



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

Decanato de Negocios

Facultad de Contaduría y Finanzas

Doctorado en Dirección y Finanzas

“EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS EN MÉXICO: ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL
PERIODO 2006 – 2018 BASADO EN EL MÉTODO DE REGRESIÓN DISCONTINUA”

Tesis para obtener el grado de doctor en Dirección y Finanzas

Presenta

Hugo Hansel Garcia Ocampo

Director de Tesis

Dr. Emmanuel Olivera Pérez

Puebla, México.

Marzo 2023



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, 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 de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Durante los años dedicados al estudio de la pobreza, así como a la elaboración de esta investigación he tenido la oportunidad de enriquecerme con el dialogo de un gran número de personas que de una u otra manera han contribuido al desarrollo de una aportación inédita y significativa para contribuir a consolidar el esfuerzo que realizan las naciones y sus ciudadanos al combate a la pobreza, a todos mis agradecimientos.

En primer lugar, quiero agradecer a mis padres y abuelos por inculcarme la cultura del esfuerzo, del trabajo duro, de la superación personal así mismo del estudio. Adicionalmente agradezco enormemente a mis profesores que me enseñaron e inculcaron el valor de la actividad académica. Ofrezco un profundo agradecimiento al Dr. Mario Alberto Lagunés Pérez, director del Posgrado de Finanzas de la UPAEP por guiarme, apoyarme e impulsarme a concluir este gran reto. Asimismo, agradezco enormemente el apoyo a la Dra. María Teresa Herrera Rendon por su apreciable apoyo en el perfeccionamiento y sus aportes a esta investigación. Un reconocimiento especial al Dr. Julio Boltvinik Kalinka por haber dado con sus estudios de pobreza el fundamento para seguir investigando sobre este tema apasionante. Mi más amplia gratitud al Dr. José Gerardo de la Vega Meneses, Dr. Francisco Rodríguez Escobedo, Dr. Ricardo Masíp Bazán que me han privilegiado con su amistad así con grandes sugerencias que han sido siempre valiosas, gracias por su aporte.

Mi más profundo agradecimiento, admiración y respeto al Dr. Emmanuel Olivera Pérez, director de esta tesis, que siempre estuvo apoyándome, guiándome en la investigación, haciendo aportes muy valiosos que han sido incorporados, además el dialogo con él fue fundamental para poder llegar a buen puerto con la investigación. Su gran apoyo en todos los sentidos ha sido invaluable, estoy muy agradecido.

A todos; mis agradecimientos más hondos, los llevo siempre en mi mente, estaré enteramente agradecido por sus valiosos aportes al desarrollo de mi persona en lo académico y personal. Ya está concluido este gran reto, comenzando otro más.

DEDICATORIA

A Dios

Por acompañarme todos los días de mi vida,
Por darme fuerza y valor para continuar.

A mi madre, Dra. Felipa Ocampo

Por ser ejemplo de perseverancia,
Gracias por el apoyo incondicional.

A mi padre, Dr. Rubén García

Por ser ejemplo, guía, admiración en mi vida.
Gracias por estar siempre apoyándome.

A mis abuelos

Por ser el génesis de todos nosotros.
Gracias por su sabiduría y ejemplos a seguir.

A mi Güerita linda, Mary Barrales, compañera de vida

Por alentarme en todo momento a seguir,
Gracias por tus consejos, confiar en mí, te amo.

Amigos y familiares

Gracias por estar conmigo en todo momento.
Por su confianza, cariño y ejemplo.

A mis profesores de la UPAEP

Gracias por sus enseñanzas y lecciones de vida.
Bendecido que formaron parte de esta aventura.

Con todo cariño Dr. Hugo H. García Ocampo

ÍNDICE GENERAL

• RESUMEN		11
• ABSTRACT		12
• INTRODUCCIÓN		13
• CAPITULO 1	PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN	
1.1	Planteamiento del problema	18
1.2	Propósito de la investigación	21
1.3	Objetivo general	22
1.4	Objetivos específicos	22
1.5	Hipótesis	23
1.6	Justificación de la Investigación	23
1.7	Alcances	25
1.8	Limitaciones	26
1.9	Organización del estudio	27
• CAPITULO 2	MARCO TEÓRICO	
2.1	Bienestar social	29
2.1.1	Desarrollo social	32
2.1.2	Gasto social	35
2.1.3	Programas de desarrollo social	37
2.1.4	Programas de transferencias directas	39
2.2	Bienestar económico	42
2.2.1	Desarrollo económico	44
2.2.2	Distribución de la Renta Nacional	46
2.2.3	Coeficiente de Gini	49
2.2.4	Índice de Bienestar Económico Sostenible	52

2.2.5	Empleo: impulsor del desarrollo social	54
2.3	Evaluación de impacto de programas sociales	56
2.3.1	Desempeño de la política social	59
2.3.2	Evaluación de resultados de la política social	60
2.3.3	Econometría: herramienta de evaluación de impacto de programas sociales	63
2.3.4	Regresión discontinua: cuantificando la intervención del Estado	65
2.4	El fenómeno socioeconómico de la pobreza	71
2.4.1	Pobreza en el mundo	74
2.4.2	Agentes desencadenantes de pobreza	76
2.4.3	Dimensiones de la pobreza	78
2.4.4	Coefficiente de Engel	80
•	CAPITULO 3 Contexto del desarrollo, pobreza y política en México	
3.1	Desarrollo social en México	83
3.1.1	Programas de inclusión social	85
3.1.2	Gasto Social en México 2000-2018	88
3.1.3	Programa de Inclusión Social PROSPERA	92
3.1.4	Evaluación de la política social PROSPERA	95
3.2	Pobreza y desarrollo económico en México	99
3.2.1	Desarrollo económico en México	104
3.2.2	Índice de Rezago Social	108
3.2.3	Índice de Desarrollo Humano	109
3.2.4	Distribución de la Renta Nacional	112
3.2.5	Evolución de la pobreza de 1980-2020	115
3.3	Poder político, desarrollo social y clientelismo	121
3.3.1	Poder político: ancla al desarrollo social	125
3.3.2	Efectos negativos del clientelismo en el desarrollo social	128
3.3.3	Transición de asistencia social a desarrollo de capital humano productivo	134

•	CAPITULO 4	METODOLOGÍA	
	4.1	Diseño de la investigación	138
	4.2	Población de datos	140
	4.3	Selección de datos	141
	4.4	Recolección de datos	142
	4.5	Estadística descriptiva	142
	4.6	Discusiones	150
•	CAPITULO 5	RESULTADOS DEL MODELO	
	5.1	Resultados Econométricos	154
•	CAPITULO 6	RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	
	6.1	Depuración de los Programas de Transferencia Condicionados en México	163
•	CAPITULO 7	CONCLUSIONES	
	7.1	Sobre el objetivo específicos	171
	7.2	Sobre los objetivos general	172
	7.3	Consideraciones finales	173
	7.4	Recomendaciones	178
•	REFERENCIAS		187

Índice de Figuras

Figura 2.1	Índice de Gini Mundial 1980-2025f	51
Figura 2.2	Evaluación econométrica de impacto: regresión discontinua	65
Figura 2.3	Comportamiento grupo de control y grupo de tratamiento	68
Figura 2.4	Curva de regresión sin intervención con umbral	69
Figura 2.5	Curva de regresión con intervención del Estado	69
Figura 2.6	Regresión Discontinua Pre y Post intervención	70
Figura 2.7	Definición de Pobreza	73
Figura 2.8	Identificación de la pobreza	80
Figura 3.1	Personas y familias atendidas por Oportunidades-Prospera 2000 – 2018	94
Figura 3.2	Crecimiento del PIB mexicano de 1990 a 2017	105
Figura 3.3	Evolución de la proporción de la población en pobreza por perspectivas y periodos de atención de 1968 – 2015	118
Figura 3.4	Identificación de la pobreza en México 2020	120
Figura 4.1	Evolución de las personas en pobreza en México	143
Figura 4.2	Crecimiento anual de la pobreza en México de 1984-2020	143
Figura 5.1	Regresión Discontinua: Importe Mensual \$480/ Pobreza Extrema 2006	156
Figura 5.2	Regresión Discontinua: Importe Mensual \$510/ Pobreza Extrema 2007	157
Figura 5.3	Regresión Discontinua: Importe Mensual \$550/ Pobreza Extrema 2008	158

Figura 7.1	Diagrama de flujo de operaciones de PTEC con Incubación de Pyme y/o inclusión al programa Empleo para todos	184
------------	---	-----

Índice de Tablas

Tabla 2.1	Gasto Social México, Francia y Estado Unidos 2019	37
Tabla 3.1	Evaluación del Gasto Federal Mexicano por periodo presidencial	91
Tabla 3.2	Cobertura y presupuesto ejercido por Progresá - Oportunidades de 1997-2017	99
Tabla 4.1	Población y porcentaje de personas en pobreza y su crecimiento en México	144
Tabla 4.2	Crecimiento pobreza por Entidad Federativa 2000-2018	145
Tabla 4.3	Transferencia mensual promedio por el integrante del programa Oportunidades-Prospera 2000-2018	146
Tabla 4.4	Matriz de correlación transferencia mensual, personas en pobreza y pobreza extrema	147
Tabla 4.5	Estadística descriptiva Índice de Gini estatal mexicano de 1990 – 2018	147
Tabla 4.6	Beneficiarios del programa Oportunidades-Prospera 2000-2018	148
Tabla 4.7	Evolución de las tres entidades federativas con mayor y menor pobreza en México 2008-2018	149
Tabla 4.8	Evolución del salario mínimo nacional promedio en México de 1990-2020	150
Tabla 5.1	Regresión Discontinua Gráfica: Pobreza Extrema/Importe Mensual corte \$510, polinomio 2	160

GLOSARIO DE ACRONIMOS

- ASF Auditoría Superior de la Federación
- BANSEFI Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BM Banco Mundial
- CEFP Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
- CESOP Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
- CONAFE Consejo Nacional de Fomento Educativo
- CONAPO Consejo Nacional de Población
- CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- COLMEX Colegio de México
- DIF Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
- ENIGH Encuesta nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Mexicanos
- ENNVIH Encuesta Nacional de Nivel de Vida de los Hogares
- ENI Estrategia Nacional de Inclusión
- ENOE Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- FAIS Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social
- FLACSO Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales
- IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información
- IFE Ingreso Familiar de Emergencia
- INE Instituto Nacional Electoral
- IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social

- INDESOL Instituto Nacional de Desarrollo Social
- INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LATE *Local Average Treatment Effect*
(Efecto Promedio Local de Tratamiento)
- LBM Línea del Bienestar Mínimo
- LGDS Ley General de Desarrollo Social
- LPE Línea de Pobreza Extrema
- LPEM Línea de Pobreza Extrema Monetaria
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OEA Organización de Estados Americanos
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- OPORTUNIDADES Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- PAE Programa de Apoyo al Empleo
- PEA Población Económicamente Activa
- PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
- PET Programa de Empleo Temporal
- PIB Producto Interno Bruto
- PND Plan Nacional de Desarrollo
- PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- POP Progresía – Oportunidades - Próspera
- PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación
- PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad
- PTMC Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
- PVC Población Vulnerable por Carencias
- PVI Población Vulnerable por Ingresos
- ROP Reglas de Operación
- RDD *Regression Discontinuity Design*
(Diseño de Regresión Discontinua)

- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
- SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- ZAP Zonas de Atención Prioritarias

RESUMEN

La pobreza en México es un fenómeno que se ha atacado frontalmente por décadas, obteniendo resultados limitados, provocando daños a la mayor parte de la población. El objetivo de esta investigación no experimental, cuantitativa, correlacional y descriptiva se centra en la evaluación del impacto que genera el nivel de efectivo otorgado por los Programas de Transferencia de Efectivo Condicionadas, utilizando datos del programa de este tipo con mayor cobertura y presupuesto en México, concluyendo que existe un punto donde el nivel de transferencia genera mayor impacto en la reducción de pobreza, debajo de este punto se genera una reducción limitada mientras que por encima del punto óptimo se desincentiva el desarrollo autónomo de los beneficiarios. Siendo esta aproximación útil en la toma de decisiones del sector público y desarrolladores de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Pobreza, Programa de Transferencia de Efectivo Condicionado (PTEC), desarrollo social, evaluación de impacto, Diseño de Regresión Discontinua (DRD), efecto del nivel de transferencia de efectivo.

ABSTRACT

Poverty in Mexico is a phenomenon that has been attacked head-on for decades, with limited results, causing damage to most of the population. The objective of this non-experimental, quantitative, correlational and descriptive research focuses on the evaluation of the impact generated by the level of cash granted by Conditional Cash Transfer Programs, using data from the program of this type with the largest coverage and budget in Mexico, concluding that there is a point where the level of transfer generates greater impact on poverty reduction, below this point a limited reduction is generated while above the optimal point the autonomous development of the beneficiaries is discouraged. This approach is useful for public sector decision making and public policy developers.

KEY WORDS: Poverty, Conditional Cash Transfer Program (CCTP), social development, impact evaluation, Regression Discontinuity Design (RDD), effect of Cash Transfer Level.

INTRODUCCIÓN

Desde nuestros inicios como nación independiente se han presentado un sin número de problemas y retos por superar, poco a poco se han vencido algunos, otros han reducido su intensidad, pero hay algunos otros que no se ha podido avanzar hacia la solución, uno de estos problemas evidentemente es la pobreza y la desigualdad de ingresos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2021) sostiene que, en México en el año 2020, 52.8% de la población vive en pobreza que implica tener ingresos por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos, que corresponden en la zona rural a \$2,586 pesos mientras que en la zona urbana es de \$3,687 pesos, que implica vivir al día con \$86.6 y \$122.9 pesos por persona respectivamente. La pobreza está vinculada al desarrollo personal “puede entenderse como la maximización de las capacidades, es decir, del funcionamiento que el individuo realmente ha elegido y puede realizar efectivamente”. (Díaz y Herrera, 2022) Sin duda este fenómeno socioeconómico debe seguir siendo analizado para mejorar el bienestar de la población vulnerable del país. Es imperante examinar los esfuerzos realizados al respecto, evaluar su impacto, para generar información que pueda ser convertidas en políticas públicas que mejoren el nivel de vida de los mexicanos.

