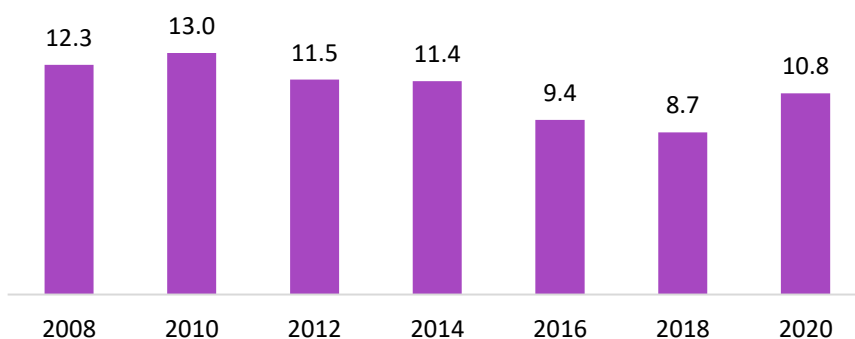
Gráfica 8
(a)

Población en Situación de Pobreza Extrema en México
(porcentaje de población)



(b)

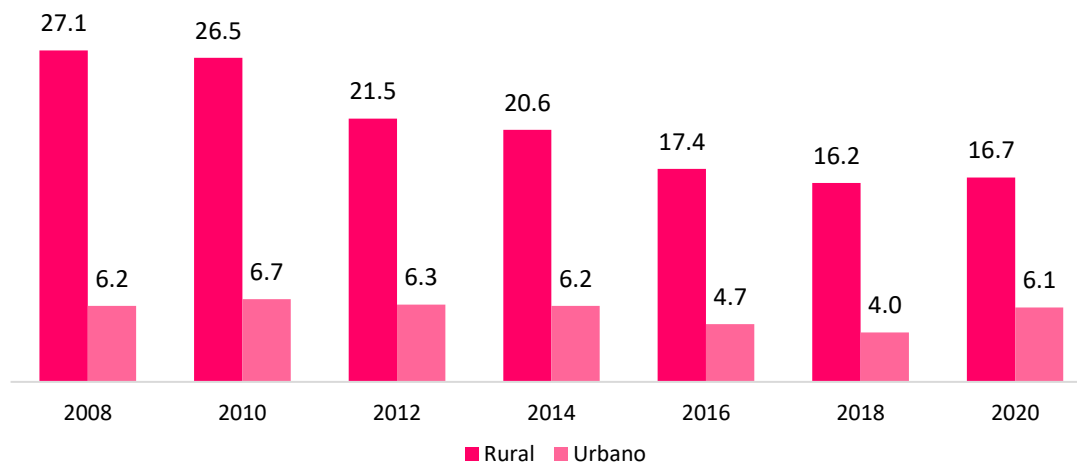
Población en Situación de Pobreza Extrema en México
(millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En cuanto a la evolución de la pobreza extrema por ámbito de residencia, el porcentaje se había venido reduciendo en localidades urbanas y rurales; no obstante, en 2020, se retrocedió en los avances logrados, con mayor impacto para las zonas urbanas (en línea con los efectos más adversos en la actividad económica en contextos urbanos). El porcentaje de la población urbana en situación de pobreza extrema alcanzó una cifra cercana a la de 2008 (véase Gráfica 9).

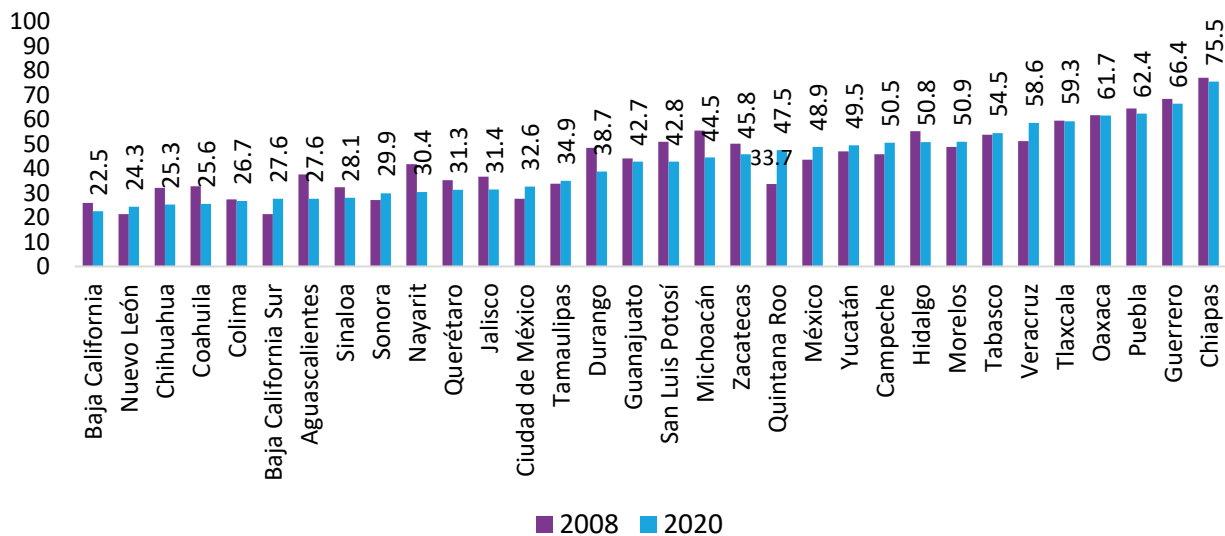
Gráfica 9
Población en Situación de Pobreza Extrema en México
según Ámbito de Residencia
 (porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Al analizar la pobreza en los diferentes niveles de desagregación geográfica, se observa que existe una distribución heterogénea de la pobreza a lo largo del país. En 2008 y 2020, Chiapas y Guerrero fueron los estados que presentaron los mayores porcentajes de población en pobreza con 75.5 y 66.4 por ciento, respectivamente. En el mismo periodo, Baja California y Nuevo León fueron las entidades con el menor porcentaje de población en esa situación con 22.5 y 24.3 por ciento, en ese orden (véase Gráfica 10). Cabe destacar que, en este periodo, 12 estados incrementaron su porcentaje de población en pobreza: Quintana Roo, Veracruz, Baja California Sur, Estado de México, Ciudad de México, Campeche, Nuevo León, Sonora, Yucatán, Morelos, Tamaulipas y Tabasco.

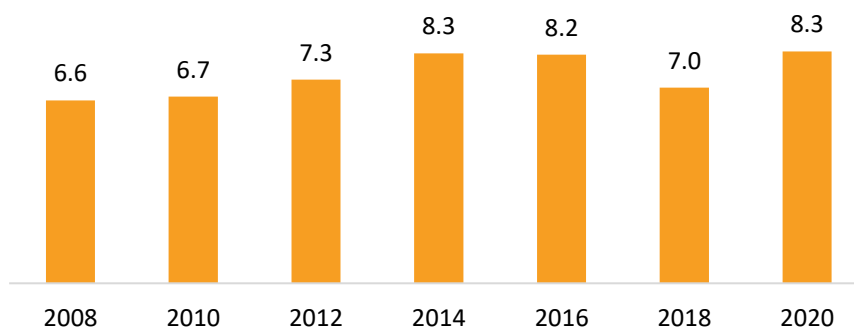
Gráfica 10
Pobreza por Entidad Federativa
(porcentaje de la población)

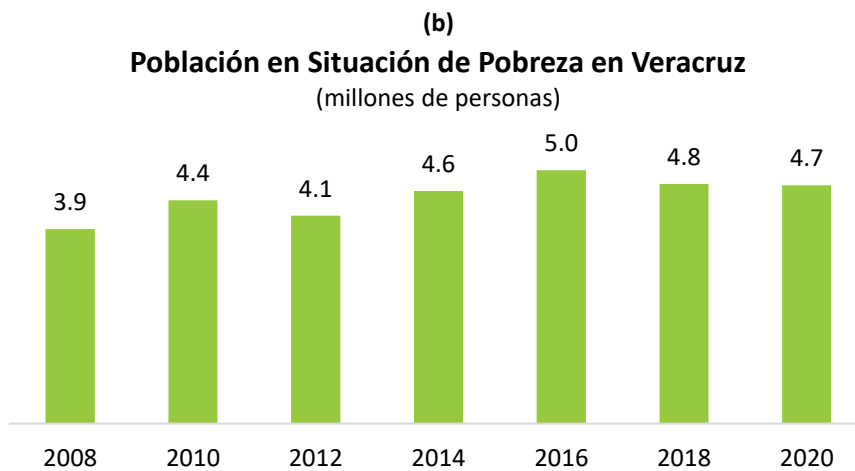


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En términos absolutos, la disparidad se mantiene y sobresalen los casos del Estado de México, con un incremento de 1.7 millones de personas de 2008 a 2020; y de Veracruz, con 871 mil personas más (véase Gráfica 11, paneles a y b).

Gráfica 11
(a)
Población en Situación de Pobreza
en el Estado de México
(millones de personas)

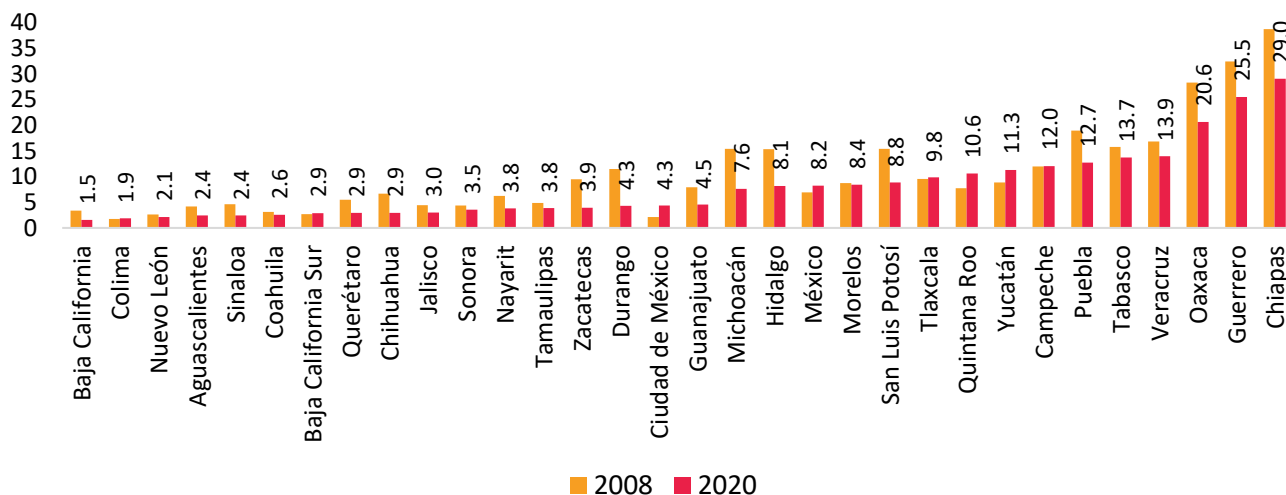




Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Respecto a la pobreza extrema, nuevamente Chiapas y Guerrero fueron los estados con una mayor proporción de personas en esa situación con 29.0 y 25.5 por ciento, respectivamente. Baja California fue la entidad que registró un menor porcentaje, con 1.5 por ciento (véase Gráfica 12).

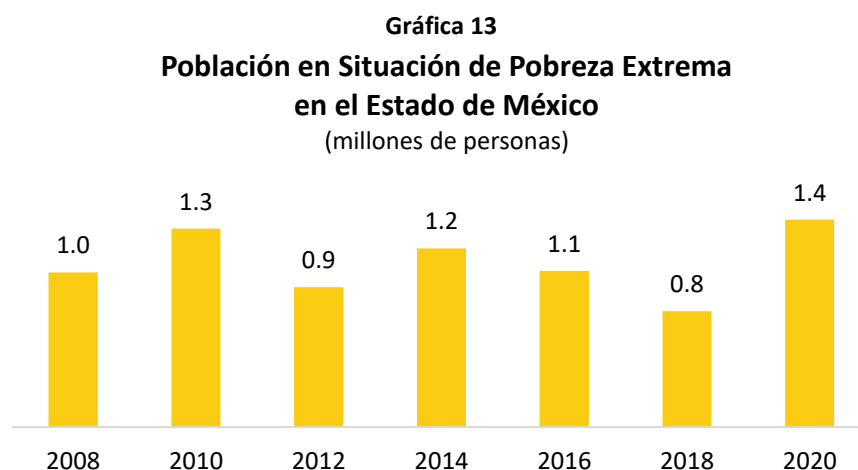
Gráfica 12
Pobreza Extrema por Entidad Federativa
(porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En 10 entidades se dio un aumento en el porcentaje de la población en pobreza extrema de 2008 a 2020: Estado de México, Ciudad de México, Quintana Roo, Yucatán, Tlaxcala, Campeche, Morelos, Baja California Sur, Nuevo León y Colima.

En términos absolutos, Michoacán fue el estado que más redujo el número de personas en pobreza extrema entre 2008 y 2020, con una disminución de 305 mil 151 personas; en tanto que, el Estado de México registró el mayor aumento, con 355 mil 428 personas más que en 2008 (véase Gráfica 13).



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Al estudiar la pobreza por municipios, se observa que, en el lapso de 10 años (2010-2020, cifras comparables), 10 de los 15 municipios con mayor pobreza lograron salir de este grupo, aunque los municipios con más pobreza continúan ubicándose en Oaxaca y Chiapas (solo se incorpora el municipio de Cochoapa el Grande, en Guerrero), entidades que se colocan entre las cinco primeras con mayor proporción de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional.

De acuerdo con el CONEVAL (2021b) “entre 2015 y 2020, las mayores disminuciones del porcentaje de población en situación de pobreza (mayor o igual a 5 puntos porcentuales) se observaron en 947 municipios, de los cuales 258 pertenecen a Oaxaca”. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2021) destaca que el mayor porcentaje de la población en pobreza se encuentra en los municipios menos poblados.

Tabla 1
Municipios con Mayor Porcentaje de Población en Situación de Pobreza, México

No.	2010			2015			2020		
	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%
1	Chiapas	San Juan Cancuc	99.4%	Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	99.9%	Oaxaca	San Simón Zahuatlán	99.6%
2	Chiapas	Chalchihuitán	99.2%	Oaxaca	Santa María Zaniza	99.7%	Guerrero	Cochoapa el Grande	99.4%
3	Chiapas	Chamula	99.1%	Chiapas	Aldama	99.6%	Oaxaca	Coicoyán de las Flores	99.3%
4	Chiapas	Chanal	99.1%	Chiapas	Chanal	99.6%	Chiapas	San Juan Cancuc	99.3%
5	Chiapas	Santiago el Pinar	99.1%	Chiapas	San Juan Cancuc	99.6%	Oaxaca	San Francisco Teopan	99.3%
6	Oaxaca	San Simón Zahuatlán	99.0%	Chiapas	San Andrés Duraznal	99.5%	Chiapas	Chanal	99.1%
7	Oaxaca	San Lorenzo Texmelúcan	98.9%	Oaxaca	San Juan Ozolotepec	99.4%	Oaxaca	San Lucas Camotlán	99.0%
8	Chiapas	Aldama	98.9%	Chiapas	Nicolás Ruíz	99.4%	Chiapas	Aldama	98.9%
9	Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	98.8%	Oaxaca	Coicoyán de las Flores	99.4%	Chiapas	Chalchihuitán	98.9%
10	Chiapas	Nicolás Ruíz	98.8%	Oaxaca	San Simón Zahuatlán	99.4%	Oaxaca	San Miguel Tilquiápam	98.8%
11	Oaxaca	Santa Catalina Quierí	98.8%	Guerrero	Cochoapa el Grande	99.3%	Oaxaca	Santiago Amoltepec	98.8%
12	Oaxaca	Santa María Pápalo	98.7%	Oaxaca	Santo Domingo Ozolotepec	99.3%	Oaxaca	San Miguel Mixtepec	98.7%
13	Oaxaca	San Juan Petlapa	98.7%	Chiapas	Chalchihuitán	99.3%	Chiapas	Chenalhó	98.6%
14	Oaxaca	San Juan Teita	98.7%	Oaxaca	Santiago Tlazoyaltepec	99.2%	Oaxaca	Santiago Tlazoyaltepec	98.6%
15	Oaxaca	San Juan Lachigalla	98.6%	Oaxaca	San Miguel Tilquiápam	99.2%	Chiapas	San Andrés Duraznal	98.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Por otra parte, 11 de los 15 municipios salieron del top de los municipios con menor pobreza, la mayoría de ellos ubicados en Sonora, Ciudad de México y Nuevo León. Destaca que, en 2015, tres municipios tenían un porcentaje de población en situación de pobreza por debajo del 5.5 por ciento, en tanto que, para 2020, solo uno logra un porcentaje de 5.5, San Pedro Garza García, en Nuevo León.

Tabla 2
Municipios con Menor Porcentaje de Población en Situación de Pobreza, México

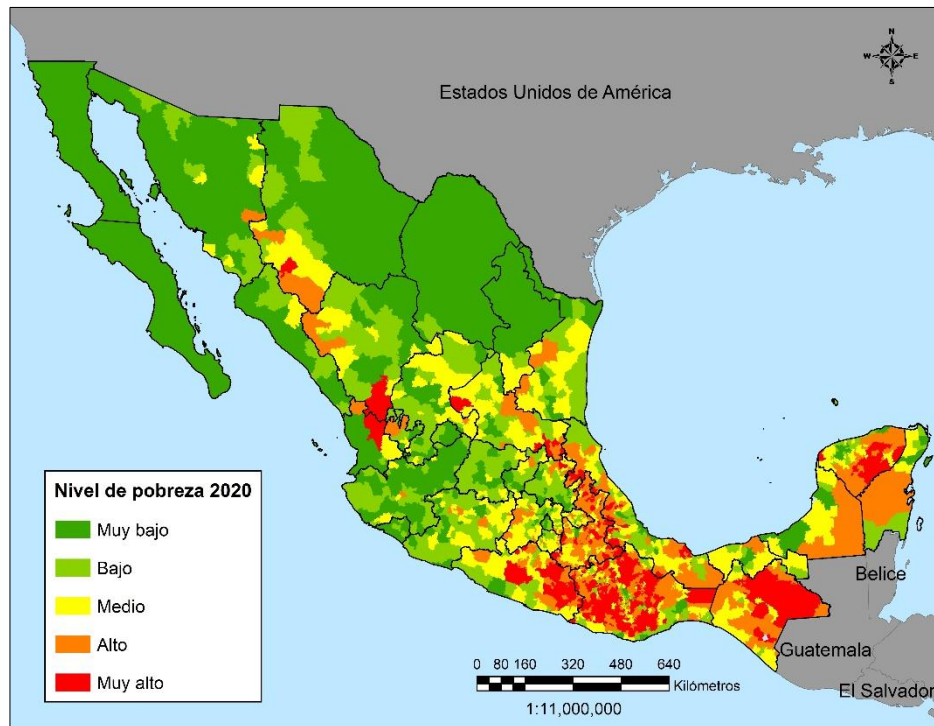
No.	2010			2015			2020		
	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%
1	Ciudad de México	Benito Juárez	3.2%	Sonora	Huépac	2.7%	Nuevo León	San Pedro Garza García	5.5%
2	Nuevo León	San Pedro Garza García	5.1%	Nuevo León	Melchor Ocampo	3.7%	Nuevo León	Parás	7.3%
3	Sonora	San Javier	5.2%	Coahuila	Abasolo	3.9%	Ciudad de México	Benito Juárez	7.9%

No.	2010			2015			2020		
	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%	Estado	Municipio	%
4	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	8.9%	Sonora	Atil	4.1%	Nuevo León	Aguaqueguas	8.7%
5	Ciudad de México	Miguel Hidalgo	10.2%	Sonora	San Felipe de Jesús	4.3%	Sonora	Huépac	9.7%
6	Nuevo León	Santiago	13.6%	Nuevo León	San Pedro Garza García	4.4%	Nuevo León	Marín	9.8%
7	Nuevo León	Apodaca	15.0%	Sonora	Oquitoa	4.7%	Chihuahua	Riva Palacio	9.9%
8	Querétaro	Corregidora	15.2%	Ciudad de México	Benito Juárez	5.0%	Nuevo León	Higueras	10.0%
9	Sonora	Villa Hidalgo	15.9%	Sonora	Ónavas	5.7%	Nuevo León	Melchor Ocampo	10.1%
10	Sonora	Huépac	16.5%	Sonora	San Javier	5.9%	Nuevo León	Abasolo	10.4%
11	Sonora	Oquitoa	16.9%	Ciudad de México	Miguel Hidalgo	7.1%	Nuevo León	Los Herreras	10.4%
12	Nuevo León	Ciénega de Flores	17.3%	Sonora	Granados	8.7%	Nuevo León	General Treviño	10.8%
13	Ciudad de México	Azcapotzalco	17.4%	Nuevo León	Aguaqueguas	10.2%	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	10.8%
14	Coahuila	San Juan de Sabinas	17.4%	Nuevo León	Los Herreras	10.7%	Coahuila	Abasolo	11.0%
15	Ciudad de México	Coyoacán	18.2%	Nuevo León	Abasolo	11.2%	Nuevo León	Cerralvo	11.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

La pobreza en México es un fenómeno de concentración territorial; en los estados fronterizos y norte del país se agrupan la mayoría de los municipios con muy bajos y bajos porcentajes de población en situación de pobreza; en cambio, en el centro del país los niveles de pobreza son más diversos. Cabe destacar la situación del sur del país, en específico, los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en los que se concentran el 70.5% de los municipios con un nivel muy alto de pobreza.

Mapa 1
Porcentaje de Población en Situación de Pobreza a Nivel Municipal, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y el Marco Geoestadístico del INEGI.

De acuerdo con el IMCO (2021), los menores porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema se encuentran en aquellas ciudades más competitivas. Las ciudades con peor desempeño en su Índice de Competitividad Urbana (ICU) 2021, tienen hasta 48 por ciento de su población en situación de pobreza. Lo anterior, despierta la inquietud sobre el papel que juegan las condiciones económicas para combatir la pobreza, que van más allá de la política social y sus mecanismos e instrumentos.

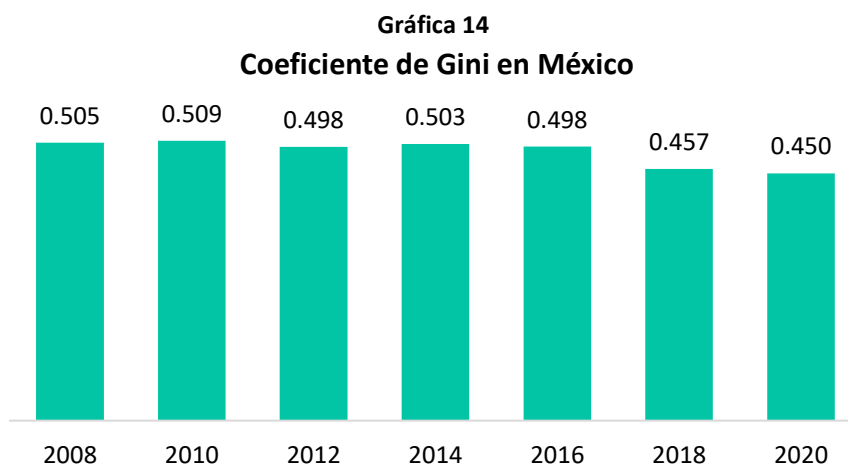
Además de los elevados niveles de pobreza que laceran al país, México tiene un alto nivel de desigualdad. La desigualdad puede medirse con el coeficiente de Gini, el cual mide la concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población. Este indicador toma valores entre 0 y 1, un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a 0, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso (CONEVAL, 2023a).

Para Aguilar Ortega (2019), hasta mediados de la década de los ochenta, se tuvieron en México importantes avances para la mayor igualdad en la distribución del ingreso. En 1984, se registraba un

índice de Gini de 0.477; sin embargo, el autor considera que con la implementación del modelo neoliberal en esos años se produjo un crecimiento acelerado de la desigualdad social y territorial, lo que provocó que para finales de los años noventa el coeficiente de Gini alcanzara un nivel de 0.526.

De acuerdo con Cortés et al. (2003), a pesar de las diferentes coyunturas económicas que se vivieron en México durante la década de los noventa, el nivel del coeficiente de Gini nacional se mantuvo estable; fue en promedio de 0.532 entre 1991 y 1997, y de 0.523 en el periodo 1996-2000.

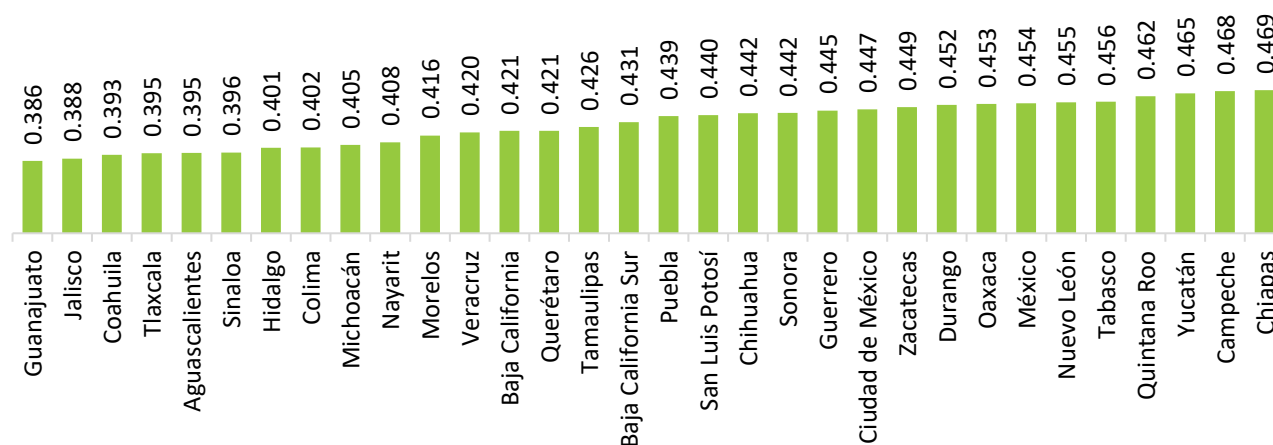
En el periodo 2008-2020, el coeficiente de Gini mostró altibajos, en específico, es en 2020 cuando registra su menor nivel, en 0.450 (en 2010 se colocó en 0.509) –véase Gráfica 14–. Lo anterior puede atribuirse a dos factores que operaron en sentido opuesto: por un lado, la crisis tuvo un impacto mayor sobre la población ocupada antes de la pandemia, que vio reducido su ingreso; y, por el otro, la política social de México privilegió más a la población en condición de pobreza.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En lo que respecta al coeficiente de Gini por entidad federativa, en 2020, Chiapas se colocó como la entidad con el mayor nivel de desigualdad con un coeficiente de 0.469, seguido por Campeche y Yucatán con 0.468 y 0.465, respectivamente. En contraste, las entidades con menores índices de desigualdad fueron Guanajuato, Jalisco y Coahuila, con coeficientes de 0.386, 0.388 y 0.393, en ese orden.

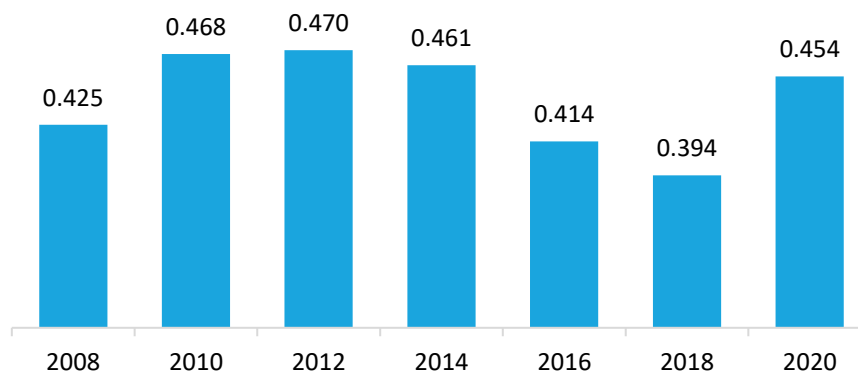
Gráfica 15
Coefficiente de Gini por Entidad Federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Al comparar el coeficiente de Gini de 2020 con el de 2008, se observa que solamente en el Estado de México aumentó (véase Gráfica 16), en el resto de los estados no presentó incrementos.

Gráfica 16
Coefficiente de Gini, Estado de México

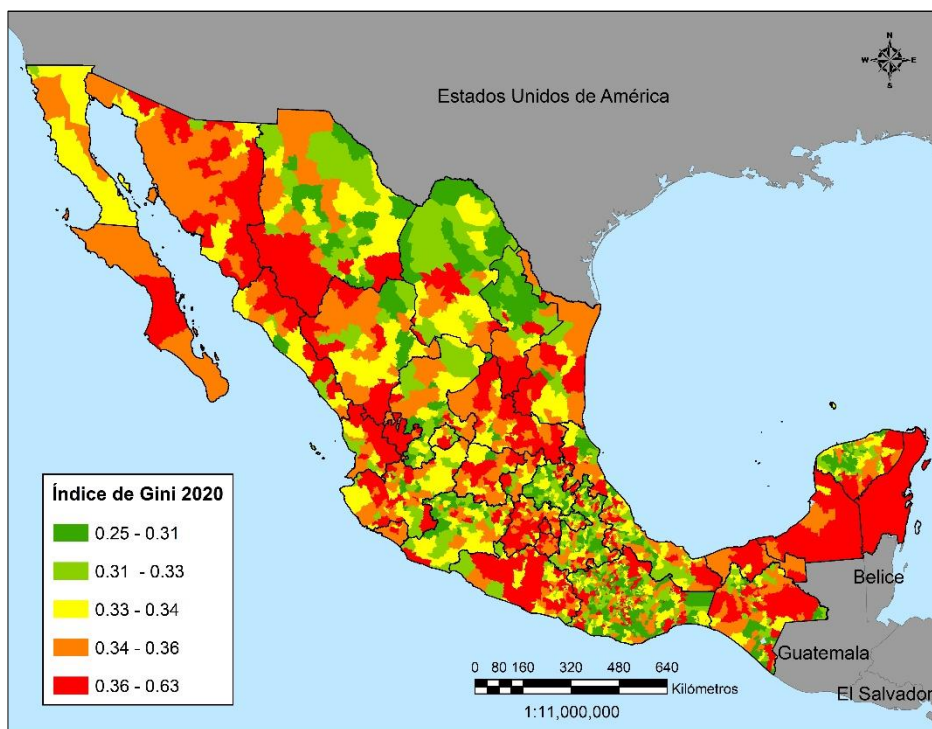


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

A diferencia de la distribución territorial del porcentaje de pobreza municipal, el índice de Gini es un fenómeno con menor tendencia a la concentración espacial. A lo largo de la mayoría de los municipios de México se observa distribuciones no uniformes de la desigualdad de ingresos, solo se distinguen dos

clústeres de municipios con valores altos y muy altos del coeficiente de Gini: el primero en el sur de Chihuahua, en Sonora y el norte de Sinaloa; el segundo en Campeche, Quintana Roo y Tabasco.

Mapa 2
Índice de Gini a Nivel Municipal, 2020



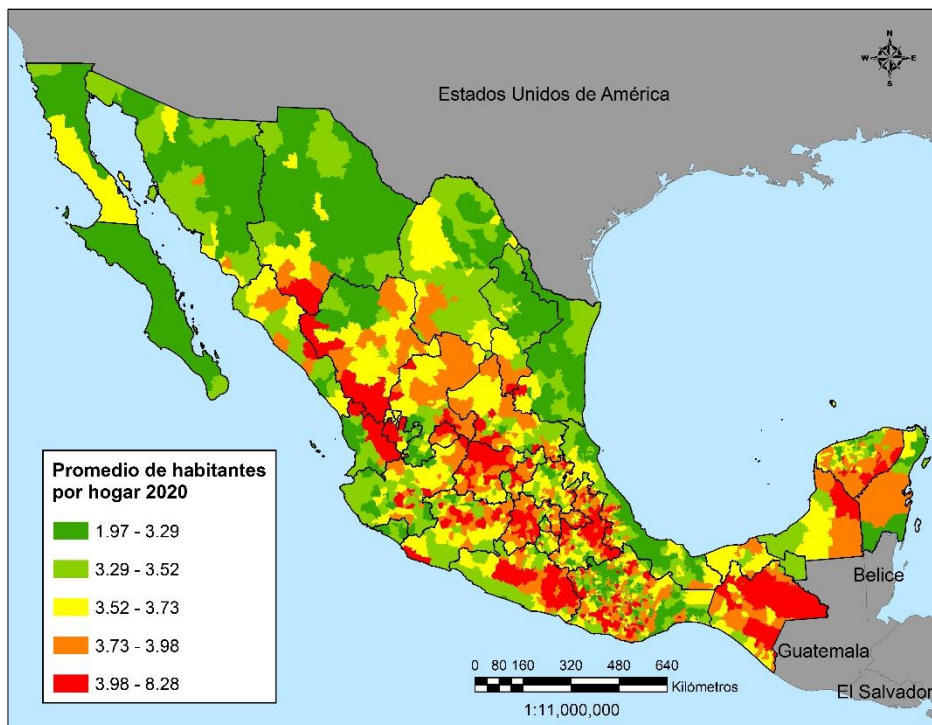
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y el Marco Geoestadístico del INEGI.

Para complementar el análisis de la pobreza y la desigualdad, se presenta una caracterización del ingreso y del gasto de los hogares a nivel nacional, con datos recuperados de la ENIGH. De antemano, es importante advertir que, cuando se estudian los hogares, su composición tiene impacto sobre los resultados globales, por lo que deben ser tomados con reservas. Por ejemplo, en un hogar pueden existir miembros que no perciban ingresos; o que los ingresos provengan de fuentes diferentes, monetaria o no monetaria, del trabajo o transferencias, entre otras; o bien, la suerte del hogar puede ser diferente en función de quién sea el jefe de familia. Del lado del gasto, se debe tener en cuenta que la política pública a través de subsidios o impuestos, puede influir en la composición del mismo.

En 2020, en México, habían 35.7 millones de hogares, de los cuales 28.0 millones se encontraban en localidades con más de 2,500 habitantes, con un promedio de 3.5 habitantes por hogar. En tanto que, 7.7 millones de hogares pertenecían a localidades con menos de 2,500 habitantes, con un promedio de 3.8 habitantes por hogar.

En el mapa 3, en las siguientes entidades federativas se detectan concentraciones de municipios en los que se tienen hogares con promedio alto de habitantes: Aguascalientes, Chiapas, Estado de México, Puebla, Guanajuato y Guerrero. En caso contrario, en los estados fronterizos del norte se observa la mayoría de los municipios con bajo promedio de habitantes por hogar.

Mapa 3
Promedio de Habitantes por Hogar a Nivel Municipal, 2020

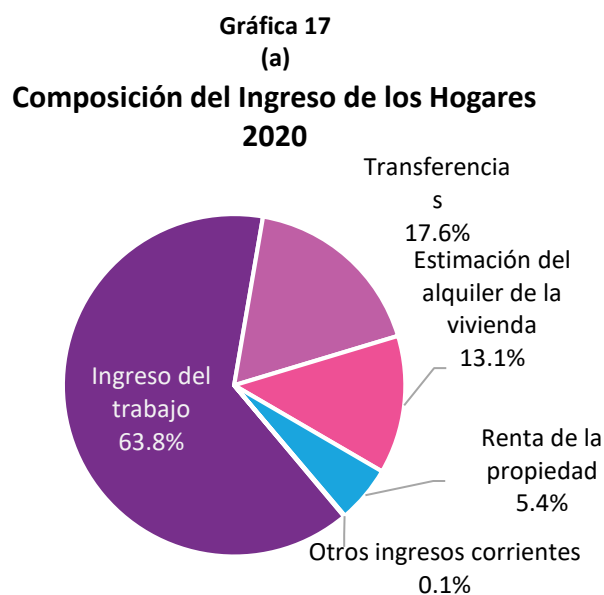


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y el Marco Geoestadístico del INEGI.

En promedio, de los 3.5 habitantes por hogar, 0.8 eran menores de 15 años, 2.4 tenían entre 15 y 64 años y 0.3 eran de 65 y más años. Solo 1.6 de los miembros del hogar estaban ocupados.

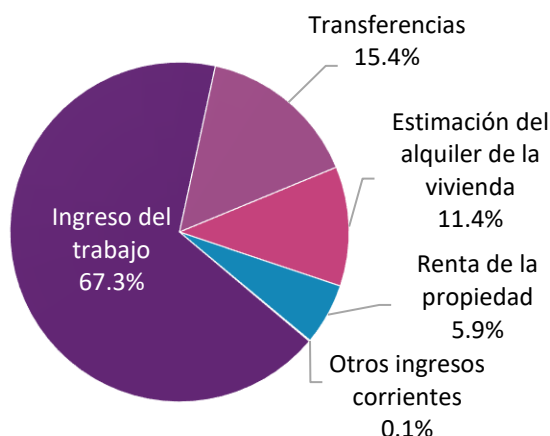
En los hogares, el promedio del ingreso total trimestral era de 53 mil 798 pesos y estaba conformado por el ingreso corriente total (50 mil 309 pesos)¹² y las percepciones financieras y de capital (3 mil 489 pesos).

En 2020, el 63.8 por ciento de los ingresos del hogar provino del trabajo. En comparación con 2018, este rubro presentó una disminución de 3.5 puntos porcentuales, mientras que los ingresos provenientes de las transferencias aumentaron en 2.2 puntos porcentuales, lo cual se vio influido por la crisis económica por la COVID-19 que redujo el empleo y aumentó el apoyo del Estado a la población, entre otros (véase Gráfica 17, paneles a y b).



¹² Las fuentes del ingreso corriente total son el ingreso del trabajo, las transferencias, la estimación del alquiler de la vivienda, la renta de la propiedad y otros ingresos.

(b)
2018

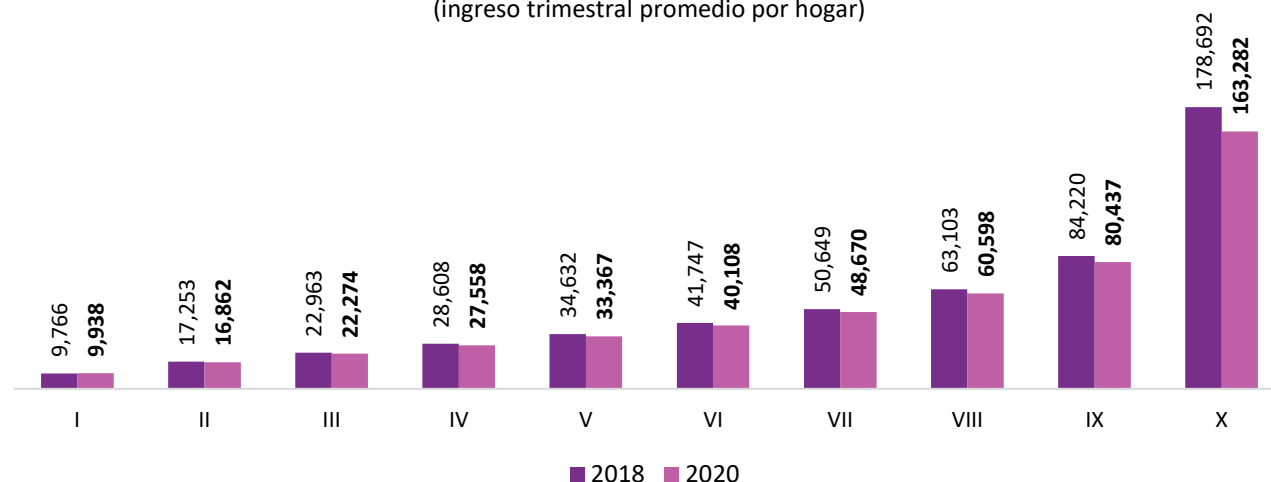


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

Por deciles se aprecian grandes diferencias en los ingresos de los hogares.¹³ El primer decil, percibió un ingreso promedio trimestral de 9 mil 938 pesos por hogar, en 2020; mientras que, el décimo reportó un ingreso de 163 mil 282 pesos, esto es, 16 veces mayor. Entre 2018 y 2020, el decil X fue el que más redujo su ingreso promedio trimestral (-8.6 por ciento), lo cual incidió para que el promedio nacional también presentara una reducción (-5.4 por ciento) –véase Gráfica 18.

¹³ Aguilar Ortega (2019) da evidencia de las grandes disparidades que existen en México en cuanto a la distribución del ingreso para periodos previos. En 2014, el decil VIII de ingresos percibía 8.4 veces más de dinero que el primer decil, mientras que para el decil IX la relación era 12 veces mayor y para el decil X la asociación era de un ingreso 30.1 veces mayor que el decil I. Cabe destacar que, de acuerdo con el autor, en el decil X de ingresos solo se concentra el 10 por ciento de la población, es decir, alrededor del 64.4 por ciento de la riqueza del país lo acapara este pequeño porcentaje de la población. Las políticas de privatizaciones, desregulaciones y la apertura comercial de las últimas décadas han sido de beneficio para los grandes empresarios mexicanos. En el periodo 1996-2000, las cuatro fortunas más grandes del país representaban el 2 por ciento del PIB, para el lapso de años entre 2012 y 2015, la cifra se incrementó hasta el 9 por ciento.