Como es bien sabido México es un país con profundas desigualdades económicas, de contrastes sociales que con el transcurrir del tiempo se continúan acentuando. La ciudadanía se pregunta qué está haciendo el Estado para sanear el problema de

pobreza y desigualdad social que se encuentra en descontrol sistemáticamente. La sociedad entera tiene el deber cívico de exigir buenas propuestas y mejores resultados en la aplicación del presupuesto público de desarrollo social al gobierno.

El Estado Mexicano en los pasados 50 años ha realizado un sin número de esfuerzos encaminados a combatir la pobreza, se han realizado con diversos enfoques, los resultados han sido limitados; la evidencia indica que se ha reducido la intensidad, pero no la incidencia en la pobreza, esto abre la puerta a pensar que existen elementos a ser mejorados con objeto de hacer más efectivo el presupuesto en gasto social

Este fenómeno socioeconómico es prioritario atenderlo, debe estar incluido en la agenda pública de manera imperante debido a que es un problema que desacelera el desarrollo económico del país, afecta a la sociedad en conjunto, razón de más para reflexionar, analizar y atenderlo con objeto que día a día más pobres dejen de serlo definitivamente. Indiscutiblemente deben hacerse ajustes a las políticas públicas implementadas para mejorar el desempeño de estas con miras de alcanzar la mayor rentabilidad social posible, que además impulsen el desarrollo económico del país.

Los resultados obtenidos de las políticas y programas de desarrollo social encaminados al combate a la pobreza implementados en el país han sido analizados y evaluados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mejor conocida por el acrónimo de CONEVAL, que se ha encargado de medir, evaluar y documentar el desempeño de tales programas. Los resultados obtenidos entre 1990 y 2020 son poco alentadores, de ahí que surja el propósito de analizar el periodo del programa de desarrollo social más emblemático de al menos cuatro sexenios, se habla de SOLIDARIDAD-OPORTUNIDADES-PROSPERA Programa de Desarrollo Social. Se pretende buscar nuevas estrategias y alternativas de enfrentar este gran reto, se aspira a modificar los paradigmas del cómo combatir la pobreza con propuestas disruptivas e innovadoras para dejar atrás el asistencialismo populista, mezquino y demagógico.

Los Programas de Transferencia de Efectivo Condicionado en sus tres vertientes, salud, educación y alimentación, han tenido logros y avances en el combate a la pobreza, pero a pesar de su progreso existen enormes áreas de oportunidad en el terreno de diseño de programas, implementación, focalización, cobertura, efecto en los beneficiarios en el largo plazo, así como en la medición del impacto real que tiene en los beneficiarios en el incremento de su bienestar general.

Se observan mejoras en los programas de desarrollo social en México, pero estas no han sido significativas, además estas no se han traducido en bienestar perdurable de los beneficiarios, ahí es donde se necesita plantear mejoras a los programas sociales de transferencia para que puedan ser adaptados a la realidad de la vida moderna de hoy. Se deben crear nuevas estrategias en las políticas públicas donde se deje de lado el beneficio momentáneo de los beneficiarios, así como el lucro político del Gobierno por un bienestar duradero y una participación de honesta de los políticos.

Los Programas de Transferencia de Efectivo Condicionadas han demostrado que no han podido disminuir la pobreza, se debe llegar al desarrollo de las personas “Este puede ser entendido como la maximización de las capacidades, es decir de los funcionamientos que el individuo realmente ha elegido y puede realizar efectivamente” (Díaz y Herrera, 2022), han sido un esfuerzo del Estado para contener la intensidad del problema en el mejor de los casos. El programa de desarrollo social más emblemático por 25 años, SOLIDARIDAD –OPORTUNIDADES – PROSPERA Programa de Desarrollo Social, consistió en entregar efectivo para alimentación, atención médica básica y educación. Este modelo de programa social de transferencia benefició en la reducción de la pobreza extrema, pero en reducción de pobreza tuvo un impacto moderado, esto genera un área de oportunidad; significa analizar dónde y cómo este programa de gran envergadura puede ser

mejorado para lograr un mayor impacto en la población objetivo, para aplicar en programas subsecuentes de transferencias.

Las transferencias de efectivo de este programa en el año 2000 rondaban en promedio en \$260 pesos por beneficiario mensual, con entregas bimestrales, mientras que al final del programa en 2018 se llegaron a transferir en promedio \$900 pesos por personas mensualmente; “es importante destacar que en el enfoque de capacidades un mayor nivel de ingreso no se traduce necesariamente en menores niveles de pobreza” (Díaz y Herrera, 2022) Se pretende identificar cuál es el nivel de transferencia de efectivo óptima que permite hacer un cambio significativo en la reducción de pobreza en México. No existen datos, resultados o estudios que exploren cuál sea la cantidad óptima de transferencia de efectivo que incida mayormente en reducción de la pobreza; es vital determinar el punto donde se optimiza el recurso público para conocer la cantidad de efectivo necesaria transferir para reducirla lo más posible. Se pretende identificar puntualmente el recurso necesario que reduce más la pobreza, no significa que se entregue menos, al contrario, es determinar el punto ideal de transferencia a entregar a los beneficiarios, con el objetivo de abarcar más población, en resumen, se pretende generar una estrategia para otorgar el recurso necesario y suficiente para reducir la pobreza lo más posible en el país.

El Presupuesto Público Mexicano como es bien sabido es insuficiente en cualquier área, así como para cualquier problemática, razón de más para optimizar al máximo el presupuesto destinado al desarrollo social en Programas de Transferencia Directas. Se desea proponer un análisis del nivel óptimo de transferencia de efectivo que contribuya en mayor proporción a la reducción de la pobreza de los beneficiarios del de algún programa, específicamente de beneficiarios de programas de transferencia condicionadas. Se realizará un gran esfuerzo para identificar adicionalmente a que nivel de transferencia de efectivo no es el punto óptimo de recurso que impacta a la pobreza con el fin de mejorarlo ya sea incrementándolo o limitarlo a cierto nivel.

La pobreza es un fenómeno muy complejo, multidimensional, que necesita ser atacado desde diferentes frentes, para poder reducirlo significativamente es necesaria la voluntad de todos los sectores de la población, de los agentes económicos, de la clase política, de las organizaciones supranacionales para que conjuntamente los esfuerzos realizados creen frutos duraderos. Se debe ajustar el rumbo desde hoy de manera sistemática para que los resultados sean observables en el futuro cercano.

Se deben crear políticas públicas nuevas, convergentes con las necesidades, con enfoques diferentes para cambiar el rumbo de la pobreza. El CONEVAL (2021) informó que en el año 2020 existían 55.7 millones de personas viviendo con menos de \$3,700 pesos mensuales, para el año 2022 las expectativas son de incremento tras la pandemia, se especula que podría llegar hasta 60% de población en pobreza, estamos ante un problema grave, el gobierno solo ofrece paliativos a la agonía de los ciudadanos, qué calidad de vida puede llevar una persona con ingresos de \$123 pesos al día, no es posible vivir con dignidad y con pleno goce de sus libertades.

México parece estar frente a la cumbre del Everest, pero colaborando todos al unísono es posible llegar a la cúspide, se observa como un reto inalcanzable, ¡si se puede!, hay que voltear a ver a los asiáticos que lo han logrado, lo alcanzó Corea del sur, Japón, lo está consiguiendo China e India, claro que México puede, nosotros podemos, parece que solo hace falta mentalidad exitosa, ambiciosa, compromiso de absolutamente todos, debemos comenzar ya. Trabajemos en equipo, todos por un mismo objetivo, empujemos en el mismo sentido la carreta del desarrollo y llegaremos lejos, al menos mejor que hoy sí estaremos; ¡Trabajo duro ¡pero inmensamente gratificante.

Es necesario y urgente modificar los programas sociales, hacer adecuaciones para que este instrumento de desarrollo social sea eso, que contribuya al mejoramiento de vida de los más desprotegidos, que no sean una herramienta de manipulación del

Estado, deben ser diseñados con objetivos a largo plazo para que los efectos sean duraderos, que realmente les cambie la vida y perspectiva del futuro.

El pueblo mexicano tiene la necesidad de saber que está pasando con la efectividad en la aplicación del Gasto Público destinado al desarrollo social en combate a la pobreza, no se ha reducido la pobreza de manera significativa a pesar de los grandes esfuerzos realizados en los pasados 50 años, estos resultados son sin distinción de partido o ideología política, no se puede atribuir los resultados obtenidos a un solo gobierno o partido político, es un problema que se presenta sistemáticamente al cual poca solución se le ha dado, estamos por dar solución de manera permanente.

Debido a los efectos e implicaciones de la pobreza, es menester de todos, en especial de académicos, financieras globales, organismos gubernamentales y del Estado analizar este fenómeno para comprenderlo, coadyuvar en su comprensión, análisis y solución, para contar con la posibilidad de ofrecer alternativas que arrojen mejores resultados. Generando mayor equidad y productividad se podrá reducir la pobreza, el país reflejará mejoría en la economía, se fortalecerá el mercado y todos los agentes económicos se verán beneficiados, fácil de comprender pero difícil de materializar.

CAPITULO 1

PROPOSITO Y ORGANIZACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

México siempre ha experimentado un sin fin de problemas socioeconómicos desde nuestro nacimiento como nación, comenzando desde la época que formábamos parte del Imperio Español, la época independiente pasando por la Revolución Nacional, La Reforma y hasta ahora en la Época Moderna. De alguna manera hemos dado solución a algunos de los problemas que hemos enfrentado como nación, algunos exitosamente, en otros nos hemos acercado a la solución, pero en muchos otros a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Estado no se han solucionado.

Un problema históricos de México ha sido la pobreza y desigualdad en la distribución del Ingreso Nacional, este fenómeno puede ser observado en cualquier lugar del país, acentuándose en las zonas rurales del país, más aún en mujeres indígenas, agudizándose en infantes menores de 12 años de edad, además es un fenómeno que aunque en diferentes grados de intensidad puede llegar su efecto a desfavorecer a casi 60% de la población para el año 2022 según cálculos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2021).

El Estado Mexicano ha realizado de manera sistemática cuantiosos esfuerzos para reducir la pobreza que lesiona al país, para ello ha creado un sinfín de leyes, políticas públicas y programas sociales encaminados a la eliminación del problema, pero los resultados no han sido ni siquiera razonablemente satisfactorios, además el impacto generado en los beneficiarios es efímero y limitado, además poco significativo para su inclusión en la vida económicamente productiva y sustentable en la adultez. “La pandemia por el Covid-19, ha golpeado severamente al país no sólo en el ámbito de la salud, sino además ha provocado una recesión económica como no se veía desde los años 30 del Siglo XX. Dicha recesión profunda ha agravado, sin duda, la desigualdad de la población mexicana, que en términos de pobreza representa un porcentaje sustancial de la población total”. (Díaz y Herrera, 2020)

Basado en los resultados de los Programas de Transferencia Condicionada que han sido limitados con relación a la cantidad de recurso ejercido en esta problemática, además que han generado muy poca rentabilidad social es que se realiza un esfuerzo para observarlos para determinar su efectividad con relación a la cantidad transferida.

Es imprescindible hacer un análisis del Programa de Desarrollo Social Prospera-Oportunidades debido a que fue el PTEC con mayor cobertura que ha existido en el país, para observar el comportamiento de la pobreza con relación al nivel de transferencias de efectivo recibidas con el objeto de identificar el nivel óptimo de

recurso que debe ser transferido a los beneficiarios que impacte mayormente en reducción de pobreza además de obtener el mayor impacto positivo en su vida.

El objeto de estudio se ha delimitado al programa social más importante en términos de presupuesto asignado con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en beneficiarios, fue Oportunidades en dos periodos presidenciales del Partido Acción Nacional encabezados por Vicente Fox y Felipe Calderón para concluir con Enrique Peña Nieto denominando Prospera. El periodo a examinar comprende 12 años, abarca el periodo de 2006 a 2018

La importancia del programa de desarrollo social Oportunidades-Prospera encaminado al combate a la pobreza es trascendental en la mejora del problema debido a que fue el Programa de Transferencias de Efectivo con mayor cobertura tanto en número de personas como cantidad de presupuesto asignado, operando en todos los municipios del país, atendió prácticamente a una cuarta parte de la población que se traduce en 27 millones de personas. Estudiando el comportamiento de este programa con relación al nivel óptimo de transferencia de efectivo que impacta más en la reducción de pobreza se puede aplicar el conocimiento generado para mejorar los subsecuentes programas de transferencias para generar un mayor impacto.

Basados en los resultados deficientes de los PTEC emitidos por el órgano encargado de medir el desempeño de la política social CONEVAL, se ha encontrado un vasto espacio de exploración, debido a que los resultados de combate a la pobreza son minúsculos; un nicho de investigación es el análisis del nivel de transferencia de efectivo que causa mayor impacto además de determinar qué cantidad de efectivo es la que incide más en la reducción de pobreza en el país.

Se especula que el nivel de transferencia de efectivo guarda una alta correlación con la reducción de pobreza, no se debe entregar dinero de transferencias aleatoriamente sin saber el efecto de estas, es fundamental determinar cuál es el nivel óptimo de transferencia de efectivo que reduce más los niveles de pobreza en el

país, primero para obtener el mayor efecto posible además de aplicar eficientemente el recurso.

En el año 2017 el senador de la república Manuel Bartlett Díaz, criticó el esquema de programas sociales, afirma que “los programas sociales son clientelares y no ayudan a reducir la pobreza, pues los ingresos del país se distribuyen en una clase oligárquica” (Bartlett, 2017), otra clara evidencia del problema de distribución de los ingresos y riqueza del país, que generan pobreza. A pesar de que existe evidencia que los programas asistencialistas no reducen pobreza, se deben mejorar porque no se observa que en el corto plazo dejen de ser usados como estrategia contra la pobreza.

La parte medular de la investigación es la medición del impacto en la reducción de la pobreza que ha tenido el nivel de transferencias de efectivo que entregó el Programa de Desarrollo Social Oportunidades–Prospera en 12 años (dos sexenios de presidentes de partidos políticos diferentes) en la población objetivo a nivel nacional para que a partir de ello se puedan plantear modificaciones, adaptaciones y cambios necesarios en las políticas públicas encaminadas a reducir la pobreza con el objetivo de obtener mejores resultados según el nivel de transferencia de efectivo.

Esta investigación pretende abonar al mejoramiento de las políticas públicas del sector social, en consecuencia, los programas de Transferencias contribuyan a impulsar al sector más desprotegido del país, brindándoles acceso a oportunidades de desarrollo productivo que les permita obtener fuentes de ingresos a largo plazo, además de transformarlos en ciudadanos productivos, que estén condiciones de sumarse a la contribución del desarrollo económico, intelectual y cultural del país.

1.2 Propósito de la investigación

Basados en los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas por CONEVAL de la política de desarrollo social en el periodo de 2004 a 2020 de pobreza en México, esta se ha incrementado, la tendencia es alcista, de ello surgen las interrogantes: ¿Qué está fallando en las políticas públicas sociales implementadas para que los resultados obtenidos sean limitados?, ¿Qué modificaciones deberían

implementarse en la política social para aumentar su efectividad en reducción de pobreza?, es pertinente mencionar que “la eficiencia técnica permite alcanzar el equilibrio en la producción, pero esta no es suficiente para lograr el bienestar, es necesario también cumplir con las condiciones del equilibrio de intercambio”. (Herrera, 2021) De estos cuestionamientos se desprende la razón a investigar este fenómeno complejo.

El propósito de la investigación es evaluar el nivel de transferencia de efectivo que recibieron los beneficiarios del Programa Social de Transferencias Condicionadas Oportunidades – Prospera en el periodo 2006 a 2018 que permite un cambio significativo en la reducción de la pobreza en México, con objeto que estos sean usados posteriormente en la mejora de los PTEC en México en un futuro.

Este trabajo pretende ser precursor en la creación de una nueva era de las políticas públicas sociales encaminadas a combatir la pobreza para mejorar lo existente de manera significativa. Así mismo el objetivo es crear contenido valioso que sirva para seguir avanzando en el perfeccionamiento del conocimiento aplicable a mejorar la vida de los ciudadanos más marginados de la escala social con el fin de reducir la pobreza, ya que con lo existente no se ha podido aminorar significativamente.

Es importante destacar que adicionalmente en la investigación se vislumbra como deberían ser los programas de desarrollo social para que el impacto de estos en los beneficiarios sean sustancialmente mayores, asimismo se desarrollará constructos que permitan desarrollar métodos, procedimientos y estrategias que brinden nuevas opciones para atacar el problema de la pobreza, además que generen beneficios duraderos, sustanciales y provechosos para esos ciudadanos rezagados puedan incorporarse de manera sólida a la vida económica autosuficiente.

1.3 Objetivo general

La presente investigación vinculada a pobreza ha establecido como objeto principal de la investigación el siguiente:

- Medir el nivel de transferencia en los beneficiarios de Programas de Transferencias de Efectivo Condicionadas en el periodo 2006 a 2018 que permite una reducción significativa de la pobreza en México.

1.4 Objetivos específicos

Para fortalecer la dirección de la investigación se han planteado varios objetivos específicos que trazan el rumbo a seguir, son elementos que coadyuvan a encontrar conocimiento nuevo y útil en el mejoramiento de los programas de transferencias para ser aplicados en los tres órdenes de gobierno. Los objetivos específicos son:

- Revisar la literatura y generar una base de datos que permitan evaluar el impacto del nivel de transferencia de efectivo que otorgan los programas sociales en reducción de pobreza en México para generar recomendaciones de mejora a las políticas públicas de transferencia de efectivo existentes
- Cuantificar el nivel de transferencia de efectivo que genera cambios significativos en reducción de pobreza en los beneficiarios del Programa de Transferencia de Efectivo con mayor cobertura en México de 2006 a 2018.
- Analizar las modificaciones aplicables en el diseño de Programas de Transferencias de Efectivo Condicionado con relación al nivel de efectivo suficiente que causa reducción significativa de pobreza en los beneficiarios.
- Generar recomendaciones a los hacedores de política pública sobre la cantidad de efectivo recomendable otorgar a los beneficiarios de programas de transferencias de efectivo condicionadas para maximizar la reducción de la pobreza en el país y maximizar el beneficio social.

1.5 Hipótesis

Dentro de la investigación se ha establecido una hipótesis, que es un elemento fundamental en la investigación ya que orienta a obtener una conclusión concreta del proyecto que está en desarrollo. La hipótesis planteada en la investigación es:

“Existe un punto donde el nivel mensual de transferencia de efectivo otorgados a los beneficiarios de Programas de Transferencias Condicionadas de 2006 a 2018 que genera un cambio significativo en la reducción de la pobreza en México”

1.6 Justificación de la investigación

La pobreza es un problema arraigado en nuestro país, a pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo para que esta problemática social sea erradicada, no se ha obtenido, no obstante, los escasos resultados no debemos como país darnos por vencidos, no se han realizado los esfuerzos suficientes que arrojen los resultados que demanda la magnitud del problema. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2019) publicó a través de la Dirección de Información y Comunicación Social que del 2008 – 2018 el número de personas en de pobreza paso de 49.5 a 52.4 millones de personas, claro ejemplo que el gasto social no ha funcionado como debería, 10 años después existen 3 millones más de personas en pobreza. No solo se necesitan programas de transferencia de efectivo, otra condición necesaria es el empleo, “se debe considerar al empleo como un requerimiento esencial básico del bienestar” (Herrera, 2020)

No está nada perdido, al contrario como afirmaba el científico Thomas Alva Edison (Edison, 1910) “No he fracasado, me he topado con 1000 maneras que no funcionan”, esto ha sucedido, las políticas públicas anteriores implementadas con objeto de reducir la pobreza han enseñado que esos son los mecanismos que no funcionan correctamente, al menos en nuestro país, esto da la pauta para comenzar nuevas estrategias que tengan nuevos planteamientos innovadores, disruptivos que ofrezcan mayores probabilidades de generar resultados alentadores.

Las evidencias así como las mediciones de pobreza que se han llevado a cabo por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional ofrecen evidencia suficientemente significativa que constatan que no se está transitando por el camino correcto hacia la erradicación definitiva de la pobreza en el país, por el contrario seguimos generando ciudadanos que se encuentran por debajo de la Línea del Bienestar Mínimo, por ello la imperante necesidad de crear alternativas nuevas e innovadoras en la creación de políticas públicas que ayuden de manera sustanciosa a disminuir los porcentajes de personas pobres en el país, en beneficio de este sector así como del país entero, estamos todos juntos, de lo contrario la pobreza seguirá siendo un freno de mano al desarrollo social además del desarrollo económico del país mientras esta condición no mejore significativamente en el país.

Gerardo Esquivel (2014) señala “Hay un problema estructural en el país que impide que la población tenga una capacidad suficiente de generación de ingresos a pesar de los múltiples programas sociales que se han implementado en las últimas dos décadas”, asimismo señala en su estudio llamado “Desigualdad extrema en México, concentración del poder económico y político”, que no solo las políticas sociales han sido insuficientes sino que además los beneficios del desarrollo económico no han estado bien distribuidos. Aquí un dato más que abona a confirmar que la política social no ha funcionado correctamente, además el beneficio del desarrollo económico está concentrado en un sector reducido sin permear a toda la sociedad, esta situación debe ser ajustada a la nueva realidad que está viviendo el país.

En México se han desarrollado desde los años cincuenta hasta el 2022 una infinidad de programas de desarrollo social encaminados a combatir la pobreza, en este periodo el programa que ha tenido mayor cobertura y presencia en la vida pública nacional al menos por dos sexenios fue el programa llamado Oportunidades en el periodo de Gobierno del Lic. Felipe Calderón mientras que en

el sexenio del Lic. Enrique Peña Nieto se le denominó Prospera Programa de Desarrollo Social.

Debido a la importancia de este programa es imprescindible su análisis además de cuantificar el impacto que tuvo en los beneficiarios. Han sido seleccionados estos dos sexenios debido a que el programa logró beneficiar a 6.5 millones de familias, aproximadamente 30 millones de habitantes del país en este periodo que comprende de 2006 a 2018, que representa un poco más de una cuarta parte de la población total en su momento, además que el Gobierno Federal logró se destinaran en promedio 2% del gasto público programable, se está hablando que en promedio para el periodo de estudio anualmente se destinaba entre 65 y 75 mil millones de pesos anuales. Por ello la importancia de analizar uno de los mayores esfuerzos para disminuir la pobreza en México, que potencialmente podría permitir incrementar el recurso público aplicado para esta responsabilidad del Estado.

A consecuencia de los limitados resultados de los Programas de Transferencias Condicionadas es necesario identificar cual es el nivel de transferencia que causa mayor impacto en la reducción de pobreza, con el fin que los programas entreguen la cantidad de recurso suficiente pero no mayor a lo necesario para poder causar impacto en la reducción de pobreza en el país, haciendo un uso racional, eficiente y efectivo de los recursos de públicos destinados a este compromiso.

1.7 Alcances

La investigación está centrada en el Programa de Desarrollo Social de Transferencias de Efectivo Condicionadas Oportunidades llamado así en el periodo de Gobierno Federal del Presidente Lic. Felipe Calderón Hinojosa, el mismo programa transitó a denominarse PROSPERA para el sexenio del Lic. Enrique Peña Nieto, se ha seleccionado el periodo de 2006-2018 debido a que se puede observar el desempeño del programa en dos periodos presidenciales con dos presidentes

diferentes de partidos antagónicos ideológicamente, adicionalmente porque fueron los últimos dos periodos presidenciales que operó el programa, ya que para el periodo del presidente Andrés Manuel López Obrador solo operó en 2019 para después ser desaparecido. Es necesario analizar el comportamiento de este programa para observar resultados, con ello poder aplicarlos en la mejora de los programas que están por venir.

El periodo de recolección de datos es de 2006 al 2018 debido a que en este periodo fue el momento donde se otorgó mayor cantidad de recurso financiero para ser transferido a los participantes del programa y cuando tuvo mayor cobertura de población atendida del país. Los datos han sido recolectados de los sitios oficiales de internet del Banco de México de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Se determinará el impacto que ha tenido este programa social en el periodo señalado para observar el grado de efectividad en la reducción de la pobreza en relación al nivel de transferencia de efectivo para identificar las áreas de oportunidad donde puedan hacerse modificaciones al programa con objeto de identificar las cantidades de recurso ideal aplicables a los programas subsecuentes. Se seleccionó este programa por ser el de más amplia cobertura geográfica, con mayor alcance en número de beneficiarios además el de mayor Presupuesto Público Federal asignado en relación a los demás programas sociales en el periodo seleccionado.

1.8 Limitaciones

El estudio solo ha tomado para análisis las transferencias de efectivo otorgadas por el programa seleccionado en el periodo de 12 años y la medición de la pobreza realizada por CONEVAL, por consecuencia no se han utilizado otras variables que podrían tener relación con el desempeño del programa, debido a la falta de disponibilidad de esa información, solo se ha tenido acceso a información de organismos gubernamentales que publican contenido que es de dominio público, que pueden ser verificadas por cualquier ciudadano.

En la investigación solo se considera este programa social, el resultado del efecto sólo es de un programa social, no se obtendrán resultados de algunos otros programas similares o de alguna otra índole social. Así mismo esta investigación no pretende medir la aceptación de los beneficiarios ni del Gobierno que implemento el programa, al contrario, pretende medir el efecto del programa en la reducción de la pobreza en el país con relación al nivel de transferencia de efectivo para con ello determinar la efectividad del gasto público en combate a la pobreza con objetivo en el largo plazo estos sean perfeccionados para obtener la mayor rentabilidad social.

No forman parte de la investigación el desempeño que tuvo este mismo programa de desarrollo social en sexenios presidenciales pasados, se ha decidido no incluirlas en los estudios estadísticos y econométricos a realizar a causa de la escases de información oficial además de que esta situación podría generar sesgo en los resultados del modelo. Esta investigación no pretende explicar los efectos del Gasto Público Social en México en su totalidad con relación al combate a la pobreza, solo pretende observar el comportamiento del efecto que tiene el gasto aplicado en el programa en observación con relación a las cantidades de efectivo transferidas a los beneficiarios mientras están activos en el programa.

1.9 Organización del estudio

Esta investigación está estructurada de la siguiente manera.

En el capítulo 1 se plasma el propósito y organización de la investigación en términos del planteamiento del problema, el propósito de la investigación, el objetivo general, los objetivos específicos, la justificación de la investigación, los alcances y las limitaciones del mismo.

En el capítulo 2 se muestra el marco teórico, sobre el bienestar social, bienestar económico, la evaluación del impacto de los programas sociales de transferencia de efectivo en los beneficiarios y un panorama general de pobreza en el mundo.

En el capítulo 3 se desarrolla de manera sintetizada el panorama contemporáneo y contexto del desarrollo social en el país, pobreza y desarrollo económico en México, adicionalmente se analiza el vínculo que existe en México entre el poder político, el fenómeno del clientelismo, bienestar social y desarrollo económico.

El capítulo 4 describe la metodología utilizada en la investigación. Comprende los apartados de: obtención de la población de datos, la selección, recolección y análisis de los mismos y estadística descriptiva de los datos obtenidos.

El capítulo 5 manifiesta los resultados obtenidos de los cálculos econométricos, basado en la metodología planteada para determinar el impacto de los Programas de Desarrollo Social en relación al nivel de transferencia de efectivo y el índice de pobreza en el país en el periodo de 2006 a 2018.

Dentro del capítulo 6 se formulan recomendaciones para mejorar las políticas públicas enfocadas en transferencias de efectivo que abone al mejoramiento del efecto en la vida adulta de los beneficiarios de los programas en relación a la cantidad recomendable de transferencia que impacta más en la reducción de la pobreza en México que genere desarrollo económico sustentable en la vida adulta productiva.