Gráfica 18
Distribución del Ingreso de los Hogares por Deciles
 (ingreso trimestral promedio por hogar)

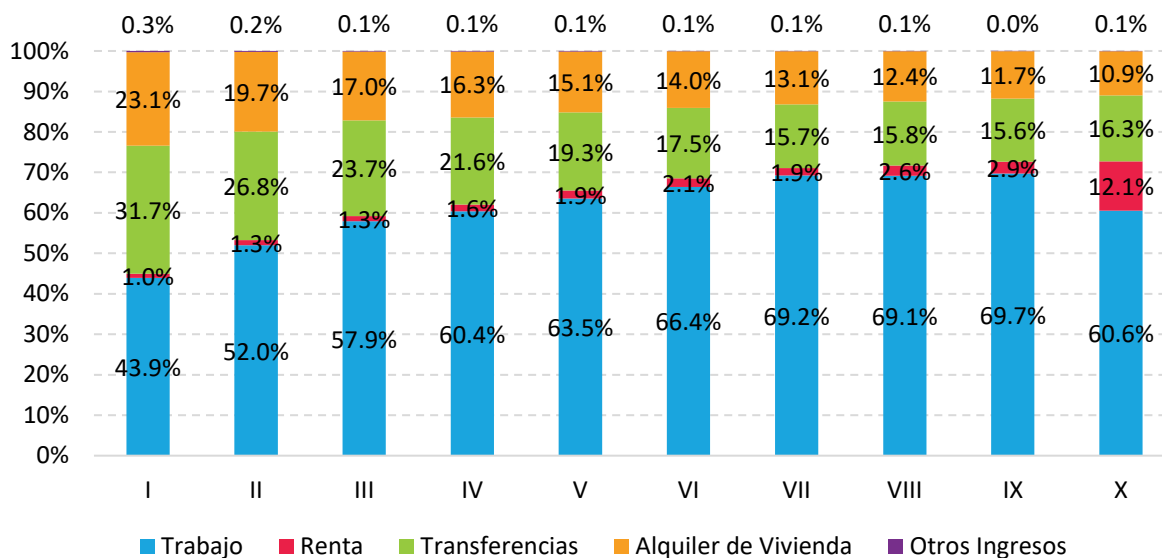


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

Si se analiza a las fuentes de ingresos por decil de hogares, se evidencian importantes diferencias. Para el primer decil, los ingresos por trabajo representaron solo el 43.9 por ciento de sus ingresos totales y las transferencias representaron el 31.7 por ciento. En contraste, para el décimo decil, los ingresos del trabajo conformaron el 60.6 por ciento de sus ingresos, en tanto que las transferencias solo el 16.3 por ciento (véase Gráfica 19, paneles a y b).

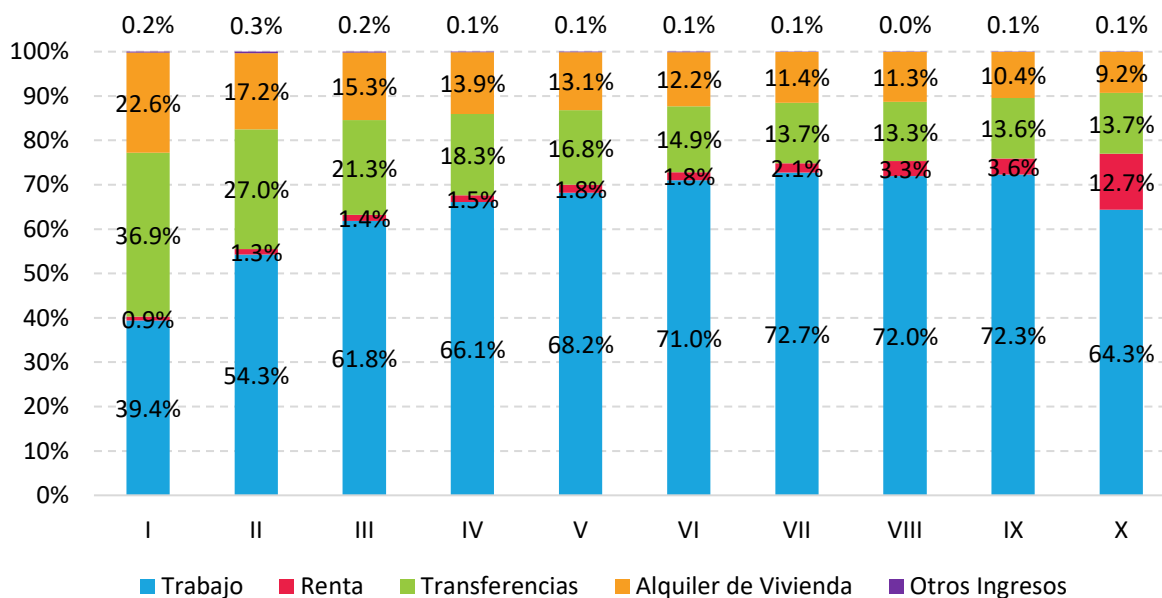
Entre 2018 y 2020, los ingresos por transferencias para todos los deciles se mantuvieron en niveles similares, con la mayor reducción en el noveno, que pasaron del 3.6 al 2.9 por ciento del ingreso promedio trimestral del hogar. A pesar de que la mayoría de los países del mundo aumentaron su gasto social como respuesta a la caída del ingreso por la pandemia de la Covid-19, de acuerdo con Blofield et al. (2021), la respuesta fiscal del gobierno mexicano fue muy limitada, no hubo aumentos a los programas de transferencias existentes ni tampoco la creación de nuevos, únicamente el gobierno federal adelantó pagos de los programas de asistencia social durante ciertas etapas de la crisis sanitaria. Cabe destacar que entre 2016 y 2018, los ingresos por transferencias para todos los deciles habían disminuido, excepto para el décimo decil que pasó del 12.8 al 13.7 por ciento del ingreso promedio trimestral del hogar.

Gráfica 19
(a)
Composición de los Ingresos por Deciles
2020



(b)

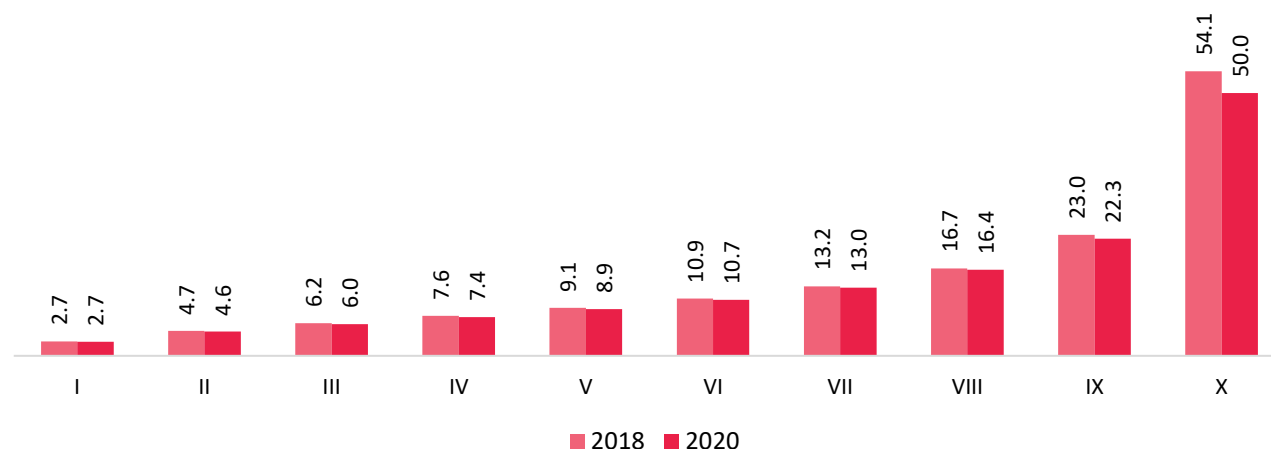
2018



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

Al analizar la distribución del ingreso mensual per cápita, esto es, el ingreso promedio por integrante del hogar, la desigualdad de ingreso por decil se amplía, pues el ingreso de un miembro del hogar del último decil es 19 veces más alto que el ingreso de un integrante del hogar del primer decil (véase Gráfica 20).

Gráfica 20
Ingreso Corriente Promedio Trimestral Per Cápita por Deciles
 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

De forma análoga a lo que ocurre con la pobreza, se aprecia una disparidad del ingreso monetario por entidad federativa. En 2020, en Nuevo León el ingreso monetario trimestral promedio por hogar fue de 72 mil 931 pesos, mientras que en Chiapas fue de 29 mil 168 pesos. En promedio, los hogares del norte del país percibieron 2.5 veces más ingresos monetarios que los hogares en el sur.

La evolución del ingreso monetario por entidad federativa ha sido heterogénea. De 2018 a 2020, las entidades que más incrementaron su población vulnerable por ingreso fueron el Estado de México, la Ciudad de México y Jalisco (los tres mayormente con población urbana, que fue la más afectada por la pandemia por COVID-19), con aumentos de 398 mil 808, 242 mil 872 y 135 mil 960 personas, respectivamente. En tanto que, Veracruz, Baja California y Oaxaca fueron las que más redujeron su población vulnerable por ingreso, en 71 mil 358, 29 mil 994 y 15 mil 155 personas, en ese orden.¹⁴

¹⁴ Cabe señalar que, además de los contrastes geográficos, se tienen importantes diferencias por género. Uno de los primeros trabajos en analizar las brechas salariales por género en México fue el estudio de Alarcón y McKinley (1994), en el que se afirma que en 1984 las mujeres ganaban 23.3 por ciento menos que los hombres, para 1989 la cifra se incrementó a 28.4 por ciento, y para 1992 disminuyó a 25.3 por ciento.

Por su parte, Arceo Gómez y Campos Vásquez (2014) analizan la brecha de género en 1990, 2000 y 2010, los resultados indican una brecha salarial entre mujeres y hombres de 20, 27 y 26 por ciento, respectivamente para los años señalados.

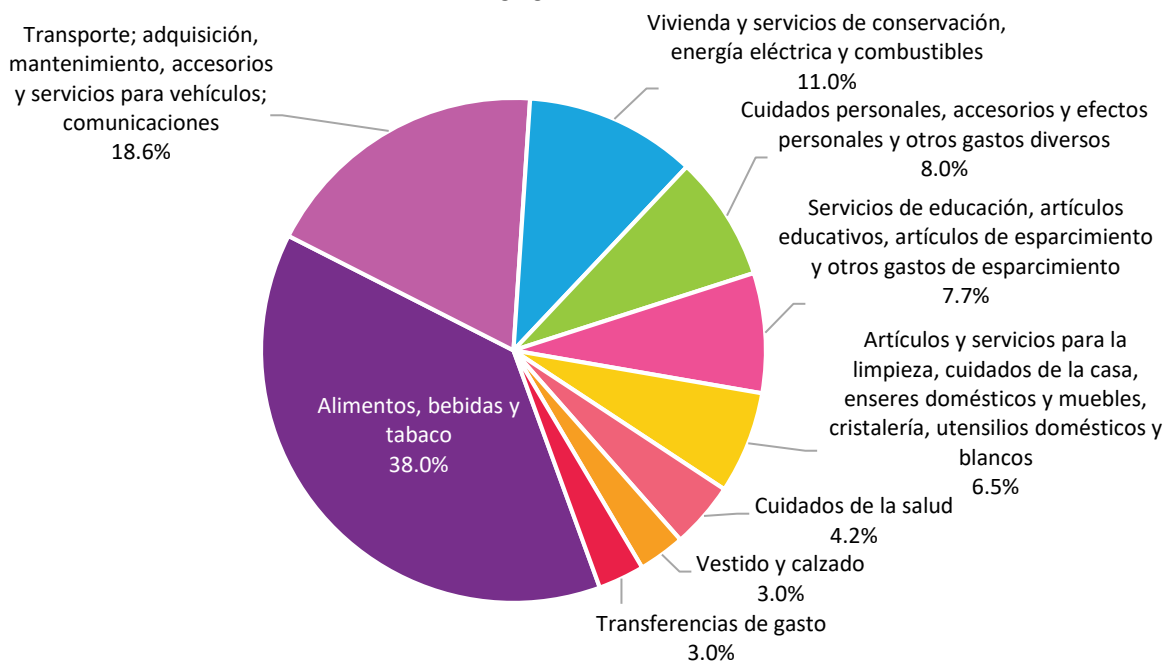
En 2020, a nivel nacional, el ingreso promedio de los hombres fue de 22 mil 618 pesos trimestrales, mientras que el de las mujeres fue de 14 mil 860 pesos, esto es, 34.3 por ciento menor. Cabe señalar que estas brechas de género han motivado, entre otros factores sociales y económicos, a que los programas de apoyo monetario sean otorgados a las mujeres del hogar.

Ahora bien, al analizar el gasto, se tiene que, en 2020, el gasto promedio trimestral de los hogares fue de 29 mil 910 pesos. Los hogares destinaron 38.0 por ciento de su gasto a la adquisición de alimentos, bebidas y tabaco, siendo el componente más alto dentro de los nueve grandes rubros; seguido del gasto en transporte, que representó 18.6 por ciento del total.

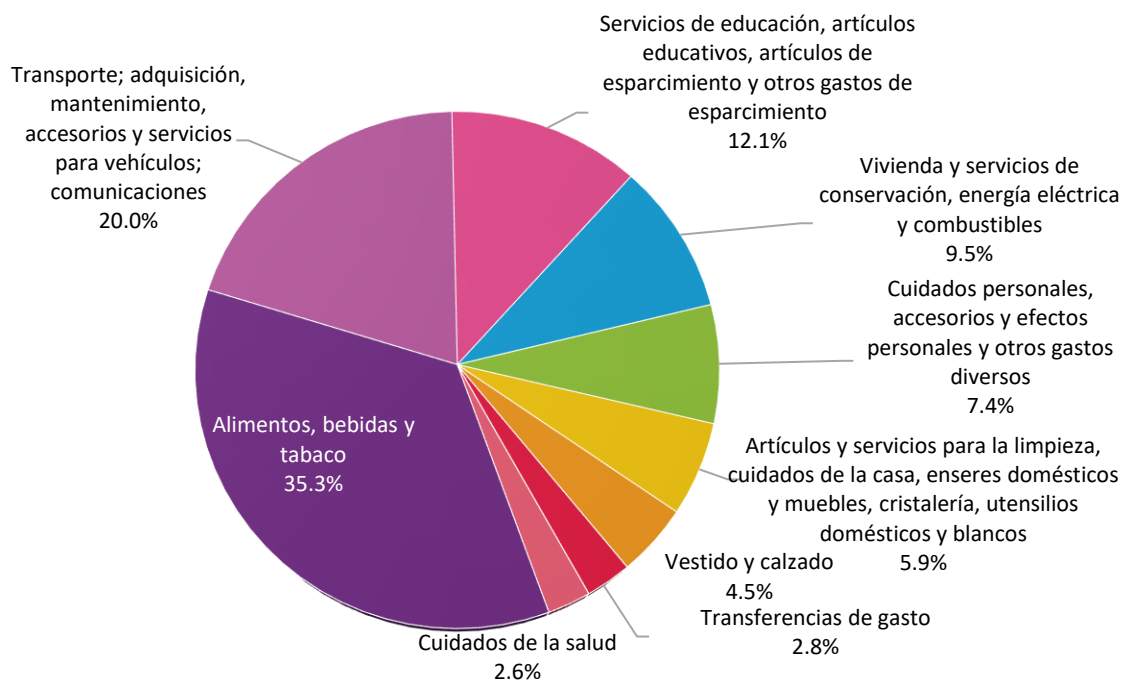
Cabe destacar el gasto en salud, que conformó el 4.2 por ciento, en 2020; dos años antes, el gasto en cuidados de la salud tuvo la menor participación dentro del gasto total del hogar, con 838 pesos y representar el 2.6 por ciento; lo anterior, evidencia el impacto que tuvo la pandemia por COVID-19 en las finanzas de los hogares (véase Gráfica 21, paneles a y b).

Además, los autores encuentran que para las localidades urbanas (mayor a 2 mil 500 habitantes) la brecha de género en el ingreso es menor, de 14.2, 11.6 y 7.8 por ciento para 1990, 2000 y 2010, respectivamente, lo cual sugiere una brecha más amplia en las zonas rurales.

Gráfica 21
(a)
Composición del Gasto de los Hogares
2020

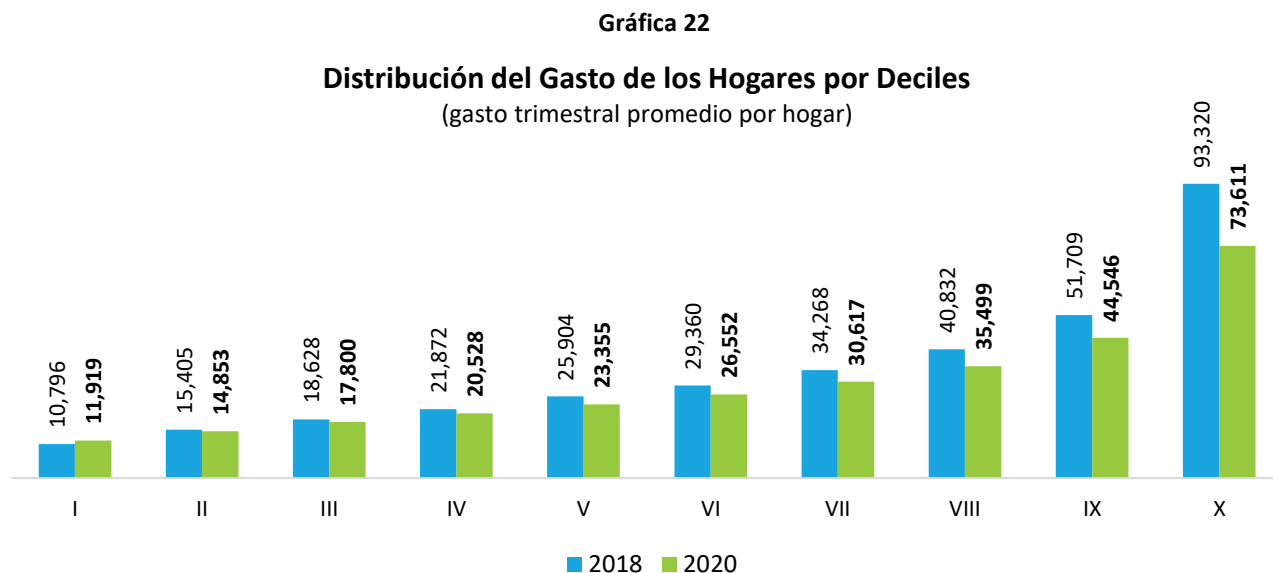


(b)
2018



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

Por decil, la diferencia en el gasto monetario de los hogares es muy amplia. El gasto que realizaron los hogares del décimo decil es incluso superior al gasto total de los primeros cuatro deciles, 73,611 frente a 65,100 pesos (véase Gráfica 22).



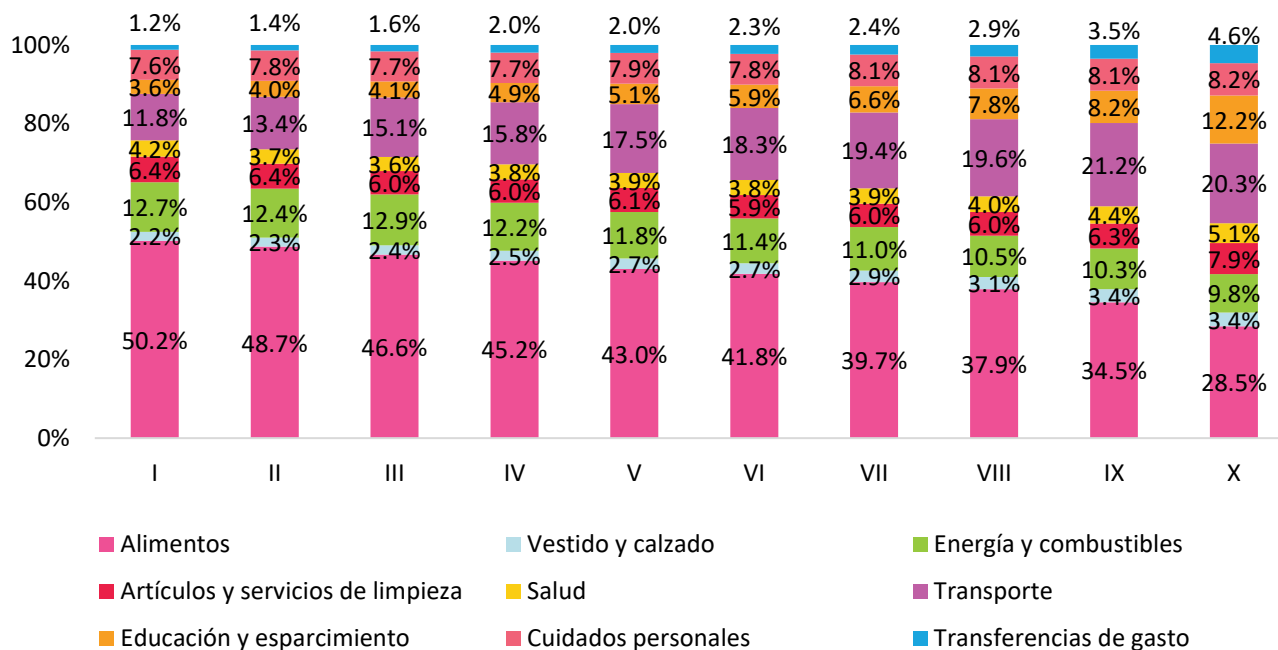
Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

El destino del gasto por decil de los hogares presenta también importantes contrastes. Para el primer decil, el gasto en alimentos representa el 50.2 por ciento del gasto promedio trimestral por hogar; en tanto que, para el decil X conforma el 28.5 por ciento.

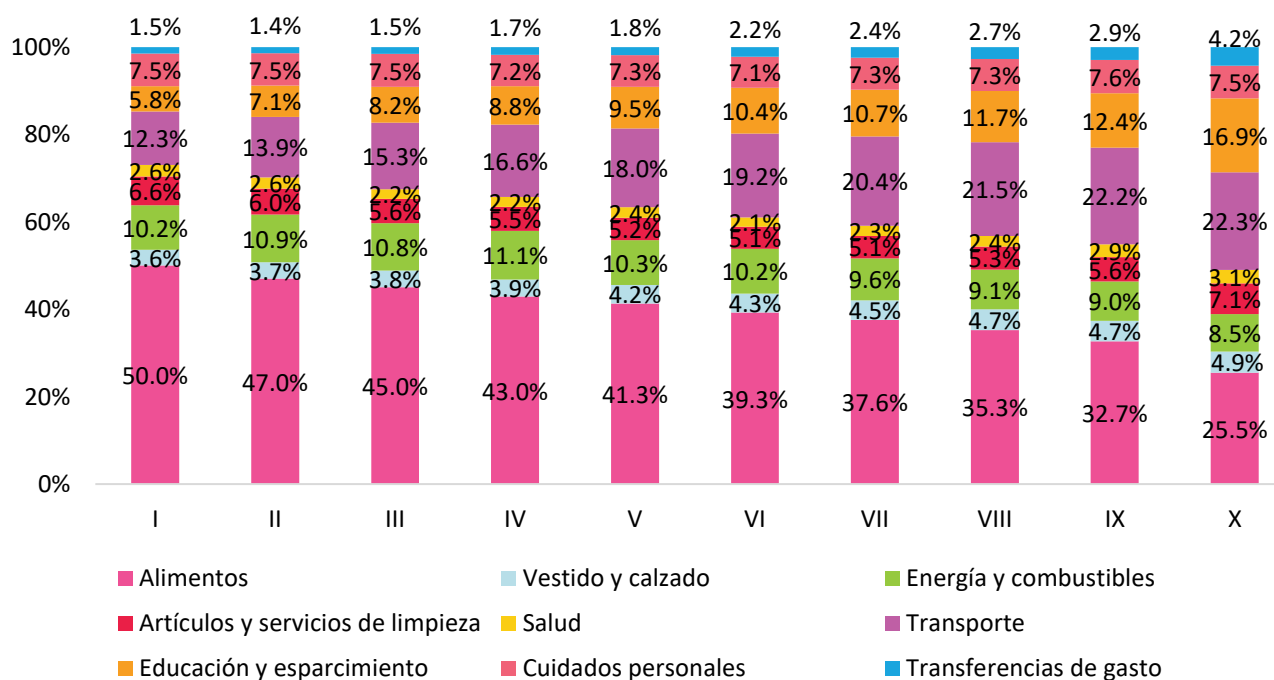
En el caso del gasto en educación: mientras que en el primer decil representa el 3.6 por ciento, en el último decil llega a representar hasta el 12.2 por ciento (véase Gráfica 23, paneles a y b).

Cabe cuestionar si los hogares con mayores ingresos, al destinar más recursos a su formación, capacitación o educación, cuentan con mayores ventajas para incorporarse al mercado laboral, ser más productivos y percibir mayores ingresos. De ser el caso, ello contribuiría a ensanchar la brecha frente a las familias de los primeros deciles, porque estas últimas tienen pocas posibilidades de destinar recursos propios a formar capital humano e incorporarse al mercado laboral en mejores condiciones, a menos que existan mecanismos que puedan subsidiar ese gasto.

Gráfica 23
(a)
Composición del Gasto por Deciles
2020



(b)
2018

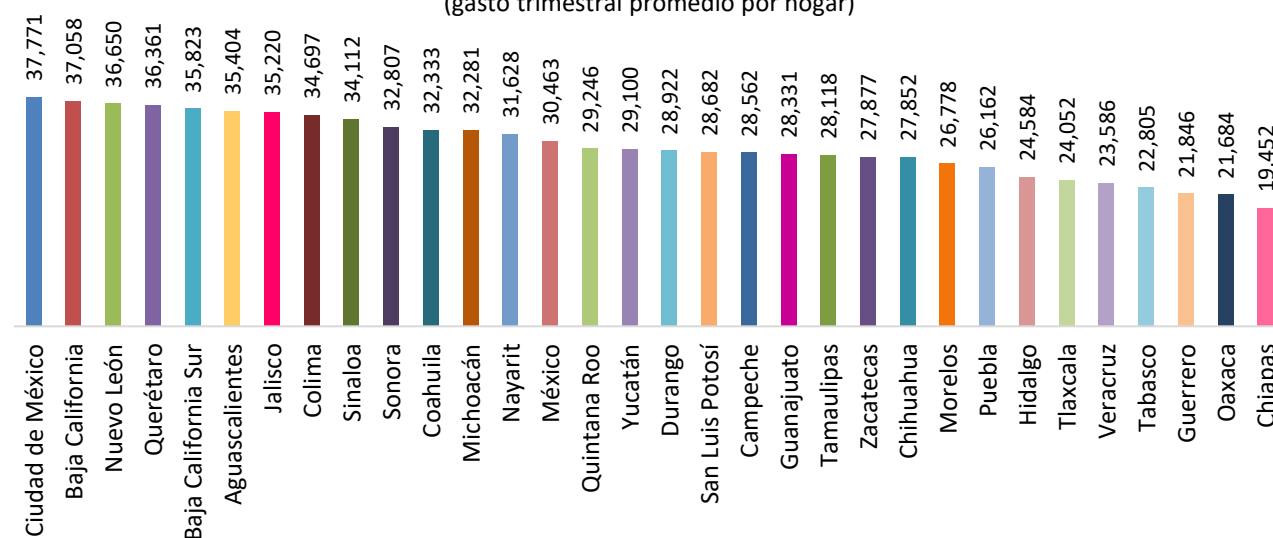


Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

En línea con lo que se observó en los ingresos de los hogares, el gasto promedio de los hogares entre las entidades federativas es heterogéneo. De hecho, con la excepción de Jalisco, los estados con los ingresos más altos son también los que tienen los mayores gastos.

La diferencia entre el gasto de los hogares en la Ciudad de México y el de los hogares en Chiapas es bastante amplia: por cada 100 pesos que gasta un hogar chiapaneco, los capitalinos gastan en promedio 194 pesos; 94 por ciento más que en el estado sureño.

Gráfica 24
Distribución del Gasto de los Hogares por Entidad Federativa
(gasto trimestral promedio por hogar)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

Cuando se distingue entre localidades rurales y urbanas, las diferencias se acentúan. Los hogares ubicados en localidades con menos de 2,500 habitantes destinan 5.8 por ciento más de sus ingresos al gasto en alimentos, bebidas y tabaco, que los hogares urbanos. Si se analiza el consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar, la relación se invierte.

En suma, en México, existen preocupantes niveles de pobreza y desigualdad y, aunque se han dado avances, no hay evidencia de que el país esté en una senda hacia mejores condiciones de vida para la población. Cierto es que 2020 fue un año atípico, golpeado por crisis de salud y económicas, pero el Estado, sus instituciones y políticas públicas no fueron suficientes para sortear el embate. También es

cierto que el aumento de la pobreza y la desigualdad se dio a nivel global, pero hubo casos de excepción donde los efectos no fueron tan profundos, o como en los Estados Unidos que la pobreza se redujo.

I.2 Economía y las Crisis Contemporáneas

Para poner en perspectiva la evolución de la pobreza y la desigualdad en México, es importante exponer el desempeño de la actividad económica del país en el mismo periodo.

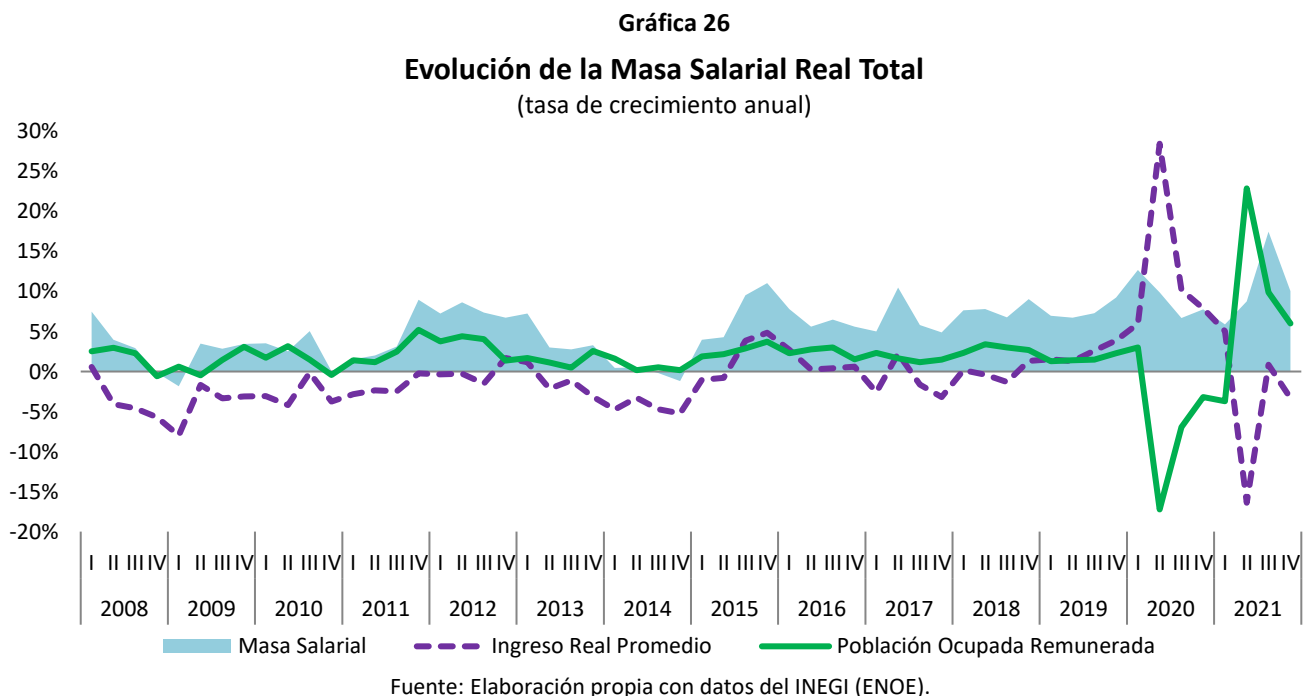
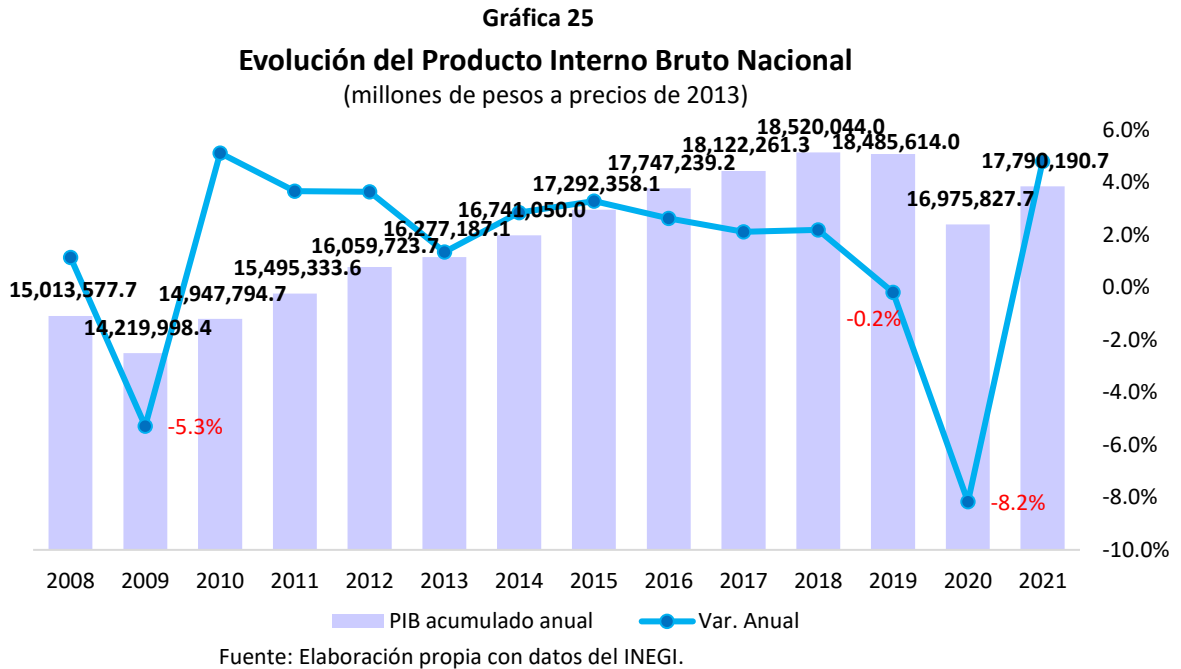
“La evolución del ingreso puede verse desde tres diferentes perspectivas: crecimiento, pobreza y desigualdad. El crecimiento se refiere al promedio y a sus cambios, la pobreza se refiere a los de abajo y la desigualdad se refiere a cuán ampliamente se distribuyen los ingresos entre las familias o las personas” (Deaton, 2015, p. 213).

Entre 2008 y 2021, la producción interna creció a una tasa media anual de 1.3 por ciento. El periodo está marcado por dos grandes crisis, la primera originada en los Estados Unidos, con repercusiones globales, que llevó a una caída del PIB de México de -5.3 por ciento real, en 2009. La segunda es la crisis más profunda que haya registrado el país en su historia moderna, causada por la pandemia por COVID-19, que condujo a una caída en la producción de -8.2 por ciento real, en 2020 (véase Gráfica 25).

La última crisis, también de alcance global, estuvo caracterizada por el freno de la actividad económica, tanto del lado de la demanda (la implementación de las medidas sanitarias redujo el requerimiento de una amplia gama de bienes y servicios), como de la oferta (las actividades económicas catalogadas como no esenciales fueron suspendidas, además la naturaleza de la contingencia sanitaria propició interrupciones intermitentes en las cadenas de suministro globales). El proceso de recuperación ha sido lento y desigual entre sectores y naciones, y está amenazado por factores económicos y políticos. En particular, por procesos inflacionarios, la astringencia financiera, la guerra entre Rusia y Ucrania y, recientemente, por problemas en el sector bancario de economías avanzadas.

Las cifras de pobreza que se registraron después de estas dos crisis económicas del siglo XXI, evidencian el impacto que la actividad económica tiene sobre el empleo y los ingresos de las personas. La población en pobreza pasó de 44.4 a 46.1 por ciento de 2008 a 2010 y de 41.9 a 43.9 por ciento de 2018 a 2020.

Cabe destacar que, mientras la producción creció solo en 1.3 por ciento promedio anual en el periodo 2008-2021, la masa salarial, que refleja el poder de compra y la capacidad de demanda, aumentó a una tasa media anual de 1.5 por ciento, gracias al crecimiento de la población ocupada remunerada que compensó la caída en los ingresos reales. De 2008 a 2021, el número de trabajadores remunerados creció en 1.8 por ciento y los ingresos reales disminuyeron en 0.3 por ciento (véase Gráfica 26).



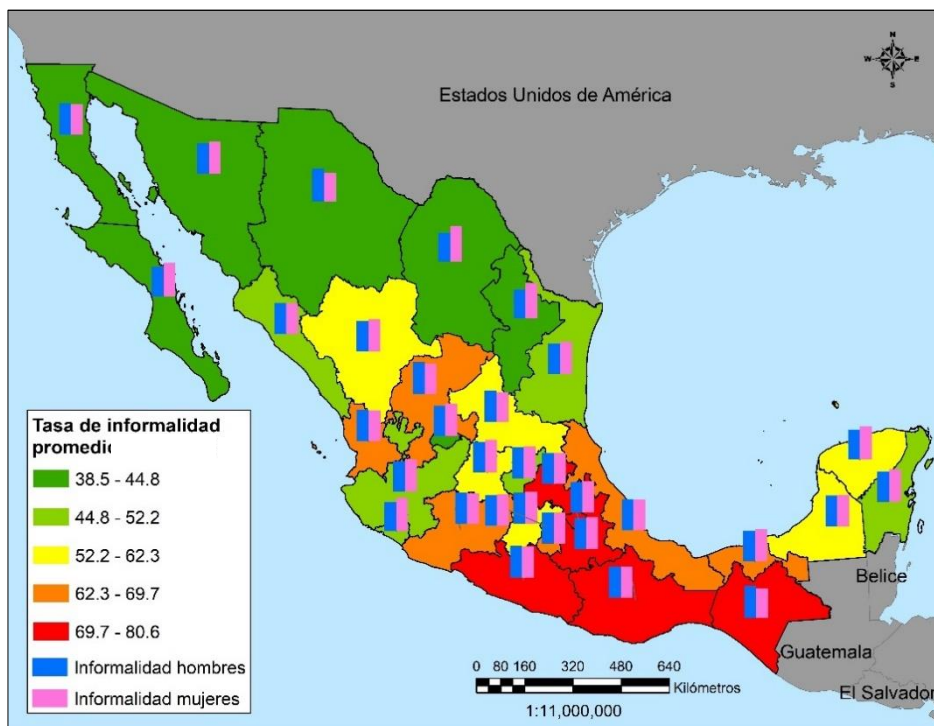
La estructura del mercado de trabajo y la política de gobierno en torno al mismo son un punto de referencia para analizar la evolución y distribución de los ingresos de las personas.

Los gobiernos nacionales y locales deciden cuánto del ingreso se grava con impuestos, establecen las reglas de la seguridad social (pensiones estatales) y de gran parte de cuidado de la salud, además disponen y aplican una multitud de reglas y regulaciones que afectan las operaciones de las empresas y de los mercados de trabajo. La política resuelve los conflictos sobre lo que obtiene cada quien, y el gobierno es un campo de batalla de los habitantes, así como de los grupos de interés y los cabilderos que luchan por incrementar las participaciones de sus clientes (Deaton, 2015, p. 217).

En ese sentido, un elemento del mercado de trabajo a destacar para el caso de México, es la insuficiente generación de empleo formal, esto es, del empleo que cuenta con seguridad social y con la posibilidad de ahorro para el retiro, y que tributa al Estado. El incremento de la población ocupada se ha dado principalmente en el mercado informal.

Las entidades con el promedio más alto de informalidad laboral durante el periodo 2008 a 2021 fueron Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Puebla (véase mapa 4), por el contrario, las entidades fronterizas del norte muestran la informalidad más baja. Al analizar por sexo, en estados como Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León y Yucatán, es notable la mayor informalidad para las mujeres, mientras que, en el caso de Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas, se observa mayor informalidad para los hombres. Para el resto de las entidades es muy equilibrada la condición de informalidad laboral por sexo.

Mapa 4
Tasa de Informalidad Promedio a Nivel Entidad Federativa, 2008-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y el Marco Geoestadístico del INEGI.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, en el periodo 2008-2021, la Población Económicamente Activa (PEA), que comprende a las personas mayores de 14 años que forman parte del mercado laboral, creció en 12 millones 308 mil 597 personas.

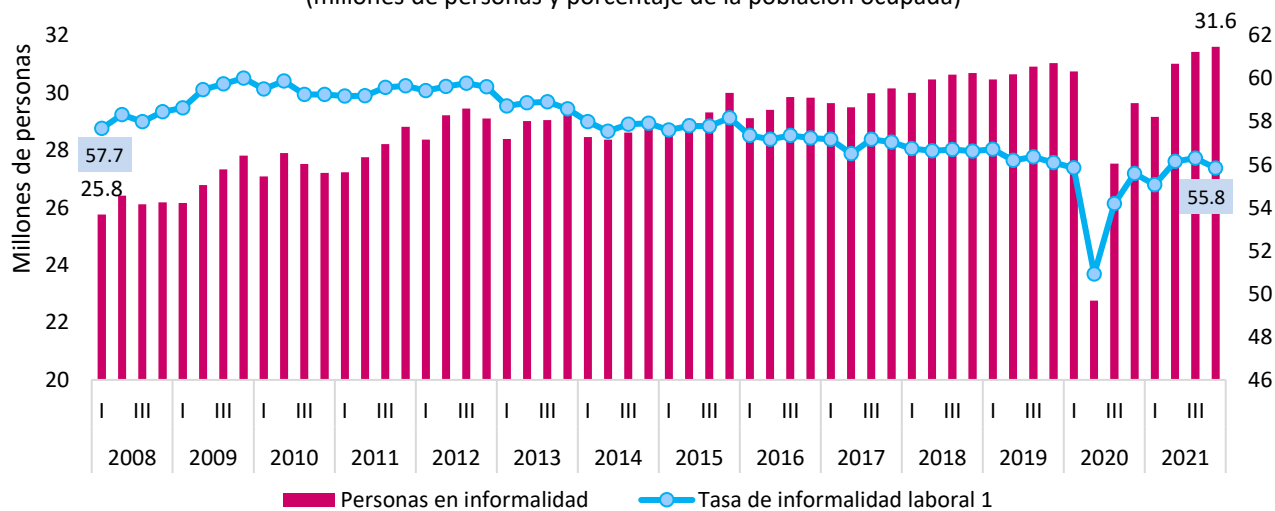
Es importante mencionar que, la PEA se divide entre la población ocupada (personas de 15 años y más de edad que durante el periodo de referencia de la encuesta participaron en alguna actividad económica ya sea en la formalidad o informalidad laboral), y la desocupada (personas de 15 años y más de edad que durante las últimas cuatro semanas del periodo de referencia de la encuesta buscaron activamente participar en alguna actividad económica). Entre 2008 y 2021, la población ocupada se incrementó en 11 millones 959 mil 246 personas y los empleos formales crecieron en 6 millones 109 mil 864, por lo que se generó un déficit de 6 millones 198 mil 733 empleos formales.