Las conclusiones de la investigación serán enunciadas en el capítulo 7, donde se detallarán concretamente los resultados en términos del objetivo específico, de los objetivos generales para terminar con recomendaciones, así como consideraciones finales de la investigación.

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1 Bienestar social

Uno de los principales objetivos de cualquier sociedad en cualquier época, en cualquier parte del mundo es, ha sido y será el bienestar en todos los aspectos de la vida, en primera instancia de manera individual para en consecuencia se pueda estar bien en comunidad. Una responsabilidad imperante de todo Estado y Gobierno es ofrecer, mantener e impulsar el desarrollo del bienestar social. “El bienestar social es la saciedad que experimentan los individuos que componen una comunidad en materia de sus necesidades básicas y superfluas, considerando así aspectos objetivos y subjetivos” (Duarte y Jiménez, 2007; Pena-Trapero, 2009). En la actualidad gran parte del quehacer gubernamental está centrado en el desarrollo del bienestar social en todas sus facetas, para lograr en alguna medida lo que se ha denominado recientemente Estado del Bienestar Social.

Al comienzo de este siglo aparece una denominación de desarrollo humano para referirse a “la expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos para elegir las cosas que tienen razones para valorar o la eliminación de fuentes de privación, pobreza, falta de servicios y violación de la libertad”. (Hatton, 2006). El concepto desarrollo humano incluye todos los aspectos de la vida humana.

El fin del bienestar social por parte del sector público es desarrollar medidas con objeto de proveer, además de producir bienes y servicios sociales para mejorar las

condiciones de vida de los individuos. Dentro de los principales servicios que debe promover el Estado se encuentran los de sanidad, seguridad social, educación, vivienda, urbanismo, cultura, ocio, protección del medio ambiente, entre muchas más. Como considera (Sen, 1987) “el valor del nivel de vida radica en cómo se vive, no en la posesión de bienes”. No solo es que las personas tengan bienes materiales sino también que tengan tranquilidad, integración familiar además de felicidad en sus vidas, para lograr una vida plena, eso es lo que también debe perseguir y lograr en las personas el bienestar social, es más que solo lo material. El bienestar social está íntimamente vinculado con la exigencia de satisfacer necesidades humanas, en realidad las personas a través del tiempo mantienen sus necesidades, “las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, lo que cambia a través del tiempo y de las culturas es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades” (Neef, 1986). El humano siempre tendrá la necesidad de bienestar, solo cambia la manera en que obtiene esos satisfactores para tener estabilidad.

En tiempos contemporáneos las necesidades siguen siendo las mismas y seguirán siendo los mismos siglos adelante, por ello que se ha creado para satisfacer de manera sencilla por parte del Estado las necesidades sociales básicas; son los programas de desarrollo social los que satisfacen de alguna manera con inmediatez los elementos más básicos de los menesteres humanos.

El bienestar social se agrupa en dos grandes ramas que son la provisión de bienes preferentes y las prestaciones económicas. La primera está encaminada a facilitar el consumo de bienes y servicios que son fundamentales para una vida digna, se refieren a educación, salud y vivienda principalmente; mientras que por otro lado las prestaciones económicas consisten en entregar a los individuos menos favorecidos transferencias monetarias en forma de pensiones, prestaciones por desempleo y programas de incapacidad laboral por mencionar algunas estrategias. Este segundo grupo está constituido principalmente por programas encaminados a la reducción de la pobreza que contribuyan al bienestar del sector

de la población de escasos recursos que les permita incorporarse a la vida económicamente productiva autosustentable.

El bienestar social debe estar centrado en tres elementos fundamentales de la vida de las personas que son: el bienestar físico, el bienestar emocional y el bienestar financiero. El primero está enfocado en las necesidades fisiológicas, en tener salud alimentación, vivienda, resguardo. El bienestar emocional parece menos importante pero no lo es, este se enfoca en contar con tranquilidad, sentirse socialmente aceptado, que contribuye a la sociedad además de sentirse querido por la familia y la comunidad. El tercer elemento alude a la posesión de recursos financieros sustentables en el tiempo que permitan mantener estabilidad en el consumo de los enceres necesarios que permitan tener una vida digna. Estos tres elementos amalgamados ofrecen un bienestar pleno a los ciudadanos.

El bienestar social está estrechamente relacionado con la calidad de vida, es decir lo que se busca es obtener una buena calidad de vida para las personas, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1994), define la calidad de vida como “percepción que tiene un individuo de su situación en la vida, dentro del contexto cultural y de valores en que vive, en relación con sus objetivos, expectativas, valores e intereses. Se trata de un concepto muy amplio que está influido por la salud física, su estado psicológico, el nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno” (OMS, 1995) El nivel de vida abarca todas las facetas que puede tener una persona en su vida.

Para la medición del bienestar social se han utilizado tres enfoques diferentes (Sánchez y Rodríguez, 2003; Pena-Trapero, 2009; Zarzosa y Somarriba, 2013):

- I. La medición a través del enfoque económico. El fundamento de este tipo de medición está en la asociación del bienestar con la riqueza, utilizando para tal fin el PIB per cápita y el consumo de bienes como indicadores base.

- II. El enfoque a través de las funciones de utilidad. Es parte del concepto de satisfacción de necesidades y se recurre a las funciones de utilidad, como mecanismos para determinar la utilidad proporcionada por los bienes y servicios puestos a disposición de los individuos y de la sociedad.

- III. La medición del bienestar social con indicadores sociales sintéticos. Parte de la idea de que el bienestar social es un concepto multifacético que sólo puede abarcarse descomponiéndolo en diversos segmentos, cuya integración debería de cubrir su totalidad. Esta visión ha llevado en años recientes a la elaboración de índices resumen o sintéticos que integren en un solo valor los diferentes indicadores, aspectos o dimensiones vinculadas a la problemática.

El bienestar social está diseñado para que sean esencialmente bienes públicos que estén enfocados a la disminución de la desigualdad social y económica, así como a fomentar el desarrollo económico, esto según la perspectiva de Francisco Javier Braña Pino. Incluso el bienestar social genera externalidades positivas como reducción de la delincuencia, crímenes, inseguridad, indigencia, desempleo, entre muchas más. (Braña, 2014) El bienestar genera desarrollo y bienestar en todas las áreas de las personas, así como de ambiente donde se desenvuelven.

La economía incurre en el desarrollo social del país, Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía afirma que “el propósito de la actividad económica es acrecentar el bienestar de los individuos y las estructuras económicas que sirven a este fin, son más dignas de estima que las que no la favorecen.” (Stiglitz, 1999), tomando como base esta premisa el Estado debe contar con organismos que contribuyan al desarrollo económico sostenido que colaborarán en el mejoramiento del desarrollo social para el bien común de la comunidad y del país.

2.1.1 Desarrollo social

De acuerdo con James (Midgley, 2005) desarrollo social es definido como “Un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso

dinámico de desarrollo económico”, claramente el desarrollo social está vinculado con el desarrollo económico, que si se presenta este con el transcurso del tiempo conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en ámbitos como salud, educación, nutrición, vivienda, seguridad social, empleo, salario, entre varios más.

Dentro de proceso de desarrollo social se incluye el mejoramiento de la pobreza y la desigualdad del ingreso como elementos necesarios para el bienestar de las personas. Como es de saberse este proceso es complejo, extenso, así como dificultoso, por ello es imperante la intervención del Estado como promotor y coordinador además de la participación de actores sociales, públicos y privados. Por medio de este proceso los avances deberían de conducirse a igualar las condiciones de bienestar que predominan en la sociedad. Como sostiene (Stiglitz, 1998) “el desarrollo social es algo más que acumulación de capital y reducción de ineficiencias económicas: es una transformación de la sociedad, un alejamiento de maneras tradicionales de hacer la cosas y modos tradicionales de pensar”. Con ese cambio de paradigma se aumentan las posibilidades de alcanzar más y mejor desarrollo social. El desarrollo social no significa solo acumulación de riqueza, ingreso sino de contar con todos los benefactores que permitan tener una vida plena en todas sus áreas.

Para el Premio Nobel de Economía Amartya Sen (2003) “el desarrollo social puede concebirse[...] como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos” esta visión hace referencia a la creación de un entorno donde las personas puedan desarrollar su potencial para tener una vida productiva de acuerdo a sus intereses, capacidades y necesidades, el concepto de Amartya Sen es mucho más amplio, haciendo referencia a la capacidad de ejercer la libertad de manera plena para desarrollo de lo que más convenga a cada individuo. El desarrollo social incluye tener la libertad de hacer aquello que consideremos nos haga feliz y plenos.

El Desarrollo Social en México se entiende “como un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en ámbitos como: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso” (Ochoa, 2006). Según Ochoa el desarrollo de las personas y la sociedad es un proceso que incluye varias esferas que con el tiempo podrán cambiar y mejorar para satisfacer todas las áreas de necesidad humana.

Para la consecución del desarrollo social en las sociedades los Estados implementan políticas públicas de desarrollo que se materializan a través de programas sociales enfocados a fomentan el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de la población, enfocados en primera instancia en el mejoramiento de las necesidades de salud y alimentación, además de sus capacidades de educación.

El desarrollo social en México es un derecho que está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona “Son derechos para el Desarrollo Social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (CPEUM, 2022). Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social establece que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir las siguientes vertientes:

“(…)

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica y
- V. Fomento del sector social de la economía.”

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2010) afirma que “el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social. Los constructos actuales recomiendan dar un mayor peso a la calidad del crecimiento económico, esto es lograr que el crecimiento económico sea incluyente, redistributivo y contribuya el desarrollo social”, no es suficiente la presencia de crecimiento económico únicamente, además debe existir la presencia del enfoque social, el Estado que corrija las fallas del mercado, se debe tener esto presente en la Agenda Pública para mejorar el bienestar social de país, más de los más necesitados.

El Banco Mundial afirma que “El desarrollo social se debe centrar en la necesidad de poner en primer lugar a las personas en los procesos de desarrollo. El desarrollo social debe promover la inclusión social de los pobres y vulnerables empoderando a las personas, creando sociedades cohesivas y resilientes. Los esfuerzos en materia de desarrollo social incluye a los Gobiernos, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado y a los grupos marginados” (Banco Mundial, 2012), es asunto de todos los sectores de la sociedad la consecución de resultados relevantes, de consideración para los más desprotegidos de la sociedad, es imperante la participación de todos los sectores de la sociedad, los grandes problemas requieren grandes soluciones, para ello es necesario la contribución de cada uno de los ciudadanos con nuestro aporte para impulsar el desarrollo social de México de modo sostenido.

2.1.2 Gasto Social

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos el gasto social se define como “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos con el objetivo de brindar soporte en circunstancias adversas que afecten su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo a la entrega directa de bienes y servicios

siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales”. (OCDE 2019) Todos los Estados y Gobiernos del mundo destinan parte de su presupuesto a sanear los problemas sociales que la economía y el mercado por si solos no pueden solucionar de manera autónoma.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define que: “el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población”. (PNUD, 2010) El Estado destina parte de su gasto al desarrollo social especialmente como mecanismo de redistribución de la renta nacional en favor de aquellos más desprotegidos y marginados que por sí mismos no pueden hacerlo.

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas plantea que el gasto social “... es de carácter amplio, que involucra conceptos asociados a las siguientes funciones del gasto público: educación, cultura, protección y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, trabajo, salud y saneamiento”. (CEPAL, 2014) El gasto social está enfocado principalmente el desarrollo económico de la sociedad impulsando educación, salud y empleo.

El Estado dentro de sus obligaciones y responsabilidades le debe ser imprescindible satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos en especial de los marginados para garantizarles una vida digna, longeva, creativa, productiva y feliz. El gasto social es un instrumento de gestión del Gobierno que coadyuva a lograr la igualdad de oportunidades a aquellos ciudadanos que se encuentren en algún nivel de pobreza para tratar de equilibrar el desarrollo y la distribución del Ingreso Nacional.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2016) sostiene que los países miembros de la organización, mantienen una relación entre Gasto Público Social y Producto Interno Bruto (PIB), para el año 2016 oscilaron en niveles del 21% del Producto Interno Bruto en promedio destinado a gasto social. El gasto público social se destina básicamente a prestaciones, pensiones, salud y

programas sociales. Asimismo, menciona que países como Francia, Finlandia, Dinamarca, Austria destinan en gasto social entre un 25% y 30% del PIB, mientras que del otro extremo de la escala se encuentra Chile, Letonia, Turquía y México que gastan menos del 15% del PIB anualmente. Estos datos ofrecen un panorama del comportamiento del gasto social en un grupo de países en términos de cantidad de recursos financieros destinados, así como de la importancia que el Gobierno Mexicano le da al desarrollo de la población marginada del país.

Con base en reportes de Banco Mundial los retos más grandes del gasto público de los Estados son: el mejoramiento de la cobertura e incidencia de gasto público, el aumento de la efectividad y eficiencia del gasto social y finalmente el fortalecimiento de las instituciones que manejan el gasto público del sector social. Estos retos nos orientan sobre las necesidades que existentes en la aplicación del gasto público, así como del comportamiento que presenta en algunos países del mundo.

La tabla 2.1 expone el comportamiento del gasto social en términos financieros en tres países pertenecientes a la OCDE, Francia el país que mayor porcentaje destina con relación al PIB, seguido de Estados Unidos que su nivel de gasto está en el promedio de los países miembros, mientras México posicionado en último lugar, país que destina menos porcentaje de su PIB a sanear el sector social, un indicio de cómo se encuentra la situación en este tema en nuestro país, evidencia los retos que se tienen en el horizonte por enfrentar del Estado y ciudadanía mexicana. A nivel OCDE México es de los países que destina un menor porcentaje del PIB a desarrollo social, tenemos un reto como país cambiar esta situación que desacelera la economía.

Tabla 2.1
Gasto social Francia, México, Estados Unidos 2019

Año 2019	Francia	México	Estados Unidos
Total habitantes	66,900,000	127,500,000	323,100,000
PIB (en dólares)	2,465,000,000,000	1,046,000,000,0	18,570,000,000,000

Año 2019	Francia	México	Estados Unidos
		00	
PIB per cápita (en dólares)	36,846.04	8,203.92	57,466.79
Gasto social en % del PIB	31.5	7.5	19.3
Gasto social en dólares	776,475,000,000	78,450,000,000	3,584,010,000,000
Gasto social por habitante (en dólares)	11,606.50	615.29	10,477.3

Fuente: Banco Mundial y OCDE

México con relación a los países pertenecientes a la OCDE está muy por debajo de destinar lo que los países desarrollados destinan al gasto social, Francia destina el 31.5%, cuatro veces más en porcentaje que México, Estados Unidos destina tres veces más porcentaje, queda claro que una de las prioridades de México no es el desarrollo social, al menos por el momento. Estamos en el límite de seguir permitiendo esto a los congresistas, no más, deberíamos exigir que se destine más a gasto público en desarrollo social no asistencialista, sino más bien gasto orientado al desarrollo económico del sector más pobre de la población.

2.1.3 Programas de desarrollo social

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social los programas de desarrollo social son: “instrumentos de planeación, donde se establecen los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción que orientan el quehacer del Estado y Municipios, en materia de política social y cuyas acciones específicas se instrumentan a través de programas sociales” (SEDESOL, 2014). Estos programas son la materialización de los esfuerzos del Estado en mejorar las condiciones de vida de los más marginados. La Ley General de Desarrollo Social define a los programas sociales como: “proyectos y acciones derivados de los objetivos de los programas estatales y municipales que de manera ordenada y sistemática están orientados a superar los rezagos sociales, en materia de servicios, infraestructura básica, fomento a la economía social y apoyo directamente a las familias o grupos sociales en situación de desventaja o vulnerabilidad. (LGDS, 2004) Está plasmado en las leyes que de manera coercitiva debe destinarse un segmento del presupuesto público al

fortalecimiento económico del sector de la población más marginado para su incorporación al bienestar.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2014) dependiente de la Cámara de Diputados de la Federación plantea: “los programas de desarrollo social deben fomentar el desarrollo humano integral y eliminar los rezagos sociales que padece la población. Se reconoce que la pobreza tiene múltiples causas por lo cual debe ser atendida desde cinco vertientes: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad:

- *Oportunidades*: que los mexicanos sin ninguna distinción puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente social y económico propicio para ello.
- *Capacidades*: tener acceso al aprendizaje y el aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida para hacer y para ser lo que consideren benéfico a su vida. Este concepto incluye estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, acceso a educación básica y gozar de libertad de pensamiento y de trabajo.
- *Seguridad*: que los mexicanos puedan acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas que apoyen su desarrollo humano y social que los protejan ante fenómenos cambiantes que puedan afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio.
- *Patrimonio*: reducir la vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se reflejan en la falta de vivienda digna, ausencia de certeza jurídica de sus propiedades como en el escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro.
- *Equidad*: sin importar, la raza, sexo, origen étnico, condición social o religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley y gozar de las mismas oportunidades para desarrollarse plenamente”. El desarrollo social y los programas para este fin deben tener enfoques desde diferentes ángulos para que el desarrollo social sea integral asimismo como duradero.

Según las Reglas de Operación de PROSERA Programa de Inclusión Social del 2017 establece que los programas de inclusión social “deben contribuir al acceso oportuno y efectivo a los derechos sociales, así es como se logrará acrecentar el capital humano de la población mexicana en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad social” (ROP PROSPERA, 2017), evidentemente es uno de los procedimientos que debe llevar a cabo el quehacer del Estado para coadyuvar en la contención del rezago social del país, además que es un mecanismo de impulso a la economía nacional.

México cuenta con un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de medir el desempeño de los programas de desarrollo social, denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual considera que: “los programas de desarrollo social deben estar orientados a la solución de alguna problemática que afecte a la población, en este sentido los programas y acciones sociales deben contener un propósito principal y un resultado que ayude al desarrollo social de las personas”. (CONEVAL, 2013) Los programas sociales deben ser generados para un propósito social, no para crear clientela política en beneficio del Gobierno que está en turno en el poder.

2.1.4 Programas de Transferencias Directas

Los Gobiernos de todos los Estados enfrentan enormes retos a los cuales hay que darle cauce hacia una solución económica, política, técnica y socialmente viables, por ello se ha desarrollado un sin fin de estrategias para solucionar los problemas públicos, a causa de esto se han diseñado e implementado políticas sociales que abordan desde una perspectiva multidimensional los problemas de vulnerabilidad, desigualdad y pobreza. Los programas de transferencias directas han sido una de las estrategias más utilizadas en busca de soluciones que reduzcan o eliminen los problemas públicos que afectan a la población normalmente más desprotegida.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) declara que los programas de transferencias condicionados operan con la siguiente configuración: “La estructura básica y más común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza y pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas se contempla la entrega de beneficios a otra categoría de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad.” (CEPAL, 2015) Las transferencias monetarias son un mecanismo de redistribución de los ingresos nacionales hacia los más marginados del país, por medio del Estado es que obtiene recurso de los productivos a los poco productivos.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013) “los Programas de Transferencias Monetarias (PTM) son los principales programas sociales que utilizan los países de América Latina y el Caribe para apoyar a las familias que viven en situación de pobreza. Además de apoyar el consumo, estos incentivan la acumulación de capital humano”. Esto es una manera de destacar la importancia de implementar acciones que desde diversos frentes se permita a la sociedad avanzar hacia mayores grados de inclusión social, igualdad y respeto de los derechos humanos, para generar oportunidades de desarrollo para los más marginados por igual.

Los programas de transferencias monetarias son uno de los instrumentos más usados para el desarrollo social. “Este tipo de programas busca transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables”. (CEPAL, 2011)

Los programas de desarrollo social fomentan el hecho de nacer en una familia pobre no determine tu futuro, se incrementan las oportunidades de movilidad social de abajo hacia arriba, para todos los ciudadanos sin distinción.

En el Continente Americano los Programas de Transferencias Condicionadas son muy utilizados por los Gobiernos como mecanismo de desarrollo social, sin embargo, son mucho más utilizados en América Latina, mientras Estados Unidos y Canadá por tener un sistema de bienestar social muy desarrollado se recurre poco a esta estrategia social. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “los programas de transferencias condicionadas operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 35 millones de familias (que representan a 180 millones de personas) es decir aproximadamente 20% de la población de América Latina y el Caribe a un costo en el 1.2% del PIB regional”. (CEPAL, 2011)

Los programas de transferencia condicionados representan un importante avance en el campo de la protección social en el mundo, principalmente en los países emergentes ya que proveen de ingreso y facilitan el acceso a servicios sociales a los sectores más desprotegidos que tradicionalmente han sido excluidos del desarrollo. Los programas de transferencias condicionadas pueden representar un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social, fundados en la inclusión y universalidad de los derechos. (Cecchini y Martínez, 2011). Es importante recalcar que los PTC solo son uno de los instrumentos de protección social no contributiva que dispone el Estado para reducir la pobreza y desigualdad en la sociedad con mayor aceptación.

Es fundamental destacar que la efectividad de estos programas depende en gran medida de la presencia de un sólido sistema de salud y educación, asimismo como de una economía fuerte y dinámica que logre generar de manera sostenida empleos de calidad además bien remunerados. Los programas deben ser orientados a la productividad y auto sustentabilidad de los afiliados de lo contrario “las familias que salen del programa cuando los hijos superan las edades respectivas, es entonces donde pueden quedar en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la que presentaban previo a la intervención”. (Gonzales de la Rocha, 2008) Estos tipos de programas no garantizan que en la vida adulta se supere la vulnerabilidad,

se debe mejorar el diseño de estos para que los beneficiarios puedan ser productivos, se incorporen a la vida económica además de que dejen de depender económicamente de los apoyos gubernamentales, de lo contrario se convierten en una carga al Estado.

2.2 Bienestar económico

Los Estados y las sociedades de cualquier latitud del mundo están preocupados por solucionar diversos problemas públicos, entre ellos se encuentra la pobreza, un fenómeno causado multifactorialmente que debe ser resuelto desde diversos frentes, utilizando varios componentes para poder solucionarlo o al menos achicar su impacto. Uno de los componentes que se plantea indispensable para su acortamiento es aumento del gasto en desarrollo social, alude a apoyos enfocados a la sociedad más desprotegida para mitigar necesidades básicas como alimentación y salud.

Adicionalmente otro elemento indispensable encaminado a la reducción de la pobreza es el desarrollo económico regional, se debe presentar estas dos condiciones indispensables en una sociedad para que de manera paulatina la pobreza que aqueja a la sociedad de alguna manera pueda ser aliviada conjuntándose con varios otros elementos indispensables en la ecuación. “El bienestar económico es una de las dimensiones que componen la medición de la pobreza, este elemento ayuda a identificar si se tienen o no los recursos para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. (CONEVAL, 2012) El desarrollo económico es el factor más importante para la reducción de la pobreza, a pesar de la existencia de programas de desarrollo social en ausencia de desarrollo económico equitativo y sostenido, no habrá reducción de pobreza real.

Los elementos esenciales a modificar en la población marginada que coadyuvan a la reducción de pobreza es atender las necesidades básicas (salud, alimentación y educación) para complementarlo con desarrollo económico sostenible que genere empleos, crecimiento económico, ingresos, aumento de producción y consumo

La teoría desarrollada por Angus Deaton se refiere a un concepto de bienestar económico, que dilucida la complejidad de la vida humana desde sus necesidades de consumo, mediante la riqueza e ingreso; factores físicos o psicológicos, estudiados a partir de la calidad de la salud y felicidad, así como del nivel educativo del individuo y su habilidad para participar en la sociedad civil por medio de instancias como la democracia y leyes que tenga cada país. (Deaton, 2015) El desarrollo económico de las personas no solo debe estar centrado en su nivel de ingreso y de consumo sino también debe incluir elementos como salud, felicidad y educación.

Timothy John Besley postula que “El Bienestar económico provee las bases para juzgar los logros del mercado y de los encargados de decisiones políticas en la distribución o asignación de los recursos”. (Besley, 2019). El bienestar económico ayuda a medir la eficiencia distributiva del mercado en los individuos y se ocupa de explicar del nivel de bienestar colectivo de que disfruta la sociedad. Evidentemente al momento de analizar el bienestar general de las sociedades debemos también voltear a ver el bienestar económico de cada individuo para posteriormente analizar el bienestar social, evidentemente el desarrollo económico genera mejor distribución.

El departamento de análisis económico de la Universidad de Zaragoza plantea que “el bienestar económico es aquella situación de riqueza que se derivada de una relación directa entre las variables de producción, empleo y distribución de las rentas”. (Universidad Zaragoza, 2011) El bienestar económico de cualquier Estado está fundado en la capacidad de producción, así como en la capacidad de abastecer y satisfacer las necesidades básicas de la población.

El bienestar económico tiene como propósito maximizar el bienestar social a través del crecimiento económico, que puede ser resumido en una efectiva distribución de la renta, que no exista desigualdad económica, que además todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades. (Arrow, 1974) El desarrollo económico genera estabilidad económica que se traduce en abundancia para posteriormente generar

el “Efecto Derrame” es decir la abundancia comenzará a derramar a los sectores más bajos de la población, la evidencia sugiere que no es derrame, pero si goteo. Como declara Owen Zidar “una economía saludable depende de un gobierno que funcione” (Zidar, 2022) para generar estabilidad económica también el país necesita indispensablemente la presencia de un gobierno robusto y eficiente.

2.2.1 Desarrollo económico

El desarrollo económico se refiere a “la capacidad que tiene un país de generar riqueza. Este término está relacionado directamente con la capacidad productiva de una nación, de igual forma está vinculado al bienestar de los ciudadanos. Generalmente estas condiciones son detonantes, así como catalizadoras de desarrollo económico, capacidad productiva cercana al potencial máximo, sostenibilidad del crecimiento en el tiempo, redistribución de la renta de manera balanceada, equilibrio con el medio ambiente, desarrollo del capital humano y existencia de orden social donde las instituciones públicas cumplen adecuadamente sus funciones”. (Krugman, 2007) Sin la presencia de capacidad de incremento de productividad una nación difícilmente vera mejorado su bienestar.

Como señala el Banco de México “para medir el crecimiento económico es utilizado el Producto Interno Bruto (PIB), que mide la actividad productiva, se obtiene al sumar cuánto valen en pesos todos los bienes y servicios de consumo final que se producen en un año, que no se usan para producir algo más”. (BANXICO, 2016). La unidad de medida del desarrollo económico más utilizada globalmente es el PIB, es un indicador de la evolución de la actividad económica a través del tiempo.

“Existen algunos factores necesarios, no indispensables para crear condiciones propicias que generen desarrollo económico que contribuya a amplificar la capacidad productiva de un país. Los principales factores y condiciones que generan desarrollo económico son:

- Recursos naturales: tener acceso a materias primas y fuentes de energía.
- Estabilidad política: existencia de condiciones donde las instituciones de gobierno cumplen sus funciones eficientemente.
- Administración estatal eficiente: administración pública que cumpla con sus objetivos de manera económica y eficaz.
- Control de corrupción: prevención y castigo de sobornos a funcionarios públicos a cambio de favores.
- Población participativa: una comunidad interesada en participar en las decisiones políticas y económicas que se toman en el país.
- Acceso a educación: acceso a educación de calidad y capacitación para el trabajo a todos los sectores de la población.
- Necesidades básicas cubiertas: satisfacer los requerimientos mínimos de alimentación y salud a toda la población.
- Inversión en investigación y desarrollo: destinar recursos al desarrollo de nuevas tecnologías, así como de innovación disruptiva.
- Apertura al comercio exterior: acciones que fomenten el incremento de intercambio de productos y servicios con el exterior.
- Seguridad jurídica: aseguramiento por parte del Estado y el Gobierno del cumplimiento de las leyes por parte de los habitantes además de mantener el Estado de Derecho.” (Mochón y Becker, 1993) En la medida que estas condiciones existan el desarrollo económico se verá beneficiado grandemente.