Como resultado de la insuficiencia de puestos de trabajo, la calidad de los empleos generados también se deterioró:

- 1) Al cuarto trimestre de 2021, el trabajo informal ocupó al 55.8 por ciento de los trabajadores. Lo anterior implica que, más de 31.6 millones de personas trabajan sin prestaciones sociales y sin expectativas de obtener una pensión al final de su vida laboral (véase Gráfica 27).
- 2) Al mismo tiempo que subió la informalidad, aumentó el subempleo. Al cuarto trimestre de 2021, 6 millones 6 mil 931 personas declararon tener la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite; por lo que, 10.6 por ciento de los trabajadores buscaron un segundo empleo para poder sostener a sus familias (3.9 puntos porcentuales más que la proporción al inicio del periodo de referencia).
- 3) El ingreso promedio de los trabajadores, a pesos constantes de 2018, alcanzó 9 mil 525 pesos al mes, en el cuarto trimestre de 2021, mientras que en el primer trimestre de 2008 era de 10 mil 646 pesos; es decir, en trece años, el ingreso mensual promedio de los trabajadores se redujo 10.5 por ciento.
- 4) A principio de 2008, el 41.0 por ciento de los mexicanos ganaba hasta dos salarios mínimos (incluye a los que no reciben ingresos) y, a finales de 2021, la proporción subió a 65.1 por ciento. De la misma forma, 11.6 por ciento de los mexicanos ganaban más de cinco salarios mínimos y, al cuarto trimestre de 2021, solo el 2.3 por ciento de los trabajadores mantuvo ese nivel de ingresos.

Gráfica 27

Evolución del Sector Informal a Nivel Nacional
(millones de personas y porcentaje de la población ocupada)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

En suma, los altos niveles de pobreza y desigualdad que persistieron en México entre 2008 y 2020, estuvieron acompañados de un bajo dinamismo de la actividad económica y un mercado laboral caracterizado por la generación de puestos de trabajo en la informalidad, que suelen ser menos productivos, mal pagados y sin seguridad social.

El principal problema económico del país es, al mismo tiempo, su principal problema social: la baja tasa de crecimiento del PIB y de generación de empleos productivos con cobertura de seguridad social (Levy, 2008, p. 3).

CAPÍTULO II

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

¿Cómo puede una mayor conciencia pública traducirse en políticas y acciones que en realidad reduzcan [la pobreza y] la desigualdad?.

Atkinson, 2016

Las TMC cobraron importancia en la década de los noventa y, poco a poco, se fueron extendiendo a lo largo de los diferentes países, principalmente en vías de desarrollo, como una alternativa de política pública para abatir la pobreza y la desigualdad, mediante el incremento del ingreso familiar y la inversión en capital humano.

Los programas sociales que condicionan las transferencias monetarias a la inversión en capital humano atendieron a un nuevo enfoque de la protección social.

Los programas de TMC transfieren dinero a grupos de población identificados como pobres a cambio de que las personas receptoras realicen alguna acción, generalmente relacionada con la formación de capital humano bajo la forma de educación, salud y nutrición.

De acuerdo con Pablo Villatoro, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, las consecuencias sociales de las crisis económicas y de los programas de ajuste estructural condujeron a una evolución del sistema de protección social desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia uno de manejo de riesgos, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo (2005).

En el mismo sentido, Cohen y Franco (2006) señalan que después de la crisis de la deuda de finales de la década de los ochenta surge un nuevo enfoque de política que le da un papel central a los programas específicos contra la pobreza. “El impacto social de la crisis se tradujo en mayor desempleo y pobreza. Estos temas se ubicaron en posiciones relevantes en la agenda gubernamental, y se implementaron programas para enfrentarlos” (p. 26).

En 1997, las TMC solamente eran empleadas en tres países: México, Brasil y Bangladesh, hoy en día existen programas de transferencias monetarias condicionadas en los cinco continentes, tanto en países pobres como ricos (Banco Mundial). El enfoque de reducción de la pobreza promovido por los programas de TMC fue adoptado rápidamente por varios gobiernos nacionales y subnacionales.

Desde hace alrededor de veinte años, el enfoque de los programas de combate a la pobreza cambió... En lugar de transferir ingresos a las familias en situación de pobreza a través de subsidios a los precios, vales o distribución directa de alimentos... se decidió transferir ingresos directamente en forma monetaria. Sin embargo, para asegurar que tales transferencias no fueran necesarias de forma permanente, se condicionaron directamente a inversiones de los hogares en su capital humano, en particular en la salud, nutrición y educación de los niños (Ibarrán, P., Medellín, N., Regalía, F. & Stampini, M., 2017, p. VIII).

El elemento característico de las TMC respecto de cualquier otro esquema de transferencias monetarias, en particular con relación al de TMI,¹⁵ es justamente la existencia de una condicionalidad, es decir, el establecimiento de una relación bilateral entre las familias apoyadas y el Estado, ante el cual las familias se comprometen a cumplir una condición determinada (generalmente el uso específico de algún servicio público) a cambio de recibir la transferencia monetaria.

Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh, Keleher, Olinto & Skoufias (2009) definen a las TMC como:

...programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos (p. 1).

Para Ibarrán et al. (2017) los programas de TMC buscan “aliviar la pobreza corriente, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños” (p. 1).

¹⁵ Las TMI son programas que transfieren dinero sin solicitar una condición a cambio al beneficiario.

Cecchini y Martínez (2011) consideran que las TMC inciden en la reducción de la pobreza a través de “tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres” (p. 95).

Los programas de TMC se han convertido en una herramienta recurrente en la política social, en particular, a través de la política de gasto social se han dispuesto importantes recursos que buscan llegar efectivamente a las poblaciones más necesitadas, para combatir la pobreza y reducir la desigualdad vía formación de capital humano.

El andamiaje teórico detrás de las TMC considera un mercado que no se ajusta perfectamente¹⁶ y que en su dinámica genera pobreza, desigualdad y exclusión como externalidades negativas.¹⁷ Por ende, la protección social a través del gasto social en programas de TMC se establece como un ajuste necesario para resolver total o parcialmente el equilibrio.

II.1 Programas de TMC para Reducir la Pobreza y la Desigualdad

Las TMC, resultado de la reorientación de las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad, operan mediante dos canales. El primero de ellos, opera en el corto plazo mediante un incremento del ingreso familiar generado por las transferencias monetarias. El mayor ingreso reduce la desigualdad, porque las familias menos favorecidas reciben más recursos, y mejora el bienestar de las familias, porque tienen acceso a más consumo. El canal de reducción de la pobreza y la desigualdad vía mayor ingreso familiar

¹⁶ La teoría neoclásica asume que los mercados se ajustan perfectamente. A partir del principio de optimización, donde cada agente económico elige óptimamente su nivel de consumo o producción, se determina cómo los precios se ajustan para que las decisiones de demanda y oferta de los agentes sean compatibles, lo que da lugar a un equilibrio de mercado (Varian, 1999).

¹⁷ Las externalidades son una fuente de ineficiencia de los mercados, toda vez que las decisiones de los agentes pueden incidir en los demás. Se tiene una externalidad cuando existe un beneficio o costo asociado al consumo o a la producción que recaen sobre las personas que no intervienen directamente en ella. Hay una externalidad en el consumo si a un consumidor le afecta directamente, la producción o el consumo de otros; en tanto, se tiene una externalidad en la producción cuando las decisiones de una empresa o de un consumidor influyen en las posibilidades de producción de otra (Varian, 1999).

generado por las TMC, es un mecanismo más directo y que opera de forma casi inmediata (corto plazo), pero no constituye una solución a largo plazo al problema de la pobreza y la desigualdad.

El segundo canal, se da mediante la ruptura de la pobreza intergeneracional gracias a la acumulación de capital humano que permite incrementar la productividad laboral de las futuras generaciones de las familias beneficiadas.

Dallorso (2013) señala que “la estructura básica común de las TMC es la articulación de objetivos de corto plazo, como el alivio de la pobreza a través de las transferencias monetarias; con objetivos de largo plazo, como el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación” (p. 115).

Los principios básicos de los programas de TMC abrevan en la teoría del capital humano. Bajo, la teoría del capital humano el individuo incurre en gastos de educación, así como en un costo de oportunidad por mantenerse en la población económicamente inactiva y no recibir un ingreso actual, no obstante, en el futuro su formación le permitirá acceder a salarios más elevados al volverse más productivo.¹⁸

Las TMC aparecen como una opción que permite que el incremento en el acervo de capital del individuo tenga un costo menor al que existiría en ausencia de ellas.

Las TMC son instrumentos capaces de generar distorsiones en el comportamiento de los agentes. En una economía en la que existen mercados incompletos, asimetría en la información, externalidades y agentes económicos que no son racionales, dichas distorsiones están encaminadas a incrementar el consumo de un bien o servicio determinado, particularmente la educación.

¹⁸ Cabe señalar que en la década de los setenta surgieron explicaciones alternativas a la teoría del capital humano. En particular, aparece la hipótesis de la señalización, en la cual la educación no incide en la productividad del individuo, sino que solamente pone de manifiesto capacidades existentes. Estas dos perspectivas dan lugar a diferentes resultados en materia de inversión en educación, por un lado, la teoría del capital humano justifica inversiones en educación, mientras que la otra pone de manifiesto que no tiene sentido desviar fondos públicos escasos a esta actividad (Cardona et al., 2007).

Las TMC pueden apoyar a que el costo de oportunidad de la inversión en educación sea menor que en ausencia de ellas, conduciendo a que la población con menores ingresos destine más tiempo en educación.

En principio, se consideraba que la responsabilidad de la formación recaída sobre el individuo, y que las empresas y el Gobierno tenían un rol más pasivo en la promoción de la educación, aunque fuesen beneficiarios directos. El capital humano reconfigura el rol de los gobiernos en el tema del financiamiento de la educación. Ello ha enriquecido la teoría, añadiéndose aspectos como el gasto público, el tema de la calidad educativa y los factores externos al funcionamiento de las organizaciones educativas, que ejercen una importante influencia en el aprovechamiento de la educación y la calidad de vida de las personas (Acevedo, 2018, p. 64).

El mayor consumo de educación se traduce en mejoras de las capacidades del individuo, lo que abona a su acervo de capital humano y lo vuelve más productivo. Un aumento en la productividad marginal del trabajo derivará en incrementos en la remuneración recibida, lo que en última instancia reducirá la pobreza y la brecha de desigualdad.

La inversión en capital humano, estimulada con una TMC, disminuirá la pobreza, reducirá la desigualdad y logrará la ruptura intergeneracional: la siguiente generación de la familia apoyada no tendrá que repetir las condiciones de pobreza que experimentó la generación pasada, la ruptura intergeneracional de la pobreza es una alternativa para el combate a la pobreza en el largo plazo.

II.2 ¿Transferencia Monetaria Condicionada o No Condicionada?

El primer cuestionamiento al que se enfrentan las TMC como instrumento de política pública es: ¿Por qué transferir dinero a los hogares condicionalmente?, esto es, por qué condicionar el comportamiento de las familias receptoras si los individuos pueden valorar los usos alternativos de sus posibilidades y decidir aquella opción que le genere un mayor bienestar. Detrás de esta interrogante se encuentran enfoques teóricos que consideran que los individuos maximizan su bienestar mediante sus propias decisiones, pues se parte del supuesto de la racionalidad y la libertad de los individuos.

Un individuo tiene un comportamiento racional cuando la relación de sus preferencias es completa y transitiva (Mas-Colell, A., Whinston, M.D. & Green, J.R., 1995). Las preferencias son completas porque

se asume que el individuo siempre podrá especificar una relación de preferencia entre dos opciones, ya sea que la opción A es preferible a B, que la B es preferible a la A, o bien que A y B son igual de atractivas. El *axioma de completitud* implica que los individuos solo toman decisiones meditadas; es decir, estos comprenden totalmente las dos alternativas y siempre son capaces de decidir cuál de las dos es la deseable.

Por otra parte, las preferencias son transitivas si un individuo afirma que A es preferible a B y que B es preferible a C, entonces también A es preferible a C, este axioma establece que las elecciones internas de un individuo son consistentes.

El marco teórico de referencia es la escuela neoclásica que se remonta a los principales aportes de Alfred Marshall, quien retoma la figura del agente racional maximizador de su propia utilidad individual de Adam Smith (1776). El comportamiento agregado, a través del intercambio determinado por la “mano invisible” del mercado, conduciría a una asignación de los recursos socialmente óptima.

La gran multiplicación de producción en todas las artes, originadas en la división del trabajo, da lugar, en una sociedad bien gobernada, a esa opulencia universal que se derrama hasta las clases inferiores del pueblo (Smith, 1958, p. 14).

Smith señala que la división del trabajo es la consecuencia de la propensión de la naturaleza humana a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra. En ese sentido, no es la benevolencia del agente sino la consideración de su propio interés la causa originaria de la división del trabajo: “No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo” (Smith, 1958, p.17).

Los agentes racionales tomando en consideración sus preferencias y restricciones, realizan una elección en el margen con la que maximizan su utilidad. La elección de los agentes se da en mercados con un sistema de precios perfectamente competitivo, sin costos de transacción y de transporte, en los que cada bien obedece a la ley de un solo precio y con competencia perfecta, exentos de asimetrías de información, bienes públicos o fallas de mercado como externalidades (supuestos del modelo neoclásico de equilibrio), por lo que el resultado de esta elección debe derivar en una asignación óptima de los recursos.

En la típica modelización neoclásica de la economía, hay mercados para todo en el presente y para el futuro; todos saben todo y las mismas cosas; no hay bienes públicos ni externalidades, ni costos de transacción o retornos crecientes. Como bajo estos presupuestos el mercado genera la mejor asignación de recursos, en este marco no queda lugar alguno para el Estado... dado que el Estado no tiene nada que aportar, cualquier cosa que haga será perniciosa (Przeworski, 2015, p. 402).

Bajo el principio de la racionalidad de los agentes, en primera instancia parecería que las TMC atentan contra la posibilidad de una elección libre por parte de los agentes. Si se elige racionalmente la existencia de un bien que produce mayor bienestar, no se necesita una intervención externa que estimule su consumo debido a que el agente será capaz de optar por su consumo por sí mismo. Por lo tanto, existen argumentos que deben considerarse para discutir la condicionalidad.

Gary Becker (1992) ha intentado alejar a los economistas de los estrechos supuestos acerca del egoísmo, argumentando que el comportamiento de los individuos es impulsado por una gran cantidad de valores y preferencias.

En general, se pueden destacar dos argumentos que condicionan la conducta de los individuos: i) la información no es perfecta y completa y ii) la economía política de financiamiento de la redistribución.

El **primer argumento** se basa en la consideración de que los agentes no siempre se comportan como se esperaría en un agente racional que posee información perfecta y completa. Mullainathan y Thaler (2000), en el campo de la economía conductual, atribuyen esta posibilidad a tres razones:

- I) Existencia de información privada incompleta y “racionalidad limitada”. Retomando a Herbert A. Simon (1955), se acepta que los agentes poseen restricciones de capacidad mental y tiempo, por lo que no serán siempre capaces de resolver óptimamente problemas complejos.
- II) Problemas de “voluntad limitada” que impide que el comportamiento de los agentes sea acorde a sus propias actitudes hacia el futuro. De tal forma que, los individuos, a veces, toman decisiones que no están en su interés de largo plazo (O’Donoghue & Rabin, 1999).

- III) “Egoísmo limitado”, resulta de suprimir el interés propio del agente económico para ayudar a otros, ya que entre los individuos puede darse el altruismo y la cooperación.

Por lo tanto, si los agentes no son racionales, se pueden utilizar instrumentos de política pública para incidir en sus elecciones.

El **segundo argumento** está relacionado con la economía política de financiar la redistribución. En principio, se debe mencionar que las decisiones de política pública no son resultado de una intervención directa de los individuos, sino que estos mediante votación eligen a sus representantes, y a su vez emplean mecanismos de cabildeo para llegar a un plan de acción en materia de política pública.¹⁹

Si se asume que los votantes solo se preocupan por su propio bienestar se llega a la conclusión de que, en términos de una política redistributiva, aquellos agentes que no son sujetos de transferencias monetarias son indiferentes entre una TMC y una transferencia incondicionada; mientras que, por otro lado, todos los votantes por igual deben hacer frente a la carga fiscal que implica la transferencia, sean o no beneficiarios. Por lo que, se puede esperar que las transferencias focalizadas posean un apoyo limitado, debido a que de ellas se beneficia una pequeña parte de la población, en tanto que todos los contribuyentes comparten el costo por igual.

No obstante, parece más apegado a la realidad que los agentes no se preocupan únicamente por su bienestar individual, sino que hasta cierto punto les preocupa la forma en la que se ejerce el presupuesto. O, en otros términos, los individuos están más dispuestos a apoyar a familias en condiciones de pobreza que se ayudan a sí mismas, en vez de hogares igualmente pobres pero conformados por miembros perezosos e indiferentes frente a la iniciativa de autosuperación.

Aunque una evaluación técnica puede indicar que una TMI es más apropiada que una TMC, el proceso político puede ocasionar que sean casi imposibles las transferencias monetarias significativas a menos que se ligen a compromisos y “comportamiento positivo” de los beneficiarios... satisfacer las condiciones de una TMC hace que ésta sea

¹⁹ De acuerdo con Douglas North (2014) las reglas políticas definen ampliamente la estructura jerárquica de la política, su estructura de decisión básica y las características explícitas del control de la agenda. En este sentido, las decisiones tomadas por los representantes políticos están en función de la estructura de derechos existente (y el carácter de su aplicación), ya que estos definen las oportunidades existentes de maximización del beneficio que se obtenga de la negociación política.

menos una “donación” y más una recompensa por un esfuerzo (Fiszbein et al., 2009, p. 180).

Las TMC son una nueva manera de *contrato social*, lo cual se ha dejado de manifiesto en repetidos programas bajo el concepto de *corresponsabilidades*. En trabajos desarrollados por Cohen & Franco (2006) y De la Brière & Rawlings (2006) se ha argumentado que las TMC son un elemento no paternalista de asistencia social, pues el Estado se puede ver como un socio y no una nodriza de los beneficiados. En adición, las TMC consideradas como un contrato bilateral empodera al sector de la población que recibe los apoyos, al darles un trato de adultos, y deja atrás las tradiciones clientelares.

Dallorso (2013) precisamente plantea que el elemento innovador de las TMC es la condicionalidad exigida, pues éstas van a defender el principio de corresponsabilidad entre asistidos y Estado. A través de una TMC se priorizan programas que potencian recursos o habilidades sobre programas asistencialistas.

II.3 Justificación Teórica de la Intervención del Estado a través de Transferencias Monetarias Condicionadas

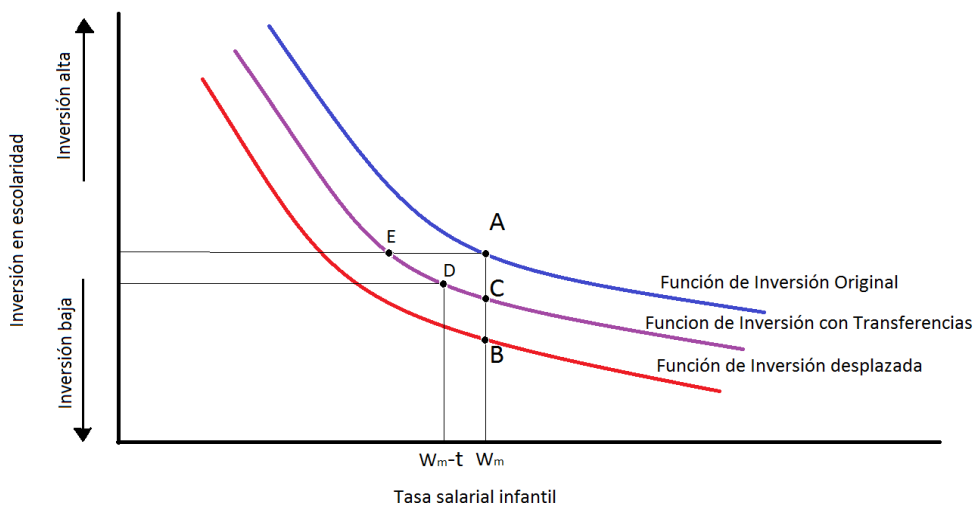
Becker (1993) considera a la inversión en educación como un elemento fundamental para formar capital humano. No obstante, estudiar representa costos directos, tales como cuotas, matrícula, suministros y gastos de transporte, etcétera; así como, costos indirectos, principalmente en lo que se refiere a la diferencia entre lo que un individuo pudo haber ganado trabajando con regularidad y lo que gana mientras estudia.

De tal modo que, la decisión de estudiar responde a una evaluación entre el costo y los beneficios esperados de la misma.

Francisco Ferreira (2008) desarrolló un modelo dinámico simple de elección educativa, en adelante Modelo IE (Fiszbein et al., 2009). El modelo asume que los hogares no cuentan con acceso a mercados de crédito, por lo que no pueden realizar transferencias de ingreso de un periodo a otro. Asimismo, supone que el consumidor tiene preferencias racionales bien definidas sobre distintos niveles de cantidad de inversión en escolaridad y tasa salarial.

El costo de oportunidad de un determinado nivel de inversión en escolaridad es la tasa salarial que se deja de percibir al realizar dicha inversión,²⁰ por lo que la relación entre inversión y tasa salarial es negativa: a mayor inversión en escolaridad la tasa salarial que reciben los hogares por parte del trabajo de sus hijos es menor, pues estos están ocupados en sus estudios (véase Gráfica 28).

Gráfica 28



Fuente: Fiszbein et al., 2009.

En el Modelo IE, el bienestar del individuo depende del consumo en dos periodos, la niñez y la edad adulta.²¹ En el primer periodo, los hogares deciden el nivel de inversión en educación de los hijos, la función de inversión en escolaridad produce la demanda familiar de escolaridad (los hijos podrían contribuir a los resultados familiares durante la niñez trabajando en el primer periodo). En el segundo periodo, la inversión de los hogares en educación se ve revelada en aumentos de productividad que

²⁰ Representa las alternativas a las que se renuncia cuando se toma la decisión de usar los recursos en determinada opción, término acuñado a Friedrich von Wieser, en su Teoría de la Economía Social de 1914. Bajo la doctrina del costo de oportunidad es posible medir el costo real de una acción cualquiera con base en el valor de la mejor alternativa a la que debemos renunciar por emprender esa acción (Nicholson, 2005).

²¹ “Las grandes diferencias entre los niños pequeños aumentan con la edad y la escolaridad porque los niños aprenden más fácilmente cuando están mejor preparados. Por lo tanto, incluso las pequeñas diferencias entre los niños en la preparación proporcionada por sus familias se multiplican con el tiempo a menudo en grandes diferencias cuando son adolescentes. Es por eso que el mercado laboral no puede hacer mucho por los desertores escolares que apenas pueden leer y nunca desarrollaron buenos hábitos de trabajo, y por qué es tan difícil idear políticas para ayudar a estos grupos” (Becker, 1993, p. 21).

conlleven incrementos en la percepción salarial y un mayor ingreso familiar, de tal forma que cualquier tiempo empleado en trabajo en la niñez es a expensas del tiempo empleado en el estudio y, por lo tanto, a costa del ingreso y del consumo durante la edad adulta.

Asimismo, existen dos factores exógenos que afectan al Modelo IE. Primero, la tasa de descuento de los hogares²² entre ambos periodos: las curvas de indiferencia²³ que se observan en la Gráfica 28 pueden desplazarse frente a variaciones en la tasa de descuento. Por ejemplo, una tasa que refleje un menor peso por la utilidad del segundo periodo lleva a niveles de inversión inferiores para cualquier tasa salarial.

El segundo factor exógeno al modelo son los rendimientos esperados de la inversión en la educación que, al igual que la tasa de descuento de los hogares, generan desplazamientos ascendentes de las curvas de indiferencia conforme los rendimientos esperados sean mayores.

Los hogares eligen el punto A como cesta preferida dadas las restricciones a las que se enfrentan. No obstante, si los beneficiarios potenciales tienen información deficiente sobre los rendimientos futuros de la educación, o bien, si las personas mantienen *creencias erróneas*²⁴ sobre cómo se acumula capital humano, ello implicaría que los hogares experimentan una disminución en las expectativas de los rendimientos esperados ligados a la educación, conduciendo a un desplazamiento hacia abajo de la curva de indiferencia y desplazando el punto de inversión A al punto de inversión B.

Qué sucede si el Estado puede incrementar la inversión en escolaridad mediante transferencias. Si el método de intervención fueran las TMI, se experimentaría un efecto ingreso²⁵ donde los agentes

²² Tasa de descuento, es “aquella a la cual los bienes actuales se pueden transformar en bienes futuros. Por ejemplo, una tasa de descuento de 10 por ciento por periodo implica que el abandonar una unidad de producto en este periodo producirá 1.10 unidades de producto en el siguiente periodo” (Nicholson, 2005, p. 653).

²³ “Una curva de indiferencia (o superficie de indiferencia, si se habla de n dimensiones) muestra un conjunto de paquetes de consumo que no hacen diferencia para el individuo. Es decir, todos estos paquetes le ofrecen el mismo nivel de utilidad” (Nicholson, 2005, p. 73).

²⁴ Las creencias erróneas son el resultado de la dificultad de procesar la información disponible, es decir que, aun con información, el error persistiría. Por ejemplo, si los padres de familia tienen un nivel bajo de educación, podrían creer que la educación formal requiere de altos niveles de talento natural que su familia no tiene y, por tanto, no reconocen los retornos de inversión de la educación en los ingresos futuros (Fiszbein et al., 2009).

²⁵ “Dos efectos distintos... entran en juego cuando un individuo afronta la variación del precio de un bien. El efecto ingreso surge debido a que la variación del precio de un bien afectara el poder adquisitivo de un individuo. No obstante, incluso si los

recibiendo la misma tasa salarial invertirían mayores cantidades en escolaridad, con lo que se alcanzaría una curva de indiferencia más alta y se pasaría del punto B al punto C.²⁶

Si las transferencias fueran del tipo TMC y condicionaran la asistencia a la escuela a cambio de la transferencia “t” los agentes observarían no solamente un efecto ingreso, sino que además se registraría un efecto sustitución, pues la condicionalidad de la transferencia reduce el costo de oportunidad de las inversiones en educación en la cuantía “t” en relación con el trabajo. El efecto sustitución coloca la elección de los agentes en el punto D.

Fiszbein et al. (2009) afirman que este modelo permite mostrar las economías básicas de las fuentes de fracaso en la toma de decisiones de privadas: i) los individuos mantienen creencias erróneas en forma persistente; ii) hay agentes unitarios en cuyas familias puede haber conflictos de interés, relación principal-agente; iii) existen externalidades positivas de la inversión en capital humano (eficiencia social).

II.3.1 Creencias Erróneas

Dado que el capital humano es un activo que no se puede vender y es una garantía muy débil para los préstamos, los rendimientos de invertir en él son imprecisos (Becker, 1993, p. 91).²⁷ Esto dificulta que las personas estén convencidas acerca de los rendimientos de invertir en capital humano y, combinado con otros factores subjetivos, provoque que tengan creencias incorrectas que les impidan procesar la información disponible.

individuos conservan su poder adquisitivo, el efecto sustitución provocara que estos reasignen sus expectativas. El efecto sustitución se refleja con movimientos a lo largo de una curva de indiferencia, mientras que el efecto ingreso implica pasar a otra curva de indiferencia” (Nicholson, 2005, p. 651).

²⁶ “La hipótesis de maximización de la utilidad sugiere que, en el caso de los bienes normales, una disminución del precio de un bien lleva a un incremento de la cantidad adquirida del mismo porque: 1) el efecto sustitución provoca que el individuo compre más a medida que avanza a lo largo de una curva de indiferencia, y 2) el efecto ingreso provoca que compre más debido a que la disminución del precio aumenta su poder adquisitivo, permitiéndole así pasar a una curva de indiferencia más alta” (Nicholson, 2005, p. 128).

²⁷ Asimismo, existe un gran nivel de incertidumbre acerca de eventos determinantes que no son previsible, tal como la duración de la vida y en especial los jóvenes, que son quienes hacen mayores inversiones en capital humano, tienen dudas sobre su capacidad.

De tal modo que, proporcionar información no será suficiente para que las personas respondan, debido a dos causas: la primera, las creencias incorrectas pueden reforzarse a sí mismas; la segunda, las personas pueden pensar que no necesitan la información, al menos inicialmente. En este sentido, las transferencias condicionadas serían adecuadas para tratar el problema, ya que asistir a sesiones o actividades de información relevantes puede ser una mejor opción.

La principal consecuencia de las creencias erróneas es la subestimación de los rendimientos en la inversión en capital. Si lo trasladamos al Modelo IE se esperaría que, con menores retornos esperados, la demanda de educación, representada en la Gráfica 28, se desplazará hacia abajo y la inversión escolar bajará de un nivel alto en el punto A, a un nivel ineficiente como en B.

Los efectos de una intervención del Estado por medio de TMC, al retribuir la asistencia escolar, pueden ayudar a reducir el costo de oportunidad, lo cual provocaría un movimiento en la elección del hogar al punto D. En cambio, si la intervención fuese a través de TMI, el efecto en el aumento de inversión de educación sería menor, ya que éstas no agregan un efecto sustitución al efecto ingreso, y la elección del hogar se movería al punto C.

Reforzando el argumento anterior, Douglass North (2014) sostiene que, dado que los individuos actúan sobre información incompleta y subjetiva, la retroalimentación de información es generalmente insuficiente para corregir este problema. Por lo que, si los individuos no toman decisiones racionales, las elecciones que estos hagan estarán ligadas a las instituciones que incentivan o desincentivan un conjunto de opciones.²⁸

²⁸ En los estudios realizados por Douglas North, se retoman algunos aspectos de la teoría neoclásica como el postulado de la escasez, la elección bajo restricciones, la teoría de formación de precios y la influencia de los precios relativos. Sin embargo, para North, los principales errores de la teoría neoclásica eran: ignorar a las instituciones, desconocer los costos de transacción, el rol que juega la ideología en la economía, así como los procesos políticos.

Pese a que, en sus primeros trabajos, North tenía un enfoque neoclásico de las instituciones, en el cual, estas representan soluciones eficaces a los problemas económicos, años después afirmaría que el poder es el que realmente actúa en la economía. “Las instituciones no son necesariamente creadas con miras a ser socialmente eficaces, más bien son creadas con la finalidad de servir a los intereses de quienes detentan el poder de negociación al momento de crear nuevas reglas” (North,1993, como se citó en Chavance, 2018).

II.3.2 Relación Principal-Agente

Ahora bien, incluso si los padres del hogar tienen una expectativa correcta de los rendimientos futuros de la educación, pueden darse conflictos de interés al interior del hogar. Al asumir que el hijo es el principal en la determinación de su educación y los padres actúan como sus agentes, existe la posibilidad de que se presente el problema agente-principal.²⁹

Cuando algunos mercados están ausentes e individuos particulares tienen acceso a información diferente (léanse mercados incompletos e información asimétrica), los agentes tienen información que los principales no perciben de forma directa y pueden llevar a cabo acciones que permanecen, al menos en parte, ocultas para el principal. El problema que surge es cómo inducir al agente a actuar en interés del principal, mientras se le permita actuar en aras de su propio interés.

En presencia del problema agente-principal, los padres toman la decisión por sus hijos, pero descontando el futuro a una tasa mayor que la de estos. Lo anterior implica un cambio en la tasa de descuento que afecta las elecciones entre consumo presente y futuro.

Para North las instituciones son los conjuntos de reglas, procedimientos y de normas de comportamiento concebidas para limitar el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de las empresas.

Como lo señala (Ortega Urbina, 2021), una parte esencial del funcionamiento de las instituciones en el pensamiento de North consistía en conocer las normas y las consecuencias que conllevaría romperlas. Dicho de otro modo, depende, tanto de la eficacia en el monitoreo y el tipo de obligatoriedad subyacente en el cumplimiento de dichas de normas y códigos de conducta establecidos, como en la efectividad y severidad en la aplicación de castigos cuando el grado de permisibilidad acepta romperlos.

²⁹ El Modelo del Principal y el Agente está enmarcado en la corriente de pensamiento del neo institucionalismo económico. Este modelo comenzó a desarrollarse como un problema de la sociedad y no de la empresa en *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, de Ross, en 1973. No obstante, “los conceptos clave fueron desarrollados por académicos en economía, ciencias políticas y en otros lugares en una variedad de flujos en la empresa, en las organizaciones y en los incentivos y la información, y luego se incorporaron al enfoque de agencia. Además, el lenguaje de agente principal se empleó en una serie de trabajos en las ciencias sociales mucho antes de que se propusiera una teoría explícita de la agencia... Por ejemplo, en la literatura de contabilidad y control, Cooper (1949, 1951) discutió los agentes dentro de la empresa; en economía, Downs (1957) se refirió a los agentes en su teoría económica de la democracia y Arrow (1963) se refirió a los agentes y a la delegación a los agentes en su discusión de los problemas característicos de la atención médica y la respuesta de las instituciones a esos problemas; en ciencias políticas, Pitkin (1967) y Tussman (1960) utilizaron el lenguaje agente-principal en trabajos sobre filosofía política; y, en sociología, Swanson (1971) describió la sociedad colectiva usando tales términos” (Mitnick, 2013, p. 7).

Dado este conflicto de intereses y el hecho de que las decisiones que los padres realicen no pueden observarse fácilmente, la intervención más adecuada sería a través de TMC (Cigno et al., 2003). De tal modo, el efecto último sobre la decisión de inversión en educación es análogo al analizado en el subapartado anterior, la introducción de una TMC permitirá mayores inversiones y bienestar para los hijos: recibiendo la misma tasa salarial invertirán mayores cantidades en escolaridad.

II.3.3 Existencia de Externalidades Positivas

Las TMC surgen también como respuesta a una falla de mercado,³⁰ generalmente ligada a una *externalidad positiva* en el consumo de algún bien o servicio (que genera incrementos en el capital humano),³¹ que termina por ocasionar niveles de consumo subóptimos para la sociedad.

Los agentes no logran internalizar por completo los beneficios de generar inversiones en capital humano, por lo que las decisiones derivadas de las preferencias individuales no coinciden con las preferencias sociales, a dicha familia de argumentos se le denominan “argumentos de eficiencia social” (Fiszbein et al., 2009).

La educación es uno de los servicios cuyo consumo se ve favorecido por casi la totalidad de los programas de TMC. Que la mayoría de los programas de TMC condicionen la educación no es coincidencia, además de abonar al capital humano, debido a que posibilita el desarrollo de cualidades y aptitudes que hacen a los individuos más productivos, está el hecho de que existe evidencia empírica que indica que su consumo posee externalidades positivas.

Cutler & Muney (2006) determinaron diferentes razones por las cuales la educación puede estar relacionada con la salud, además de las propias explicaciones económicas (la educación está relacionada

³⁰ El primer teorema fundamental de la economía del bienestar establece que la economía solo es eficiente en el sentido de Pareto en determinadas circunstancias o condiciones, existen seis importantes condiciones en las que los mercados no son eficientes, denominadas fallas de mercado, mismas que constituyen un argumento a favor de la intervención del Estado (Stiglitz J., 2000). En general, una falla de mercado es un concepto que hace referencia a una situación en la que la asignación de los recursos por parte del mercado no es eficiente.

³¹ Una externalidad es un “concepto que implica situaciones en las que los beneficios del consumo son compartidos y no pueden ser limitados a consumidores concretos, o en las que la actividad económica da como resultado unos costes sociales que no son pagados por el fabricante o consumidor que los causa” (Musgrave & Musgrave, 1992, p. 52).

con el ingreso o la elección ocupacional). En particular, los autores encontraron que el aumento en los niveles de educación conduce a diferentes patrones de pensamiento y toma de decisiones. El valor monetario del retorno a la educación, en términos de salud, es quizás la mitad del retorno a la educación sobre los ingresos, por lo que las políticas que afectan el logro educativo podrían tener un gran efecto sobre la salud de la población. De esta manera, un elemento que justifica los subsidios a la educación es la idea de que los individuos pueden no estar al tanto de los beneficios que la educación tiene sobre la salud.³²

Con la finalidad de mostrar el efecto de una TMC en las decisiones de los agentes cuando existen externalidades positivas, se presenta un modelo simplificado de un caso donde existe una subinversión en capital humano debido al consumo de una cantidad subóptima del bien educación.

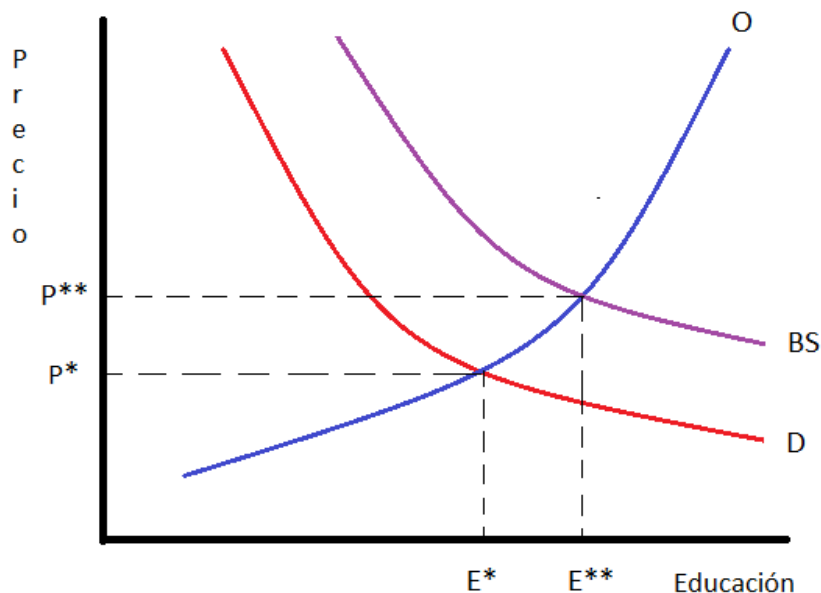
En principio, se considera el mercado de un bien llamado educación (véase Gráfica 29), en el que los agentes cotejan los costos de oportunidad, dadas las restricciones que enfrentan y sus preferencias, para elegir la cantidad de educación que desean consumir.

En la Gráfica 29, se puede apreciar que el equilibrio del mercado de educación, denotado por (P^*, E^*) , sería óptimo en el modelo si en el mercado no existiera una externalidad positiva al consumirse la educación. Esta externalidad se puede entender como el hecho de que, la educación genera beneficios sociales adicionales por cada unidad consumida que van más allá de los beneficios privados que reporta su consumo a los consumidores.³³

³² Cutler & Muney señalan también como justificaciones a un subsidio a la educación vía una TMC la existencia de restricciones de crédito, que algunos grupos no conocen o están excluidos de la educación superior, o bien, que existen externalidades que afectan a la educación y la salud.

³³ El beneficio privado es el beneficio que el consumidor de un bien o servicio recibe, el beneficio privado marginal es el cambio en el beneficio privado de consumir una unidad más de un bien o servicio. El beneficio externo es el beneficio que alguien más recibe distinto del consumidor. El beneficio externo marginal es el cambio en el beneficio de consumir una unidad más de un bien o servicio que alguna otra persona distinta del consumidor disfruta. De esa forma, el beneficio social es el beneficio del que disfruta la sociedad en su conjunto, el beneficio social marginal se obtiene de la suma del beneficio privado marginal y el beneficio externo marginal (Pindik & Rubinfeld, 2009).

Gráfica 29



Fuente: Elaboración propia.

La externalidad se puede trazar como la existencia de una curva BS que, a diferencia de la curva de demanda del mercado, sí logra capturar el beneficio social total que aporta cada nivel de educación (en un mercado sin externalidad la demanda del mercado internalizaría los beneficios sociales de cada unidad de consumo del bien). Bajo este supuesto adicional, el equilibrio que genera el mercado es ineficiente debido a que lleva a un consumo subóptimo de educación.

La ineficiencia que genera la externalidad se debe a que en el nivel de educación E^* (elegido por los agentes) existe una discrepancia entre los beneficios sociales y los costos sociales de la educación (reflejados en la oferta).³⁴ Los beneficios sociales son elevados en relación con los costos, por lo que el

³⁴ El costo privado de producción es el costo que recae en el productor de un bien, y el costo privado marginal es el cambio en el costo privado de producir una unidad más de un bien o servicio. El costo externo de producción es el costo que no recae en el productor, pero sí en otros agentes distintos de éste. El costo externo marginal es el cambio en el costo de producir una unidad más de un bien o servicio que recae en otros distintos del productor. Cuando se agregan los costos externos a los costos internos, o sea costos privados, se obtienen los costos sociales. El costo social marginal es la suma del costo privado marginal más el costo externo marginal (Pindik & Rubinfeld, 2009).

consumo de mayores niveles de educación puede mejorar la situación de los agentes en su conjunto, lo cual sucede en el punto (P^{**}, E^{**}) .