En presencia de estos factores el desarrollo económico será mayor, además de autosustentable a través del tiempo. Adicionalmente para fomentar el crecimiento económico es necesario inversión productiva, ahorro interno, de manera que este pueda ser encausado a inversión productiva que estimule el desarrollo productivo, al mismo tiempo es indispensable contar con mercados e intermediarios financieros eficientes que permitan que los flujos de efectivo de los agentes

económicos con superávit puedan llegar a los agentes económicos con déficit para ser destinados al financiamiento de actividades productivas principalmente.

“Los cambios a nivel global han dado como resultado una nueva concepción del crecimiento económico, como el cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país, por lo que es solo una parte del desarrollo y no refleja totalmente el bienestar, las oportunidades, la equidad, la sostenibilidad, el goce de derechos”. (Arias, 2008). El desarrollo económico no solamente se debe medir en incremento en producción de bienes y servicios, adicionalmente es conveniente incluir el bienestar de la sociedad, contribuye en poco el generar desarrollo económico si la población no tiene bienestar ni capacidad de gozar plenamente sus derechos.

Mientras crecimiento significa un aumento del tamaño de la economía por asimilación o adquisición de bienes y servicios, desarrollo implicaría la expansión o la realización de las posibilidades de ese país. Cuando una economía crece se hace mayor cuantitativamente, cuando una economía se desarrolla, se encuentra mejor cualitativamente. (Galindo y Marquesini, 1994) El desarrollo económico genera mayor cantidad de bienes y servicios, no necesariamente esto se traduce en mayor beneficio para todos los deciles de la población, se requiere mayor equidad.

2.2.2 Distribución de la Renta Nacional

Renta Nacional es una magnitud económica que expresa los ingresos que reciben los distintos factores productivos existentes durante un periodo de tiempo determinado, sin incluir bienes y servicios intermedios. La Renta Nacional es una medición que expresa los ingresos que percibe un país determinado que así mismo se puede observar cómo la suma de los ingresos que recibe la población total a lo largo de un ejercicio económico. En contabilidad nacional este indicador es denominado como Producto Interno Bruto (PIB). Este indicador económico es una medida que ofrece de manera parcial e hipotética el bienestar del país así mismo de la población.

La distribución de la renta es el reparto del ingreso nacional entre los habitantes de un país, evidentemente la distribución no necesariamente es igualitaria o equitativa, al contrario, normalmente en el mundo existe un desequilibrio en el reparto, que trae como consecuencia la creación de distintas clases sociales basadas en el nivel de ingresos que percibe. La intervención del Estado y la aplicación de políticas inequívocas y transparentes, especialmente en el campo fiscal, que debe fortalecerse día a día, son indispensables para reducir la desigualdad en los ingresos.

El crecimiento económico por sí solo puede, incluso, generar situaciones de gran inequidad en la distribución de la riqueza”. (Piketty, 2014) La distribución de la riqueza de una nación no es equitativa, ni el mercado por sí solo lo hace de esa manera, en el capitalismo la distribución de la renta nacional será según lo que cada factor de la producción puede aportar al sistema económico, este es momento donde debe entrar la fuerza del Estado a equilibrar esas desigualdades en la distribución, de no hacerlo cada día las desigualdades tenderán a incrementarse.

“Algunos factores que conducen a situaciones de desigualdad del ingreso son:

- 1.- Las diferencias de capacidad y cualificación del trabajo.
- 2.- Las diferencias de ocupación e intensidad del trabajo.
- 3.- Las diferencias educativas.
- 4.- El acceso a oportunidades de trabajo.
- 5.- La discriminación y la exclusión.
- 6.- La situación del ciclo económico del país.” (Boltvinik, 1999) Estos factores son determinantes para la asignación de los recursos producidos por la economía, en la medida que se carezcan de ellos la posibilidad de obtener mayor renta son menores.

“La distribución del ingreso hace referencia a la manera de cómo se distribuye la riqueza generada en una región o en un país entre los distintos segmentos de la población que la integran, en un período determinado. Es importante señalar que

mientras la pobreza se mide en términos absolutos (cuantificación), la distribución del ingreso lo hace en términos relativos. Así, la distribución del ingreso nos permite ubicar las condiciones de desigualdad y grados de concentración que presenta una sociedad”. (Boltvinik, 1999) La desigualdad en la distribución del ingreso en un país es un indicador del bienestar de la población, así como de la fortaleza del Estado en recaudar impuestos y redistribuirlos en los sectores de atención prioritaria.

La distribución de la renta está determinada por la capacidad de la persona de generar valor a la sociedad, está relacionado con su productividad y precio de los bienes que produce que a su vez depende de la escasez del producto y demanda del mismo, esto se le denomina salario. Existe otro factor en la distribución de la renta nacional entre ciudadanos, depende de la propiedad que tenga sobre los factores de producción, depende del capital que posea, en el sistema económico capitalista los propietarios de los medios de producción o capital productivo son lo que acaparan la mayor parte de los ingresos nacionales, las rentas generadas por el capital tienden a superar los ingresos generados por el trabajo de manera que si la propiedad del capital se encuentra concentrada en pocas manos se originará una distribución de la renta desigual, como es de saberse a favor de los propietarios del capital.

“A nivel mundial las disparidades en la distribución del ingreso son muy contrastantes, esto se manifiesta por ejemplo en el caso de la población rural y urbana de India e Indonesia y la población rural de China, que representan el 42% de la población mundial únicamente reciben el 9% del ingreso mundial total; en el otro extremo, Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido con sólo el 13% de la población mundial reciben el 45% del ingreso global”. (CEPAL, 2000) En el mundo existe una desequilibrada distribución de los ingresos, este fenómeno contribuye a la polarización además que genera persistencia de la pobreza.

La distribución de la renta es un elemento fundamental para observar las dinámicas que generan el crecimiento económico y bienestar en la población. La

distribución equitativa de las rentas nacionales es una característica que se presenta en las sociedades desarrolladas mientras que en las economías menos desarrolladas suelen tener un reparto más desigual de la renta y de la riqueza, este fenómeno tiene una alta relevancia e implicaciones en el bienestar de los individuos. Thomas Piketty plantea “el capital tiende a reproducirse por sí mismo, que el mismo hecho que son mucho menos los que reciben ingresos de capital que los que reciben ingresos del trabajo y dada la concentración de los ingresos, genera grandes posibilidades en los primeros para el acrecentamiento de su riqueza”. (Piketty, 2014) El desequilibrio entre la ganancia de rentas que perciben los dueños de capital y aquellos que solo poseen su mano de obra genera cada día sistemáticamente inequidad de ingresos.

(Piketty y Zucman, 2013) Abordan como se ha concentrado el capital en el mundo afirman que: “desde 1970 a 2010 en las 8 primeras económicas desarrolladas, con especial énfasis en Estado Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia, esto es una evidencia clara que la distribución de la renta mundial es desequilibrada, principalmente originado por la alta concentración de capital”. Además de la alta concentración de capital del Grupo del G8, actualmente el fenómeno de globalización económica genera aún más concentración desequilibrada de rentas. Sin que los países emergentes puedan generar ciencia y tecnología que les permita no solo vender materias primas, estarán en desventaja ya que solo estarán en la posición de ofrecer al mundo productos de bajo valor agregado.

“La creencia de que buscar la igualdad requiere sacrificar la eficiencia económica se fundamenta en una de las máspreciadas ideas en la economía: los incentivos. Las empresas y las personas se supone que requieren de la posibilidad de altos ingresos para ahorrar, invertir, trabajar duro, e innovar. Si la imposición a empresas rentables y hogares ricos reduce esas perspectivas, el resultado es desincentivar el esfuerzo y reducir el crecimiento económico”. (Blanchard & Rodrik, 2016) Existe una disyuntiva entre imponer impuestos altos a los generadores de riqueza para ser redistribuidos en los más marginados o mantener con bajos impuestos a los grandes contribuyentes, se debe buscar un equilibrio que no

desincentiven a los ricos a seguir generando riqueza pero que tampoco la redistribución de la riqueza no incentive a los pobres a no ser productivos y depender de las transferencias del Estado.

2.2.3 Coeficiente de Gini

La desigualdad económica es un problema que crece de manera descontrolada en todas partes del mundo, es un fenómeno que cada vez afecta a más personas, evidentemente para solucionar el problema, primero debe ser cuantificado con objeto de observarlo, analizar su comportamiento para posteriormente calcular sus efectos y en consecuencia plantear soluciones. Uno de los métodos de medición más comunes utilizados para medir la desigualdad social es el coeficiente de Gini.

“Una clasificación de los indicadores de desigualdad que se encuentra en la literatura se agrupan en: medidas positivas, que son aquellas que no hacen referencia explícita a ningún concepto de bienestar social, y medidas normativas, que sí están basadas en una función de bienestar. Al primer grupo pertenecen los índices estadísticos que tradicionalmente se utilizan para analizar la dispersión de una distribución de frecuencias, en tanto que hay diversas medidas normativas que se han propuesto para el estudio de la concentración del ingreso y la salud”. (CEPAL, 2001). Diferentes organismos supranacionales se han encargado de medir la concentración o dispersión del ingreso de las naciones con el objetivo de cuantificar el grado de acumulación de ingresos en un sector para generar políticas, programas y financiamiento que contribuya a mejorar las condiciones del problema.

El indicador más común utilizado para medir la concentración del ingreso es el coeficiente de Gini que fue desarrollado por el estadístico italiano Corrado Gini; es una medida utilizada para cuantificar la desigualdad de los ingresos dentro de un territorio, comúnmente utilizado para medirlo en un país o una demarcación específica, con este mismo instrumento se puede observar la igualdad o desigualdad en la concentración de la renta nacional.

“El coeficiente de Gini mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini 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 cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso. Para la construcción del índice se basa en el ingreso corriente per cápita que se utiliza para la medición multidimensional de la pobreza.” (CONEVAL, 2010)

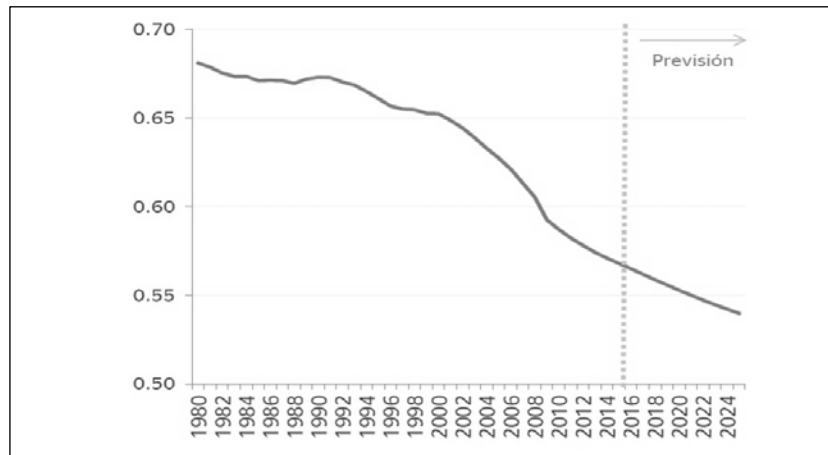
El coeficiente de Gini es una métrica que orienta sobre la desigualdad económica que se presenta en una sociedad dada, el deber ser sería que las sociedades estén lo más cercano posible a 0, que representa mayor igualdad en los ingresos de la población, así como mayor desarrollo económico. La medición de este coeficiente es de gran utilidad para los Estados y Gobiernos ya que contribuye a orientar políticas públicas que tengan el objetivo de alcanzar una mayor igualdad económica y de bienestar. (Banco Mundial, 2014) Generalmente los países desarrollados tienen la tendencia a presentar una menor concentración de ingresos mientras que los países emergentes presentan mayores grados de concentración de las rentas nacionales.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en el año 2014 México tenía el segundo lugar más alto en desigualdad de los países miembros asociados de este organismo. Solo era superado por Costa Rica. (OCDE, 2014) México es un país que normalmente presenta grados de desigualdad alta en los ingresos, esta situación no contribuye al desarrollo económico y mucho menos al alivio de la pobreza en Latinoamérica.

El mundo día a día presenta mejoras en la distribución del ingreso, aunque aún hace falta mucho por lograr para llegar al ideal tanto anhelado. En la figura 2.1 se muestra el comportamiento de la distribución del ingreso mundial desde 1980 hasta el año 2016, además se pronostica cuál será el comportamiento hasta el año

2025. En términos generales de largo plazo el mundo tiene una tendencia a mejorar la igualdad en la obtención de la renta, el resultado fue obtenido calculando el Índice de Gini usando el PIB per cápita donde se incluyen 90 países que representan 90% de la población mundial. (Banco Mundial, 2016)

Figura 2.1



Índice de Gini Mundial (1980-2025f)

Fuente. Banco Mundial 2016

De acuerdo con datos del Banco Mundial, América Latina y África son las regiones del mundo más desiguales. Los 5 países más desiguales del mundo según el Rankin del Banco Mundial de 2017 son africanos seguidos de 5 latinoamericanos, donde se encuentra Honduras, Colombia, Brasil, Guatemala, Panamá y Chile. Se debe señalar que la pobreza está vinculada al ingreso medio de la población mientras que la desigualdad del ingreso está asociada a la distribución, por esta razón existen países pobres muy desiguales, pero también países de ingresos medios o altos con altos niveles de desigualdad y viceversa. Se enfatiza que el índice de Gini mide la desigualdad de los ingresos que es causada por la mala distribución del ingreso mientras que la pobreza tiene una relación estrecha con los ingresos de las personas, cabe señalar que la pobreza normalmente se presenta con mayor intensidad donde existe mayor desigualdad en la distribución de los ingresos. (Banco Mundial, 2016)

2.2.4 Índice de Bienestar Económico Sostenible

Existen distintas metodologías de medir el bienestar económico de las personas, cada una con aportes diferentes pero todas con alguna limitante de alguna u otra manera que los hacen cuestionables, es por ello que se creó el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES), conocido en inglés como *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW), este es un indicador económico cuyo objetivo es reflejar la realidad económica, social y cultural de una región en específico, para poder ser medibles y comparables a través de tiempo.

Por ejemplo, un país puede agotar sus recursos naturales hasta la extinción, sin embargo, el ingreso no se ve afectado puesto que se incrementa tanto con inversiones en educación como en gastos por extracción de recursos. Por lo tanto, proporciona señales erróneas del crecimiento real de un país y de su sostenibilidad. A diferencia del Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES), que ajusta el PIB sumando o restando variables sociales y ambientales para una medición detallada del bienestar (Tavares, 2018). Este índice pretende medir el desarrollo económico incluyendo variables sociales, no solo económicas para incluir varios aspectos más que engloban todos los entornos de un ser humano.

El Producto Interno Bruto es un indicador general económico de una sociedad en un espacio determinado, pero éste solo considera el consumo en la medición mientras que no se consideran variables sociales y ambientales que también tienen un efecto en el desarrollo y bienestar de las personas, para contrarrestar esa falla se desarrolló el Índice de Bienestar Económico Sostenible. (Daly & Coob, 2000) El IBES está diseñado para observar variables económicas, así como sociales en el bienestar de las personas, este permite medir diferentes aspectos del bienestar social no solo incluyendo ingresos sino además la sustentabilidad del desarrollo, con ello se puede observar un panorama más amplio de los elementos que generan bienestar de las personas basándose no solo en cuestiones económicas.

El principal aporte del IBES es sintetizar integralmente el impacto del desempeño económico de determinada localidad sobre el bienestar social y ambiental de las personas, básicamente lo que han formado es la integración de dimensiones sociales además de ambientales a la medición del desarrollo económico. Este método de medición del desarrollo económico incluye variables sociales y ambientales que incluyen todo el entorno de una persona.

La principal diferencia entre el Producto Interno Bruto y el Índice de Bienestar Económico Sostenible radica que en lugar de contabilizar los bienes y servicios de la economía como lo hace el PIB, se hace por el gasto de los consumidores, la utilidad del trabajo menos el costo de las externalidades de la contaminación y el consumo de los recursos, de esta manera se considera el crecimiento tomando en consideración el costo para la sociedad y el planeta. En este índice se toma en cuenta la distribución del ingreso, agotamiento de los recursos naturales, pérdidas económicas atribuidas a la degradación ambiental y el valor del trabajo no remunerado. (Alarcón, 2008) El IBES toma en consideración más factores no solo el bienestar económico para medir la comodidad y abundancia de las personas en sociedad, ya que el ambiente de los seres humanos está integrado por varias esferas que cumplen cometidos diferentes pero que sumadas dan origen al nivel de vida global de una persona.

2.2.5 Empleo: impulsor del desarrollo social

El desarrollo económico de las personas está vinculado a una serie de factores que determinan su capacidad productiva, en consecuencia, influenciará en gran medida los ingresos a los que tendrá acceso en su vida. “El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social utiliza como variables para medir la pobreza el acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a alimentación nutritiva y de calidad, así como bienestar económico que concierne a ingresos. La variable de mayor peso es el bienestar económico ya que de esta se derivan en gran medida el desarrollo y mejoramiento de las demás variables, ahí la importancia de las fuentes de ingreso en la vida de las personas”. (CONEVAL, 2012) Es crucial el

empleo en el desarrollo económico y social de las personas, sin estas condiciones de mejora se ven muy reducidas, ningún programa social por bueno que este sea va a sustituir un empleo estable bien remunerado con oportunidades de crecimiento laboral.

“El crecimiento económico tiene el poder de transformar sociedades, aumentar los ingresos y permitir que los ciudadanos prosperen, pero el crecimiento por sí solo no es suficiente. Para reducir la pobreza y garantizar la prosperidad compartida, se necesita que el crecimiento genere mayor cantidad de empleos, que estos sean mejor remunerados, más inclusivos, este constituye el camino más seguro para salir de la pobreza”. (Banco Mundial, 2018). En los últimos años, entre otras intervenciones, el Banco Mundial ha respaldado programas de empleo de los países, brindando capacitación profesional a quienes buscan trabajo, financiando préstamos para micro y pequeñas empresas y movilizándolo en apoyo del aumento de empleos en el sector privado. El empleo es consecuencia del desarrollo económico, contribuye este al desarrollo económico, forman parte de un círculo virtuoso, el crecimiento económico genera empleo y el empleo genera producción que impacta en el desarrollo económico de la región.

México se encuentra en un déficit de empleo, la economía del país no genera los empleos que necesita, la circunstancia ideal sería el pleno empleo de todas las Personas Económicamente Activas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que: “se entiende como pleno empleo al escenario donde hay trabajo para todas las personas que quieren trabajar, están en busca de él, tal empleo es tan productivo como es posible y los individuos tienen la libertad de elegir el empleo.” (Organización Internacional del Trabajo, 2012)

El país necesita buscar las estrategias necesarias para impulsar económicamente a las personas desempleadas, esto puede aliviar la carga y compromiso que tiene el Estado con los programas sociales, ya que ningún programa social sustituirá el empleo remunerado, el desarrollo económico y los beneficios que estos generan.

Según la Organización Mundial del Trabajo (OIT) existen dos tipos de trabajo: el formal y el informal. El empleo formal incluye a los trabajadores que tiene una relación laboral reconocida y se cumplen los derechos laborales con seguridad social, mientras que el empleo informal engloba a los trabajadores que, aunque reciben un pago por su trabajo no tienen una relación laboral reconocida y no cumplen sus derechos laborales. Lo que requieren las naciones es generación de empleo, sin duda algunos empleos formales, es bien sabido, más en Latinoamérica, la economía no genera los empleos necesarios que necesita la región para ir de la mano del ritmo de crecimiento demográfico, se habla que al menos deberían los Estados generar empleo fuera de la formalidad para mitigar de alguna manera la necesidad. (Organización Internacional del Trabajo, 2012) El objetivo debería ser generar empleos formales para todos los ciudadanos, estamos muy lejos de alcanzarlo.

De acuerdo a la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico el empleo formal es el que más impacto tiene en el desarrollo económico y en reducción de pobreza. La generación de empleo productivo es clave para fomentar el crecimiento económico, reducir la pobreza e incrementar la cohesión social. (OCDE, 2016). Gran parte de los países se enfocan en la demagogia, populismo y clientelismos, políticamente muy rentable pero no soluciona los problemas sociales, los Gobiernos deberían enfocar todos sus esfuerzos en crear empleos y desarrollo económico.

Estudios realizados por la OCDE revelan que la generación de empleo fue el principal factor de crecimiento en Malasia en los años noventa. En general el factor más importante para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza es la transición de empleos de baja productividad a empleos de alta productividad. (OCDE, 2018) Sin duda un factor desencadenante de desarrollo y bienestar de las sociedades es la creación de empleo, es un detonante indispensable del desarrollo social.

La Organización Mundial del Comercio (OIT) refiere que las “Las economías abiertas tienden a crecer con más rapidez de manera más constante que las economías cerradas, el crecimiento económico es un factor importante para la creación de puestos de trabajo. Las empresas que obtienen beneficios suelen contratar más personal que las que registran pérdidas. El comercio también puede impulsar la eficiencia y la productividad, ya que permite a las empresas acceder a una gama más amplia de insumos asequibles y de calidad, así como a tecnologías y conocimientos que no podrían obtener en una economía cerrada. El acceso a tecnología e insumos de calidad puede impulsar enormemente la innovación y la creatividad en el lugar de trabajo.” (Organización Mundial del Comercio, 2013) El desarrollo económico genera mayor intercambio comercial que trae consigo mayor capacidad de consumo de la población y generación de empleo, fuente de riqueza social.

El poseer un empleo formal en México genera bienestar en los empleados ya que se puede contar con servicio médicos, estar protegidos ante accidentes, tener acceso a servicios recreativos, culturales, deportivos, aunado a una pensión para el retiro. (Secretaría del Trabajo, 2022) por ello la importancia del empleo formal.

2.3 Evaluación de impacto de programas sociales

Los gobiernos dentro de sus responsabilidades esta solucionar problemas públicos que aquejan a la sociedad, que el mercado, habitantes, sociedad empresas por sí mismo no son capaces de solucionar, por ello es indispensable la intervención de la fuerza del Estado para reducir, contener y resolver estas incertidumbres.

Para solucionar los problemas que se presentan en las sociedades se desarrollan políticas públicas de toda índole, que son proyectos que el Estado y el Gobierno diseñan, implementan asimismo gestionan para satisfacer la necesidad colectiva, tratar de reducir el problema, en el mejor de los casos solucionarlo.

Posteriormente del diseño de la política pública se desarrollan programas de acción denominados programas de desarrollo que están encaminados a un fin en concreto. Implementada la política pública surge la necesidad de determinar sistemáticamente si los esfuerzos son significativos para el alivio de la problemática, con la finalidad de calibrar el desempeño, para ser perfeccionado dentro de lo posible.

(Pinilla, 2010) postula que “La evaluación de una política pública o de un programa de desarrollo puede entenderse como el proceso de observación, medida, análisis e interpretación orientado al conocimiento del funcionamiento de una determinada intervención pública, con el objetivo de alcanzar una valoración sobre su utilidad”. En México se cuenta con un organismo de gubernamental encargado de evaluar el impacto que tiene la política social en los beneficiarios de esta llamado CONEVAL.

Los programas de desarrollo social desde el diseño cuentan con objetivos específicos, estos se miden para cuantificar el logro, el efecto de la intervención del Estado, así mismo es crucial la evaluación del desempeño primero para observar si el problema por el cuál fue creada la política tiene una reducción, por el otro lado observar la calidad de gasto publico ejercido en la problemática en cuestión, con el fin de hacer mejoras en el desempeño global del programa y del gasto.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social define que: “Las evaluaciones de impacto permiten medir mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.” (CONEVAL, 2022) La evaluación de impacto ayuda a cuantificar los efectos del programa con el fin de aprender y hacer ajustes.

“La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, aporta información tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a

los cuales se destina un presupuesto público”. (CONEVAL, 2022) El cuantificar el efecto de los programas ayuda a mejorar el gasto público en desarrollo social y la transparencia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe establece que: “la evaluación se define como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información relevante. Su valor en el ámbito público radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas, como también fortalecer la formulación e implementación de la intervención pública. En lo externo, contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la acción pública y rendición de cuentas”. (CEPAL, 2022)

Edward (Schumann, 1987) plantea tres posibles tipos de evaluación de los programas sociales que se conforma por la evaluación previa, que está centrada en la delimitación de necesidades, metas, objetivos y puesta en marcha de la intervención social. La segunda etapa es la evaluación durante el proceso donde se identifican las actividades o procedimientos más útiles y por último la tercera etapa el modelo específica que se establecen cinco criterios de valoración que son:

1) evaluación del esfuerzo que implica la intervención social, 2) evaluación del producto o resultado, 3) evaluación de la suficiencia, 4) evaluación de la eficiencia y 5) evaluación de los procesos. Según lo que plantea Schumann esta propuesta de evaluación de impacto de las políticas sociales contribuye a mejorar el desempeño de las mismas.

2.3.1 Desempeño de la política social

Los programas y políticas de desarrollo social deben ser observados para cuantificar los efectos en la población objetivo para generar un proceso de mejora continua en el programa, con intención de hacer más efectivo y eficiente el gasto público en desarrollo social. Por ello se realizan evaluaciones de impacto en programas, el Banco Interamericano de Desarrollo lo define como: “Las evaluaciones de impacto permiten dimensionar la magnitud de un efecto de un programa y conocer estadísticamente la incertidumbre sobre dicho estimado. Este proceso genera evidencia robusta sobre qué programas funcionan, qué programas no lo hacen y cómo mejorarlos para optimizar los resultados en materia de desarrollo”. (BID, 2020)

Generalmente la evaluación de impacto es realizada observando un periodo de tiempo, por lo que deben ser periódicas para analizar el programa según las etapas que vayan sucediendo de este, según Gertler “Las evaluaciones son valoraciones periódicas y objetivas de un proyecto, programa o política, en curso o terminada. Las evaluaciones se utilizan para responder a preguntas específicas, relacionadas con el diseño, la implementación y los resultados”. (Gertler & Premand, 2017)

Las evaluaciones de impacto han mostrado ser un instrumento orientado a lograr tres aspectos de interés para los funcionarios de Gobierno. El primero es medir los efectos atribuibles netos del programa, evidenciando sus impactos en la población atendida. El segundo es mejorar la efectividad de los programas realizando ajustes o rediseños a partir de los hallazgos de las evaluaciones y finalmente, proporcionar información para definir si los programas son efectivos con relación a su costo.

La peculiaridad que ha vuelto tan apreciados los resultados de la evaluación de impacto es que este tipo de evaluación utiliza metodologías rigurosas para identificar los cambios atribuibles a la intervención de un programa o política específica. (CONEVAL, 2020) Es indispensable saber los cambios que ha generado el programa social en los beneficiarios, así como diferenciarlos de aquellos cambios

que pudieron haber sido causados por algunos otros factores ajenos al programa social.

“Las evaluaciones son valoraciones periódicas y objetivas de un proyecto, programa o política planificado, en curso o terminado. Se utilizan para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, implementación y resultados. En contraste con el monitoreo, este es permanente, las evaluaciones se llevan a cabo en momentos concretos en el tiempo y a menudo requieren una perspectiva externa de los técnicos expertos”. (Imas & Rist, 2009) Esta es la finalidad de la evaluación de los programas sociales, ya que el recurso público debe ser gastado correctamente según la ley.

Para justificar la movilización de recursos técnicos, operativos y financieros necesarios para llevar a cabo una evaluación de impacto de alta calidad, la intervención que será evaluada debe de comprender alumnos lo siguiente:

- *Innovadora*. Probará un enfoque nuevo y prometedor.
- *Aplicable*. Se puede aumentar la escala o se puede aplicar en un entorno diferente.
- *Estratégicamente relevante*. La evidencia proporcionada por la evaluación de impacto fundamentará una decisión clave ligada a la intervención. Esto podría estar relacionado con la ampliación del programa, reformas o asignaciones presupuestarias.
- *No probada*. Se sabe poco acerca de la efectividad del programa o de las alternativas de diseño, tanto a nivel global como en un contexto específico.
- *Influyente*. Los resultados se utilizarán para fundamentar decisiones de políticas. (Creswell, 2014) Siguiendo estos lineamientos los resultados de la evaluación serán sustanciosos en el mejoramiento del programa social.