No obstante, los agentes no internalizan de forma individual los efectos positivos de la externalidad, por lo que la diferencia entre las preferencias individuales y las preferencias sociales llevan a los agentes a una situación de menor bienestar.³⁵

Derivado de lo anterior, la implementación de un programa de TMC se encuentra justificada como un medio para eliminar la discrepancia en las preferencias (generando mayor bienestar) y, en el caso de estudio, para aumentar el capital humano a través de un mayor consumo de educación.

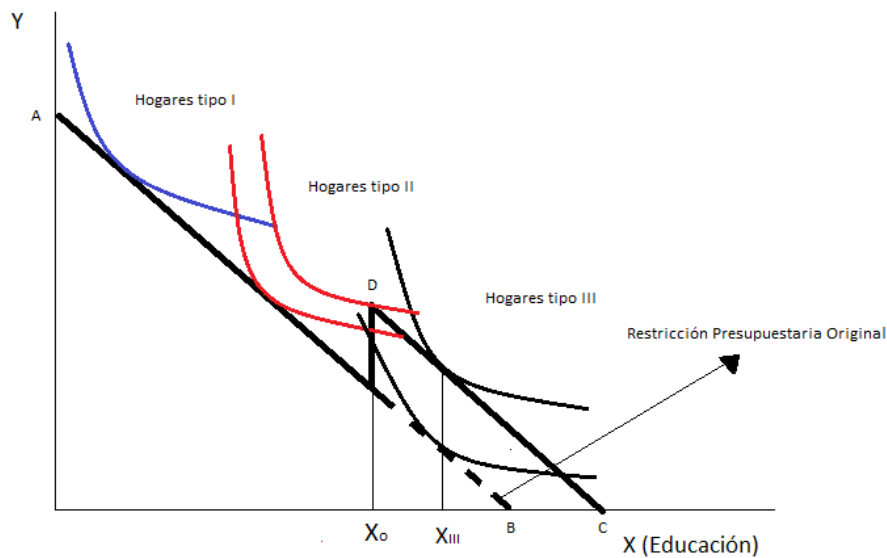
En consecuencia, dado que las decisiones individuales generan un menor bienestar social y las preferencias de los individuos no presentan incentivos para corregir dicha situación, la solución del problema recae en manos de un agente que busque maximizar el bienestar social, el cual generalmente es el Estado.

Con la finalidad de mostrar el efecto que tiene la introducción de las TMC en las decisiones de los agentes, primero se supone que los agentes eligen entre dos tipos de bienes, el bien Y (que puede representar cualquier bien o el conjunto de gastos en los demás bienes) y el bien X, que en este caso es educación. Segundo, se asume que existen tres tipos de hogares representativos con distintos tipos de preferencias (véase Gráfica 30). Bajo la restricción presupuestal original AB únicamente los agentes del tipo III consumen una cantidad mayor de educación que X_0 (Das, Jishnu, Quy-Toan Do & Berk Özler, 2005).³⁶

³⁵ De acuerdo con Cabrales & Ponti (2011), el concepto de preferencias sociales fue usado por primera vez por John Harsanyi (1955), quien sostuvo que las funciones de bienestar social deben ser vistas como “preferencias sociales”, esto es, como juicios de valor individualistas respecto de la situación material de todos los miembros de una sociedad.

³⁶ Los consumidores (agentes) tienen una renta limitada, que pueden gastar en una variedad de bienes y servicios o ahorrar para el futuro. Los consumidores, dadas sus preferencias y sus rentas limitadas, deciden comprar las combinaciones de bienes que maximizan su satisfacción. Estas combinaciones dependen de los precios de los distintos bienes (Pindik & Rubinfeld, 2009).

Gráfica 30



Fuente: Das et al., 2005.

Para incrementar el consumo de educación, el Estado decide poner en práctica un programa de TMC con el cual a todos los hogares que consuman al menos el nivel X_0 de educación se les otorga una transferencia monetaria (por lo que la restricción presupuestaria se desplaza a DC).

La introducción del programa de TMC da lugar a tres situaciones: i) los hogares del tipo I nunca participan en el programa (problema que enfrentan las TMC conocido como baja participación); ii) los hogares del tipo II entran en el programa y pasan de consumir una cantidad de educación menor a X_0 a consumir X_0 ; iii) los hogares del tipo III consumen una cantidad mayor de X_0 antes y después del programa. Con la implementación de un programa de TMC, que relaja la restricción presupuestaria y desplaza las decisiones de consumo hacia afuera, se origina una mayor demanda de educación y aumenta el bienestar social.

En suma, cuando un bien presenta una externalidad positiva en su consumo implica que el consumidor no es capaz de internalizar por completo los beneficios derivados del consumo del bien, si esto sucede la decisión de consumo del agente no es óptima porque no toma en consideración el beneficio que reporta a la sociedad (y que termina siendo también retribuido a sí mismo), por lo que se observarían niveles bajos de consumo del bien que posee la externalidad.

En este contexto, se puede afirmar que las preferencias individuales no se encuentran alineadas con las preferencias sociales, de tal forma que una TMC dirigida correctamente, que genere una distorsión en el consumo de los agentes, puede ser una alternativa viable para lograr la eficiencia social.

En conclusión, la participación del Estado se encuentra justificada cuando existe: racionalidad limitada por parte de los agentes que les impide tomar la decisión que más les conviene; economía política del financiamiento de la distribución; mercados incompletos; creencias erróneas; asimetría en la información; o externalidades de mercado.

Por ende, las TMC permiten incidir en la pobreza, en el corto plazo, con el efecto mayor ingreso que genera a los beneficiarios al recibir la transferencia monetaria. Además, el proceso de focalización de los beneficiarios de las TMC permitirá cerrar las brechas de desigualdad al llegar a los más necesitados.

En el largo plazo, las TMC al incentivar la inversión en educación asegurarán el crecimiento del capital humano, los beneficiarios podrán aumentar su productividad laboral y acceder a mayores sueldos en el futuro; lo que, en última instancia, rompería con la pobreza intergeneracional y permitiría reducir las brechas de desigualdad.

Estos efectos de corto y largo plazo de las TMC en la pobreza y la desigualdad les representan ventajas frente a las TMI.

Una vez analizadas las TMC frente a las TMI, a continuación, se presenta el caso del programa PROSPERA implementado en México, programa insignia de las TMC diseñado para fortalecer el capital humano y reducir la pobreza y la desigualdad.

II.4 PROSPERA Programa Social de TMC

Uno de los principales instrumentos para aliviar la pobreza, tanto a corto, como a largo plazo, y reducir la desigualdad han sido los programas de TMC.³⁷ México fue pionero en la implementación de este tipo de programas sociales con la puesta en marcha de PROGRESA, que más tarde evolucionaría a PROSPERA.

El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, 2014).

II.4.1 Antecedentes

En agosto de 1997, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) como eje central de la política focalizada del gobierno federal para combatir la pobreza (véase Figura 1).

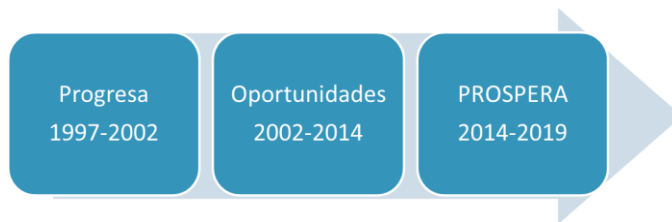
Con este programa se inició el proceso de transferencias de ingreso condicionadas, para hogares en condiciones de pobreza, en zonas de alta y muy alta marginación, así como el cambio de intervenciones e incentivos por el lado de la demanda, en lugar de las antiguas intervenciones por el lado de la oferta (Román & Valencia, 2011, p. 114).

PROGRESA empezó operaciones con una cobertura de 300 mil familias en el ámbito rural y funcionó bajo un esquema de inversión en capital humano, en el que la alimentación y la escolarización básica de los menores y una vigilancia de la salud otorgarían a los individuos recursos para ingresar al mercado laboral (Román & Valencia, 2011).

³⁷ En el anexo I se presenta el caso del programa Bolsa Familia para tener una referencia de un programa de TMC que opera actualmente.

Figura 1

Evolución de PROSPERA Programa de Inclusión Social



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL.

En marzo de 2002, PROGRESA se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), con la peculiaridad de extender los beneficios a los hogares pobres de zonas urbanas y cubrir a las 32 entidades del país.

Para mediados de 2002, Oportunidades ya atendía a 4.2 millones de hogares. Además, los beneficios para las familias aumentaron: las becas educativas, que al principio eran únicamente para educación básica, se ampliaron a educación media superior.

El objetivo general de Oportunidades fue contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y promover la asistencia regular a la escuela por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; a las citas médicas programadas; y a los talleres para el autocuidado de la salud, con el fin último de que las nuevas generaciones contaran con un mayor nivel de capital humano para insertarse al sector productivo y salir de su condición de pobreza.

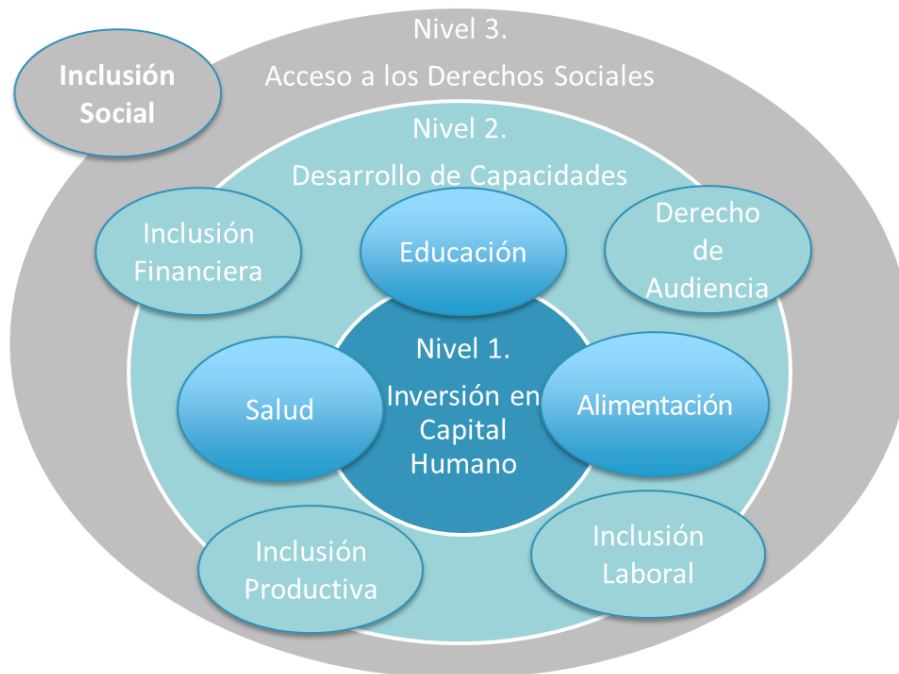
El 5 de septiembre de 2014, a través de un decreto presidencial, Oportunidades se transformó en PROSPERA Programa de Inclusión Social, un programa que se concibió no solo para generar inversión en capital humano, sino también para desarrollar capacidades de los individuos para garantizarles acceso a los derechos sociales (véase Figura 2).

Dada la baja participación de la población pobre en los principales programas productivos y de empleo, lo que limitaba su capacidad para mejorar sus ingresos de manera sustentable, el programa fue creado para brindar opciones que fomentaran la productividad de las familias para que fueran capaces de

generar ingresos por su propia cuenta, disminuir su dependencia de las transferencias monetarias y fomentar su independencia económica.

Figura 2

PROSPERA Programa de Inclusión Social



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL.

II.4.2 PROSPERA Programa de Inclusión Social

De acuerdo con las Reglas de Operación de PROSPERA, el objetivo general del programa fue “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 amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (SEDESOL, 2015).

PROSPERA se caracterizó por su focalización, con subprogramas diferenciados. El programa fue diseñado para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, equilibrando objetivos de asistencia social y formación de capital humano. De acuerdo con Fiszbein et al. (2009), “... utilizar recursos públicos para apoyar el desarrollo de capital humano de los niños pobres determina que las TMC sean un programa de reducción de pobreza y no de asistencia social” (p. 10).

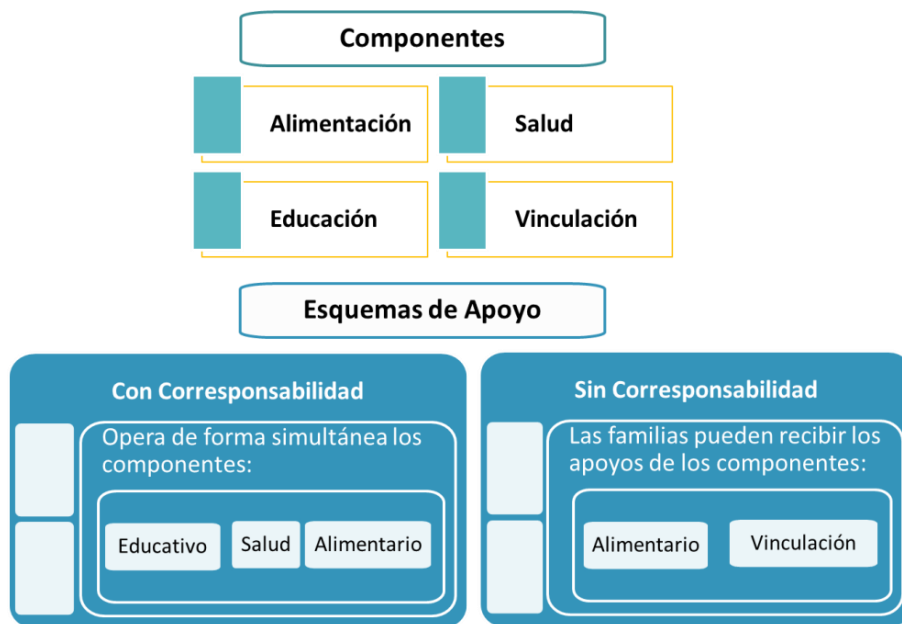
Para lograr su acometido, el programa contempló las siguientes acciones (SEDESOL, 2015):

- Mejorar la alimentación de todos los integrantes de las familias beneficiarias.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES,³⁸ con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición, con énfasis en la población más vulnerable.
- Otorgar apoyo educativo creciente en primaria, secundaria y educación media superior, con el fin de fomentar la inscripción, la asistencia regular a la escuela y su terminación.
- Fomentar la participación de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias en las acciones asociadas a las intervenciones del Programa.
- Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral que incremente las capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus integrantes.
- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social.

PROSPERA contó con una cobertura nacional para hogares en condición de pobreza extrema, y se conformó de cuatro componentes: alimentación, educación, salud y vinculación. Si bien es un programa de TMC, los esquemas de apoyo podían ser condicionados a no condicionados, pero la condicionalidad no era optativa para los componentes educativos y de salud (véase Figura 3).

³⁸ CAUSES: Catálogo Universal de Servicios de Salud.

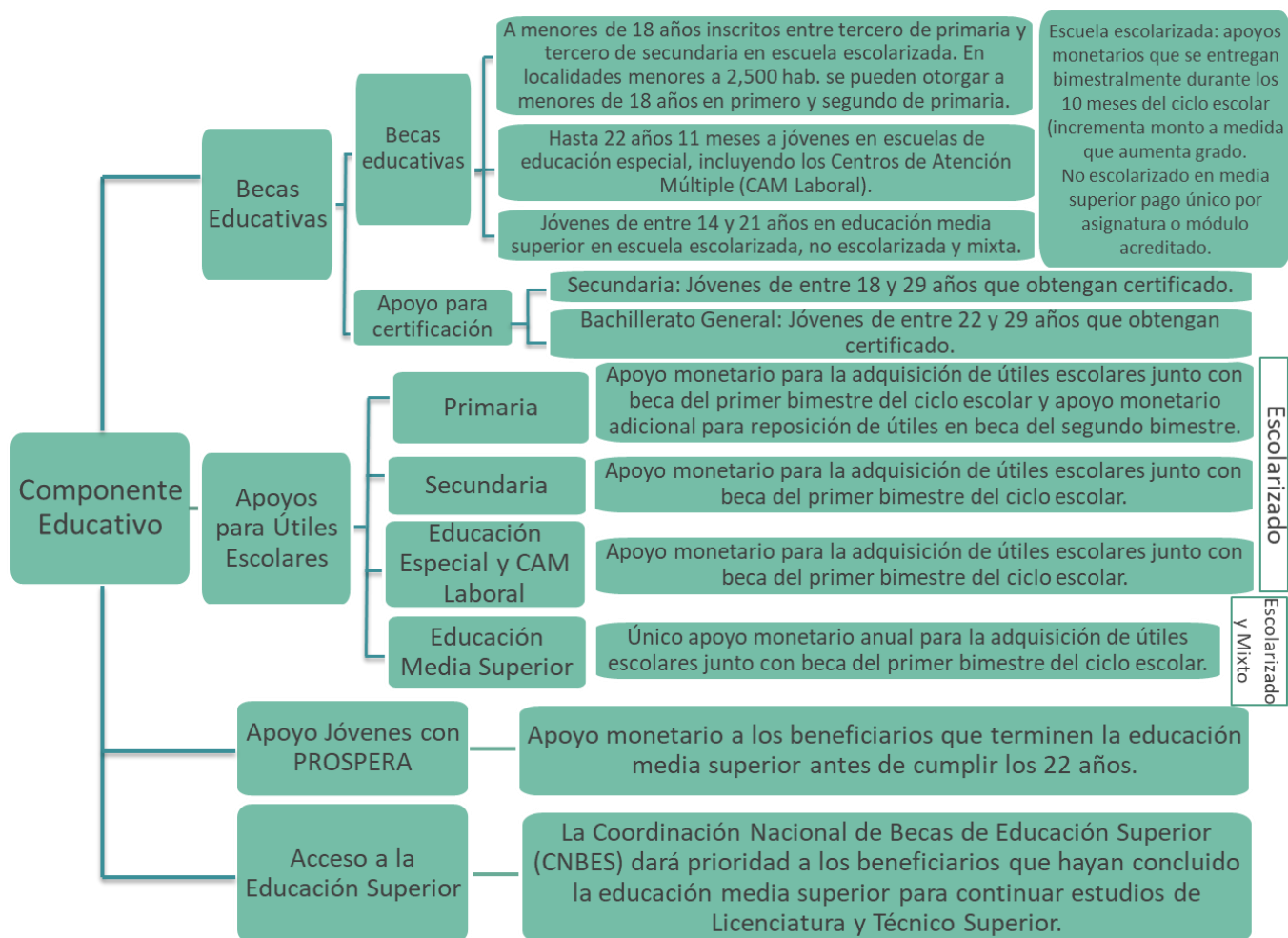
Figura 3
Ámbitos de Acción de PROSPERA



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL.

En particular, en su componente educativo, PROSPERA otorgó beneficios mediante Becas Educativas, Útiles Escolares, la modalidad Jóvenes con PROSPERA y acceso a Educación Superior (véase Figura 4).

Figura 4
Componente Educativo de PROSPERA Programa de Inclusión Social



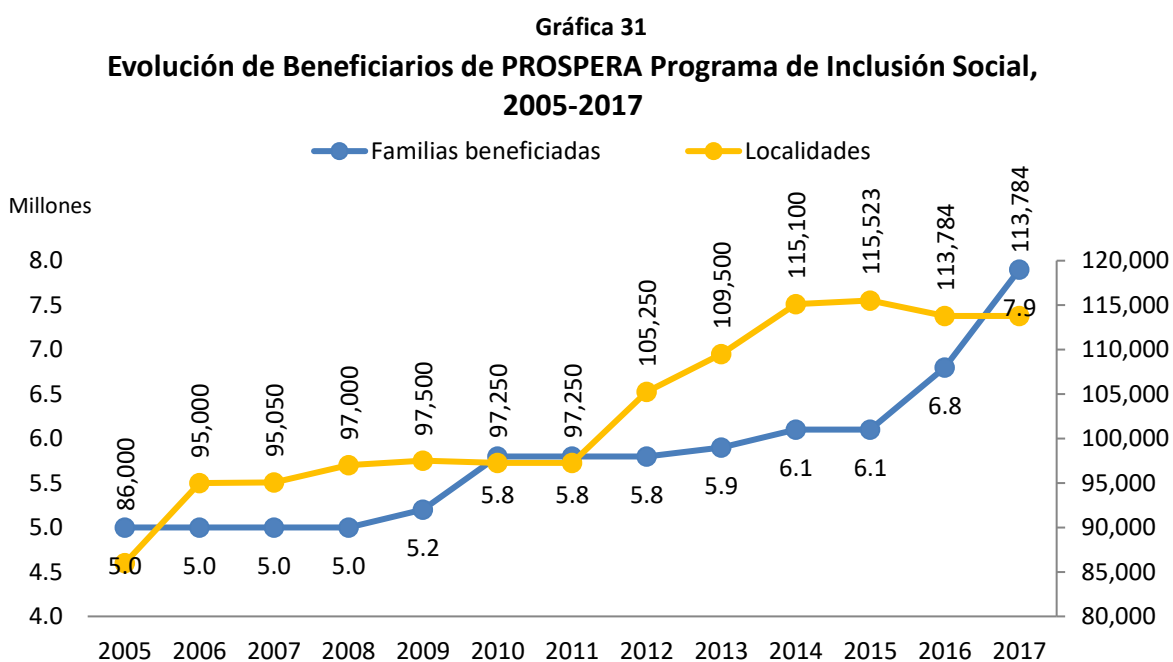
Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL.

Los apoyos que otorgó PROSPERA se entregaron a la madre de la familia, lo cual obedeció a que diversos estudios han demostrado la ventajas económicas y sociales que ello tiene. En particular, Fiszbein et al. (2009) han argumentado que “cuando las madres tienen mayor control sobre los recursos, se asignan más recursos a alimentación y a la salud y educación de los hijos” (p. 62).

La atención brindada por PROSPERA fue creciendo: en 2005, se beneficiaban a 5.0 millones de familias, doce años después el número llegó a 7.9 millones de familias (véase Gráfica 31). Más aún, el número de

localidades beneficiadas se amplió al pasar de 86 mil 091 a 113 mil 784 de 2005 a 2017, esto es, en una década el número de localidades que pudieron beneficiarse del programa creció en 32.2 por ciento.³⁹

La alta participación evidencia el bajo costo que implicaron las condicionalidades del programa (la *desutilidad* que experimentan los hogares por cumplir la condicionalidad) respecto a los beneficios que reporta la transferencia.⁴⁰



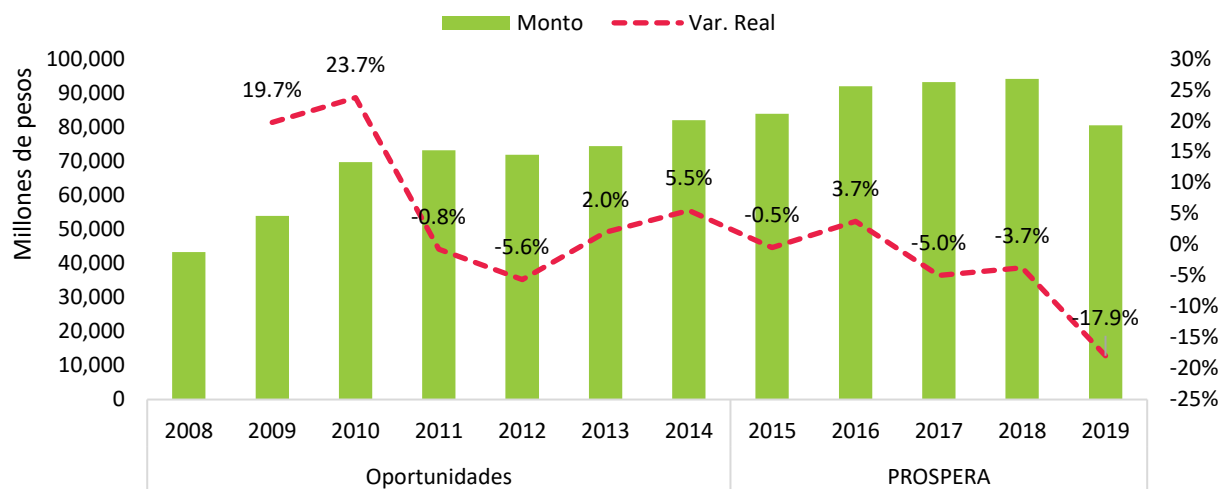
Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

La asignación de los recursos públicos destinados a PROSPERA mantuvo una tendencia creciente hasta 2018; sin embargo, en términos reales prácticamente se contrajo desde 2015 (véase Gráfica 32).

³⁹ Se presenta la evolución de los beneficiarios hasta 2017, porque no están disponibles los datos para 2018 y 2019.

⁴⁰ En este contexto se entenderá como desutilidad a la satisfacción negativa que produciría al individuo llevar a cabo la condicionalidad del programa, toda vez que no se le permite la libre oportunidad por mantenerse en la población económicamente inactiva y no recibir un ingreso actual, es decir, no maximizan su bienestar mediante sus propias decisiones.

Gráfica 32
Evolución de la Asignación Presupuestal de PROSPERA en el
Presupuesto de Egresos de la Federación
 (millones de pesos y variación real anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Durante la implementación de PROSPERA, se llevaron a cabo diversas evaluaciones para medir su desempeño y la consecución de sus objetivos, mismas que fueron realizadas por el CONEVAL en atención a las disposiciones contenidas en la Ley General de Desarrollo Social.

II.4.2.1 Evaluaciones a PROSPERA por parte del CONEVAL

CONEVAL evalúa la política de desarrollo social, en particular, el objetivo social de los programas para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente en función de los hallazgos.

PROSPERA recibió diversas evaluaciones, desde su denominación como OPORTUNIDADES, en las cuales se documentó las fortalezas y debilidades del programa, tomando como referencia indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Fortalezas

- 2007. El programa acerca sus servicios a la población a través del Modelo de Operación por Zonas. La expansión de la estructura operativa reduce costos, tiempos de traslado y facilita el acceso de la población a los diferentes servicios. Asimismo, el Programa tiene un bajo nivel de gasto operativo.
- 2008. El programa mantiene un bajo nivel de gasto operativo, a pesar del incremento en la cobertura (se atienden a 5 millones de familias), incrementa las capacidades básicas de sus beneficiarios (educación, salud y nutrición) y genera mejoras en su nivel de vida.
- 2009. Con 13 años de existencia, el programa cuenta con una amplia cobertura social y territorial, cooperación interinstitucional, solidez en su diseño y en sus indicadores de desempeño, logros documentados y disposición de los responsables al perfeccionamiento de los procesos y su mejora continua. Todos estos elementos lo posicionan como el programa federal más importante en la superación de la pobreza.
- 2010. El programa atiende a la pobreza de una manera integral (al incrementar la inversión en capital humano), cuenta con un esquema claro de focalización hacia la población con mayores necesidades de apoyo y opera con pleno respeto de las decisiones al interior del hogar para la entrega de los apoyos.
- 2011. Existe una correcta identificación de la problemática, que se refleja en la identificación de la población potencial y objetivo.
- 2012. El incremento en la escolaridad contribuye a mejorar la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa.

- 2013. Padrón de beneficiarios consolidado, impactos positivos en el logro escolar y el crecimiento infantil, así como ausencia de efectos negativos en el rendimiento cognitivo y la capacidad escolar.
- 2014. El programa fortalece su vocación de atención a población marginada rural e indígena. Se amplía el alcance del paquete de intervenciones de desarrollo social a familias en pobreza extrema y llega a un número mayor de familias.
- 2015. Diseño sólido y experiencia del programa para otorgar los servicios de atención preventiva y curativa en comunidades rurales y urbanas marginadas. El programa tiene la capacidad para establecer sinergias interinstitucionales que le permiten garantizar la sustentabilidad financiera, ampliar la cobertura de atención y fortalecer la infraestructura básica en comunidades marginadas. Asimismo, PROSPERA tiene la capacidad para adaptarse a las prioridades de salud derivadas de la transición epidemiológica.
- 2016. El programa tiene una vocación de atención a las zonas más alejadas y desprotegidas; registra resultados favorables en sus beneficiarios en el corto plazo: menor morbilidad, mejoramiento en el estado nutricional y mayores años de escolaridad; refuerza los apoyos para el componente educativo para facilitar el acceso a la educación superior de los beneficiarios; e impulsa la vinculación de beneficiarios con programas federales relacionados con la inclusión financiera y laboral.
- 2017. El programa logra que sus becarios asistan a la escuela y se mantengan en ella. Su vertiente de salud introduce acciones orientadas a la reducción de la mortalidad materna y se fortalece la atención a la población predominantemente indígena que habita en zonas alejadas y de difícil acceso. Asimismo, destaca la efectividad del Modelo de Atención de Servicios Médico-Comunitarios.⁴¹

⁴¹ No se presentan evaluaciones posteriores toda vez que se suspendieron ante la desaparición de PROSPERA en 2018.

Debilidades

- 2007. No existe una figura específica, capacitada y con información suficiente destinada a la atención ciudadana. El Programa no cuenta con un diagnóstico propio, actualizado y adecuado sobre la problemática que sustente su razón de ser; no tiene planes estratégicos de mediano y largo plazo; y no utiliza un método explícito, adecuado y consistente para cuantificar y determinar la población potencial y la población objetivo.
- 2008. El programa no cuenta con estándares de calidad, ni información que permita su valoración. Asimismo, existen familias elegibles que no han sido incorporadas al programa y habitan en localidades con acceso a servicios de educación y salud.
- 2009. Deficiencia en la operación de Jóvenes con Oportunidades y falta de cuantificación de la población potencial.
- 2010. Coexisten Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), por lo que existe una duplicidad en los apoyos de los programas.
- 2011. Falta de publicidad de la totalidad de los manuales de operación.
- 2012. Existen deficiencias para un acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud, que permita traducir la asistencia regular de los beneficiarios a las unidades médicas en un mejor estado nutricional y de salud.
- 2013. El programa no cuenta, de forma pública, con un documento de estrategia de cobertura que establezca metas periódicas de atención en el mediano y largo plazo. No hay consenso sobre la existencia de duplicidad o complementariedad de los apoyos del programa con apoyos otorgados por otros programas federales.

- 2014. Las reglas de operación del programa no cuentan con una definición robusta de las poblaciones potencial y objetivo y no existen indicadores para medir la cobertura en el acceso a los servicios de salud.
- 2015. No se cuenta con información referente a la población indígena en los sistemas de información del programa, por lo que no es posible dar seguimiento y monitorear las acciones médicas y comunitarias que se otorgan a este segmento poblacional; tampoco se tiene diferenciada la atención médica por sexo.
- 2016. Necesidad de fusionar el PAL a la estructura de PROSPERA para lograr una atención efectiva a la población pobre con alta y muy alta marginación. En la vertiente de salud, el padrón de beneficiarios se encuentra desactualizado y existe insuficiencia presupuestal para creación, conservación y modernización de la infraestructura médica y renovación de equipo médico.
- 2017. No existen conceptos referentes al nuevo componente de inclusión productiva. En la vertiente de salud, es necesario fortalecer la capacitación del personal médico en salud materna y perinatal e incorporar un indicador en el Componente de Contraloría Social y Ciudadanía en Salud que mida la percepción de los beneficiarios sobre la calidad de los servicios otorgados en primer y segundo nivel de atención, así como evaluar la satisfacción de las personas que reciben los servicios de las Unidades Médicas Móviles (UMM). Asimismo, el programa se enfrenta nuevamente a un problema de insuficiencia presupuestal para creación, conservación y modernización de la infraestructura médica y renovación de equipo médico.

En suma, PROSPERA fue un programa de TMC que fue creciendo con el paso del tiempo en cobertura y en recursos, con evaluaciones positivas particularmente en su relación costo-beneficio y su desempeño, toda vez que los beneficiarios del programa registraban avances en nutrición, crecimiento infantil, morbilidad, salud, educación y la inserción en el mercado laboral de los jóvenes.

A continuación, para identificar si PROSPERA pudo incidir en la distribución del ingreso, se presenta un ejercicio que mide la incidencia del gasto público a través del Coeficiente de Concentración.

II.4.2.2 Progresividad del Gasto en PROSPERA

Uno de los objetivos centrales de la política pública es la redistribución del ingreso en aras de lograr disminuir la desigualdad. Para reducir los niveles de desigualdad es necesaria la intervención del Estado a través de tasas impositivas o mediante el gasto público. Para CEPAL (2022), es determinante la política pública que incida directamente en la distribución del ingreso disponible de los hogares mediante los impuestos y transferencias.

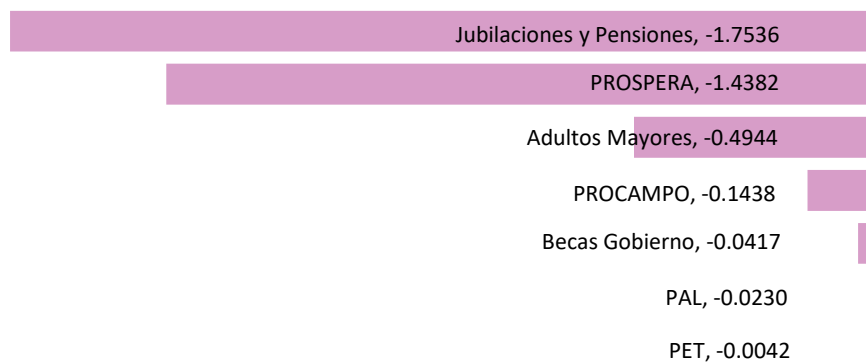
Con la finalidad de contar con una aproximación del impacto de PROSPERA en la reducción de la desigualdad del ingreso, se presenta el Coeficiente de Concentración de los programas monetizables que se identifican en la ENIGH 2018 y 2020.

El Coeficiente de Concentración se elabora como la diferencia porcentual del coeficiente de Gini antes y después de la transferencia, de esta forma índices con valores negativos representan transferencias cuyo efecto es progresivo y aquellos con signo positivo serán transferencias regresivas.

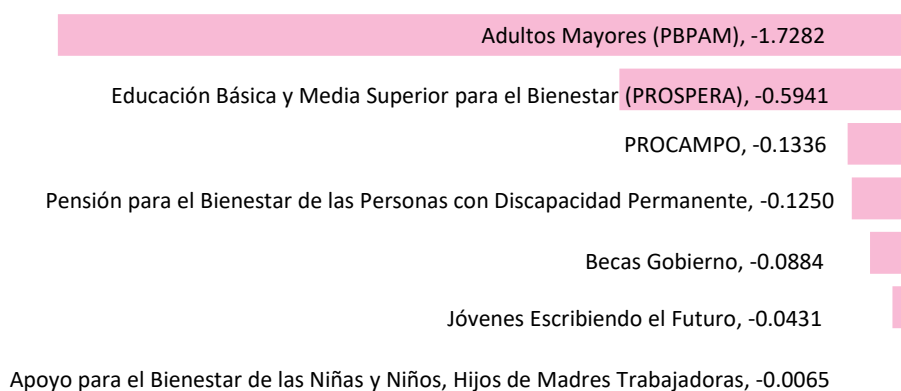
De acuerdo con los resultados, PROSPERA es el programa que posee el segundo mayor efecto progresivo, solo detrás del Programa de Adultos Mayores (véase Gráfica 33, panel b). En consecuencia, PROSPERA fue un programa con carácter redistributivo del ingreso, por lo que podía incidir en los niveles de desigualdad.

Sin embargo, es importante destacar que su efecto redistributivo es muy limitado, al no superar en dos por ciento la reducción del coeficiente de Gini en ninguno de los dos periodos analizados.

Gráfica 33
(a)
Coefficientes de Concentración
2018



(b)
2020



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH-INEGI.

En suma, con base en los elementos expuestos en el desarrollo del presente capítulo, se tiene que el programa PROSPRA se implementó bajo un nuevo esquema de la política de protección social, las transferencias monetarias se otorgaron condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades enfocadas a fortalecer el capital humano, principalmente en materia de educación, salud y alimentación.

De acuerdo con el CONEVAL, el programa contó con una correcta identificación de la problemática y un buen esquema de focalización. Asimismo, el organismo identificó, entre otros beneficios, que el

incremento en la escolaridad, gracias al programa, condujo a mejorar la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa.

No obstante, la tendencia creciente del número de familias beneficiadas y los logros identificados en el capital humano, los hechos estilizados del capítulo primero evidencian que persistieron niveles elevados de pobreza y desigualdad. En consecuencia, entre las interrogantes que surgen se tiene: ¿qué fallas existen en la política pública, en particular, en la política social que no logra combatir la pobreza y la desigualdad?, ¿son las instituciones formales e informales que socavan la consecución de los grandes objetivos?, o ¿es acaso que se no se cuenta con una estrategia integral de desarrollo que vele por un mayor crecimiento económico y empleo, e impulse el progreso tecnológico, donde la política social y sus instrumentos conformen solo un eslabón hacia el camino final?.

En el siguiente capítulo se expone la institucionalidad de la política social que ha guiado y regulado la actuación del Estado dirigida a reducir la pobreza y la desigualdad. El objetivo es caracterizar las instituciones formales bajo las cuales se ha implementado la política social y sus instrumentos. El análisis se acompaña de una exposición de la evolución de los recursos públicos que se han dispuesto para su ejecución.

Los elementos que se abordarán sientan las bases para presentar, en el último capítulo, un diálogo entre ciencia económica y realidad, entre teoría y política económica. La investigación busca dar respuesta a las interrogantes en torno al por qué persisten la pobreza y la desigualdad como grandes lastres que laceran a la sociedad mexicana y si hay espacio para una realidad mejorada y no *aumentada*.⁴²

⁴² Realidad aumentada es un término usado en la tecnología para referirse a dispositivos que permiten añadir capas de información virtual sobre el mundo real. En esta investigación se permite la alegoría para referirse a una realidad a la cual el discurso político superpone elementos sobre la visión del entorno real.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

De acuerdo con North (1994), las instituciones establecen los límites concebidos por el hombre para regular su propia interacción, estructurando los incentivos en el intercambio político, social y económico; asimismo, definen y limitan al conjunto de elecciones de los individuos.⁴³

Las instituciones informales y las reglas formales forman la estructura de incentivos de una sociedad, por lo que son determinantes básicos del desempeño económico. La diferencia entre las instituciones formales e informales es de grado. Las limitaciones formales tienen el objetivo de complementar y sustentar las normas informales, modificar las limitaciones informales y restablecerlas en instituciones formales.

La función de las instituciones formales es facilitar el intercambio político y económico. Las reglas políticas definen la estructura y funcionamiento del gobierno; las reglas económicas definen el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso derivado de la propiedad y, por último, los contratos establecen las condiciones específicas de un acuerdo particular de intercambio.

Las reglas políticas (y judiciales), las reglas económicas y los contratos están jerarquizadas y van desde constituciones hasta contratos, desde reglas generales hasta particulares, estableciendo límites a la interacción en el intercambio.

⁴³ En los trabajos de North, se aprecia la distinción de las instituciones de carácter formal e informal, así como la distinción que hace de estas, de las organizaciones. Las instituciones formales, son aquellas normas creadas por las sociedades, como las constituciones políticas, las leyes estatutarias, derechos y contratos o bien, evolucionan a lo largo del tiempo por ejemplo el derecho consuetudinario, mientras que las instituciones informales, son acuerdos y códigos de conducta no escritos, que complementan a las normas formales, como por ejemplo las tradiciones, los usos y las costumbres.

Por su parte, aunque las organizaciones también proporcionan una estructura de interacción humana. La distinción entre las instituciones y organizaciones consiste en lo que North definió como reglas y jugadores. “Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores” (North, como se citó en Chavance, 2018).

Considerando esta afirmación la interacción entre las limitaciones creadas por las instituciones y los esfuerzos de los organismos por alcanzar sus objetivos constituyen la fuente principal de lo que North define como cambio institucional.

En México, la política social está formalmente institucionalizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que está encaminada a hacer efectivos el ejercicio y el disfrute de los derechos sociales consagrados en ella.

La Constitución Política establece en sus Artículos tercero y cuarto que toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; así como, a recibir educación.

Asimismo, el Artículo 25 dicta que, mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el desarrollo nacional deberá permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales.

El marco normativo base que acompaña a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está conformado por la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación.

La Ley General de Desarrollo Social, promulgada en México hasta 2004, busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. El Artículo sexto de la Ley precisa como derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

La Ley General de Desarrollo Social establece las instituciones responsables del desarrollo social y define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.

En la Ley de Planeación se mandata la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que contendrá el sistema de planeación democrático del desarrollo nacional dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 25 y 26 para la consecución de los fines del proyecto nacional.

En el PND se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y se establecen los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

Para guiar la política social, se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Social alineado al PND, el cual tiene como objetivo articular las políticas públicas de las dependencias que conforman la administración pública federal.

Por tanto, el PND y el Programa Nacional de Desarrollo Social contienen las directrices que guían a la política social que permiten asegurar el disfrute de los derechos consagrados en la constitución y poner en marcha los principios rectores plasmados en la Ley General de Desarrollo Social.

El PND y el Programa Nacional de Desarrollo Social se elaboran sexenalmente (solo el PND se somete a probación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en un ejercicio de participación política plural). En consecuencia, el diseño de la política social, así como sus estrategias y programas, incluidos los recursos necesarios para su implementación, tienen distintos intereses y alcances de acuerdo con la orientación particular de cada presidente de la república y su administración pública.

En el PND 2001-2006 se delinearon las políticas social, económica, interior y exterior estableciendo el marco que normaría la acción de gobierno para el logro de la visión de México en 2025. En particular, la política social buscó mejorar la calidad de vida de los mexicanos y asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal, en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplicara las oportunidades de progreso material, favoreciera el desenvolvimiento intelectual y propiciara el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos.

El Programa Nacional de Desarrollo Social del sexenio se basó en la estrategia denominada *CONTIGO*, la cual buscó migrar del asistencialismo a una política social de inclusión y equidad. De acuerdo con el mensaje del Segundo Informe de Gobierno dirigido por el presidente de la república, Vicente Fox Quesada, *CONTIGO* "significa el tránsito de decisiones centralizadas a formas innovadoras de colaboración entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil".

CONTIGO se conformó de cinco vertientes, en atención a las diferentes causas que generan pobreza: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad. “A través del enfoque multidimensional de la política social se busca corregir brechas injustas entre la población y a la vez reconocer y responder a las diferencias entre las personas, las familias, las comunidades y las regiones” (PNDS 2001-2006).

La educación fue una estrategia central de la política social implementada en el sexenio, se propuso impulsar una revolución educativa que permitiera elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.

“No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia”
(Presidencia, 2001, p. 9).⁴⁴

En diciembre de 2006, ante el cambio de administración, se replanteó la estrategia de desarrollo y los objetivos de la política social. El PND 2007-2012 se formuló bajo la premisa básica de Desarrollo Humano Sustentable para el desarrollo integral del país, y se conformó de cinco ejes de política pública: 1) Estado de Derecho y Seguridad; 2) Economía Competitiva y Generadora de Empleos; 3) Igualdad de Oportunidades; 4) Sustentabilidad Ambiental; y 5) Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Específicamente, en el tercer eje “Igualdad de Oportunidades”, se trazó como objetivo que las políticas públicas en materia social respondieran al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional, para eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer.

⁴⁴ En el plan sectorial de educación del periodo se argumentó que la educación es pieza clave para disminuir la desigualdad, así como para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, en un entorno mundial marcado por un avance vertiginoso de la ciencia y las tecnologías de la información.

Asimismo, se reconoció que los problemas sociales, políticos y económicos del país están íntimamente relacionados, por lo que era necesario que los grandes grupos de políticas públicas se complementaran para resolver los problemas de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos.

El gobierno, encabezado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, implementó la estrategia denominada *Vivir Mejor*, la cual “fomenta la inversión en capital humano, garantiza el acceso a derechos sociales y, a través de la vinculación de la política social con la económica, promueve que los mexicanos participen en actividades productivas y tengan un ingreso que les permita romper el círculo vicioso de la pobreza” (Demian Sánchez, 12 de enero de 2012).

En el PND 2013-2018 se generó una nueva agenda de desarrollo y de políticas públicas para combatir la pobreza, se buscó hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tuvieran acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el PND, se delinearono cinco metas nacionales: 1) México en Paz; 2) México Incluyente; 3) México con Educación de Calidad; 4) México Próspero; y 5) México con Responsabilidad Global. Asimismo, se trazaron tres estrategias transversales: 1) Democratizar la Productividad; 2) Gobierno Cercano y Moderno; y 3) Perspectiva de Género. Todo lo anterior para la consecución de un objetivo general: llevar a México a su máximo potencial.

Para alcanzar las metas y estrategias trazadas en el PND en materia social, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se planteó el objetivo de atender a la población en situación de pobreza a fin de disminuir las carencias sociales e incentivar la mejora de su ingreso. De esa manera, se buscó que el país se conformara por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador, en el PND 2019-2024 se estableció como objetivo transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar. Los individuos fueron concebidos como sujetos de derecho y el centro de la política, a partir de un modelo de desarrollo económico y social equitativo, sostenido y balanceado.

Para el rumbo nacional de la nueva política de desarrollo, se instauraron 12 principios rectores: 1) Honradez y honestidad; 2) No al gobierno rico con pueblo pobre; 3) Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; 4) Economía para el bienestar; 5) El mercado no sustituye al Estado; 6) Por el bien de todos, primero los pobres; 7) No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; 8) No puede haber paz sin justicia; 9) El respeto al derecho ajeno es la paz; 10) No más migración por hambre o por violencia; 11) Democracia significa el poder del pueblo; y 12) Ética, libertad y confianza.

El PND se compone de tres ejes generales: 1) Política y Gobierno; 2) Política Social; y 3) Economía. Cada eje se conforma por un número de objetivos que corresponden a los resultados que se desean obtener, así también como de programas asociados.

Por lo que se refiere al segundo eje denominado Política Social, el objetivo fundamental del gobierno es que, en 2024, la población esté viviendo en un entorno de bienestar. La planeación busca trazar una nueva vía hacia el desarrollo, en la que la participación de la sociedad resulta indispensable. En esta nueva etapa, la política social se presenta como sujeto garante de derechos y no solo como gestor de oportunidades, ya que los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio.

Para lograr la nueva política de bienestar, se ha impulsado la construcción del país considerando un desarrollo sostenible, mejorando las condiciones materiales de todas las escuelas y garantizando el acceso a la educación a todos los jóvenes y el acceso universal a la atención médica y hospitalaria gratuita (mediante la creación del Instituto de Salud para el Bienestar).⁴⁵

⁴⁵ En mayo de 2020, se aprobó la reforma y adición de diversos párrafos al Artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, entre otros elementos, crea el Sistema de Salud para el Bienestar a fin de garantizar el acceso universal y gratuito a los servicios médicos y reconoce a los programas del bienestar como derechos sociales, quedando garantizados a la población mexicana.

El Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 delinea la nueva política social de México centrada en las personas como sujetos de derechos, la cual busca construir el inicio de un estado de bienestar para todos los mexicanos.

III.1 Nuevo Modelo de Bienestar Social

Con base en lo establecido en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, en los siguientes años, se articularán acciones de política social con un modelo de universalismo garantista, donde el Estado garantice de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para toda la población, sin discriminación de ninguna índole y promueva la construcción de mecanismos con un enfoque de derechos humanos que contribuyan a que sean ejecutables y exigibles. Se trata de la construcción de un estado de bienestar.

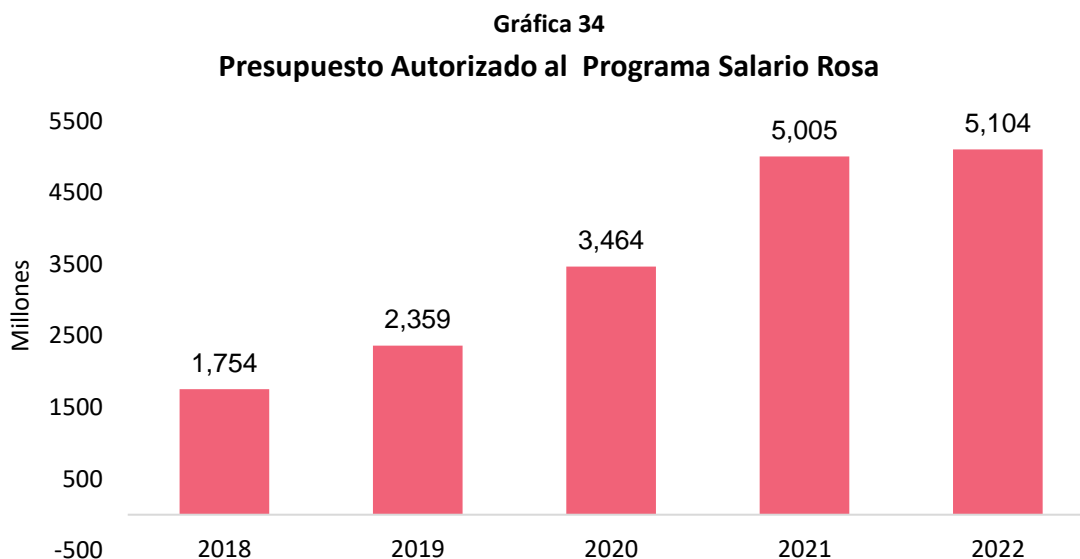
El concepto de bienestar, expuesto en el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, invoca el acceso efectivo a los derechos humanos como condición fundamental para el desarrollo de las personas. No basta con garantizar pisos mínimos de derechos e ingresos, sino que se debe desarrollar las capacidades que tiene cada persona para poder hacer efectivos sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Las políticas, programas y acciones son preceptos constitucionales que el Estado mexicano está obligado ahora a asegurar. Los programas sociales buscan eliminar los intermediarios en la entrega de apoyos (monetarios o en especie), entregando los apoyos de manera directa a los beneficiarios, y las condicionalidades.

De esta forma, los programas del tipo TMC han quedado atrás, dando paso a los programas de TMI. Los apoyos se entregan a los beneficiarios sin ninguna corresponsabilidad y se busca la universalidad, en lugar de la focalización.

Cabe destacar que la disposición aplica para los programas federales; empero, en el ámbito local subsisten programas de TMC y que llevan a cabo un proceso de focalización de los beneficiarios.

Sobresale el caso del programa Salario Rosa, por la magnitud de sus recursos (para el ejercicio fiscal 2022 se autorizó al programa un presupuesto de 5 mil 104 millones 172 mil 866, véase Gráfica 34) y el número de beneficiarias (700 mil mujeres).



Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

El programa se implementó por primera vez en 2018 y se convirtió en una estrategia integral en 2019, mediante un mecanismo de coordinación transversal intergubernamental para el cumplimiento de la política social en la entidad. La estrategia promueve una renta básica mínima para las mujeres y contribuye a la disminución de la pobreza y la desigualdad social, además de proporcionar herramientas para el autoempleo.

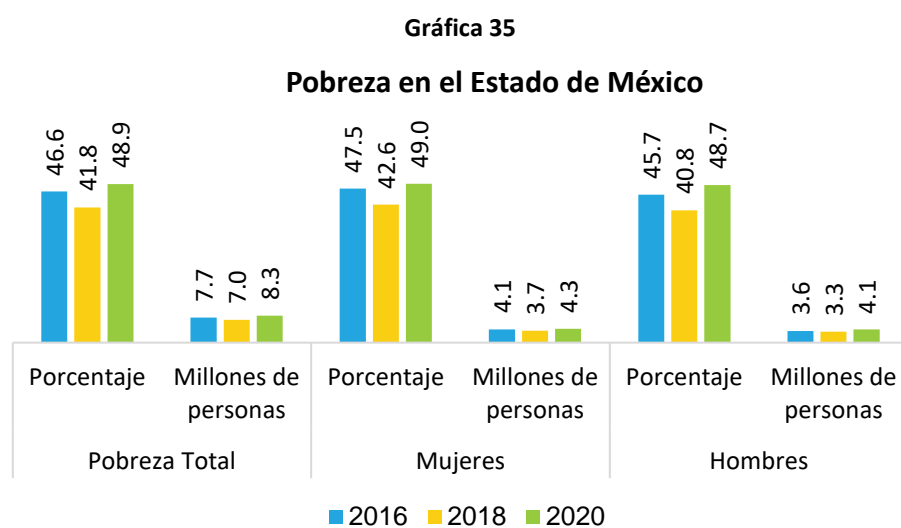
El programa Salario Rosa tiene por objetivo contribuir a elevar el ingreso económico de las mujeres de 18 a 59 años de edad que habitan en el Estado de México, que se encuentren en condición de pobreza, que se dediquen al trabajo del hogar y no perciban remuneración, mediante el otorgamiento de transferencias monetarias y capacitación para el desarrollo humano.

Las beneficiarias reciben un apoyo monetario por la cantidad de 2 mil 400 pesos, en una y hasta en doce ocasiones, de manera bimestral, de acuerdo con la disponibilidad del presupuesto. Asimismo, reciben

apoyos en especie que incluye: capacitación para el autoempleo en materia de cooperativa y economía solidaria, acompañamiento jurídico, pláticas y talleres preventivos sobre la violencia de género, asesoría psicológica, vinculación para el acceso a un sistema de salud pública y vinculación para concluir su educación básica.

Pese a los pocos años de implementación del programa, es posible advertir algunos logros o incidencia en los niveles de pobreza de la entidad. Entre 2016 y 2018, pasó de 46.6 a 41.8 por ciento la población del Estado de México en situación de pobreza, una reducción de 4.9 puntos porcentuales (equivalente con una disminución de 660 mil personas). La disminución de la pobreza durante este periodo fue mayor para las mujeres: 411 mil de dejaron atrás la pobreza, en comparación con 248 mil hombres (véase Gráfica 35).

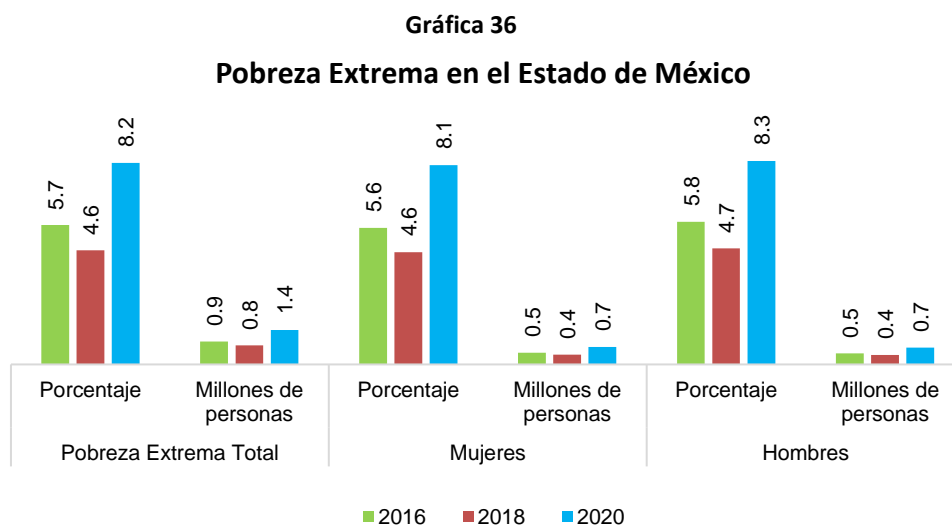
En 2020, a raíz de la crisis de la COVID-19, la proporción de personas en pobreza aumentó 7.1 puntos porcentuales, en comparación con 2018; esto es, un millón 300 mil personas cayeron pobreza. No obstante, las mujeres fueron las que menos ingresaron a la pobreza: 590 mil frente a 710 mil hombres. Destaca que, a nivel nacional, 3 millones 800 mil personas cayeron en pobreza, y las mujeres fueron las que más ingresaron a la pobreza con un millón 910 mil, mientras que en los hombres fue un millón 850 mil.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En cuanto a la pobreza extrema, entre 2016 y 2018, esta pasó de 5.7 a 4.6 por ciento de la población del Estado de México, una reducción de 1.1 punto porcentual (equivalente con una disminución de 153 mil personas). La disminución de la pobreza extrema fue mayor para las mujeres: 83 mil 300 dejaron atrás esta situación, en comparación con 69 mil 600 hombres (véase Gráfica 36).

En 2020, la pobreza extrema aumentó en 3.6 puntos porcentuales, en comparación con 2018; equivalente a 618 mil 300 personas. En este caso, el incremento fue muy similar entre mujeres y hombres: 313 mil en las mujeres y 304 mil en los hombres, y prácticamente replicó el comportamiento que se tuvo a nivel nacional: las mujeres fueron las que más ingresaron a la pobreza extrema con un millón 100 mil, mientras que en los hombres fueron un millón.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

El caso del programa Salario Rosa en el Estado de México puede tomarse como una referencia de la necesidad de dar continuidad a los programas de TMC, no basar la política social en el asistencialismo y brindar a los beneficiarios la posibilidad de abonar en sus capacidades para dejar atrás la pobreza y ayudar a disminuir la brecha de desigualdad económica. Asimismo, el ejercicio de focalización, que busca que los beneficios lleguen a la población para la que se diseñó el programa, permite un uso eficaz de los recursos escasos con los que cuenta el Estado para atender las necesidades de la población.

A continuación, se expone la evolución de los recursos que, en el ámbito federal, se han destinado para dar cumplimiento a la institucionalidad de la política social.

III.2 Gasto Social

En México, la política social ha estado respaldada con recursos públicos que buscan contribuir al logro de los grandes objetivos plasmados en la planeación nacional. El análisis del monto de los recursos que se destinan al cumplimiento de los derechos sociales de la población se vuelve relevante:

... si consideramos que México tiene retos sociales importantes, como la reducción de la pobreza o de las brechas de desigualdad, y enfrenta una pandemia que ha dejado clara la relevancia de algunos aspectos que habían sido señalados desde hace varios años, como la inversión de los gobiernos en los sistemas de salud, el papel de las políticas económicas para proteger a las y los trabajadores y sus familias y el rol de los sistemas de protección social que brinden seguridad a la población en situación de vulnerabilidad ante eventualidades que les provocan pérdidas de bienestar... (CONEVAL, 2021, p. 18).

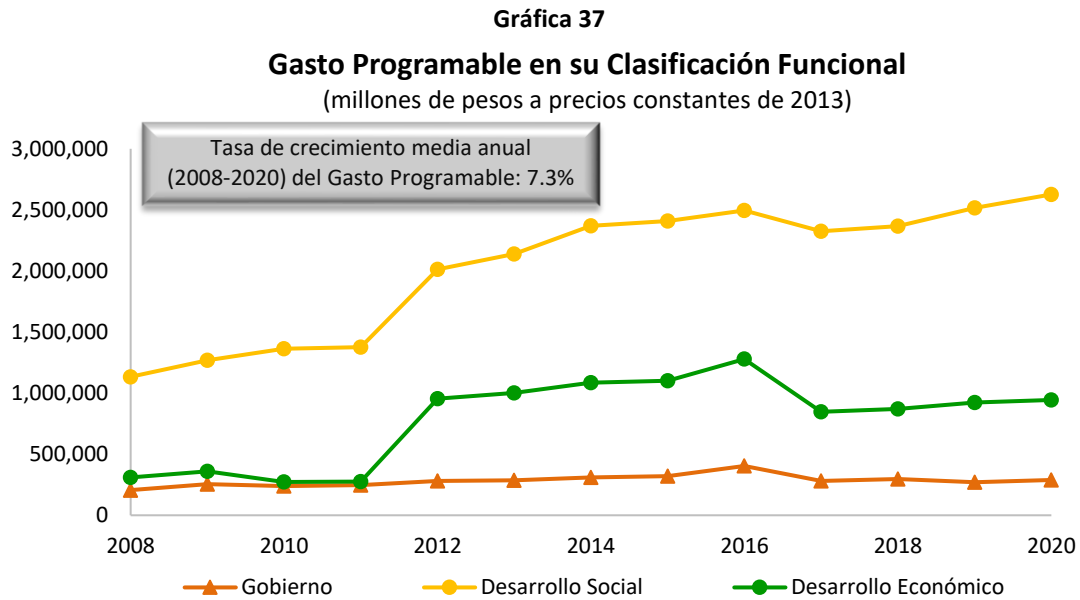
Al analizar el gasto programable ejercido y reportado en la Cuenta Pública (alrededor del 70 por ciento del gasto total), esto es, la parte del gasto que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población, se observa que éste creció a una tasa promedio anual de 7.3 por ciento real, entre 2008 y 2020.⁴⁶

En particular, en su clasificación funcional, la cual agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos (Consejo Nacional de Armonización Contable, CONAC,

⁴⁶ Cabe señalar que, en 2021, el CONEVAL presentó una metodología que se aparta de la clasificación funcional del gasto, principalmente, porque no contempla el enfoque de derechos sociales, ya que se centra solo en la contabilidad de los recursos que buscan solucionar problemáticas sociales específicas. En su Informe del gasto social en México, 2008-2019, el Consejo analiza la información de la Cuenta Pública para 12 ejercicios fiscales con una metodología que clasifica los programas presupuestarios de acuerdo con su contribución a los cinco objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social y, por ende, a los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social y que define al gasto social como “el gasto del sector público que financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos” (CONEVAL, 2021, p. 41).

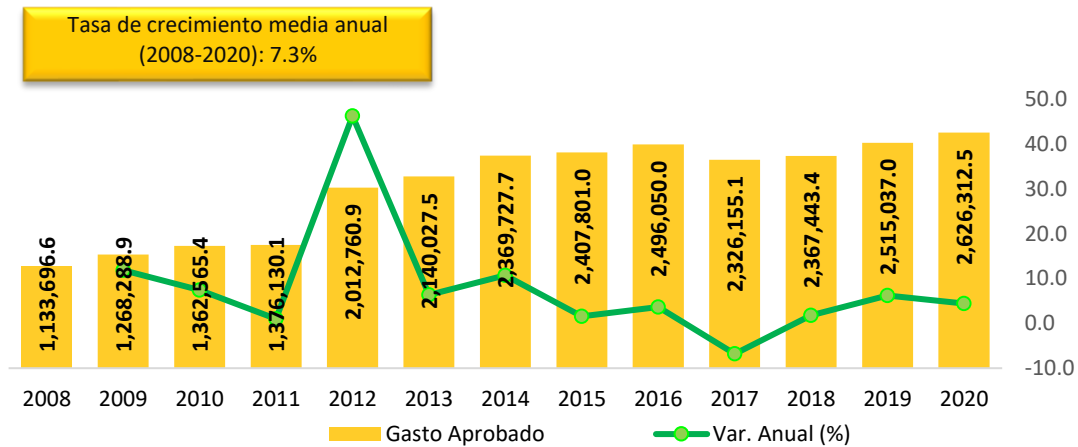
Si se compara el gasto social medido a través de la finalidad de desarrollo social de la SHCP frente al del CONEVAL, se advierte que, para 2019, el primero representó el 96.5 por ciento del gasto social considerado por el CONEVAL. Esta proporción se mantiene estable para el periodo 2008-2018, tomando valores entre 88.7 y 92.4 por ciento (en 2019 se presentó la diferencia máxima).

2010), es posible determinar la primacía que tienen los recursos destinados al desarrollo social, que han crecido a una tasa media anual de 7.3 por ciento real, en el periodo (véase Gráfica 37).



El gasto en desarrollo social ha mantenido una tendencia creciente a partir de 2017 (véase Gráfica 38), con una ligera contención en 2020, cuando creció 4.4 por ciento frente al 6.2 por ciento de 2019. Es importante destacar que, en 2020, se suscitó la peor crisis económica que se tenga registrada para México en la era moderna, lo cual levantó cuestionamientos sobre la oportunidad y el alcance de los apoyos otorgados por el gobierno mexicano.

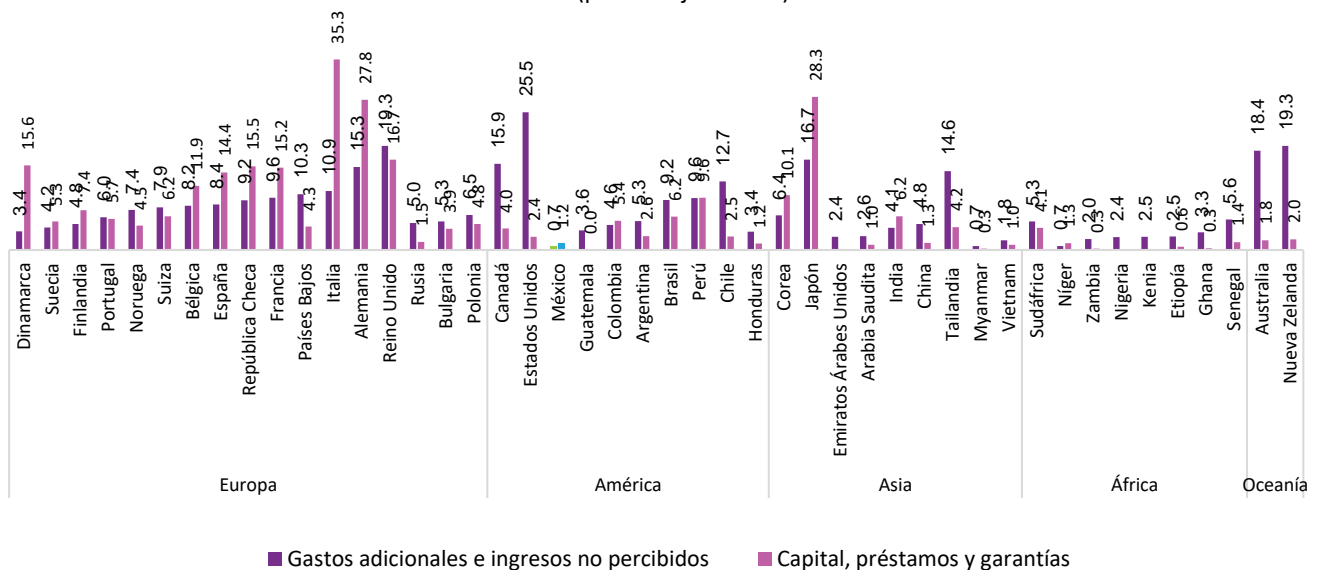
Gráfica 38
Evolución del Gasto Programable en la Finalidad Desarrollo Social
 (millones de pesos a precios constantes de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

De acuerdo con el FMI (2021), las medidas de gasto público directo y alivio tributario que se dieron en México para hacer frente a la crisis por COVID-19 representaron solo el 0.7 por ciento del PIB (véase Gráfica 39), quedando rezagado en comparación con otras economías de la región como Brasil (9.2%), Colombia (4.6%) e, incluso, por debajo de Honduras (3.4%).

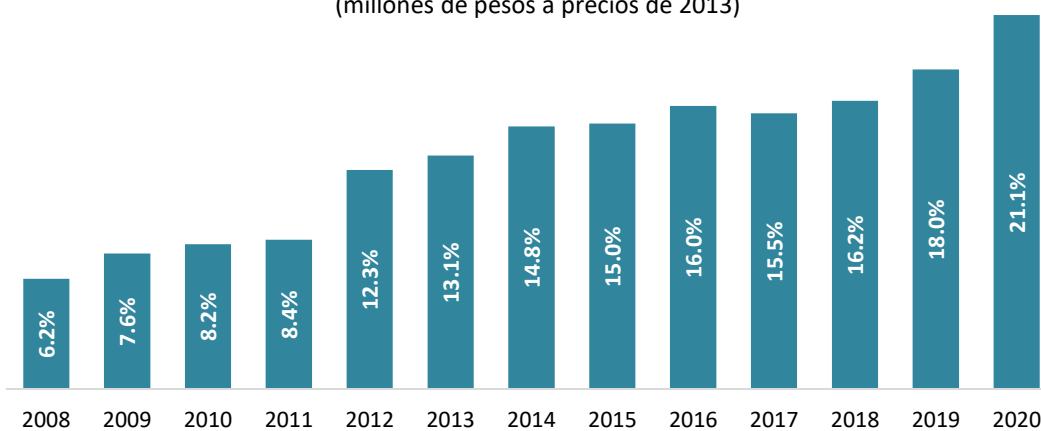
Gráfica 39
Respuesta Fiscal a la Crisis del COVID-19 en Economías Seleccionadas
 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Cabe señalar que, a lo largo de los años, la participación de los recursos destinados al gasto en desarrollo social como proporción del PIB ha crecido progresivamente (véase Gráfica 40). Entre 2008 y 2020, la proporción del gasto social a PIB pasó de 6.2 a 21.1 por ciento, un incremento de 14.9 puntos porcentuales.

Gráfica 40
Evolución de la Participación del Gasto destinado a
Desarrollo Social en el PIB
 (millones de pesos a precios de 2013)

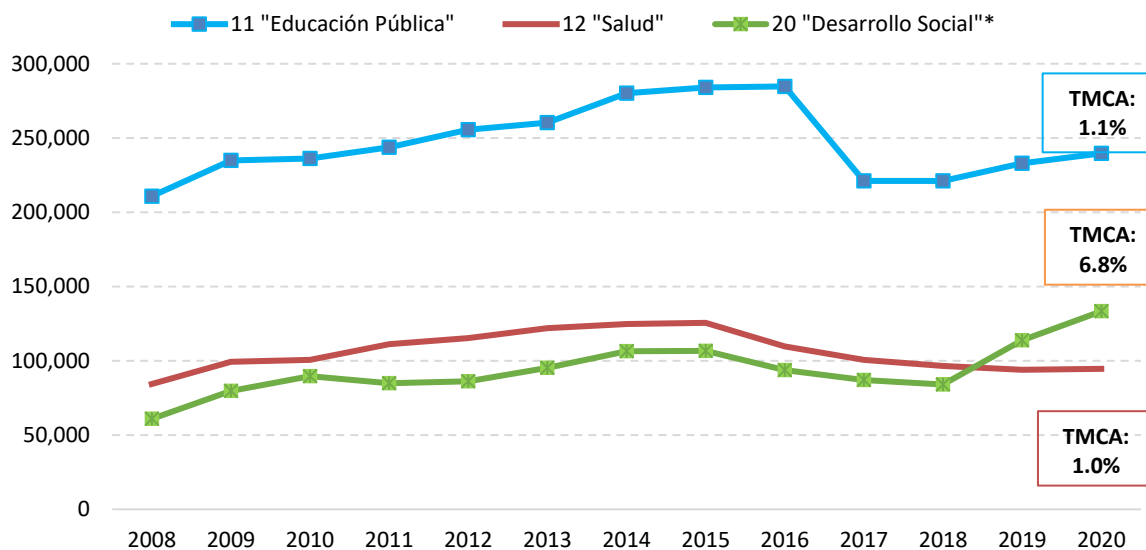


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI.

En lo que respecta a la clasificación administrativa, la cual permite conocer la orientación del gasto público en función de la distribución institucional que se realiza de los recursos financieros, y delimitar el universo a través del cual se podrán aplicar políticas públicas (CONAC, 2011), destacan tres ramos: Educación Pública, Salud y Desarrollo Social. Si bien a Educación se destina el mayor monto de recursos, el ramo Desarrollo Social ha crecido con mayor dinamismo, a una tasa de crecimiento media anual de 6.8 por ciento.

Entre 2008 y 2020, los recursos destinados a Salud crecieron a una tasa media anual de solo 1.0 por ciento. Empero, desde 2015, a la Salud se destinan cada vez menos recursos (véase Gráfica 41), incluso en 2020 cuando se tuvo la crisis sanitaria a nivel mundial.

Gráfica 41
Evolución de los Principales Ramos Administrativo de la Finalidad de Desarrollo Social, 2008-2020
 (millones de pesos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.
 *En 2019 cambió su denominación a "Bienestar".

Cabe señalar que, a pesar de la evolución creciente de los recursos destinados al desarrollo social, el Estado enfrenta límites para expandir el gasto público, toda vez que sus ingresos están limitados por su capacidad de recaudación principalmente, misma que está asociada al crecimiento económico y la generación de empleo formal.

En épocas recientes, el crecimiento del gasto social se ha dado a expensas del gasto en inversión, rezagándose la infraestructura necesaria para detonar crecimiento económico y asegurar la prestación de servicios de calidad. En ese contexto, a continuación, se presenta una reflexión sobre el reto que implica repensar la dimensión del Estado para que pueda contar con los recursos necesarios para ser un verdadero eslabón en el camino al progreso, sin pobreza e igualdad.

III.3 El Reto de la Dimensión Económica del Estado Mexicano

La capacidad del Estado para incidir en los niveles de pobreza y desigualdad está condicionada a su dimensión económica. Los recursos que el Estado puede captar están en función de la política fiscal

vigente y su capacidad de generar ingresos. El poder de las administraciones tributarias, la corrupción y la moral están íntimamente relacionados con el nivel de ingresos tributarios. Para el caso de México, se debe analizar la política fiscal y los ingresos que capta el Estado, y dimensionarlos respecto a la necesidad de gasto que se tiene en el país; lo cual, pasa por revisar el espacio fiscal y el sistema tributario.

Si se comparan los ingresos públicos como proporción al PIB de México respecto a los que existen en otros países de la OCDE o de América Latina, es evidente el bajo nivel de captación que prevalece, lo que incita al debate que existe de tiempo atrás sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal.

El Estado mexicano es un Estado pobre. Los ingresos que recauda por impuestos hoy equivalen al 13.1% del PIB. Esta cantidad es muy baja para hacer frente a los problemas socioeconómicos que nos aquejan como la falta de crecimiento y el número de mexicanos que viven en situación de pobreza (43.9% en 2020) (CONEVAL, 2021). Es una cantidad muy baja, también, en comparación con lo que recaudan otros países del mismo nivel de ingresos. En 2019 Brasil, Argentina y Sudáfrica recaudaron 33.1, 28.7 y 26.2% de su PIB, respectivamente (OCDE, 2021). Esta anomalía es y siempre ha sido uno de los retos más graves para el desarrollo del país en el último siglo (Oxfam México, 2022, p. 8).

Además, la mayoría de los recursos ya están etiquetados para rubros específicos, dejando un espacio reducido para invertir en infraestructura, salud o educación. De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2022), el espacio fiscal identificado para 2023 es de 2 por ciento del PIB, incluyendo los programas y proyectos prioritarios de la actual administración. Adicionalmente, hay que considerar que el sistema tributario no es progresivo, lo que profundiza los niveles de desigualdad del país.

Encima de lo poco que se recauda, el sistema tributario tampoco sirve como herramienta fiscal distributiva. Desde las primeras, hasta las más recientes estimaciones sobre la progresividad del sistema tributario, (Reyes Heróles, 1976) (López & Servén, 2011) (Scott, 2014) la conclusión es que el conjunto de nuestros impuestos directos e indirectos tienen un impacto mínimo o nulo en la desigualdad del ingreso (Oxfam México, 2022, p. 9).

México pierde cantidades importantes de ingresos tributarios como consecuencia de la evasión impositiva, la planificación fiscal abusiva y la alta informalidad. Las deficiencias en el propio diseño

técnico de los impuestos suelen abrir espacios legales que propician actitudes de evasión y elusión de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, particularmente de aquellos con mayores conocimientos y recursos económicos para explotar estas ventajas, repercutiendo en la equidad del sistema tributario en su conjunto (Banco Mundial, 2022).

Para sugerir una reforma fiscal, sin embargo, es menester tener en cuenta el momento que atraviesa la economía. En un periodo poscrisis, en el que la recuperación se encuentra aún amenazada, o incluso pierde vigor, la reforma fiscal no solo debe ser progresiva sino valorar la incidencia en la capacidad de gasto e inversión de los individuos, para evitar erosionar el ritmo de recuperación.

De acuerdo con la OCDE (2022), en la época pospandemia, las políticas presupuestarias deberán desempeñar un papel importante para impulsar un crecimiento económico inclusivo en Latinoamérica. Para ello es necesario lograr unos niveles más altos de ingresos y mejorar la equidad social, mediante la prestación de servicios públicos, buscando reducir los altos niveles de vulnerabilidad y desarrollar sistemas de protección social aún más amplios.

En el contexto actual de bajo crecimiento económico, elevada inflación y crecientes demandas de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental, la política fiscal enfrenta grandes retos. Por un lado, la desaceleración del crecimiento afecta negativamente la recaudación tributaria. Por otro, la inflación está presionando el financiamiento de subsidios y desgravaciones para la compra de productos de la canasta básica y combustibles, lo que limita el poder adquisitivo de los hogares y se suma a las crecientes demandas de un mayor gasto social e inversión (CEPAL, 2022).

En un periodo de consolidación fiscal, resulta crucial proteger el gasto social y la inversión pública, así como incorporar un enfoque de género y de equidad intergeneracional.

En suma, es esencial trabajar en la reasignación del gasto público y en la creación de espacio fiscal para reformas en favor del crecimiento inclusivo, para que la intervención del Estado abone en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Y hay que insistir en que, la transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas son relevantes, no solo por sus repercusiones fiscales y

macroeconómicas, sino también por su impacto en la percepción social de los sistemas democráticos y del Estado como promotor del bienestar general.

Derivado del análisis realizado a lo largo del capítulo, es posible afirmar que la política social en México está institucionalizada, existen reglas formales que dan forma y determinan las relaciones entre Estado y sociedad, y ha ido acompañada, a lo largo del periodo de estudio, de una cantidad creciente de recursos públicos para la consecución de sus objetivos.

No obstante, los retos y desafíos para la política social continúan presentes y los logros de los programas, como en el caso de PROSPERA, son cuestionados ante las alarmantes cifras de pobreza y desigualdad. Más aún, la pandemia por COVID-19 expuso las grietas existentes al interior de la sociedad y las vulnerabilidades que aquejan a una gran parte de la población.

Hasta ahora se ha expuesto la institucionalidad de la política social en México y el instrumento de política pública que se implementó para disminuir los elevados niveles de pobreza y de desigualdad que imperan en el país, pero aún no es posible advertir cuáles son los elementos que han obstaculizado la consecución de los objetivos, menos pobreza y mayor igualdad. Será acaso que el crecimiento económico no es suficiente para generar las condiciones necesarias para el *Gran Escape* de la pobreza, es la falta de equidad la que impide que el progreso llegue a todos, es el egoísmo humano el que perpetúa la pobreza y la desigualdad.

En el siguiente capítulo, se presenta un marco teórico que permite entender los elementos que están detrás del crecimiento y del progreso económico, y las causas de la pobreza y la desigualdad.

Por siglos, los teóricos del pensamiento económico han tratado de entender las leyes que rigen y determinan al sistema económico social, identificado relaciones de causalidad, el papel que juega cada agente en el proceso y las políticas que pueden implementarse para incidir en su evolución. A continuación, se retoman los principales aportes que permiten explicar el magro avance en el combate a la pobreza y a la desigualdad. El CONEVAL tiene por lema “lo que se mide se puede mejorar”, la

presente investigación trabaja con la premisa si conoces la causa encuentras la solución, por supuesto la economía es más compleja y no hace el camino fácil.

CAPÍTULO IV

TEORIAS SOBRE POBREZA, DESIGUALDAD Y POLÍTICA ECONÓMICA

...no argumento que los enfoques aquí adoptados necesariamente son superiores, sino que hay más de una manera de hacer economía.

Atkinson, 2016

Desde las concepciones de Amartya Sen, pobreza y desigualdad están relacionadas, incluso es viable el estudio de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza (Sen, 1992).

La desigualdad y la pobreza no están, por supuesto, desvinculadas, pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Para Sen (1981), una transferencia de ingresos de una persona en el grupo de ingresos más altos a una en el rango de ingresos medios debe, *ceteris paribus*, reducir la desigualdad; empero puede dejar la percepción de la pobreza intacta. Del mismo modo, una disminución general de los ingresos que mantenga invariable la medida elegida de desigualdad puede, de hecho, conducir a un fuerte aumento de la hambruna, la desnutrición y las penurias obvias.

“La pobreza es un problema mundial que afecta a la sociedad moderna y que ha sido objeto de muchos estudios y que persiste a pesar del creciente nivel de riqueza material observado en todo el mundo. La cantidad de pobres de todo el planeta refleja el alcance y la gravedad que reviste la pobreza, que siempre va de la mano de la desigualdad.”
(Andrade, et al., 2017, p. 42).

En la teoría económica el estudio del crecimiento económico y sus determinantes ha sido abordado desde diferentes aristas. Existen teorías que estudian a los determinantes del crecimiento económico del lado de la oferta –en la producción, en el proceso de acumulación del capital– y otras que identifican en la demanda las fuerzas que explican los cambios en la escala de producción. En ambos enfoques, la pobreza y la desigualdad son elementos endógenos al sistema económico, las diferencias se encuentran en las causas que las originan y, por ende, en las políticas económicas que se sugieren para hacerles frente.

A continuación, para conocer la discusión teórica que se ha suscitado en torno a las fuerzas que determinan el crecimiento y las políticas públicas que se sugieren para impulsar al sistema económico, en primera instancia, se expone la teoría desarrollada por Adam Smith, representante de la escuela clásica que centró su análisis en los componentes del lado de la oferta, y luego se aborda el enfoque de la demanda de John Maynard Keynes. Posteriormente, se presentan aportes teóricos de autores contemporáneos con el objetivo de ahondar en los conceptos de pobreza y desigualdad presentes en ambos enfoques.

Adam Smith (1958), a finales del siglo XVIII, escribía que el trabajo anual de cada nación es, en principio, el que provee las cosas necesarias y convenientes para la vida. La abundancia o escasez del abastecimiento anual de una nación depende de la proporción entre el número de empleados que se emplean en una labor útil y aquellos que no lo están. A su vez, el número de obreros útiles y productivos está en proporción a la cantidad de capital empleada en darles ocupación y a la manera particular en cómo el trabajo se emplea.

Para Smith, “el progreso más importante en las facultades productivas del trabajo, y gran parte de la aptitud, destreza y sensatez con que éste se aplica o dirige, por doquier, parecen ser consecuencia de la división del trabajo” (Smith, 1958, p. 7).

La división del trabajo tiene su origen en la propensión humana a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra: “dame lo que necesito y tendrás lo que deseas... No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas” (Smith, 1958, p. 17).

La diversificación de los empleos y las actividades económicas es consecuencia del aumento proporcional en las facultades productivas del trabajo que tiene lugar gracias a la división del trabajo (se tiene una mayor diversificación en países que han alcanzado un nivel más alto de laboriosidad y progreso).

La división del trabajo permite un aumento considerable en la cantidad de productos que un mismo número de personas puede confeccionar, lo cual “procede de tres circunstancias distintas: primera, de la mayor destreza de cada obrero en particular; segunda, del ahorro de tiempo que comúnmente se

pierde al pasar de una ocupación a otra, y por último, de la invención de un gran número de máquinas, que facilitan y abrevian el trabajo, capacitando a un hombre para hacer la labor de muchos” (Smith, 1958, p. 11).⁴⁷

La multiplicación de la producción, originada en la división del trabajo,⁴⁸ da lugar a la opulencia general de una sociedad que se derrama hasta las clases inferiores del pueblo.

La recompensa natural del producto del trabajo es el salario, el cual depende del contrato entre dos partes cuyos intereses difícilmente coinciden. Los obreros desean obtener el mayor salario posible, pero los patrones buscan dar lo menos que puedan.

Smith consideró que, en esa disputa, hay un cierto nivel de salario a partir del cual es imposible que los salarios bajen. “El hombre ha de vivir de su trabajo y los salarios han de ser, por lo menos, lo suficientemente elevados para mantenerlo. En la mayor parte de las ocasiones es indispensable que gane algo más que el sustento, porque de otro modo sería imposible mantener una familia y la raza de esos trabajadores no pasaría de la primera generación” (Smith, 1958, p. 66).

El salario y su aumento también depende de la competencia entre los patrones, esto es, de la demanda y de la escasez de mano de obra, lo que “rompe la natural coalición de los patrones para no subir los jornales” (Smith, 1958, p. 67). La demanda de la mano de obra asalariada crece, en términos absolutos, cuando aumenta el ingreso y el capital de las naciones, y el aumento de ambos es el incremento de la riqueza nacional.⁴⁹

⁴⁷ La invención de las máquinas tiene su origen en la propia división del trabajo, no obstante, muchos de los “progresos se deben al ingenio de los fabricantes, que han convertido en un negocio particular la producción de máquinas, y algunos otros proceden de los llamados filósofos u hombres de especulación” (Smith, 1958, p. 13).

⁴⁸ “Así como la facultad de cambiar motiva la división del trabajo, la amplitud de esta división se halla limitada por la extensión de aquella facultad o, dicho en otras palabras, por la extensión del mercado” (Smith, 1958, p. 20).

⁴⁹ Cabe señalar que, en un estado de abundancia, el precio del trabajo está presionado a la baja por la menor cantidad de obreros necesarios para producir una cantidad de obra posible; por tanto, “La misma causa que hace subir los salarios – el aumento de capital– tiende a incrementar sus facultades productivas, y hace que una cantidad más pequeña de trabajo produzca mayor cantidad de obra” (Smith, 1958, p. 84).

Smith determinó que para que la demanda de trabajo crezca era indispensable un continuo incremento de la magnitud real de la riqueza de la nación. “Lo que motiva el alza de los salarios, no es la magnitud real de la riqueza de la nación, sino su continuo incremento. Por lo tanto, donde los salarios están más altos no es en los países más ricos, sino en los más laboriosos o en los que más rápidamente se enriquecen” (Smith, 1958, p. 68).

El precio de las provisiones también impacta en el precio del trabajo. En la determinación del precio monetario del trabajo influye, además de la demanda de trabajo, la cantidad del ingreso necesario para comprar la cantidad de las cosas necesarias y útiles para la vida. En años de carestía, cuando la menor demanda de trabajo hace disminuir su precio, el elevado precio de las provisiones tiende a aumentarlo. Por el contrario, en años de abundancia la mayor demanda de trabajo hace que su precio suba, pero la baratura de los alimentos hace que el precio del trabajo baje.

Por lo tanto, los salarios aumentan por la productividad del trabajo; la laboriosidad o tasa de incremento de la riqueza; por la oferta y la demanda de trabajo, que incluye tanto la competencia entre los patrones, como la propia competencia entre los trabajadores, lo cuales se ven obligados a competir entre sí para conseguir trabajo; y por el precio de las provisiones.

La recompensa del trabajo es un efecto y un síntoma de la riqueza nacional. La abundante recompensa está asociada a una riqueza nacional en aumento; en cambio, un escaso sustento del trabajador deriva de una situación estacionaria y su situación paupérrima es un índice del peor de los retrocesos. Por ende, la mejora en las condiciones de las clases inferiores resulta una ventaja para la sociedad, esto es, que los altos rendimientos del trabajo son ventajosos.

Ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables. Es, por añadidura, equitativo que quienes alimentan, visten y albergan al pueblo entero participen de tal modo en el producto de su propia labor que ellos también se encuentren razonablemente alimentados, vestidos y alojados (Smith, 1958, p. 77).

En ese contexto, el estado progresivo es el más favorable para el trabajador pobre. En los años de abundancia, en los que los precios son baratos (por el aumento de la producción), los salarios suelen

subir por una mayor demanda de trabajo; por el contrario, en los años de carestía, los salarios bajan porque “los que desean un empleo superan las oportunidades que se le ofrecen” (Smith, 1958, p. 81).

Además, los altos salarios que imperan en un estado progresivo son un estímulo para la actividad productiva, la cual mejora proporcionalmente al estímulo que recibe. Cuando los salarios son altos los obreros son más activos, diligentes y expeditivos que ahí donde son bajos. Empero existen incentivos, por partes de los patrones, para preferir años de carestía sobre los de abundancia por dos razones: primera, logran mejores arreglos con sus criados porque están más sumisos y humildes; y, segunda, porque las rentas o las ganancias dependen, en gran parte, del precio de las provisiones.

Un aumento del capital que hace subir los salarios tiende a disminuir los beneficios, toda vez que la “natural competencia” hace que muchos capitales invertidos en una actividad tiendan a reducir el beneficio.⁵⁰ De tal forma que, los beneficios son más bajos en las ciudades donde existe abundante capital, que en distritos rurales donde escasea, contrariamente al nivel de los salarios del trabajo en cada uno de los contextos. “El alto precio de los salarios y los grandes beneficios del capital, a un mismo tiempo, son cosas que rara vez coinciden” (Smith, 1958, p. 90).

Por ende, los trabajadores y los que viven de los beneficios no comparten los mismos intereses, si bien ambos se benefician del adelanto en el ambiente que rodea a una sociedad (progreso).⁵¹ El interés de los primeros, se halla inseparablemente conectado con el interés de la sociedad, toda vez que los salarios suben cuando la mano de obra aumenta de modo permanente o cuando la cantidad de obreros

⁵⁰ Los beneficios, al igual que con los salarios, cuentan con un piso mínimo, el nivel más bajo del beneficio debe comprender el beneficio neto o puro y algo más para compensar las pérdidas ocasionales a que se expone cualquier colocación de capital. “... la tasa más baja del interés usual ha de ser algo más que suficiente para compensar las pérdidas ocasionales a que está expuesto el que presta, aun dentro de los límites de una tolerable prudencia” (Smith, 1958, p. 94). Adicionalmente, Smith señaló que “en cualquier parte donde se hagan grandes utilidades recurriendo al uso del dinero, se pagará también una buena suma por utilizarlo; y que, cuanto menos se gane, menor se dará corrientemente por su uso... los progresos del interés pueden guiarnos en nuestro empeño por adquirir alguna idea de los progresos del beneficio” (1958, p. 86). Por ello, el interés es más alto en un país pobre que en un país rico.

⁵¹ En Smith, el precio conjunto del producto anual, se divide, de modo natural, en renta de la tierra, salarios del trabajo y los beneficios del capital, elementos que constituyen las tres clases de la sociedad. En la investigación, no se dedica mayor análisis a los que viven de la renta, debido a que el propio autor sostenía: “es la única [clase] que percibe su renta sin que le cueste trabajo ni desvelo, sino de una manera, en cierto modo, espontáneamente, independientemente de cualquier plan o proyecto para adquirirla” (Smith, 1958, p. 239). Los intereses de los que viven de la renta están íntima e inseparablemente vinculados con el interés general de la sociedad.

ocupados crece considerablemente año con año, lo cual ocurre cuando la riqueza real de la sociedad crece.

En el caso de los que viven de los beneficios, las personas que dan empleo al obrero, sus intereses son contrarios a los de la sociedad, toda vez que la tasa de beneficio no sube a medida que aumenta la prosperidad, ni desciende cuando la sociedad decae. De hecho, la tasa de beneficio es naturalmente baja en los países ricos y es más alta entre más pobre sea la nación.

Cabe señalar que las recompensas del trabajo y del capital de los diferentes empleos del trabajo y del capital, en el mismo territorio, deberían ser perfectamente iguales o gravitar continuamente hacia esa misma igualdad, siempre y cuando las cosas se dejasen discurrir por su curso natural, con perfecta libertad y en la que cada individuo fuese completamente libre para elegir una ocupación o para cambiarla tan pronto como lo juzgase razonable.

Empero, pueden existir diferencias en las recompensas del trabajo y del capital. En el caso de los salarios del trabajo, las circunstancias compensatorias son: i) el agrado de la ocupación; ii) el costo del aprendizaje; iii) la constancia de la ocupación; iv) la confianza que se deposita en los operarios; y, v) la probabilidad de éxito. De estas circunstancias, solo dos afectan a los beneficios del capital: “lo agradable o desagradable de la negociación y el riesgo o seguridad de quien la realiza” (Smith, 1958, p. 108).

Cuando en una sociedad no se permite que las cosas se desenvuelvan con perfecta libertad se generan desigualdades. En particular, la intervención política (el Estado) ocasiona desigualdades, lo cual tiene lugar de tres maneras: “la primera, limitando la competencia en ciertos empleos a un número inferior de personas de las que estarían dispuestas a dedicarse a ellos si no existieran esas trabas; la segunda, aumentando en otros su número por encima de su natural nivel; y tercera, restringiendo la circulación del capital y del trabajo, tanto de empleo a empleo, como de lugar a lugar” (Smith, 1p. 115).

Por lo tanto, en el sistema de libertad natural de Smith (1958), el Soberano solo tiene tres obligaciones: i) proteger a la sociedad de la violencia externa; ii) proteger a los miembros de la sociedad de las injusticias y opresiones mutuas; y, iii) establecer y mantener obras e instituciones públicas.

En suma, en el pensamiento *smithiano*, el crecimiento de la producción se origina del lado de la oferta, la división del trabajo impacta en las facultades productivas del trabajo.

La recompensa por el trabajo, los salarios, es alta en estados progresivos; de hecho, los salarios crecen cuando hay un incremento continuo de la riqueza de una nación. Solo en un estado progresivo podemos encontrar condiciones para que el continuo crecimiento del capital nos conduzca a una mayor demanda de trabajo y a mayores salarios que permitan mejores condiciones de vida. No obstante, los que viven de los beneficios del capital tienden a deslumbrar y a oprimir a la comunidad. En Smith, la pobreza es reflejo de una sociedad estacionaria o decadente.

La intervención del Soberano, por su parte, da lugar a la desigualdad, toda vez que la intervención política impide la perfecta libertad de los mercados. No obstante, es importante destacar que, Smith promueve la intervención del Soberano para construir obras y establecer instituciones públicas útiles, principalmente, para facilitar el comercio de una nación y fomentar la instrucción de un pueblo.

En la década de los treinta del siglo XX, **John Maynard Keynes**, en su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, se apartó de la corriente teórica prevaeciente hasta ese momento, a la cual el propio autor denominó la “teoría clásica” (ortodoxa),⁵² y desarrolló “un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y ocupación como un todo” (Keynes, 2003, p. 18), basada en la demanda efectiva, alejándose de los elementos del lado de la oferta.

Para Keynes, “Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (2003, p. 349).

No se tenían grandes progresos en la eliminación de las diferencias de riqueza y de ingreso, por la creencia de que el crecimiento del capital depende de las razones que impulsan el ahorro individual, el

⁵² En la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, Keynes puntualizó que fue Marx quien se refirió por primera vez a los economistas clásicos, refiriéndose a David Ricardo, James Mill y sus predecesores, y que él incluye en la escuela clásica a los continuadores de Ricardo, por ejemplo, a J. S. Mill, Alfred Marshall, Francis Edgeworth y Arthur Cecil Pigou.

cual, a su vez, depende en gran proporción de los ahorros que hagan los ricos de lo que les sobra (Keynes, 2003).

Keynes argumentó que un incremento en la *propensión marginal a consumir* (excepto en condiciones de ocupación plena)⁵³ aumenta el aliciente para invertir y puede ser favorable al crecimiento del capital. Por ende, favoreció las medidas tendientes a redistribuir los ingresos que incidieran en un aumento en la propensión al consumo,⁵⁴ y consideró que el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, encuentra en ella un impedimento.⁵⁵

En la búsqueda de mayores ahorros la teoría clásica insta por una tasa de interés moderadamente alta; sin embargo, Keynes demostró que el ahorro está determinado por el volumen de inversión, el cual se fomenta por medio de una tasa de interés baja. Por lo tanto, lo más conveniente es reducir la tasa de interés hasta el nivel en que haya, proporcionalmente a la curva de la eficiencia marginal del capital, ocupación plena (Keynes, 2003).

En la concepción keynesiana, el ingreso depende del empleo, el cual depende de la demanda efectiva, entendida como la suma de lo que se espera gastará la comunidad en consumo y lo que se espera que dedicará a nuevas inversiones. Y, a un nivel dado de empleo, corresponderá un determinado salario real.

⁵³ Keynes consideró como una ley psicológica normal que, ante un incremento en el ingreso real de la comunidad, el consumo sube, aunque no tan de prisa (Keynes, 2003).

⁵⁴ Cabe señalar que en años recientes Piketty (2015) advirtió que la “redistribución “keynesiana” de la demanda es un mecanismo de redistribución eficaz que tiene un lugar esencial en el imaginario y la práctica del intervencionismo contemporáneo...este mecanismo nos dice que un aumento de los salarios permite reactivar la demanda de bienes y servicios en la economía, y así revitalizar la actividad y el nivel de empleo” (p. 188); no obstante, considera que no hay razones para pensar que las condiciones de validez de este mecanismo virtuoso se dan de modo sistemático, por lo que la hay que llevar a cabo una evaluación de cada caso en específico.

⁵⁵ En la tradición neoclásica, el ahorro es igual a la inversión y ambas variables son función de la tasa de interés, la primera negativamente y la segunda positivamente. Existen mecanismos estabilizadores que equilibran el mercado. Por ejemplo, si el ahorro excede a la inversión, la oferta de fondos prestables es mayor a su demanda, por lo que la tasa de interés disminuye estimulando la inversión y desincentivando el ahorro. Por otro lado, un exceso en el ahorro implica que una parte de ingreso no se gasta, por lo que los empleos se reducirán y con ello los salarios y los precios. La disminución de los precios da pie a la aparición del denominado efecto Pigou: un aumento en el valor de los saldos monetarios que conducen a un aumento en consumo, lo que se traducirá en un aumento de las utilidades de los capitalistas, quienes buscarán elevar la inversión (Mántey, 1994).

La propensión a consumir y el coeficiente de inversión nueva determinan, entre ambos, el volumen de ocupación, y éste está ligado únicamente a un nivel determinado de salarios reales —no al revés—. Si la propensión a consumir y el coeficiente de inversión nueva se traducen en una insuficiencia de la demanda efectiva, el volumen real de ocupación se reducirá hasta quedar por debajo de la oferta de mano de obra potencialmente disponible al actual salario real, y el salario real de equilibrio será mayor que la desutilidad marginal del nivel de equilibrio de la ocupación” (Keynes, 2003, p. 60).

Una demanda efectiva insuficiente hará que el aumento de la ocupación se detenga antes de que se alcance el pleno empleo, de ahí la paradoja de la pobreza en medio de la abundancia. “La insuficiencia de la demanda efectiva frenará el proceso de la producción, aunque el producto marginal de la mano de obra exceda todavía en valor a la desutilidad marginal de la ocupación”.⁵⁶

Para Keynes, en contraste con la postura ofertista de Smith, el Estado debe asumir un papel central y ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos (política fiscal), y fijando la tasa de interés (política monetaria). El ensanchamiento de las funciones de gobierno supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir.

El Estado debe ser capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar los medios de producción y la tasa básica de remuneración de quienes la poseen.

Por lo tanto, en la teoría keynesiana, el crecimiento económico, los niveles de empleo y los salarios depende de la demanda; el consumo y la inversión son los que permiten cambios en la escala de producción. La plena ocupación no está garantizada, ni existen mecanismos automáticos (ni fuerzas naturales) que generen las condiciones para un aumento en el consumo que incentive una mayor inversión que, a su vez, cree un mayor empleo y mayores salarios.

⁵⁶ El producto marginal de la mano de obra es el valor que se agregaría si la ocupación se aumentara en una unidad. Keynes define la desutilidad como “cualquier motivo que induzca a un hombre o a un grupo de hombres a abstenerse de trabajar antes que aceptar un salario que represente para ellos una utilidad inferior a cierto límite” (Keynes, 2003, p. 39).

La intervención del Estado se vuelve central, una política fiscal que incentive la demanda o una política monetaria que determine la tasa de interés que permita una mayor inversión son elementos clave para poder incidir, en última instancia, en el producto, la ocupación y los salarios.

En particular, respecto a la arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos que Keynes advirtió imperaba en la sociedad, al demostrar que la inversión no depende del ahorro y que éste no depende de la tasa de interés, eliminó una de las principales justificaciones sociales de la gran desigualdad de la riqueza y dio paso a la intervención del Estado para disminuir las grandes disparidades que existían.⁵⁷

En la economía contemporánea, han florecido grandes teóricos que, a partir del estudio de las dos grandes corrientes económicas expuestas previamente, han desarrollado importantes premisas para comprender, explicar y presentar políticas públicas que permitan superar no nuevos fenómenos, pero sí fenómenos que están vigentes en nuevas realidades, pobreza y desigualdad.

En el siglo actual, **Angus Deaton** argumenta que el motor de escape de la pobreza y de la carencia material es el crecimiento económico. Las bases del crecimiento económico son el nuevo conocimiento, las nuevas invenciones y formas de hacer las cosas, es un autor que se puede enmarcar del lado de los ofertistas, en quien además las instituciones tienen un papel central.

El crecimiento requiere inversión en cosas –más máquinas, más servicios básicos como carreteras y banda ancha– y en personas, que necesitan más y mejor educación. Es necesario adquirir y aumentar el conocimiento... La inversión en investigación y desarrollo aumenta el flujo de la innovación (Deaton, 2015, p. 199).

En particular, la innovación requiere de personas que corran riesgos, que busquen convertir la ciencia y la tecnología en nuevos productos y servicios, pero para ello las instituciones, las instituciones correctas,

⁵⁷ Keynes sugirió que el Estado podía imponer mayores impuestos a los ricos, toda vez que la inversión no depende de sus ahorros, como se concebía en la teoría que denominó clásica. Asimismo, consideró que habrían incentivos para disminuir las tasas de interés, pues el ahorro efectivo está determinado necesariamente por el volumen de inversión y éste se fomenta por medio de una tasa de interés baja.

son una condición necesaria para que se tenga un crecimiento económico sostenido y estándares de vida más altos.

En el análisis de la pobreza, Deaton (2015) incorpora elementos adicionales al dinero, la pobreza también debe ser vista desde la óptica de una mejor salud y una mayor probabilidad de vivir lo suficiente como para tener la oportunidad de prosperar. “Los economistas –mi propia tribu– piensan que las personas están mejor si tienen más dinero... siempre que nadie salga perdiendo, resulta mejor estar mejor; se le denomina criterio de Pareto” (Deaton, 2015, p. 24).⁵⁸ Sin embargo, es importante estar atentos a elementos que van más allá del ingreso y que también impactan en el bienestar.

Deaton reconoce que se ha dado un progreso en la disminución de la pobreza, incluso de las probabilidades de muerte. De hecho, denomina el gran escape de la historia de la humanidad a la reducción de la pobreza global desde 1980.

Sin embargo, Deaton advierte un elemento central que ha acompañado al progreso: la persistente y creciente desigualdad. “La desigualdad es, frecuentemente, una *consecuencia* del progreso. No todo el mundo se enriquece al mismo tiempo, y no todos tienen acceso inmediato a los últimos medios que salvaguardan la vida... Las desigualdades, a su vez, afectan al progreso... Los nuevos ricos pueden usar su riqueza para influir en los políticos con el fin de que restrinjan la educación pública o la seguridad social que ellos no necesitan” (2015, p. 17, énfasis en el original).

Existe una danza sin fin entre progreso y desigualdad. El proceso acumulativo, que se deriva de un aumento en la prima de calificación, el cambio tecnológico y la oferta de trabajo con mayores calificaciones, termina generando desigualdad.⁵⁹ “Los escapes dejan a algunas personas atrás, y la suerte

⁵⁸ “Si podemos encontrar una forma de mejorar el bienestar de alguna persona sin empeorar el de ninguna otra, tenemos una **mejora en el sentido de Pareto**. Si una asignación... no puede ser mejorable en el sentido de Pareto, esta asignación se denomina **eficiente en el sentido de Pareto**” (Varian, 1999, p. 15, énfasis en el original).

⁵⁹ “Los cambios en la tecnología de producción han favorecido de manera consistente a quienes tienen más calificaciones; el término *progreso tecnológico sesgado hacia la calificación* describe esta tendencia... Los trabajadores mejor educados pueden usar mejor las nuevas tecnologías que van surgiendo y están mejor capacitados para adaptar, mejorar o hacer pequeños y rápidos ajustes a los nuevos métodos de programación” (Deaton, 2015, p. 218, énfasis en el original).

favorece a algunos más no a otros; crea oportunidades, pero no todos están igualmente preparados o determinados para aprovecharlas” (Deaton, 2015, p. 14).

Un cambio tecnológico trae consigo una prima de calificaciones, lo cual provee incentivos para que más personas asistan a la universidad, la mayor oferta de trabajadores con educación universitaria acelera la tasa de progreso técnico, aumentando nuevamente la prima de calificación, y así sucesivamente. La desigualdad salarial es subproducto de este proceso y desempeña un papel clave para el aumento de la oferta de calificaciones, “si bien la desigualdad en sí misma no es particularmente bienvenida, es parte de un sistema que está aumentando los estándares de vida para todos” (p. 220).⁶⁰

Cabe señalar que, la globalización y las nuevas formas de hacer las cosas han traído prosperidad, pero las tasas de crecimiento han sido cada vez más lentas, particularmente en países ricos. “Las grandes concentraciones de la riqueza pueden socavar la democracia y el crecimiento, sofocando la destrucción creativa que hace posible el progreso” (Deaton, 2015, p. 361).

A medida que el crecimiento se ha ralentizado, se ha ampliado la desigualdad, ampliándose las brechas entre las personas dentro de los países, porque la única forma para que uno avance es a expensas del otro.

La desigualdad entre países, por su parte, emana de condiciones estructurales, como la infraestructura y los niveles educativos. Si bien las nuevas ideas y formas de hacer las cosas que impulsan el crecimiento económico, esto es, las técnicas y conocimientos que son la base para los estándares de vida de los países ricos están disponibles para los países pobres, estos no cuentan con las bases (infraestructura de países ricos: caminos, vías férreas, telecomunicaciones, fábricas y máquinas; así como niveles educativos) para poder usar los métodos de producción de los países ricos.

... los países pobres carecen de las *instituciones* –capacidad de gobierno, un sistema de impuestos y un sistema legal que funcionen, seguridad de los derechos de propiedad y

⁶⁰ Deaton (2015) retoma también las aportaciones de Jan Tinbergen respecto a los aumentos de la desigualdad que devienen ante un aumento en el precio de la educación y un aumento en los ingresos de los trabajadores más educados, lo cual estaría asociado a que la educación de los trabajadores se rezaga respecto de lo que el mercado requiere.

tradiciones de confianza- que son un antecedente necesario para que el crecimiento tenga lugar (Deaton, 2015, p. 264, énfasis en el original).

Por ende, las instituciones, la política y el ejercicio del poder político juegan un papel central que condicionan la capacidad de un país para crecer y combatir la pobreza y la desigualdad. En ocasiones el progreso de un país se hizo a expensas de otro, “quienes fueron conquistados y despojados en Asia, América Latina y el Caribe no sólo fueron lastimados en ese momento, sino que en muchos casos se les impusieron instituciones económicas y políticas que los condenaron por siglos a la desigualdad y a la pobreza continua” (Deaton, 2015, p. 21). Las instituciones están en las raíces del crecimiento económico de base amplia, las instituciones diseñadas a la medida de la élite son enemigas del crecimiento económico.⁶¹

Con relación a la política y al ejercicio del poder político, Deaton afirma “Si la democracia se convierte en plutocracia, quienes no son ricos perderán sus derechos ciudadanos... La igualdad política que requiere la democracia siempre está bajo la amenaza de la desigualdad económica, y cuanto más extrema es la desigualdad económica, mayor es la amenaza a la democracia” (Deaton, 2015, p. 243).

Si alguien rico tiene un trato político favorable y mina los esfuerzos públicos en salud y educación, entonces alguien que tiene menos pierde en política, salud y educación. En consecuencia, es importante vigilar la evolución de los ingresos, pero sin dejar de lado el impacto que tiene sobre el bienestar de las personas el diseño de las instituciones y su operación, a qué intereses realmente representan.

En suma, el crecimiento económico, que se ha dado gracias al conocimiento y la innovación, ha disminuido la pobreza, pero en el camino hacia el progreso se ha ampliado la desigualdad. El progreso material debe ser estudiado como “una historia *simultánea* de crecimiento y desigualdad” (Deaton, 2015, p. 22, énfasis en el original).

⁶¹ Deaton señala que esta es una tesis que también han desarrollado Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson. Algunos elementos de los argumentos vertidos por Acemoglu & Robinson, en su libro *Por qué fracasan los países* (2013), son expuestos más adelante en la investigación.

Las instituciones, gobierno y política pueden incidir en las condiciones de desarrollo y, por lo tanto, en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Deaton es un ofertista que comparte con Smith la visión de que el Estado debe procurar la infraestructura y la educación, pero la intervención del Estado en la actividad económica no la considera una fuerza que distorsiona a los mercados, pues no existen mecanismos automáticos de ajuste y sí intereses que pueden transgredir a las instituciones y jugar en contra del crecimiento y la prosperidad.

En los estudios recientes de pobreza y desigualdad, destaca **Anthony B. Atkinson** (2016) por su contribución al análisis teórico, aplicado y de política pública. Atkinson reconoce la contribución del crecimiento económico para mejorar la vida de mucha gente pobre alrededor del mundo; empero, agrega dos condiciones por las cuales no es una condición suficiente. Primero, porque la distribución y la redistribución del ingreso total presente son importantes para los individuos; segundo, debido a que la producción total está influenciada por la distribución. “Comprender la distribución del ingreso es necesario para comprender el funcionamiento de la economía... Las diferencias económicas entre las personas son de una importancia de primer orden” (Atkinson, 2016, p. 35).⁶²

Si bien es importante estudiar lo que sucede en la parte inferior de la escala de ingresos (pobreza), no se puede obviar lo que sucede en la parte más alta de la distribución “podemos preguntarnos si los países pueden alcanzar tasas de pobreza bajas al mismo tiempo que tener altas tasas de participación en el ingreso de los ricos” (Atkinson, 2016, p. 47).⁶³

Para Atkinson, es importante distinguir entre igualdad de oportunidad y de resultados.

En la literatura económica reciente, siguiendo la obra de John Roemer, los determinantes de los resultados económicos están separados en los que se deben a “circunstancias” que están más allá del control personal, como los antecedentes de familia, y los que se deben al “esfuerzo”, del cual cada individuo es responsable. La igualdad de oportunidad se alcanza cuando las primeras variables –circunstancias– no juegan ningún papel en el resultado final (Atkinson, 2016, p. 27, énfasis en el original).

⁶² “Más allá de principios abstractos de justicia social, es necesario redistribuir mejor porque la desigualdad es un obstáculo para el desarrollo de los países y las sociedades” (Piketty, 2015, contraportada).

⁶³ Joseph Stiglitz (2015) sostiene que “Nadie puede negar hoy que existe una gran brecha que separa a los muy ricos –ese grupo al que a veces se denomina el 1 por ciento– de los demás” (p.11).

La desigualdad de resultado es importante por tres razones. En primer lugar, porque no se puede ignorar a las personas para las que el resultado es la privación, aún y cuando *ex ante* la igualdad de oportunidad existiera. En segundo lugar, porque existen recompensas desiguales *ex post*, ya que son los arreglos económicos y sociales los que determinan la estructura de premios. Por último, la desigualdad de resultado es importante porque afecta directamente a la igualdad de oportunidad de la próxima generación.

La reducción de la desigualdad de resultado importa, por tanto, aun a las personas para quienes la igualdad de oportunidad es el último objetivo (Atkinson, 2016, p. 28).

En el análisis de las políticas públicas para hacer frente a la pobreza y la desigualdad, Atkinson confía en la recomendación estándar que aboga por una creciente inversión en educación y capacidades,⁶⁴ pero agrega otra serie de propuestas, entre las que destacan la conducción por parte del Estado de la innovación y la tecnología:

La dirección del cambio tecnológico debe ser una preocupación explícita de los hacedores de política, alentando la innovación en una forma que incremente las cualidades laborales de los trabajadores y acentúe la dimensión humana de la disposición de servicio (Atkinson, 2016, p. 28).

Así como, la participación del Estado para redistribuir el poder entre los agentes y promover la participación de los actores sociales y organismos no gubernamentales.

La política pública debe proponerse un equilibrio de poder adecuado entre las partes interesada, y para este propósito debe a) introducir explícitamente una dimensión distributiva en la política de competencia; b) asegurar un marco legal que permita a los sindicatos representar a los trabajadores en términos equitativo, y c) establecer, donde no exista, un Consejo Social y Económico que involucre a los actores sociales y otros organismos no gubernamentales (Atkinson, 2016, p. 28).

⁶⁴ Piketty, en su libro *La Economía de las Desigualdades*, se suma a la lista de economistas que abogan por políticas de educación y formación como una “poderosa herramienta de redistribución eficaz que permite modificar estructuralmente la desigualdad de los ingresos del trabajo” (2015, p. 180).

Retomando la recomendación de Atkinson respecto a la intervención del Estado en el cambio tecnológico, es importante tomar en cuenta las contribuciones del estructuralismo latinoamericano representado por **Fernando Fajnzylber**.

Cuando se creó la CEPAL, muchos economistas inspirados por las teorías de Keynes, ya habían generado reflexiones sobre el papel preponderante de la industrialización en las economías atrasadas de Europa y en los países coloniales. Sumado a esto, el pensamiento económico de los países periféricos comenzó a atraer una cantidad cada vez mayor de pensadores económicos a debatir sobre las perspectivas para los países en desarrollo.

De acuerdo con la propia CEPAL (2019), el funcionamiento del sistema económico mundial parte de la noción que no solo el desarrollo capitalista ha sido desigual desde origen, sino que encierra una desigualdad inherente que amplió la distancia entre los dos extremos “el centro y la periferia”.

El desarrollo capitalista ha favorecido a los países situados en el centro del sistema económico mundial donde los métodos de producción derivados del progreso técnico se introdujeron primero y se propagaron de manera pareja y rápida por todo su sistema de producción. Los demás países, los que son periféricos a la difusión mundial de la tecnología, partieron con retraso y en ellos el progreso técnico solo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a los países centrales (CEPAL, 2019).

Los estructuralistas coincidían con el pensamiento de Keynes en cuanto a la centralidad de la demanda efectiva como condición para la producción en una economía capitalista. Sin embargo, en las economías atrasadas, un incremento persistente de la demanda generaría importantes cuellos de botella.

De acuerdo con Julio López (2019), los estructuralistas sostenían que cualquier economía, en particular las subdesarrolladas, debían mantener el equilibrio comercial externo a largo plazo. Por ello, la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo debería ser aquella que juegue el papel central en el proceso de crecimiento de largo plazo.

Adicionalmente, los estructuralistas centraron gran parte de su pensamiento en la oferta, al afirmar que la dinamización de las exportaciones, al igual que el modelo de sustitución de importaciones, requería de la construcción de nuevas capacidades productivas, provenientes de acumulación de capital, principalmente en las industrias exportadoras y aquellas que pudieran ser sustitutivas de importaciones. Siendo este último punto, el de mayor prominencia al interior de sus teorías.

Los economistas estructuralistas, sin lugar a duda, reconocieron la importancia de garantizar la competitividad internacional para cualquier país, independientemente de su ubicación geográfica.

A comienzos de los años noventa, los países de la región comenzaron a adherirse gradualmente a los diversos programas de reforma conocidos como el “consenso de Washington” (Williamson, 1990, como se citó en CEPAL, 2019). La CEPAL se adecuó a los tiempos modernos, sin someterse a la agenda neoliberal ahora establecida, con reorientaciones puntuales y con una gama de políticas concretas sobre el desarrollo económico.

En la práctica, el cambio se basó en la generación de una “agenda positiva”, evitando un enfrentamiento de índole ideológico con los gobiernos de América Latina en vías de liberalización.

Esta iniciativa se tradujo en la superación de la llamada “década perdida” (los años ochenta) y el regreso a la agenda investigativa sobre las transformaciones a largo plazo (crecimiento-progreso técnico y empleo-pobreza y distribución del ingreso).

Fernando Fajnzylber, que en la década de los ochenta se había dedicado a la renovación del pensamiento estructuralista y que recientemente había publicado su obra *La Industrialización en América Latina: “de la caja negra al casillero vacío”*, lideró intelectualmente la etapa de la institución que suele denominarse neoestructuralista.

Para Fajnzylber (1990), el progreso técnico y la productividad son determinantes para el crecimiento y la transformación de la economía. El eje vital para el desarrollo económico es el proceso de industrialización, donde la combinación de aprendizaje e innovación adquiere mayor importancia.

El autor analiza las economías latinoamericanas y determina que éstas deben transformar su núcleo endógeno de dinamización tecnológica, esto es, modificar “el patrón de industrialización caracterizado por la convergencia de la modernidad de escaparate, el cómodo mercado interno, la inserción internacional por la vía de los recursos naturales y la precariedad del empresariado nacional” (Fajnzylber, 1990, p. 27).

El proceso de industrialización de América Latina se caracteriza por la asimetría entre un elevado componente de imitación y un componente marginal de innovación económico-social, existe una escasa capacidad para absorber e incorporar creadoramente el progreso técnico.

En contraste, los países avanzados de otras regiones son sociedades económica y socialmente articuladas, con mayor equidad en la distribución del ingreso, elevada escolaridad, escasa diferencia de productividad entre sectores y empresas, y variadas modalidades de participación y representación social y política. Asimismo, son países con un patrón de consumo y producción generado endógenamente con altos niveles de especialización en el comercio de manufacturas como signo de inserción en el mercado internacional.

De esa forma, para Fajnzylber (1990), identificar las relaciones de causalidad que favorecen la convergencia del crecimiento con equidad, es determinante para idear las políticas que ayuden a elevar el nivel de vida de la población y a corregir las inequidades.⁶⁵

La equidad favorece el crecimiento económico “directamente al crear un patrón de consumo compatible con una tasa más alta y más eficiente de inversión e indirectamente al generar un clima social compatible con el esfuerzo de construcción a futuro” (Fajnzylber, 1990, p. 66). Asimismo, el crecimiento económico

⁶⁵ En general, establece cinco factores centrales: i) transformación de la estructura agraria, ii) equidad, iii) patrón de consumo e inversión, iv) crecimiento, y v) competitividad del sistema industrial. Adicionalmente, analiza la influencia que sobre estos factores ejercen la dotación de recursos naturales, las tendencias demográficas, la disponibilidad de empresariado industrial nacional, el acervo de conocimientos científicos y tecnológicos, la inversión directa extranjera, las colocaciones financieras internacionales y el modelo de consumo a nivel internacional.

podría apoyar a la equidad si coexisten un sistema industrial competitivo y un sistema y un patrón de consumo y de inversión más austeros y productivos.⁶⁶

A diferencia del crecimiento esporádico, el crecimiento sostenido exige una sociedad articulada internamente y equitativa, lo que crea las condiciones propicias para un esfuerzo continuo de incorporación del progreso técnico y de elevación de la productividad y, por consiguiente, del crecimiento (Fajnzylber, 1990, p. 165).

La distribución del ingreso está afectada por factores estructurales y por los que derivan de políticas públicas. Las políticas públicas de distribución y redistribución tienen un impacto significativo sobre la equidad, pero debe de existir la voluntad política.

En ciertos países la elite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución primitiva del poder (Fajnzylber, 1990, p. 62).

En suma, para lograr el crecimiento con equidad debe darse un proceso de industrialización, basado en un desarrollo industrial endógeno que incorpore el progreso tecnológico. La innovación tecnológica es pieza clave para el desarrollo, existe un vínculo entre competitividad, incorporación de progreso técnico, dinamismo industrial y aumento de la productividad. Por ende, deben hacerse las transformaciones internas para generar estrategias y políticas que fortalezcan las diversas instituciones públicas y privadas que influyan sobre el funcionamiento del sector industrial y sobre la distribución del ingreso.

El marco teórico expuesto proporciona dos grandes enfoques que explican el crecimiento económico y el empleo, uno del lado de la oferta y el otro del lado de demanda, las relaciones de causalidad y los elementos que los determinan tienen claras diferencias, pero existe un punto de encuentro: la pobreza y la desigualdad son situaciones que siempre están presentes en una sociedad.

⁶⁶ La competitividad del sector industrial refuerza el crecimiento económico, particularmente cuanto mayor sea el contenido tecnológico en donde se incremente la productividad y cuando las empresas y la infraestructura tecnológica de apoyo formen parte del patrimonio del país. “La competitividad refuerza la equidad, legitima la austeridad y apoya el crecimiento, desencadenando los respectivos circuitos autorreforzantes” (Fajnzylber, 1990, p. 152).

Bien sea, porque existen circunstancias en el mercado que no permiten que los intereses individuales y la libre competencia conduzcan a estados progresivos; o bien, porque no hay mecanismos automáticos, que generen cambios en la propensión marginal a consumir o en la inversión, que garanticen que la demanda efectiva permita la plena ocupación.

Deaton va más allá y considera que la desigualdad es producto justo del progreso, y Fajnzylber destaca que en economías latinoamericanas el elemento común ha sido la falta de convergencia de crecimiento con equidad.

Por ende, los aportes teóricos expuestos permiten establecer un hilo conductor entre progreso, crecimiento económico, empleo, pobreza y desigualdad. Destacando que, en el proceso, la tecnología, la educación y las instituciones juegan un papel central.

A continuación, en aras de fortalecer el análisis teórico que sustenta la intervención del Estado a través de una política pública del tipo TMC dirigida a fortalecer el capital humano, se presentan los desarrollos de la teoría del capital humano que justifican la inversión en el mismo como medio para incidir en el crecimiento y en las condiciones de bienestar.

Cabe señalar que, en Smith (1958) se encuentra el antecedente a la noción moderna de la teoría del capital humano. Previamente se expuso que, una de las circunstancias por la cual puede existir diferencia en los salarios está dada por la facilidad y baratura del aprendizaje, o bien, por sus dificultades y elevados costos.⁶⁷ Se esperaría que un hombre educado a costa de mucho trabajo y tiempo obtenga ingresos por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, de tal suerte que le devuelva los gastos completos de su educación y, por lo menos, los beneficios corrientes correspondientes a un capital invertido de esa cuantía.

⁶⁷ Esta circunstancia es retomada más tarde por Atkinson (2016) para resaltar que, “no todas las diferencias en resultados económicos representan *desigualdad* injustificada” (p. 48, énfasis en el original), pues hay personas que han invertido en capacitación para ocupaciones que requieren más habilidades.

Pasaron casi doscientos años, para que, por primera vez, se formularan modelos que incorporan a la inversión en educación como una vía para incrementar el ingreso futuro, la utilidad y el bienestar de las personas.⁶⁸

La teoría del '**capital humano**' tiene su punto de partida en la conferencia pronunciada por Theodore W. Schultz en 1960 en la *American Economic Association*, donde fue acuñado por primera vez el término como sinónimo de educación y formación. En palabras de Schultz 'al invertir en sí mismos, los seres humanos aumentan el campo de sus posibilidades. Es un camino por el cual los hombres pueden aumentar su bienestar' (Cardona, A.M., Montes G., I.C., Vázquez M., J.J., Villegas G., M.N. y Mejía B., T., 2007, p. 9, énfasis en el original).⁶⁹

Theodore Schultz (1960) llevó más allá el estudio de la educación en la visión clásica, al considerarla una fuente generadora de capital a la economía. Propuso "tratar la educación como una inversión en el

⁶⁸ "El capital y el trabajo no explican totalmente el crecimiento del producto, se requieren factores como la tecnología y el capital humano" (Rodríguez, 2005, p. 34). Rodríguez concluye que el desarrollo del capitalismo se explica más por el progreso técnico y el capital humano que por el resto de los determinantes, y que es necesaria la presencia de instituciones (privadas, gobiernos y políticas) que promuevan el crecimiento y el desarrollo económico.

⁶⁹ Anterior a los trabajos desarrollados por Schultz, Becker y Arrow, que se exponen en la investigación, se encuentran las teorías desarrolladas por Robert Solow (1957) y Edward Fulton Denison (1962), en las que el progreso técnico y la educación, respectivamente, tienen un papel central para explicar el crecimiento económico.

En Rodríguez (2005, Apéndice II) se encuentra una extensa revisión de la evolución que ha tenido la teoría del crecimiento. Se parte del reconocimiento de elementos como la capacidad productiva, la inversión, las mejoras en la maquinaria y la eficiencia de la mano de obra presentes desde los clásicos hasta teorías definidas como futuristas o futurólogos en torno a los determinantes del crecimiento económico.

En Solow se encuentra el trabajo más importante de la teoría neoclásica moderna, el cual representa una ruptura con el modelo Harrod-Domar de tradición *keynesiana*. El modelo determina que la tasa de crecimiento del producto por unidad de trabajo es independiente de la tasa de ahorro (y por tanto de la inversión) y solo depende de la tasa de progreso tecnológico en el sentido más amplio.

Edward Denison, por su parte, fue pionero al estudiar los determinantes del crecimiento en sus partes constitutivas, en particular, el progreso técnico. Para el caso de los Estados Unidos (para el periodo 1929-1982) encuentra como los determinantes básicos del crecimiento a: i) el nivel de educación constante del trabajo; ii) las calificaciones educativas del trabajador promedio; iii) el capital; iv) la asignación mejorada de los recursos; v) las economías de escala; y vi) el crecimiento del conocimiento o progreso tecnológico en el sentido estrecho.

A estos autores le han seguido una larga lista de teóricos, destacan los trabajos de: Theodore Schultz y Gary Becker al incorporar el capital humano como causas del crecimiento; Paul Romer, al considerar un modelo de equilibrio con cambio tecnológico endógeno; Robert Lucas al incluir los efectos de la acumulación del capital humano; *neoinstitucionalistas*, como Douglas North, quien considera que las instituciones constituyen la base del proceso dinámico del desarrollo económico; y *evolucionistas* que buscan explicar la situación de las empresas y del crecimiento a largo plazo, "incorporan las innovaciones y el avance tecnológico como los determinantes del crecimiento a largo plazo" (Rodríguez, 2005, p. 24). En este sentido, la teoría evolucionista retoma las ideas de Schumpeter, definiéndose a sí mismos como Neoschumpeterianos.

hombre y sus consecuencias como una forma de capital. Dado que la educación pasa a formar parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como capital humano” (p. 571). En consecuencia, sustentó que incrementos en el ingreso nacional eran resultado de aumentos en el stock de capital humano.

Schultz (1961) propuso la adquisición de habilidades por medio de la escolarización e inversión sanitaria, particularmente en personas con bajos ingresos, ya que los bajos ingresos reflejan justamente la falta de inversión en su salud y educación.

Para Schultz la inversión en los seres humanos eleva la “calidad del esfuerzo humano” y la productividad, de tal manera que dicha inversión explica “la mayor parte del impresionante aumento en los ingresos reales por trabajador” (Rodríguez, 2005, p. 19).

Años más tarde, **Gary Becker**, en su libro denominado *Capital humano* (1993), amplió el concepto desarrollado por Schultz, al considerar que el capital humano incluye la inversión en todas aquellas actividades que afecten el ingreso futuro a través del incremento de los recursos incorporados a las personas. Las inversiones en capital humano se realizan considerando, tanto los ingresos futuros, como los costos directos e indirectos que implica llevarlas a cabo; el mercado laboral debe ser capaz de generar mayores remuneraciones a los que poseen mayor capital humano.

Dichas inversiones incluyen la escolaridad, formación y capacitación profesional, seguridad médica y migración, ... Estas inversiones contribuyen a mejorar las habilidades, el conocimiento y la salud, incrementando así los ingresos monetarios y no monetarios de las personas (p. 11).

En Becker, el crecimiento sostenido en el ingreso per cápita está relacionado con la expansión del conocimiento científico y tecnológico que incrementan la productividad del trabajo y los factores de producción. Un crecimiento del ingreso persistente ha venido acompañado de grandes incrementos en la inversión en educación y capacitación profesional de la fuerza de trabajo.

La productividad de los empleados depende tanto de su aptitud y de la inversión que realizan en ellos, como de su motivación y de la intensidad de su esfuerzo. Bajo la teoría desarrollada por el autor, la educación y la formación son inversiones que realizan individuos racionales para incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos.

La teoría del capital humano ha tenido diversas críticas, en particular, **Kenneth Arrow** (1962) consideró que el aumento del ingreso per cápita no puede ser explicado únicamente por el aumento en la tasa de capital-trabajo, por lo cual sugiere que los cambios tecnológicos se relacionan directamente con el aprendizaje. Estudió la eficiencia de los mercados para incentivar la innovación y los efectos del aprendizaje en el crecimiento económico.

Arrow (1962) describe al aprendizaje como el producto de la experiencia: el aprendizaje solo puede tener lugar a través del intento de resolver un problema y, por lo tanto, solo tiene lugar durante la actividad económica (*Learning by Doing*). Adicionalmente, considera la existencia de un patrón de respuesta para un determinado estímulo, hacia el cual se tiende a la repetición. Sin embargo, para lograr un mayor rendimiento, las situaciones de estímulo deben estar en constante evolución en lugar de únicamente repetirse.

... el cambio técnico (de Solow, claro) en general puede ser atribuido a la “experiencia”, y que “el papel de la experiencia con productividad creciente” debe ser asimilado por la teoría económica. Reconoce que sería necesario incorporar a su modelo las ideas recientes de Theodore Schultz con respecto a la calidad de la fuerza de trabajo, debido a que es una fuente de mayor productividad; como también habría que tomar en cuenta “variables adicionales” como las instituciones, la educación y la investigación, que permiten que el aprendizaje suceda más rápidamente, aumente la productividad y el crecimiento económico (Rodríguez, 2005, p. 11)

En general, para los teóricos del capital humano los individuos sacrifican recursos y satisfacciones presentes, a cambio de obtener mayores recursos y satisfacciones en el futuro.⁷⁰ En ese sentido, la política pública implementada en México para reducir la pobreza y la desigualdad a través de TMC está enmarcada en estos principios, vía una TMC se incide en la conducta de los individuos y se disminuyen los costos de la inversión en educación en el presente, para que en el futuro las personas se vuelven más productivas, incrementen su ingreso per cápita y mejoren su bienestar. Tal como se ha argumentado,

⁷⁰ Cabe señalar que la teoría de la educación ha sido abordada desde diferentes aristas. Por un lado, la teoría del capital humano, de Schultz y Becker, así como la corriente que encabezó Arrow, denominada credencialista, forman parte de una visión de la educación del lado de la oferta de trabajo. Empero, existen otros enfoques, por ejemplo, la teoría institucionalista que centra su análisis del lado de la demanda de trabajo y, por ende, pone mayor énfasis en la función empresarial y asocia la productividad no al individuo, sino al puesto de trabajo (González Espitia, 2009).

PROSPERA es un programa de TMC que busca romper el ciclo generacional de la pobreza y disminuir la desigualdad invirtiendo en las capacidades de los individuos.

La revisión teórica realizada permite entender los mecanismos económicos que están incidiendo en la concepción de pobreza y desigualdad, para poder dar paso a la discusión sobre el papel del Estado y las instituciones en México que permita vislumbrar el efecto que tienen sobre el desarrollo, la pobreza y cómo se distribuye el ingreso.

Piketty (2015) ha expuesto que, en el caso de la desigualdad y la redistribución, éstas están en el centro del conflicto político, el cual no se debe a principios contradictorios de justicia social, sino a análisis contradictorios acerca de los mecanismos económicos y sociales que producen las desigualdades.

Por un lado, la posición liberal de derecha nos dice que sólo las fuerzas de mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad permiten mejorar en el largo plazo los ingresos y las condiciones de vida -en especial, de los menos favorecidos-, y que por lo tanto la acción pública de redistribución, además de ser moderada, debe limitarse a herramientas que interfieran lo menos posible con ese mecanismo virtuoso...

La posición tradicional de izquierda...nos dice que solo las luchas sociales y políticas pueden aliviar la indigencia de los más necesitados producida por el sistema capitalista, y que la política pública de redistribución, por el contrario, debe llegar hasta la médula del proceso de producción para cuestionar la manera en que las fuerzas de mercado determinan tanto las ganancias apropiadas por los poseedores del capital, como la desigualdad entre asalariados (p. 9).

IV.1 CEPAL: Hacia una Nueva Política Pública

La crisis ocasionada por la COVID-19 exacerbó las brechas estructurales, como los altos niveles de pobreza y desigualdad, revelando las insuficiencias de los sistemas de protección social caracterizados por un acceso desigual y una baja cobertura de los componentes contributivos y no contributivos, y de la política de bienestar.

El aumento de las vulnerabilidades y de las desigualdades preexistentes obstaculizaron el pleno ejercicio de derechos y el desarrollo social inclusivo, generando motivos de preocupación y malestar en las

personas (CEPAL, 2021b). El papel de la política pública se revalorizó y se reconoció el papel del Estado como actor clave e indispensable para afrontar y responder a los desafíos actuales.

Desde los organismos internacionales se diseñaron estrategias y se dictaron medidas a implementar en los países para superar la crisis económica y revertir sus efectos negativos sobre la población. En particular, desde la CEPAL emanaron una serie de recomendaciones dirigidas a los países latinoamericanos, en los que el Estado juega un papel central para detonar el crecimiento económico necesario para salir de la crisis y preparar a la sociedad para futuros escenarios adversos.

Para la CEPAL (2021b), el Estado debe procurar tres aspectos vitales: i) desempeñar un papel más activo para relanzar la actividad económica; ii) ser garante último del ingreso de las personas; y, iii) garantizar servicios sociales universales, en aras de generar una mayor resiliencia en las sociedades y propiciar un desarrollo sostenible.

La crisis originada por la pandemia representó una oportunidad para un nuevo rumbo de la política pública, a fin de construir sociedades más igualitarias y resilientes, mediante la implementación de políticas universales, redistributivas y solidarias, con un enfoque de derechos (CEPAL, 2021b).

Para reconstruir y transformar con igualdad y sostenibilidad, es imprescindible avanzar hacia el trabajo decente, fomentar la corresponsabilidad en los cuidados y promover la protección social universal, asegurando, entre otros, el acceso a sistemas de salud pública y pensiones de calidad.

Ante una situación excepcional como la pandemia y las demandas ciudadanas de una sociedad más igualitaria y con plena garantía de derechos, CEPAL promueve un nuevo pacto social como instrumento político para un cambio estructural verdadero.

De manera analítica, se pueden distinguir dos grandes componentes de un pacto social. Por un lado, la redistribución de recursos y oportunidades materiales para acceder al bienestar; por el otro, el reconocimiento de las identidades y derechos de grupos específicos de población excluidos o discriminados de los diversos ámbitos de la vida social (CEPAL, 2021b).

El planteamiento de este nuevo pacto social debe partir de la creación de alianzas entre diferentes sectores de la sociedad, convencer a los sectores más favorecidos a que disminuyan barreras y aporten voluntades en pro de los amplios sectores vulnerables, cuyo nivel de bienestar tiene bases sensibles y resulta extremadamente frágil ante los múltiples choques que tienden a ser cada vez más frecuentes e intensos.

Las respuestas de protección social de emergencia adoptadas por los países deben articularse con medidas orientadas a fortalecer el estado de bienestar. La instauración de este nuevo pacto, en el corto plazo, puede implicar costos para algunos sectores de la población, pero generaría efectos positivos a mediano y largo plazo en términos de estabilidad, gobernanza y un aumento sostenido en la productividad.

De esta forma, en el corto plazo, es necesario contrarrestar la pérdida de fuentes de ingresos laborales y sostener la demanda, al tiempo que se facilite el acceso universal a la salud, una garantía de ingresos, especialmente para la población en situación de pobreza y los trabajadores informales y precarios, y el acceso a servicios básicos y a la alimentación.

De acuerdo con proyecciones realizadas por la CEPAL (2021a), en América Latina y el Caribe existían 209 millones de personas en situación de pobreza a finales de 2020, 22 millones más que en 2019. Sin embargo, el aumento de la pobreza hubiese sido aún mayor sin la implementación de medidas de emergencia para transferir ingresos de emergencia a los hogares. Las proyecciones consideran que el número de personas en situación de pobreza habría ascendido a 230 millones de personas.

En el mediano y largo plazo, CEPAL (2021b) advierte que será clave avanzar hacia sistemas de protección universales, sostenibles y resilientes que permitan la construcción de un estado de bienestar que se centre en las necesidades de las personas y asegure su acceso a servicios públicos y sociales fundamentales de calidad, en materia de salud, educación y transporte. Asimismo, se debe procurar un ingreso básico universal que se debe implementar gradualmente en un periodo definido de acuerdo con la situación de cada país. Todo esto permitiría avanzar en la superación activa de las brechas y desigualdades vigentes, para cumplir con el objetivo de “que nadie se quede atrás”.

Cabe preguntarse si bajo el Nuevo Modelo de Bienestar Social y ante las nuevas recomendaciones de política pública que emanan de organismos internacionales, se ha dado un adiós a los programas de TMC o es posible reconsiderar para dar paso a esquemas de programas híbridos, donde coexistan programas de TMI con programas de TMC, toda vez que se cuenta con sociedades segmentadas, con problemáticas que aquejan a grupos específicos y que, por ende, necesitan de políticas focalizadas que les ayuden a superar su situación.

Ahora bien, retomando la invitación por parte de la CEPAL de llevar a cabo un nuevo pacto social, en el siguiente apartado se exponen elementos que permitan discutir la viabilidad, los retos y las áreas de oportunidad para lograr que en México las instituciones y las políticas sean de y para los pobres y permitan cerrar las brechas de desigualdad.

IV.2 Nuevo Pacto Social

¿Es viable un nuevo pacto social?. Daron Acemoglu & James Robinson, en su libro intitulado *Por qué fracasan los países* (2013), plantean las relaciones que existen y condicionan el futuro económico y social de las naciones. Establecen que los problemas económicos se deben fundamentalmente a la falta de derechos políticos. Economías se han retrasado porque cuentan con Estados ineficaces y corruptos, en los que la sociedad no puede utilizar talento, ambición, ingenio ni formación académica que puedan conseguir. Estos Estados están gobernados por reducidas élites que organizan a la sociedad en beneficio propio a costa de la mayor parte de la población.

Los países que se hicieron ricos fue porque los ciudadanos derrocaron a las élites que controlaban el poder y dieron paso a sociedades con derechos políticos más repartidos, en las que los gobiernos rinden cuentas y responden a los ciudadanos y la población puede aprovechar las oportunidades económicas.

En el proceso de cambio de las sociedades, las instituciones se vuelven un elemento diferenciador y posibilitador. “El éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas” (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 95). Estos elementos hacen eco con los argumentos de North expuestos

previamente, quien sostiene que las instituciones estructuran los incentivos en el intercambio político, social y económico y definen y limitan al conjunto de elecciones de los individuos.

Las instituciones económicas deben ser inclusivas, ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones, permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que las personas elijan la profesión que deseen. Las instituciones inclusivas dan lugar a mercados inclusivos y libres, y allanan el camino para la tecnología y la educación, motores de prosperidad.

Las mejoras tecnológicas permiten que las personas, las tierras y el capital existente sean más productivos; la educación, las habilidades, las competencias y el saber hacer de los trabajadores también inciden en la mayor productividad. Estos últimos elementos son la base para el progreso y para la adaptación y adopción de tecnologías, lo que sin duda realza una vez más la importancia de que las instituciones sean inclusivas y creen igual de condiciones.

Cabe señalar que, los apuntes de Acemoglu & Robinson respecto a la tecnología y la educación, nos remontan a las aportaciones desarrolladas por Theodore Schultz, Gary Becker y Arrow respecto al papel central que tienen ambos elementos para detonar crecimiento económico y progreso; y, sin duda, se complementan con los preceptos de Anthony B. Atkinson respecto de la desigualdad de oportunidad y de resultados, y cierran el círculo con la relevancia de las instituciones expuesta previamente.

Acemoglu & Robinson argumentan que “El bajo nivel educativo de los países pobres se debe a las instituciones económicas que no logran crear los incentivos para que los padres eduquen a sus hijos, y a las instituciones políticas que no inducen al gobierno a construir, financiar y dar apoyo a las escuelas y a los deseos de los padres y sus hijos” (2013, p. 101). En este contexto, retomando las TMC, éstas se vuelven un elemento de política pública que demanda la intervención del Estado para modificar los incentivos y las conductas que genera el mercado. Sin embargo, para una intervención efectiva del Estado son necesarias instituciones políticas inclusivas, centralizadas y pluralistas.

Las instituciones políticas determinan quién tiene el poder en la sociedad y para qué fines se utiliza. De acuerdo con Acemoglu & Robinson (2013), existe una fuerte sinergia entre las instituciones políticas y económicas. Las instituciones políticas inclusivas tenderían a limitar a las instituciones económicas extractivas que expropián recursos a la mayoría, limitan la competencia, suprimen el funcionamiento del mercado y, por ende, impiden el desarrollo económico (no obstante, las combinaciones extractivas e inclusivas son inestables). Por lo contrario, cuando se cuenta con instituciones políticas y económicas extractivas existe una sinergia aún mayor entre ellas, se apoyan entre sí y tienden a perdurar en el tiempo.

Parece obvio que las sociedades deben buscar instituciones políticas y económicas inclusivas que conduzcan al progreso económico; sin embargo, las instituciones económicas inclusivas pueden redistribuir simultáneamente la renta y el poder.

El proceso de crecimiento económico y las instituciones inclusivas en las que se basan crean perdedores y ganadores en el escenario político y en el mercado económico. A menudo, el temor a la destrucción creativa tiene su origen en la oposición a instituciones políticas y económicas inclusivas (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 108).

Estos elementos, precisan Acemoglu & Robinson, están asociados a lo que Joseph Schumpeter denominó “destrucción creativa”, el crecimiento económico y el cambio tecnológico sustituyen lo viejo por lo nuevo. El crecimiento económico es un proceso que transforma y desestabiliza asociado con una destrucción creativa generalizada.

Si los que ven afectados sus intereses económicos no tienen voluntad de generar instituciones económicas que fomenten el éxito económico, elegirán instituciones políticas no pluralistas y obstaculizarán la centralización política.

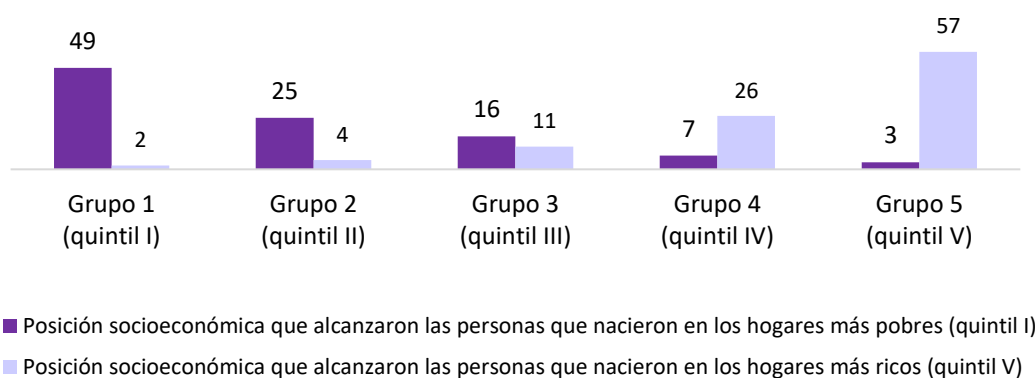
En suma, no es fácil elegir instituciones políticas inclusivas en las que el poder es limitado y está repartido ampliamente, pues se crearían perdedores políticos y económicos.

Por lo tanto, ¿es viable un pacto social, en particular, en México?. ¿Es posible que se den condiciones en las que los que ostentan el poder y gobiernan el país generen las instituciones políticas y económicas para sentar las bases del desarrollo y la prosperidad económica, o se continuará con instituciones extractivas que conducen al estancamiento, la pobreza y la desigualdad que caracterizan al país?.

¿Están México y su población condenados a episodios históricos en los que hay desarrollo económico con presencia de instituciones extractivas, solo cuando las elites asignan recursos a actividades que controlan directamente, o se permitirá un desarrollo limitado e incompleto de instituciones económicas inclusivas solo, y siempre y cuando, no se amenace el poder de las élites?.

En México, la movilidad social es muy baja. En 2019, de acuerdo con el *Informe de Movilidad Social*, elaborado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), se observó que la mitad de las personas (49 por ciento) que nacen en los hogares del grupo más bajo de la escalera social, se quedan ahí toda su vida. Por otro lado, el 57 por ciento de las personas que nacen en hogares del extremo superior de la escalera social, se mantienen ahí el resto de su vida (véase Gráfica 42).

Gráfica 42
Movilidad Socioeconómica Entre Dos Generaciones: Población con Origen en los Hogares Más Pobres Frente a Población con Origen en los Hogares Más Ricos
 (porcentaje de personas)



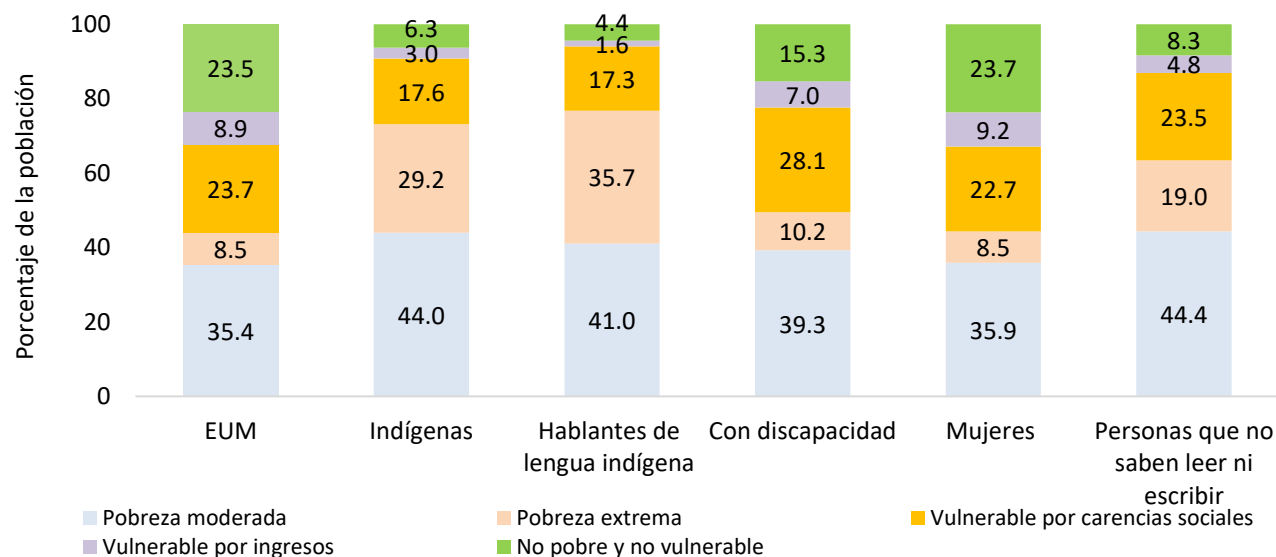
Fuente: CEEY-2019.

Al menos 48 por ciento de la desigualdad en los logros de la población mexicana se debe a que las oportunidades con las que cuentan las personas para salir adelante no son las mismas (CEEY, 2019).

Si se analiza el impacto de la educación sobre la movilidad social, de acuerdo con el *Reporte de Movilidad Social Educativa 2020* del CEEY, se aprecia que el 36.2 por ciento de los hijos de padres con el menor nivel de escolaridad permanece en ese estrato; mientras que solo 6.8 por ciento de ellos alcanza el nivel más alto. En el lado opuesto de la escalera social, es decir, quienes tuvieron padres con el mayor nivel educativo, el 51.2 por ciento también alcanza ese nivel a lo largo de su vida; solo un 2.3 por ciento desciende al grupo con menores logros en educación dentro de este estrato.

Al analizar la pobreza multidimensional dentro de diversos grupos poblacionales que se han caracterizado históricamente por contar con menos oportunidades para subir en la escalera social, se observa que, en 2020, las personas que no saben leer ni escribir registraron un 44.4 por ciento de su población en situación de pobreza y 19.0 por ciento en pobreza extrema (véase Gráfica 43).

Gráfica 43
Medición Multidimensional de la Pobreza. Distribución de la Población por
Indicador de Pobreza en Distintos Grupos de Población, 2020



Fuente: CONEVAL.

Generalmente, el nivel de estudios alcanzado por los padres es el mismo que obtienen sus hijos; desafortunadamente, los menores que viven en hogares donde los padres carecen de educación formal, repiten este patrón (Rodríguez, 2022).

Ello ha sido así a pesar de que en los últimos años la tasa de abandono escolar en México se ha reducido sustancialmente. De acuerdo con cifras del INEGI, en un periodo de 20 años entre los ciclos escolares 2000-2001 y 2020-2021, la tasa de deserción escolar pasó de 1.9 a 0.4 por ciento del alumnado en educación primaria, de 8.3 a 2.0 por ciento en secundaria, de 17.5 a 10.8 por ciento en educación media superior y de 8.3 a 8.2 por ciento en educación superior.

Las oportunidades laborales de las personas también influyen en la movilidad laboral. En México, en 2017, uno de cada dos egresados de educación superior trabajaba en puestos que no estaban relacionados con su área de estudio, lo que puede indicar que algunos estudiantes están cursando programas de educación superior poco demandados en el mercado laboral (OCDE, 2017).

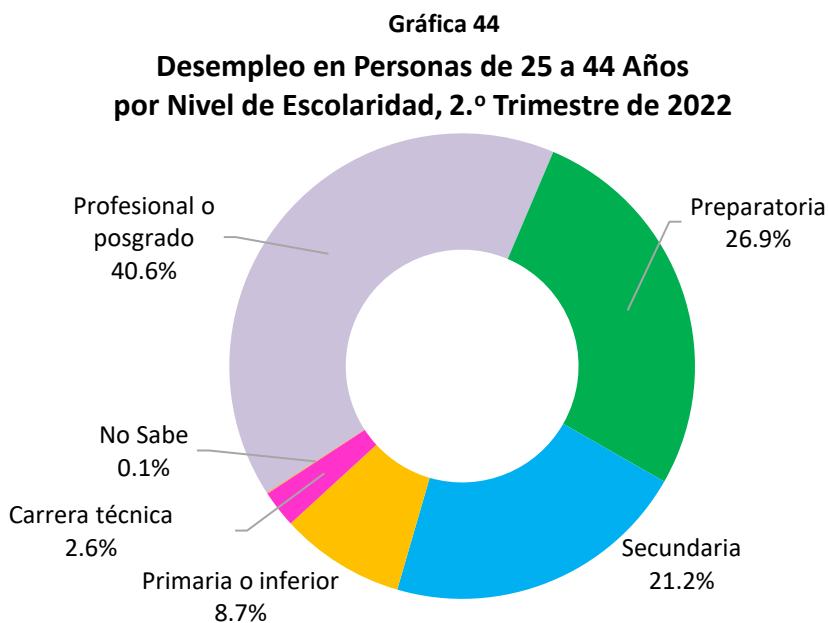
En 2018, los adultos que reportaron contar con un contrato de planta o por tiempo indefinido representaron 20.7 por ciento de los trabajadores asalariados sin educación básica, 43.4 por ciento de quienes sí completaron la educación básica, 60.1 por ciento de los que obtuvieron la educación media superior y 74.6 por ciento de aquellos con educación terciaria (INEE, 2019).

La proporción de jóvenes con trabajos en los que disponían de una plaza o contrato por tiempo indefinido fue la siguiente por nivel educativo: 3 de cada 10 entre aquellos con educación básica, 4 de cada 10 para aquellos con educación media superior y 6 de cada 10 para quienes concluyeron la educación superior (INEE, 2019).

Al analizar el desempleo según nivel de escolaridad y por grupos de edad, se identifica que el grueso de la población desocupada en México se encuentra en adultos jóvenes con educación superior (estudios de licenciatura).

Al primer trimestre de 2022, de acuerdo con cifras de la ENOE, existían en México 585 mil 429 personas desempleadas con estudios universitarios, de las cuales más de la mitad (56.6 por ciento) son adultos jóvenes de entre 25 y 44 años. Asimismo, al analizar dicho grupo de edad, las personas con certificado de primaria o inferior conformaron un 8.7 por ciento de la población desocupada, 21.2 por ciento

estudiaron hasta la secundaria, 26.9 por ciento hasta la preparatoria y 40.6 por ciento concluyeron sus estudios universitarios o de posgrado (véase Gráfica 44).



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Lo anterior refleja una situación en la que la demanda de puestos de trabajo de alta cualificación resulta insuficiente para captar a los trabajadores jóvenes del país. La ausencia de oportunidades que les permita ascender en la escalera social, incide en los reportes de movilidad social. La acción del Estado debe, por ende, concentrarse en ampliar e igualar las oportunidades de las personas.

Para alcanzar una situación de justicia, cohesión social y crecimiento económico incluyente, se requiere del diseño de política pública que libere el potencial de toda la población (CEEY, 20019).

De esta forma, sin lugar a duda, México requiere de la participación activa del Estado con instituciones económicas y políticas inclusivas.⁷¹ El sistema económico no es justo, ni los mercados son perfectos ni

⁷¹ Las instituciones económicas y políticas inclusivas son concebidas en los términos expuestos por Acemoglu & Robinson (2013). Las instituciones económicas inclusivas son aquellas que ofrecen "seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionan igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar

los agentes racionales, las políticas públicas que incidan en las elecciones de los individuos a través de incentivos del tipo TMC, pueden funcionar para modificar las conductas de los individuos para que procuren sus condiciones mínimas, por ejemplo, en salud y educación, pero también se requieren políticas que incidan en la actividad económica y el mercado laboral.

En países como México, con marcadas diferencias y desigualdades, y con recursos limitados, la focalización del gasto es prioritario. En el desarrollo de la investigación se ha insistido en que, es menester que coexista un régimen de programas sociales híbrido, TMC conviviendo con TMI, en el cual la focalización garantice la entrega efectiva de los recursos a los más necesitados.

Se tiene que atender a los pobres y a los grupos vulnerables, es preciso que el progreso no deje a nadie atrás, debe existir el *Gran Escape* de Deaton; la riqueza, como se señalaba desde Smith, tiene que llegar hasta las clases inferiores; la igualdad de oportunidad y de resultados de Atkinson deben estar presente para todos.

intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar” (Acemoglu y Robinson, 2013, p. 96). Adicionalmente, las instituciones económicas inclusivas son las que permiten crear mercados inclusivos, donde además de la libertad para ejercer la profesión que deseen las personas, se proporciona igualdad de condiciones que les dé la oportunidad de hacerlo; y allanan el camino para dos motores de la prosperidad, la tecnología y la educación. Por otra parte, las instituciones políticas inclusivas son “aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas” (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 103).

Conclusiones

La presente investigación analiza las acciones que se han implementado para hacer frente a dos problemas históricos para la humanidad, y para México en lo particular: pobreza y desigualdad.

Los hechos estilizados evidencian la existencia de elevados niveles de pobreza y desigualdad que se han mantenido de forma sostenida en México, ligeros avances y nuevos retrocesos que permiten sostener que las medidas implementadas no han dado resultados. Desde finales de la década de los noventa, se impulsaron los programas de TMC para incrementar el capital humano y romper con el ciclo generacional de pobreza y desigualdad, empero transcurridas ya más de dos décadas no se percibe una clara tendencia a la baja en ambas problemáticas.

Desde el pensamiento económico expuesto se genera el andamiaje teórico que busca explicar y mostrar los determinantes del crecimiento económico, las relaciones que se dan entre los diferentes agentes del sistema, y las causas de la pobreza y la desigualdad.

La investigación parte de la corriente clásica de Smith porque en su desarrollo teórico se encuentra el fundamento de la escuela neoclásica. En Adam Smith, se presenta el conflicto de intereses entre los trabajadores y los propietarios del capital. Fuerzas encontradas se detonan, los que viven de los beneficios del capital tienden a deslumbrar y a oprimir a la comunidad. Para Smith, la pobreza refleja una sociedad estacionaria o decadente.

Se reconocen circunstancias que pueden generar desigualdad en los salarios y los beneficios; empero, en una sociedad en que las cosas se dejasen discurrir por su curso natural con perfecta libertad y en la que cada individuo fuese completamente libre, dichas diferencias tenderían a equilibrarse.

En Smith, la participación del Estado en la economía es una fuente generadora de distorsiones que impide que opere la libre fuerza del mercado, pero es un institucionalista al reconocer en el Soberano tres áreas de acción, la defensa nacional, la justicia y las obras e instituciones públicas.

En Smith, se encuentra el antecedente de la teoría moderna del capital humano: el costo del aprendizaje. Sentar las bases teóricas del capital humano en la investigación es central para entender la justificación

teórica de una transferencia monetaria, por parte del Estado, condicionada a que los hogares realicen acciones para procurar educación, salud y nutrición.

El reconocimiento de la capacidad del Estado para incidir en la economía y lograr crecimiento económico está presente en la teoría *keynesiana*, que introduce las rigideces del mercado, rompe con el individualismo de Smith y permite discutir el equilibrio de ajuste perfecto.

En Keynes, se encuentra presente la apología teórica de la intervención económica del Estado en la economía. Asimismo, para Deaton y Fajnzylber, el Estado es un actor clave para el progreso, a través de las instituciones, la política y el ejercicio del poder político incide en el crecimiento económico.

Desarrollos teóricos del siglo XXI, que parten de la crítica a la teoría neoclásica, destacan que, a pesar del progreso económico logrado, la pobreza y la desigualdad continúan siendo problemas que aquejan a la humanidad.

En la investigación se acude a economistas, todos ellos galardonados con el Nobel de Economía, que han destinado gran parte de sus estudios a identificar, medir, analizar y proponer alternativas para afrontar ambas problemáticas. Desde Amartya Sen, parteaguas en el estudio de la pobreza, hasta Atkinson y su aguda preocupación por la desigualdad.

Derivado del análisis, se puede sostener que el capitalismo en su proceso de acumulación genera pobreza y desigualdad, y que la política pública implementada no ha logrado reducir ambos fenómenos a pesar de contar con una base institucional y recursos públicos destinados a combatirlos.

Existen dos factores centrales que influyen en el fracaso, por un lado, las normas informales que han acompañado a la institucionalidad, los intereses de las élites política y económica no comparten el interés de los más necesitados. Las primeras buscan perpetuar la explotación para extraer el máximo beneficio, en un mundo cada vez más competitivo, donde el avance de uno está a costa del retroceso del otro. Las políticas públicas no han permitido ser emancipadoras e igualadoras, se han empleado como captadoras de votos en una cultura política del clientelismo.

En México, el clientelismo electoral se refiere generalmente a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, a cambio del sufragio por un partido (Mata, Ximena, 2020, p. 907).

Los arreglos económicos, políticos y sociales determinan en qué medida se retribuyen las acciones de los individuos, y la intervención del Estado con instrumentos de política pública no ha logrado contener la desigualdad económica de los individuos y han perpetuado los niveles de pobreza.

Por otro lado, la política pública centrada en los programas de TMC para combatir la pobreza y la desigualdad ha estado aislada, no existe una política integral de desarrollo que permita un círculo virtuoso de progreso técnico, capital humano, crecimiento y empleo. Aunque se han dado logros en la formación de capital humano,⁷² si se toma como una medida amplia el nivel escolar en México, el crecimiento económico no ha sido suficiente para generar las oportunidades de empleo y, menos aún, de empleo de calidad. Tal y como se expuso en el capítulo primero, mientras que la PEA creció en poco más de 12 millones de personas, los empleos formales solo aumentaron en 6 millones, generándose un déficit de más de 6 millones de fuentes de trabajo con seguridad social.

En consecuencia, ¿son los limitados logros en pobreza y desigualdad producto de los gobiernos y la política?, ¿son los intereses individuales, presentes desde Smith, o las reglas informales que limitan los aciertos de las acciones implementadas?. Deaton y Atkinson cuestionan: “¿se beneficia la sociedad de las reglas e instituciones que les permiten a algunos enriquecerse más que el resto? ¿O los ricos perjudican a los demás, por ejemplo, al hacer más difícil que los no ricos afecten la manera en que se gobierna a la sociedad?” (Deaton, 2015, p. 28) y “¿Cómo puede una mayor conciencia pública traducirse en políticas y acciones que en realidad reduzcan [la pobreza y] la desigualdad?” (Atkinson, 2016, p. 15).

A este conjunto de interrogantes ahora se puede responder, para superar la pobreza y la desigualdad existen diversas políticas públicas que pueden complementarse para impulsar el crecimiento económico,

⁷² Con base en la información contenida en el Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de 2008-09 a 2022-23, la matrícula del nivel medio superior aumentó en 1 millón 456 mil estudiantes, un aumento del 37.1%; mientras que la matrícula del nivel superior se incrementó en 2 millones 261 personas, lo que representa un aumento del 77.2%.

mismas que pueden ir encaminadas a incentivar la oferta, a través de mayor inversión en tecnología y capital humano; o bien, a estimular la demanda, vía mayor consumo e inversión.

Una política pública que busca impulsar el crecimiento, la productividad y la competitividad debe pasar por el diseño de una política industrial, acompañada de inversiones en ciencia, tecnología y capital humano y sin miras cortoplacistas, que reconozca las capacidades a nivel local, esto es, buscar el desarrollo nacional desde lo local. Asimismo, el Estado debe tener una participación activa para incidir en el consumo (por ejemplo, con políticas redistributivas vía impuestos o subsidios) y generar las condiciones para que haya mayor inversión.

Las políticas públicas deben ser dirigidas e implementadas por el Estado y sus instituciones; sin embargo, los hacedores de política y los tomadores de decisiones están influidos por intereses particulares que benefician o procuran a las élites del poder político o económico.

La participación del Estado demanda contrapesos políticos para que los recursos lleguen a donde tienen que llegar. Debe darse un pacto social que rompa el círculo vicioso de desconfianza entre gobierno y sociedad. La población debe ser escuchada, dar voz a sus necesidades y sus carencias, generarse cohesión social y participación, basadas en el diálogo e incentivar el sujeto político de los individuos.

Los niveles de pobreza y desigualdad en México demandan a los economistas estudiar sus orígenes, causas, consecuencias y soluciones para frenar la *mala suerte* de muchos. Los elementos estudiados a lo largo de la investigación permiten sostener que, es necesaria la intervención del Estado para incidir en la economía y su evolución. Asimismo, es menester generar un Nuevo Pacto Social para que la política social sea un eslabón rumbo al desarrollo del país, los intereses de los más necesitados, que no son la minoría, deben ser defendidos y procurados.

El esquema de intervención de política pública del Estado debe ser un esquema basado en programas sociales híbridos, el Nuevo Modelo de Bienestar Social que apuesta por la universalización de los programas y las TMI, debe estar acompañado de programas de TMC focalizadas, es necesario inducir a que las personas inviertan en capital humano para poder aprovechar los avances del progreso tecnológico, se necesita seguir fortaleciendo las capacidades de los individuos y llevar a cabo estudios

sesudos para identificar a la población objetivo y que los apoyos lleguen a esta. En un país, con grandes diferencias entre e intra grupos etarios, por ejemplo, no se debe dar trato igualitario a los desiguales.

Deaton, en su obra intitulada *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, rememora la invitación que extiende a sus estudiantes: es necesario investigar y persuadir a los gobiernos de que detengan las políticas que perjudican a la gente pobre, y más bien apoyen las políticas que trabajen para las personas pobres y no en contra de ellas.

Esta investigación se inscribe en ese fin, ¿será posible que las políticas públicas dejen de ser del 1 por ciento, por el 1 por ciento y para el 1 por ciento?.⁷³

“Sin una democratización de las sociedades latinoamericanas, que permita la participación activa y permanente de quienes no han sido hasta ahora beneficiados por el patrón de desarrollo, cuesta creer que pueda producirse un cambio favorable” (Fajnzylber, 1990, p. 166).

En México, desde el Gobierno Federal se mantiene la promesa de que, en los siguientes años, a través del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 se articularán acciones de política social con un modelo de universalismo garantista, donde el Estado garantice de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para toda la población.

Los hallazgos en el desarrollo de la investigación permiten afirmar que hacen falta más que buenos deseos para lograr menos pobreza y desigualdad, y que es necesario repensar si la universalización de los programas y las TMI son el esquema de protección social a implementar en el corto plazo, toda vez que un país con tantos matices y con grandes rezagos en su fuerza laboral demanda focalización y TMC. La institucionalización de la política pública hacia 2024, debe pugnar por un esquema de programas sociales híbridos y diseñar políticas encaminadas a propiciar el desarrollo económico, vía progreso técnico y capital humano, con empleos de calidad.

⁷³ Joseph Stiglitz, en su obra intitulada *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*, hace referencia a su artículo denominado de esta forma: “Del 1 por ciento, por el 1 por ciento y para el 1 por ciento”, que tiene por hipótesis que casi todos estarían mejor, incluidos muchos en ese 1 por ciento, si hubiera menos desigualdad.

Adendum. Resultados de Pobreza y Desigualdad 2022

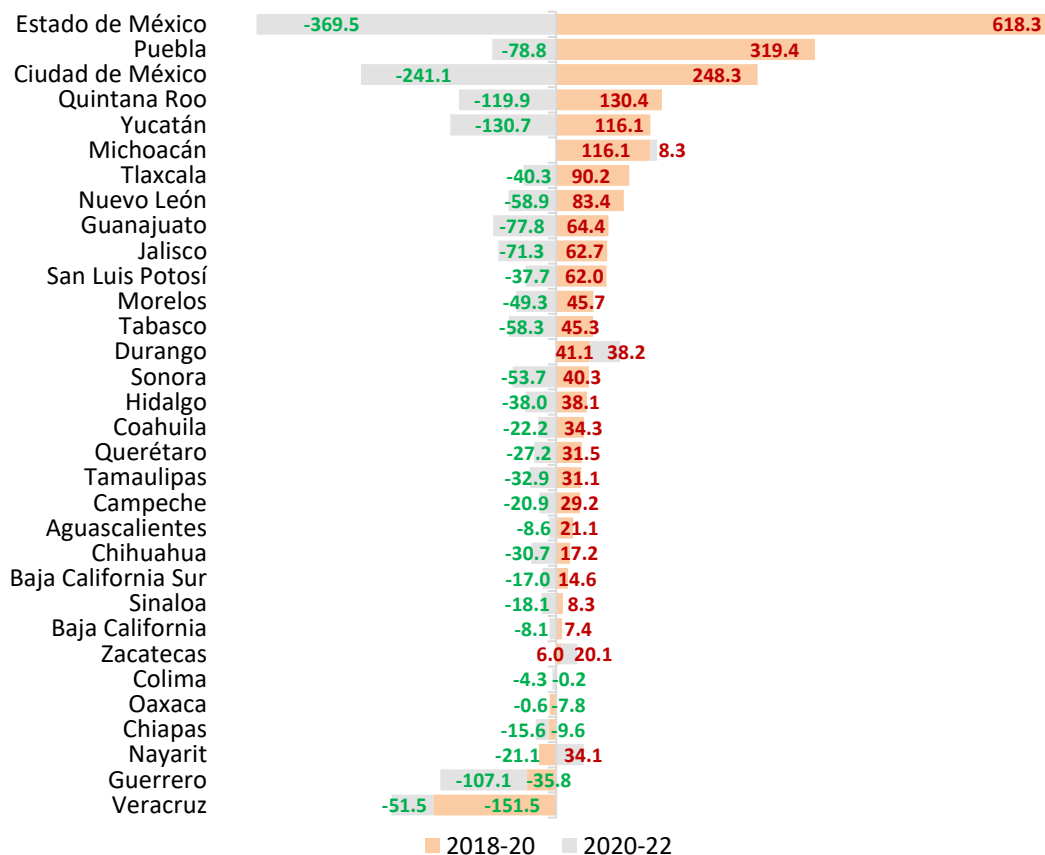
El 10 de agosto de 2023, el CONEVAL (2023b) publicó los resultados nacionales y por entidad federativa de la pobreza multidimensional 2022. A fin de tomar en cuenta las implicaciones económicas y sociales de la pandemia por la COVID-19, el análisis propuesto por el CONEVAL es un comparativo entre 2018 y 2022, en el cual destaca una disminución de la población en situación de pobreza multidimensional al pasar de 41.9 a 36.3 por ciento, esto es, 5.1 millón de personas salieron de la pobreza. Cabe destacar la persistencia de diferencias regionales, toda vez que Baja California Sur, Campeche, el Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo y Tlaxcala no lograron contrarrestar el aumento de la pobreza que tuvieron en 2020.

La reducción de la pobreza se dio gracias al aumento del número de personas que lograron contar con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, ya que la población vulnerable por carencias sociales aumentó de 32.7 millones en 2018 a 37.9 millones en 2022, cada vez son más personas que no disfrutaban de un ejercicio pleno de los derechos sociales.

Por su parte, la población en pobreza extrema pasó de 7.0 por ciento en 2018 a 7.1 por ciento en 2022, sumándose 400 mil personas en esta situación; esto es, en 2022, 9.1 millones de personas eran pobres extremos. En 12 entidades no se logró revertir el incremento en el número de personas en pobreza extrema que se tuvo en 2020, incluso Durango, Michoacán y Zacatecas registraron un aumento en su población en situación de pobreza extrema en las dos últimas mediciones (véase Gráfica 45).

De los indicadores de carencias sociales, sobresalen los deterioros en la carencia por acceso a los servicios de salud y el rezago educativo. Las personas que presentaron carencia por acceso a los servicios de salud pasaron de 16.2 a 39.1 por ciento entre 2018 y 2022, es decir, de 20.1 a 50.4 millones de personas. El porcentaje de la población con rezago educativo pasó de 19.0 a 19.4 por ciento, entre 2018 y 2022, lo que equivale a 23.5 millones de personas en 2018 y 25.1 millones en 2022. Entre los componentes de este indicador resalta que, en 2022, 36.7 por ciento de la población de 22 años o más, nacida a partir de 1998, no contaba con la educación media superior completa, esto es, casi 4 de 10 mexicanos no disfrutaba de la educación obligatoria para este grupo poblacional.

Gráfica 45
Cambio en la Población en Pobreza Extrema
 (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En cuanto a la desigualdad, el Coeficiente de Gini pasó de 0.457 en 2018 a 0.431 en 2020, si bien representa una mejora, la brecha aún es muy amplia. De acuerdo con la ENIGH 2022, la distribución del ingreso corriente total trimestral, según deciles de hogares, muestra que el decil I representó el 2.1 por ciento del ingreso corriente total; mientras que, el decil X concentró el 31.5 por ciento del ingreso corriente total. De tal forma que, los hogares con los mayores ingresos percibieron 15 veces más que los hogares con los menores ingresos.

A partir de los resultados de pobreza 2022, el CONEVAL (2023b) identifica áreas críticas para la eliminación de la pobreza. En primer lugar, mejorar la progresividad de las transferencias públicas y programas sociales y, en particular, asegurar la inclusión de las personas en situación de pobreza extrema, con especial atención a la población sin seguridad social y aquellos de menores ingresos. En

segundo lugar, avanzar en la organización de un sistema nacional de salud integral que permita la atención de la población y la certeza del acceso sobre su funcionamiento y disponibilidad. Y, por último, fortalecer los esfuerzos en la creación de empleos formales o bien transitar hacia un sistema de seguridad social no contributivo, integral y universal, debido a que el acceso a la seguridad social es el mayor desafío en términos de las carencias sociales.

En este contexto, las conclusiones y recomendaciones de política pública de la presente investigación son confirmadas. Se requiere una política pública focalizada, que atienda y llegue a la población con mayores necesidades, la universalización de las transferencias no garantiza llegar a los más necesitados y la política social se torna regresiva al beneficiar a los hogares con mayores ingresos. El abandono de los programas de TMC y la focalización de los beneficios incidió en el aumento de la población en pobreza extrema. Es posible cuestionar las debilidades en la implementación de un programa, por ejemplo, PROSPERA, pero sus limitantes no implican desechar el instrumento de política pública que apuesta por mayor capital humano y una focalización de la población objetivo.

Adicionalmente, se debe destacar que la reducción de la pobreza en 2022 se pudo dar en un contexto de altas tasas de crecimiento económico (3.9 por ciento anual), asociado al proceso de recuperación económica posterior a la crisis, y mayor empleo; aunque primó el empleo informal (55.1 por ciento de la población ocupada), lo cual acentúa la fragilidad de los esquemas de protección social que ya fue revelada en la pandemia por COVID-19.

Anexo I. Programa Bolsa Familia

Las TMC han sido una herramienta de política pública implementada en diversas regiones del mundo. Entre los programas establecidos en Latinoamérica, sobresalen tres por su capacidad y extensión para llegar a las familias en pobreza y pobreza extrema. El caso de estudio para México, PROSPERA, el programa Chile Solidario (2002-2017) y el programa Bolsa Familia de Brasil, los tres programas han sido considerados innovadores en la política social de las últimas décadas.

Bolsa Familia es un programa creado por el gobierno federal brasileño en octubre de 2003 (establecido por mandato de ley en enero de 2004 en el Decreto Número 5.209), y nace de la fusión de programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentación, Tarjeta de alimentación y Auxílio-Gás (Nogueira, 2014).⁷⁴

Los objetivos principales del programa Bolsa Familia son fomentar la entrada a la red de servicios públicos, en particular de salud, educación y ayuda social; combatir el hambre e impulsar la estabilidad alimenticia y nutricional; incentivar la emancipación de las familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema; combatir la pobreza; impulsar la intersectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del poder público; y, aumentar la escolarización de los niños para aumentar sus oportunidades de acceder al empleo formal y contribuir a romper el ciclo intergeneracional de pobreza.

⁷⁴ En Brasil, la pobreza y la desigualdad se acentuaron en la década de los ochenta (década perdida), lo que llevó a la búsqueda de políticas públicas para combatirlos. En los noventa, se crearon diversos programas, entre los que destacan:

- Programa Bolsa Escola (PBE): se implementó en 2001 y tenía como objetivo mantener la asistencia educativa de los niños de seis a 15 años. La asistencia escolar debería ser de un 85 por ciento de asistencias mínimas en el ciclo escolar.
- Vale-Gás: se creó en 2001, y como su nombre lo indica, se trató de una transferencia monetaria de 15 reales para la compra de gas. Este apoyo estaba destinado a las familias más pobres de Brasil.
- Programa Bolsa Alimentación (PBA): tiene su origen en 2009, y por medio de él se buscaba fortalecer la agricultura familiar mediante la adquisición de alimentos.
- Programa Tarjeta de Alimentación: Este programa tenía como objetivo llegar a la población más pobre y conectar a los consumidores sin poder adquisitivo con los pequeños productores de alimentos. El intercambio de productos se daba mediante cupones o tarjetas que se intercambiaban por productos de consumo (FAO, 2012). Este programa formaba parte de la política “Hambre cero”.

Los tipos y montos que recibe cada familia dependen de la composición (número de personas, edad, presencia de gestantes, etc.) y de los ingresos de la familia beneficiaria. Estos montos se otorgan de manera prioritaria a las mujeres, aunque no es entendido como suyo, sino que debe de gastarse en los hijos (Peixoto, 2013).⁷⁵

Tabla 3
Tipos y Montos de Beneficios del Programa Bolsa Familia

Beneficio	Apoyo	Monto	Regla
Prestación básica		R \$89.00	Concedido a familias en extrema pobreza (ingreso mensual por persona hasta R \$89.00).
Variable, vinculado a niños o adolescentes de 0 a 15 años	Hasta cinco por familia	R \$41.00	Concedido a familias con un ingreso mensual de hasta R \$178.00 por persona y que tengan niños o adolescentes de 0 a 15 años en su composición. La asistencia escolar es obligatoria para niños y adolescentes entre 6 y 15 años.
Variable, vinculado a la mujer embarazada	Hasta cinco por familia	R \$41.00	Concedido a familias con ingresos mensuales de hasta R \$178.00 por persona y que tengan mujeres embarazadas en su composición. Se transfieren nueve cuotas mensuales. El beneficio solo se otorga si el embarazo es identificado por el área de salud.
Variable, vinculado al criador	Hasta cinco por familia	R \$41.00	Concedido a familias con un ingreso mensual de hasta R \$178.00 por persona y que tengan hijos de 0 a 6 meses en su composición, para reforzar la alimentación del bebé, incluso en los casos en que el bebé no vive con la madre. Se transfieren seis cuotas mensuales. Para que se otorgue el beneficio, el niño debe tener sus datos incluidos en el Cadastro Único hasta el sexto mes de vida.
Variable, vinculado a los adolescentes	Hasta 2 por familia	R \$480.00	Concedido a familias con ingresos mensuales de hasta R \$178.00 por persona y que tengan adolescentes entre 16 y 17 años. Los adolescentes deben asistir a la escuela.

⁷⁵ Los municipios y el Distrito Federal son los responsables de registrar a las familias, por lo que las familias interesadas deben acudir al sector Bolsa Familia y Cadastro Único de su ciudad. El Cadastro Único (CadÚnico) es un registro que permite al gobierno saber quiénes son las familias de bajos ingresos en Brasil y cómo viven; fue creado por el Gobierno Federal, pero es operado y actualizado por los ayuntamientos de forma gratuita. Al registrarse o actualizar sus datos en el Cadastro Único, se puede participar en diversos programas sociales. En muchos lugares, el registro también se puede realizar en los Centros de Referencia de Asistencia Social (Cras).

La inscripción en el CadÚnico no garantiza el ingreso inmediato a Bolsa Familia. La selección de familias se realiza mediante un sistema informático, con base en los datos que aportaron en el Cadastro Único y las reglas del programa.

Para la permanencia y continuidad de los beneficiarios el programa Bolsa Familia aplica efectos graduales, comenzando con una advertencia, que no afecta la recepción del beneficio. El incumplimiento reiterado de los compromisos del programa puede ser una señal de que la familia es más vulnerable, por lo que las familias en esta situación solo pueden ser desconectadas de Bolsa Familia después de ser monitoreadas por el área de asistencia social del municipio.

Beneficio	Apoyo	Monto	Regla
Superación de la Pobreza Extrema		Monto calculado individualmente para cada familia	Concedido a familias que continúan con un ingreso mensual por persona menor a R \$89.00, incluso después de recibir los otros tipos de beneficios del Programa. El monto del beneficio se calcula caso por caso, de acuerdo con los ingresos y el número de personas en la familia, para asegurar que la familia supere el piso de R \$89.00 de ingresos por persona.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Ciudadanía del Gobierno Federal de Brasil.

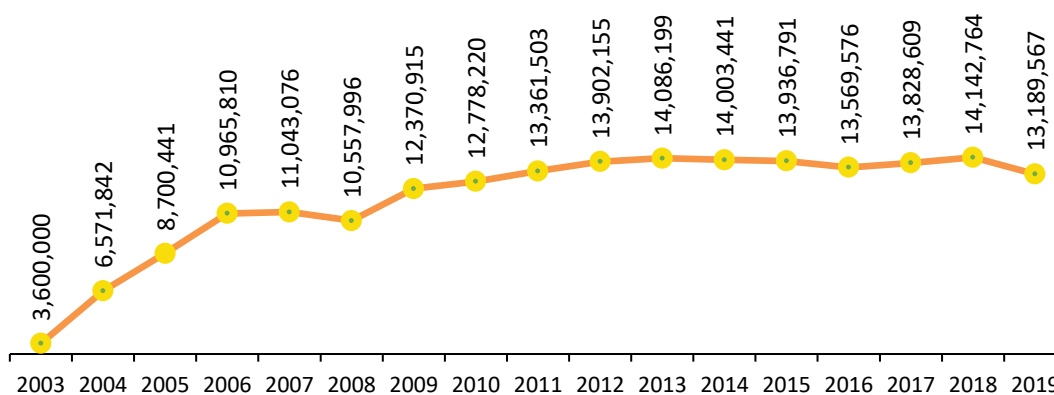
Los beneficiarios de 6 a 15 años deben cumplir con una asistencia escolar mínima mensual del 85 por ciento, mientras que para los adolescentes deberá ser del 75 por ciento.

En materia de salud es necesario que los niños menores de 7 años cumplan con los esquemas de vacunación y sean sometidos a un seguimiento nutricional (peso y talla).

Bolsa Familia se convirtió en uno de los programas de TMC más grandes del mundo. Actualmente, el Ministerio de Ciudadanía (anteriormente llamado Ministerio de Desarrollo Social - MDS) es responsable del programa, define los criterios de elegibilidad y autoriza los pagos a las familias.

En 2018, más de una quinta parte de la población de Brasil se benefició del programa, que tenía un presupuesto de unos 30,000 millones de reales brasileños, equivalente al 0.4% de su PIB (Fruttero, Ribeiro & Paiva, 2020), para 2019 los beneficiarios llegaban a las 13 millones 189 mil 567 familias. Tan solo durante los primeros cuatro años de vida del programa, el número de familias beneficiarias creció más de 3 veces, pasando de 3.6 millones en 2003 a 11 millones en 2007 (véase Gráfica 46).

Gráfica 46
Número de Familias Beneficiarias del Programa Bolsa Familia
2003-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

El programa Bolsa Familia a lo largo de los años que lleva en operación ha mostrado avances significativos, para alcanzar metas en pobreza y desigualdad. Pese al poco presupuesto otorgado con relación al PIB, los “efectos sobre la pobreza y la desigualdad son muy significativos. Esto se debe principalmente a la eficiencia en la focalización de la población más pobre del país” (De Souza, Osorio, Paiva % Soares, 2019, p.1).

En cuanto a la reducción de la pobreza, un estudio comparativo entre las tasas de pobreza extrema, realizado por De Souza et al. (2019), demostró que, desde la consolidación del programa, las tasas de pobreza extrema se redujeron entre 1 y 1.5 puntos porcentuales. En materia de desigualdad, después de 2004 (año de implementación del programa), el índice de Gini cayó entre 1 y 1.5 por ciento.

De acuerdo con Aline Gazola (2015) el programa ha obtenido además los siguientes resultados:

- I. Bajo costo para las finanzas públicas, el programa representa cerca del 0.5% del PIB de Brasil.
- II. El programa estimula la economía, se obtiene un crecimiento de abajo hacia arriba, es decir, el dinero del programa se gasta en productos de primera necesidad

(alimentación, salud). Por cada real gastado en el programa se obtiene 1.78 reales en la actividad económica.

- III. Mejoras en el sistema de salud que posibilitaron el incremento de estatura en los niños beneficiados. La cobertura de vacunas pasó de 79 a 82 por ciento, de 2003 a 2014.
- IV. Mejora en la educación de la población de bajos ingresos: el programa mantiene 16 millones de niños y adolescentes.
- V. Empoderamiento de la mujer mediante el pago directo a las mujeres responsables de los hogares.
- VI. Reducción del trabajo infantil.

Pese a ser uno de los programas de TMC más exitoso y longevo de América Latina, el programa Bolsa Familia no está exento de críticas o consideraciones de mejora. Una de las críticas que ha recibido el programa, radica en que las transferencias de efectivo podrían desincentivar el trabajo en el mercado laboral formal, especialmente en países donde el sector informal es de un amplio espectro.

Lo anterior, se fundamenta en que el programa exige una prueba de los ingresos percibidos por las familias, dando pauta a que éstas, por temor a perder el beneficio, decidan emplearse en el sector informal. Esto debido a que los ingresos del sector informal son prácticamente indetectables por las autoridades (Fruttero et al., 2020).

Sumado a lo anterior, De Souza et al. (2019) consideran que otro de los principales factores que impide que el programa tenga un efecto redistributivo de mayor alcance es el hecho de que sus transferencias tienen montos muy modestos.

Por otra parte, autores como Isabel Georges & Marco Ceballos (2014) concluyen que los resultados obtenidos en salud y conducta de las personas no son los esperados al implementar el programa debido a los siguientes factores:

- I. **Modificación de conductas.** Se evidencian conductas perjudiciales para la salud, pues se incrementa el consumo de productos alimenticios chatarra o de bajo contenido proteico.

- II. **Reducción de los ingresos familiares.** La asistencia de los niños a la escuela disminuye el tiempo dedicado al trabajo infantil, con lo cual se reducen los ingresos de las familias.

- III. **Incrementos en la tasa de fertilidad.** Debido a que los beneficios recibidos del programa se encuentran en función del número de hijos, la tasa de fertilidad ha aumentado. Esto se considera una problemática, pues tasas de fertilidad muy elevadas contribuyen a reducir la renta a nivel agregado, obstaculizando el desarrollo económico y manteniendo el país encerrado en una trampa de pobreza.

Fuentes de Información

- Abel, A.B. & Bernanke, B. (2004). *Macroeconomía*. Cuarta Edición, Pearson Educación, S.A., Madrid 2004. ISBN: 978-84-7829-063-5
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países*. Ediciones Culturales Paidós, S.A. de C.V., CRITICA, Ciudad de México, México. ISBN: 978-607-9202-61-3
- Acevedo Muriel, A. F. (2018). La teoría del capital humano, revalorización de la educación: Análisis, evolución y críticas de sus postulados. *Revista Reflexiones y Saberes*, 5(8), 58-72. Recuperado de <https://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaRyS/article/download/971/1420#:~:text=La%20teor%C3%ADa%20del%20capital%20humano%20surgi%C3%B3%20a%20mitad%20de%20siglo,%C3%BA%20fuente%20de%20crecimiento%20econ%C3%B3mico>
- Adelantado, J. & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*, No. 11 junio 2008, 117-134. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2768008.pdf>
- Aguilar Ortega, T. (2019). Desarrollo humano y desigualdad en México. México y la Cuenca del Pacífico, 8(22), 121–141. <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i22.573>
- Andrade, A. J., Marinho, E., & Lima, G. (2017). Crecimiento económico y concentración del ingreso: Sus efectos en la pobreza del Brasil. *Revista de la CEPAL* N° 123. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42693/1/RVE123_Araujo.pdf
- Angelucci, M., & Attanasio, O. (2009). Oportunidades: Program effect on consumption, low participation, and methodological issues. *Economic Development and Cultural Change*, 57(3), 479-506. <http://dx.doi.org/10.1086/596616>
- Arceo Gómez, E. O., & Campos Vázquez, R. M. (2014). Evolución de la brecha salarial de género en México. *El trimestre económico*, 81(323), 619–653.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economics Studies*, Vol. XXIX, June, No. 2: 155-173

- (1951). *Elección social y valores individuales*. Planeta De Agostini. Barcelona 1999
- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*; trad. de Ignacio Perrotini Hernández. FCE. México 2016. ISBN: 978-607-16-3623-2
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). Amartya Sen y las mil caras de la pobreza. Washington, D.C., Estados Unidos. Web Stories. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza>
- Banco Mundial (2022). La Confianza es clave para aumentar los ingresos tributarios en los países en desarrollo. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/02/17/trust-key-for-higher-tax-revenues-in-developing-countries>
- (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo. Washington, DC, Estados Unidos. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview_Spanish.pdf
- Bárcena Martín, E. & Imedio Olmedo, L. J. (1999). Progresividad y efecto redistributivo de las transferencias públicas en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales* Nº 53, 15-40. Recuperado de www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf611.pdf
- Becker, G. (1993). *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education* (3rd Edition), The University of Chicago Press
- (1992). The economic way of looking at life, Nobel Lecture, Department of Economics, University of Chicago, Chicago, IL. 60637, USA
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaría General Iberoamericana
- Behrman, J., Parker, S., & Todd, P. (2009). Schooling impacts of conditional cash transfers on young children: Evidence from Mexico. *Economic Development and Cultural Change*, 57(3), 439-477. <http://dx.doi.org/10.1086/596614>
- Blofield, M., Lustig, N., & Trasberg, M. (2021). La protección social durante la pandemia: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. *Pensamiento iberoamericano*, 10, 108–122.

- Boltvinik, J. y Damián A. (2020), Medición de la pobreza de México: Análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. *Estudios y Perspectivas* de la CEPAL, Serie 183, p. 122
- Bold, C., Porteous, D., & Rotman, S. (2012). Social cash transfers and financial inclusion: Evidence from four countries. No. 77, World Bank Group. Recuperado de <https://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Social-Cash-Transfers-and-Financial-Inclusion-Evidence-from-Four-Countries-Feb-2012.pdf>
- Bourguignon, F., & Morrisson, C. (2002). Inequality among world citizens: 1820-1992. *American Economic Review*, 92(4), 727-744. Recuperado de <http://piketty.pse.ens.fr/files/BourguignonMorrisson2002.pdf>
- Bulacio, J. M. (2000). La Ley de Wagner y el gasto público en Argentina, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Recuperado de www.aep.org.ar/anales/works/works2000/BULACIO.PDF
- Cabrales, A & Ponti, G. (2011). Preferencias sociales. En Brañas Garza, P. (Coord.) *Economía Experimental y del Comportamiento* (pp. 109-124). Antoni Bosch, Editor
- Campos Vázquez, R. M., & Monroy-Gómez-Franco, L. A. (2016). La relación entre crecimiento económico y pobreza en México. *Investigación Económica*, 75(298), 77–113.
- Cardona, A. M., Montes G., I.C., Vázquez M., J.J., Villegas G., M.N. & Mejía B., T. (2007). Capital humano: Una mirada desde la educación y la experiencia laboral. *Revista Cuadernos de Investigación*, Universidad EAFIT, ISSN 1692-0694. Recuperado de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/view/1287>
- Castro Álvarez, U. (2009). *Estructuras regionales emergentes y desarrollo turístico sustentable: La región costa sur de Nayarit* (Tesis Doctoral). Recuperado de www.eumed.net/tesis-doctorales/2010/uca/indice.htm

- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión, Políticas Sociales, N°224 (lc/ts.2017/40). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf
- CEEY (2020). Reporte de movilidad social educativa 2020. Una mirada a las diferencias regionales. Ciudad de México: CEEY Editorial. Recuperado de <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Reporte-de-movilidad-social-educativa-2020.pdf>
- (2019). Informe movilidad social en México 2019. Hacia la igualdad regional de oportunidades. Ciudad de México: CEEY Editorial. Recuperado de <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Movilidad-Social-en-M%C3%A9xico-2019.pdf>
- CEFP (2015). La pobreza y el gasto social en México. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf>
- CEPAL (2022). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2022 (LC/PUB.2022/7-P). Santiago, Chile. ISBN 978-92-1-005577-2. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47920/1/S2200395_es.pdf
- (2021a). Panorama social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago, Chile. ISBN 978-92-1-004758-6. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf

- (2021b). Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47375/3/S2100468_es.pdf
- (2000) La brecha de la equidad. Una segunda evaluación. Santiago, Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3246/1/S2000900_es.pdf
- (2019). Del estructuralismo al neoestructuralismo. La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel. Santiago: Naciones Unidas.
- (2018). Hacia una agenda de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/S1800662_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- (2015). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas. Recuperado de repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf
- Chavance, B. (2018). Sección de Obras de Economía. CDMX. Fondo de Cultura Económica.
- CIEP (2022). Recursos públicos disponibles para 2023: Espacio fiscal y programas prioritarios. Recuperado de <https://ciep.mx/wp-content/uploads/2022/11/Recursos-publicos-disponibles-para-2023.-Espacio-fiscal-y-programas-prioritarios.pdf>
- Cigno, A., Luporini, A., & Pettini, A. (2003). Transfers to families with children as a principal-agent problem. *Journal of Public Economics*, 1165-1177. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-public-economics/vol/87/issue/5>
- Cogco Calderón, A. R., Rodríguez Vargas, M. & Pérez Cruz, J.A. (2010). Un Análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: Una mirada desde lo local. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Año V, No. 9 enero-junio de 2010, 1-35. Recuperado de www.redalyc.org/articulo.oa?id=211014857001

- Cohen, E. y Franco, R. (2006). Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. FLACSO México. Recuperado de https://books.google.com.mx/books?id=E1im7jaL8KcC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- CONAC (2011). Clasificación administrativa. Recuperado de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_002.pdf
- (2010). Clasificación funcional del gasto (finalidad, función y subfunción). Recuperado de http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente
- CONEVAL (2023a). Cohesión Social. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx
- (2023b). Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- (2022). Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- (2021a). Treinta años de evolución de las carencias sociales a partir de censos poblacionales y la Encuesta Intercensal 1990-2020. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Carencias_sociales_censales_90_20/Nota_tecnica_evolucion_carencias_sociales_1990_2020.pdf
- (2021b). Informe del gasto social en México 2008-2019. Ciudad de México: CONEVAL, 2021. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/EvaluacionPol%C3%ADticas.aspx>
- (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL, 2019. ISBN: 978-607-9384-12-8. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

- (s.f.). ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval? Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Cortés, F. y Ruvalcaba, R. M. (1991). *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento. La distribución del ingreso familiar en México (1977-1984)*, El Colegio de México, Colección Jornadas, núm. 120
- Cortés, F., Hernández, D., Hernández, E., Székely, M., & Vera, H. (2003). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. *Economía Mexicana. Nueva Época*, XII(2), 295–325.
- Cutler, D. M. & Lleras-Muney, A. (2006). Education and health: Evaluating theories and evidence. Working Paper 12352. National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w12352>
- Cruz, C., De la Torre, R., & Velázquez, C. (2006). Evaluación externa de impacto del programa oportunidades 2001-2006: Informe compilatorio. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública
- Dallorso, N. S. (2013). La teoría del capital humano en la visión del banco mundial sobre las transferencias monetarias condicionadas. *Estudios Sociológicos*, 31(91), 113-139. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23622256>
- Darney, B. G., Weaver, M. R., Sosa-Rubi, S., Walker, D., Servan-Mori, E., Prager, S., et al. (2013). The oportunidades conditional cash transfer program: Effects on pregnancy and contraceptive use among young rural women in Mexico. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 39(4), 205-214. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23595721>
- Das, Jishnu, Quy-Toan Do & Berk Özler (2005). Reassessing conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*. Vol. 20, No. 1 (Spring 2005), pp. 57-80. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/792391468330293246/Reassessing-conditional-cash-transfer-programs>

- De Souza, P. H. G. F., R. Osorio, L. H. Paiva, & S. Soares. 2019. Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para Discussão, No. 2499. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad* / Angus Deaton; trad. de Ignacio Perrotini; rev. de la trad. de Fausto José Trejo. – México: FCE, 2015. ISBN 978-607-16-2964-7
- Decreto por el que se Regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de 2005. Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 2005
- Doskoch, P. (2009). Mexico's oportunidades program may increase use of contraceptives. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 35(2), 106-107. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40233812>
- Dubois, P., de Janvry, A., & Sadoulet, E. (2012). Effects on school enrollment and performance of a conditional cash transfer program in Mexico. *Journal of Labor Economics*, 30(3), 555-589. <http://dx.doi.org/10.1086/664928>
- Esquivel, G. (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. IGUALES/OXFAM México. México, 2015. Recuperado de https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf
- Ethos Fundación (2008). *El Gasto social en México*, volúmenes 1, 2 y 3. México. Recuperado de WWW.fundacionidea.org.mx/inicio
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la “Caja Negra” al “Casillero Vacío”. Cuadernos de la CEPAL. OCDE. ISBN 92-1-321321-2
- FAO (2012). Programa hambre cero: La experiencia brasileña. Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil. Recuperado de <https://grazianodasilva.com/wp-content/uploads/2020/01/a-i3023s.pdf>

- Feldman, B. S., Zaslavsky, A. M., Ezzati, M., Peterson, K. E., & Mitchell, M. (2009). Contraceptive use, birth spacing, and autonomy: An analysis of the "oportunidades" program in rural Mexico. *Studies in Family Planning*, 40(1), 51-62. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25593935>
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F. H. G., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., & Emmanuel Skoufias (2009). In A World Bank policy research report (Ed.), *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597> License: CC BY 3.0 IGO
- Fondo Monetario Internacional (2021). Base de datos del monitor fiscal de las medidas fiscales de los países en respuesta a la pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- Franco, R. (2004). Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>
- Freije, S., Bando, R., Arce, F., Medina, C., & Bernal, R. (2006). Conditional transfers, labor supply, and poverty: Microsimulating oportunidades with comments. *Economía*, 7(1), 73-124. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20065507>
- Fruttero, A., Ribeiro Leichsenring, A., & Henrique Paiva, L. (2020). Social programs and formal employment: Evidence from the brazilian bolsa familia program. IMF Working Paper (WP/20/99). Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/Social-Programs-and-Formal-Employment-Evidence-from-the-Brazilian-Bolsa-Familia-Program-49512>
- Gahvari, F., & Mattos, E. (2007). Conditional cash transfers, public provision of private goods, and income redistribution. *The American Economic Review*, 97(1), 491-502. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/30034406>

- Gazola, H. Aline (2015). ¿Cómo funciona bolsa familia? Nota técnica No. IDB-TN-856. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Bolsa-Familia-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Georges, P.H. Isabel & Ceballos, M. (2014). Bolsa familia y la asistencia social en Brasil: De la lucha política a la mercantilización local. Caderno CRH, volumen 27, número 72. ISSN: 0103-4979. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347639244005>
- Gertler, P. (2004). Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment. *The American Economic Review*, 94(2), 336-341. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3592906>
- Gertler, P. J., Martinez, S. W., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing cash transfers to raise long-term living standards. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(1), 164-192. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41419428>
- Gil Izquierdo, M. (2003). Análisis de incidencia del gasto público en educación superior: Enfoque transversal, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2003_29.pdf
- González Espitia, C. G. (2009). Desarrollos recientes sobre demanda de educación y sus aplicaciones empíricas internacionales. Universidad ICESI, Cadi, Colombia. ISSN 1990-1568. Recuperado de <https://www.icesi.edu.co/departamentos/images/departamentos/FCAE/economia/apuntesEconomia/IEWP-2010-2.pdf>
- Guillén Romo, A. (2007). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. Recuperado de http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf
- Hall, D. (2013). ¿Por qué es necesario el gasto público?, PSIRU, Business School, University of Greenwich. Recuperado de http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/es_psiu_why_we_need_public_spending_logosignature.pdf

- Hernández Mota, J. L. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico* Núm. 55, Vol. XXIV, Primer cuatrimestre de 2009. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453005>
- Ibarrán, P., Medellín, N., Regalia, F. & Stampini, M. (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>
- IMCO (2021). Una mirada a la pobreza municipal. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Pobreza-municipal_20211512.pdf
- (2010). La Caja Negra del Gasto Público. Recuperado de http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Lacajanegradelgastopublico.pdf
- INEE (2019). Panorama educativo de México, indicadores del sistema educativo nacional 2018 educación básica y media superior. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>
- INEGI (2023a). Producto Interno Bruto por Actividad Económica. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#informacion_general
- (2023b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2022 nueva serie. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- (s.f.). Estadísticas en Línea. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/>
- Jacoby, H. G. (1997). Self-selection and the redistributive impact of in-kind transfers: An econometric analysis. *The Journal of Human Resources*, 32(2), 233-249. <http://dx.doi.org/10.2307/146214>
- Keynes, J.M. (2003). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* / John Maynard Keynes; trad.de Eduardo Hornedo; rev. de Roberto Reyes Mazzoni; rev. de Ángel Martín Pérez – 4ª ed. – México: FCE, 2003. ISBN 968-16-6841-3

- Lakner, C., & Milanovic, B. (2013). Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. The World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16935> License: CC BY 3.0 IGO
- Lamanna, F. (2014). Un modelo de México para el mundo. <http://www.bancomundial.org>. Recuperado el 20 de julio de 2018, de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>
- Levy, S. (2008). Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México. Recuperado de http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/165/Buenas_intenciones_SLevy_Resumen.pdf
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progresá. Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14185/sin-herencia-de-pobreza-el-programa-progresá-oportunidades-de-mexico>
- Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza [en línea], Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, México, Ciudad de México. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf
- Lopez, J. (2019). Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista latinoamericano. *Revista Latinoamericana de Economía*, 3-24. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362020000300003
- Luccisano, L. (2006). The mexican oportunidades program: Questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latino-Américaines Et Caraïbes*, 31(62), 53-85. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41800321>
- Lustig, N. (2010). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad. En Lustig N. (Coord.), *Los Grandes Problemas de México. IX Crecimiento Económico y Equidad* (pp. 291-324). El Colegio de México. Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/IX.pdf>

- Mantey, G. (1994). *Lecciones de Economía Monetaria*. Primera edición, UACPYP-CCH. Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades. Ciudad Universitaria, México. ISBN 968-36-3492-3
- Martner, R. (2008). Planificar y presupuestar en América Latina, Serie *Seminarios y conferencias* No 51, CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6897/S0800014_es.pdf?sequence=1
- Mas-Colell, A., Whinston, M.D., Green, J.R. (1995). *Microeconomic theory*, Nueva York: Oxford University Press. ISBN-0-19-507340-1 ISBN 0-19-510268-1
- Mata, X. (2020), Clientelismo electoral. En Ugalde & Hernández (coord.), Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020 (pp. 907-951). Editorial TEPJF. Recuperado de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf
- Ministério da Cidadania. (s.f.). Ações e programas: Bolsa família. Recuperado de <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>
- Mitchell, W. (1917). Wieser's theory of social economics. *Political Science Quarterly*, 32(1), 95-118. doi:10.2307/2141799
- Mitnick, Barry M., Origin of the theory of agency: An account by one of the theory's originators (March 25, 2013), University of Pittsburgh. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=1020378> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378>
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J. (2004). México: Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10974/084035057_es.pdf?sequence=1
- Mullainathan, Sendhil & Thaler, Richard H. (2000). Behavioral economics. National Bureau of Economic Research. Working Paper no. 00-27. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w7948.pdf>

- Musgrave, Richard Abel (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill
- Musgrave, R.A & Musgrave, Peggy B. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. 5ª edición. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A. ISBN 84-7615-756-8
- Nicholson, Walter (2005). *Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones*, 9a. ed. ISBN-10: 607-481-407-4 ISBN-13: 978-607-481-407-1
- Nogueira F., M. (2014). Los efectos del programa bolsa familia en el consumo familiar. CEPAL (112)
- North, D. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Primera edición electrónica, 2014. Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-607-16-1952-5 (ePub)
- Ocampo, J. A. (1998). Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina, CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12106/1/065007014_es.pdf
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Libros de la CEPAL, (LC/G.2609-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.12 Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf
- OCDE (2022). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2020. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- (2021). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 – México. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>
- (2017). Diagnóstico de la OCDE sobre la estrategia de competencias, destrezas y habilidades de México. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/presentacion-del-diagnostico-de-la-estrategia-de-competencias-destrezas-y-habilidades-de-la-ocde-para-mexico.htm>

- (2014). *Society at a glance 2014* –Indicadores sociales de la OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/social/societyataglace.htm>
- (2012) México mejores políticas para el desarrollo incluyente, Serie Mejores Políticas. Recuperado de [https://www.oecd.org/mexico/Mexico por ciento202012 por ciento20FINALES por ciento20SEP por ciento20eBook.pdf](https://www.oecd.org/mexico/Mexico%20por%20ciento202012%20por%20ciento20FINALES%20por%20ciento20SEP%20por%20ciento20eBook.pdf)
- (2012b) *Una agenda estratégica para las reformas en México. Getting it right*. Recuperado de [http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting por ciento20It por ciento20Right por ciento20EBOOK.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20por%20ciento20It%20por%20ciento20Right%20por%20ciento20EBOOK.pdf)
- (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del programa internacional de evaluación de estudiantes (Pisa) 2000 de la OCDE*. Aula XXI Santillana, Recuperado de <http://www.oecd.org/pisa/39817007.pdf>
- OMS (2021). Who corona virus dashboard. Recuperado de <https://covid19.who.int/table>
- ONU (2020). Documento de políticas: La COVID-19 en un mundo urbano. Recuperado de https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf
- Ortega Urbina, J. M. (21 de abril de 2021). Introducción al pensamiento de Douglass North: instituciones y cambio institucional. Recuperado de <https://derechoeconomico.uexternado.edu.co/analisis-economico-del-derecho/introduccion-al-pensamiento-de-douglass-north-instituciones-y-cambio-institucional/>
- Oxfam México (2022). Reforma fiscal, punto de partida hacia la igualdad pospandemia en México. Recuperado de <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/Informe.-Reforma-fiscal-punto-de-partida-hacia-la-igualdad.pdf>
- Peixoto Ávila, M. (enero de 2013). El programa bolsa familia y la pobreza en Brasil: Mucho más que números a considerar. *Revista Sociedad y Equidad*, (5). Recuperado de <https://doi.org/10.5354/rse.v0i5.26318>

- Pez Casasnovas, G. (2010). La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: Una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 193-(2/2010): 9-48, Universidad Pompeu Fabra. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/193_Art_1.pdf
- Piketty, T. (2015). La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza. Siglo XXI editores. ISBN-13: 978-607-03-0651-8
- Pindik, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2009). *Microeconomía*. Séptima Edición, Pearson Educación, S.A. ISBN: 978-84-832-2706-0
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [en línea], Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, México, Ciudad de México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [en línea], Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, México, Ciudad de México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [en línea], Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, México, Ciudad de México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Ponce Jarrín, J. (2008). Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Flacso, sede Ecuador. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/109578-opac>
- PNUD (2011). *Informe sobre el desarrollo humano*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr.html>
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 [en línea], Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2002, México, Ciudad de México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727709&fecha=06/06/2002

- Puello-Socarrás, J.F. y Gunturiz, María Angélica (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, otoño 2013, núm. 40, pp. 29-54. Recuperado de <http://cmpr.edu/docs/bib/bibliografia-apa-CMPR.pdf>
- Ramírez Cedillo, E. (2006). El Gobierno como empleador de última instancia: Una alternativa de programa público de empleo (PPE). En *Problemas del Desarrollo*. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7610/7099>
- Ramírez López, B. P. (2011). La política social del gobierno mexicano, en Juan Valdés Paz y Mayra Espina (Ed.). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. (pp. 135-161). Flacso. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210941s.pdf>
- Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 29-55. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41261408>
- Rodríguez Lechuga, E. L. (2022). Pobreza Infantil y su Efecto en la Deserción Escolar (2002 -2018). Ensayos Revista de Economía, 75-100. Recuperado de <https://ensayos.uanl.mx/index.php/ensayos/article/view/228/292#:~:text=Las%20carencias%20nutricionales%20que%20padecen,aunado%20a%20ello%2C%20la%20desnutrici%C3%B3n>
- Rodríguez Peñaloza, M. & Rodríguez Manzanares, E. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza, *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009 (pp. 123-150). Universidad Autónoma de México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350008>
- Rodríguez Vargas, J.J. (2005). *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*. Universidad Nacional Autónoma, México, 2005

- Román Morales, L. I. & Valencia Lomelí, E. (2012). Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: El combate contra la pobreza y desigualdad. En Vicente Albornoz et al., *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina* (pp. 109-123). Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales, *Revista Mad*. No. 15, septiembre 2006, Departamento de Antropología, Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>
- Sánchez, D. (12 de enero de 2012). 10 grandes transformaciones de México: La planeación, ejecución e institucionalización de la Política Social [Entrada de blog]. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/vivir-mejor/>
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 1 (Mar. 1961), pp. 1-17
- (1960). c. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 68, No. 6 (Dec. 1960), pp. 571-583
- Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen / Amrtya Kuman Sen; trad. de Eduardo L. Suárez Galindo – México: FCE, 2001. ISBN 978-968-16-6277-6
- (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42, número 4. México, abril de 1992, pp. 310-322. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf>
- (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Nueva York: Oxford University Press
- SHCP (s.f.). Estadísticas oportunas de finanzas públicas. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

- (2014). Presupuesto de egresos de la federación 2015. Recuperado de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html>
- (2014). Balance fiscal en México. Definición y metodología. Recuperado de <http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/ESTOPOR/metodologias/1bfm.pdf>
- (2011). El presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño en México a nivel federal. Recuperado de http://www.indetec.gob.mx/Eventos/CEPAL11/Ponencias/PbR_por_ciento20SED_por_ciento20Federal.pdf
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1884852>
- Skoufias, E., Parker, S. W., Behrman, J. R., & Pessino, C. (2001). Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the PROGRESA program in Mexico with comments]. *Economía*, 2(1), 45-96. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20065413>
- Smith, Adam. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*/ Adam Smith; ed. de Edwin Cannan; introd. de Max Lerner; trad. de Gabriel Franco. – 2a ed. – México: FCE, 1958. ISBN 978-607-16-5076-4
- Stifel, D., & Alderman, H. (2006). The “Glass of Milk” subsidy program and malnutrition in Peru. *The World Bank Economic Review*, 20(3), 421-448. Recuperado de <https://academic.oup.com/wber/article-abstract/20/3/421/1664175/The-Glass-of-Milk-Subsidy-Program-and-Malnutrition>
- Stiglitz, J. E. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Penguin Random House, Grupo Editorial. México, 2015. ISBN 978-607-313-492-7
- (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo económico*, 691-722
- Sour, L. (2007). Presupuesto en América Latina y el Caribe: el caso de México, Serie *Gestión Pública*. CEPAL, Chile. Recuperado de <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/7/32577/sgp65.pdf>

- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009, en *ECONOMÍAUnam* vol. 7 núm. 19. ISSN: 1665-952x. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/17001/16179>
- Uribe G., M. (2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Recuperado de <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal52/tydebate2.pdf>
- Urzúa, C. (2011). Gasto público, subsidios y equidad social en América Latina, en *Análisis Político*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08838.pdf>
- Varian, H. (1999). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Antoni Bosch, editor, S.A. ISBN 84-85855-96-5
- Verdera V., F. (2006). Las políticas para enfrentar la pobreza. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/06politicas.pdf>
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. Revista de la Cepal 86, agosto 2005. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/22213/g2282evillatoro.pdf>
- Wray, R. (2006). *El Papel del Dinero Hoy: La clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Ciudad Universitaria, México
- Yaschine A., I. (2012). *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México*, (Tesis doctoral), Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, México. Recuperado de https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/otrainfo/movilidad_social_intergeneracional_impacto.pdf