2.3.2 Evaluación de resultados de la política social

Al día de hoy no existe un consenso sobre cuál es el mejor método o procedimiento de estimación de los efectos de los programas. Los dos métodos comúnmente

utilizados se dividen en los métodos cualitativos y cuantitativos, que son los más empleados para medir los efectos de una intervención en problemas públicos. Estas dos corrientes parecen ser antagónicas, pero para obtener un mejor resultado en la evaluación deberían ser utilizadas de manera complementaria. (CONEVAL, 2018)

“La actividad de evaluación se puede plantear como una valoración en tres niveles articulados del quehacer público: macro (evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo), meso (se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo y la institución pública que la opera) y micro (se centra en la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo)”. (CEPAL, 2020)

Las políticas públicas, así como los programas sociales deben ser evaluados en todas sus áreas de acción para analizar todo el proceso de la creación de la política hasta la retroalimentación, con objeto de evaluar su desempeño, contar con información sobre los resultados para realizar ajustes de manera continua.

Desde el punto de vista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe “la evaluación de la política es aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública ya sea en forma de un programa, proyecto, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática del diseño, puesta en práctica y los resultados de la intervención pública en curso o ya concluida. La finalidad de la evaluación es orientar de manera eficiente la asignación presupuestaria para mejorar la calidad del gasto, definir nuevas prioridades en programas, además de contar con información suficiente para responder a las demandas de los ciudadanos, así como solventar la rendición de cuentas que demanda el interés público, al mejoramiento de la sociedad además a la contribución de la democracia. (CEPAL, 2022)

En México la evaluación de la política social fue impulsada por la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y por el inicio de operaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mejor conocido por su acrónimo de CONEVAL ya que la ley le concede la facultad de hacerse cargo de la

evaluación de la política social pudiendo “realizarla por sí mismo o a través de uno varios organismos independientes del ejecutor del programa con el objetivo de revisar periódicamente el objetivo social de los programas metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.” (Diario Oficial de la Federación, 2004)

Existen diversos tipos de evaluación de programas sociales, que a continuación se enunciarán: los más representativos del universo de métodos de evaluación, los más empleados son: la evaluación de proceso, análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad, evaluación cualitativa, formativa, de control, de efectividad, eficiencia, recursos, centrada en la utilidad del producto, del método y de indicadores sociales.

La evaluación de los programas sociales implica al menos seis etapas: 1) identificar los efectos provocados por el conjunto de acciones a evaluar y los costos en los que se ha incurrido, 2) aplicar una escala de medición a los efectos identificados, 3) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para contrastar el parámetro con lo obtenido para constatar si existe mejoramiento de las condiciones de la población objetivo, 4) explicar los resultados comparativos encontrados, 5) emitir un juicio de valor que califique de manera global los efectos y la repercusión global y 6) plantear las modificaciones necesarias para enfrentar los problemas, reforzar y mantener las fortalezas detectadas en el programa de manera que el programa contribuya a obtener mayores logros. (Cardoso, 2006)

Solares (Pazos, 2016) afirma que “la evaluación de las políticas públicas es utilizada por el gobierno para hacer un mejor diseño de estas además de que igualmente sirve a los ciudadanos para controlar al gobierno asimismo como mecanismo de rendición de cuentas”. Las evaluaciones son un instrumento para ser usado por toda la sociedad, Gobierno, universidades, investigadores y contralorías principalmente.

La Dra. Irma Cardoso Brum indica que para obtener una evaluación de calidad en programas sociales se debe incorporar: “para obtener calidad de las evaluaciones, estas deben incorporar variables relacionadas con: a) las fuentes de información, b) la pertinencia de los programas y recursos utilizados en las evaluaciones, c) el análisis de procesos, coberturas, resultados, impactos, d) la satisfacción social y participación y e) la utilización de resultados y recomendaciones”. (Cardoso, 2006)

“Conocer los procesos, resultados e impactos de las políticas de desarrollo social constituye un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en las políticas diseñadas; sirve también para mejorar las estrategias y aumentar la eficiencia en la asignación de recursos.” (Abdala, 2004) Los resultados de las evaluaciones de las políticas son fundamentales para la toma de decisiones sobre la mejoría de los programas, así como la orientación del gasto público.

2.3.3 Econometría: herramienta de evaluación de impacto de programa social

“Desde la visión de la economía y la econometría, desde las primeras décadas del Siglo XX, el análisis de causalidad se configuró como el estudio de las variables del mundo real, estableciendo algún tipo de ordenamiento secuencial y lógico entre ellas” (Goldberger, 1972), por ello que se utilizan herramientas econométricas para medir la relación causal entre variables de la vida cotidiana, para encontrar y medir los variables que generan cambios, así como intensidad de los efectos que causan.

“La econometría se basa en el desarrollo de métodos estadísticos que se utilizan para estimar relaciones económicas, probar teorías económicas y evaluar e interpretar políticas públicas y de negocios.” (Woolbridge, 2010). La econometría es uno de los métodos matemáticos más utilizados para el estudio de las políticas públicas para observar y cuantificar los efectos de las políticas sobre su objetivo, con el fin de mejorar aquellos elementos indispensables ser ajustados para

procurar aumentar lo más posible los efectos positivos de la intervención del Estado problemas públicos.

“Es de vital importancia que los gobiernos de los países se interesen en contar con sistemas de monitoreo de política social que permita evaluar y cuantificar la efectividad de los desembolsos de recursos públicos que se destinan a problemas públicos, con objeto de mejorar aquellos programas que tengan mayor rentabilidad social y eliminar aquellos que tengan dudosa efectividad.” (Pomeraz, 2011) Esta es una de las herramientas de medición más efectivas en la actualidad, usada tanto por gobiernos además de organismos sociales y financieros internacionales.

Existen diversas herramientas que asisten a los especialistas en políticas públicas, así como a organismos gubernamentales y no gubernamentales en la medición de los efectos de los diversos programas de desarrollo social. Una de las herramientas más utilizadas es la econometría, definida como “el análisis cuantitativo de fenómenos económicos, basados en el desarrollo de la teoría y observación, relacionados mediante métodos estadísticos de inferencia” (Gujarati y Porter, 2010) Debido a que permite crear modelos matemáticos explicativos y predictivos del comportamiento de las variables a observar y analizar. Hasta el momento la econometría es el estudio científico más puntual además de preciso utilizado en el entendimiento de los fenómenos económico-sociales como es el caso de los programas asistencialistas de transferencia de efectivo que existen en México y Latinoamérica principalmente, debido a la gran problemática relacionada a pobreza de la ciudadanía.

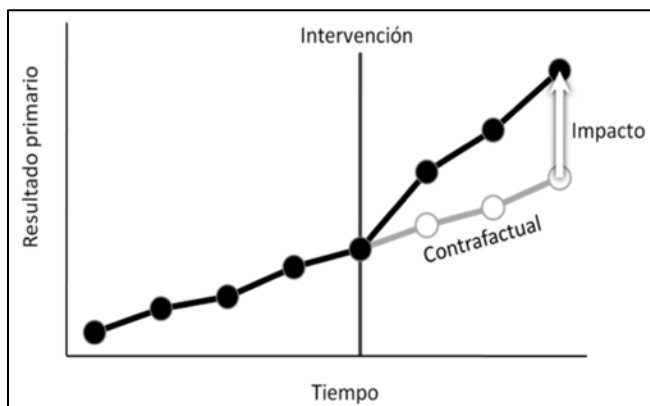
Gregory Chow define la econometría como “el arte y la ciencia de usar métodos matemáticos para la medida de las relaciones económicas” (Chow, 1983). Asimismo, Carlo Sabino define la econometría como: “nombre con que se designa a la aplicación de las técnicas matemática y estadísticas a la resolución de problemas de economía. Se basa en la construcción de modelos formales con los cuales es posible verificar hipótesis, medir variables y realizar pruebas de simulación”. (Sabino, 1991)

Lee señala que, “La evaluación de impacto de los programas de desarrollo está enfocada en medir la variación en las personas a causa del programa, se observa cuál ha sido el comportamiento del grupo de personas con características lo más semejantes posibles para cuantificar la tendencia contra el grupo de control que son los que no recibieron el programa, para poder contrastar la condición del grupo de tratamiento con las del grupo de control, la diferencia resultante entre estos grupos será el efecto causado en los beneficiarios originado por el programa”. (Lee, 2010)

Se observar en la figura 2.2 la esquematización del comportamiento de los grupos de observación en un análisis econométrico, el grupo de control y de tratamiento, se identifica el punto donde se implementa el programa, pasando ese punto el grupo de tratamiento observa un incremento mientras que el grupo de control mantiene la tendencia, la divergencia entre ellos es el efecto del programa en los beneficiarios.

Figura 2.2

Evaluación econométrica de impacto: regresión discontinua



Fuente: Jameel – Poverty Action Lab 2011

La econometría cuenta con varios métodos de estimación de los efectos de la intervención del Estado que se encargan de medir la divergencia entre los dos grupos de observación, el grupo de tratamiento y el grupo de control. Los métodos más utilizados son: evaluación aleatoria o experimental, diferencia simple, pre-

post, diferencia en diferencias, método de apareamiento o *Propensity Score Matching* por su designación en inglés y la Regresión Discontinua. Con el uso de estos métodos es posible medir los efectos que tienen los programas de desarrollo social en los beneficiarios para poder estimar la efectividad, para que en consecuencia puedan ser mejorados hasta obtener el mayor beneficio posible.

2.3.4 Regresión discontinua: cuantificando la intervención del Estado

La historia del procedimiento de la Regresión Discontinua (RD) tiene al menos 20 años de uso y perfeccionamiento. Las propiedades formales de regresión discontinua han sido exploradas por Goldberger (1972), Barnow (1972), Rubin (1978) y Trochim y Spiegelman (1980) principalmente.

Regresión Discontinua también conocida en inglés como *Regression Discontinuity Design* (RDD) es un método econométrico de tipo cuasi experimental que es utilizado para identificar efectos causales de algún tratamiento. El diseño de la regresión discontinua ocurre cuando la probabilidad de participación en el tratamiento cambia discontinuamente a través de una variable continua Z , (Bernal y Peña, 2011) en los programas de pobreza es común que esta variable Z sea un indicador de pobreza o una puntuación de tipo proxy-mean, los hogares o personas con puntuaciones bajas se consideran pobres y con puntuaciones altas no pobre.

Este método está basado en la creación de cortes en la regresión que implican una discontinuidad a causa de la implementación del tratamiento, que permiten posteriormente hacer comparaciones en ambos lados de la intervención, en consecuencia, permite estimar el Efecto Promedio Local del Tratamiento denominado *Local Average Treatment Effect* (LATE) por sus siglas en inglés, para poder cuantificar el efecto propiamente del programa social implementado. (Bor y Mutevedzi, 2014)

Los métodos cuantitativos de análisis de políticas públicas ayudan a demostrar la relación que existe entre el diseño de la política y los resultados obtenidos,

asimismo prueba si la relación entre variables puede ser generalizada en contextos similares, además que evalúa la magnitud de los efectos económicos, políticos, sociales con el fin de encontrar mejores alternativas de políticas públicas. (Yang, 2007)

Un gran número de programas públicos alrededor del mundo seleccionan a los beneficiarios en función de un puntaje o una variable continua, que puede ser algún puntaje determinado establecido por los diseñadores del programa, en estos casos los participantes que se encuentren por debajo del umbral no serán elegibles mientras los que obtuvieron el puntaje igual o mayor obtendrán el beneficio del programa, las autoridades del programa definen los criterios de entrada y de salida del programa. Cuando el acceso al programa depende de sobrepasar ese puntaje preestablecido, la metodología recomendada para evaluar el impacto es la Regresión Discontinua también llamada Diseño de Regresión Discontinua (DRD), que corresponde a investigaciones de tipo cuasi experimental. (Bor y Mutevedzi, 2014)

La regresión discontinua es una metodología para realizar evaluaciones de impacto, esta puede ser utilizada cuando quienes participan en la intervención o programa se encuentran por debajo de un umbral o punto de corte definido objetivamente previo a la asignación del beneficio, este punto de corte define la población objetivo basada en una variable continua que evalúa a todos los individuos que son potencialmente aptos para participar (White & Sabarwal, 2014).

Este método es uno de los más utilizados en la evaluación de impacto en el mundo debido a la confiabilidad y exactitud de resultados. Este método de evaluación cuantitativo ayuda a informar a los ciudadanos sobre las opciones que pueden ser tomadas en las políticas sociales además que permite observar al Estado los beneficios y riesgos de las diferentes alternativas de políticas. (Yang, 2007)

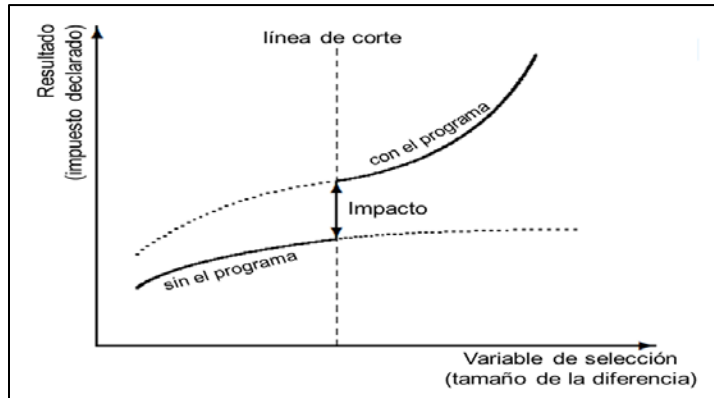
La Regresión Discontinua es uno de los métodos de medición cuasi experimentales más confiables en la identificación, estimación e inferencia del tratamiento local en

el punto de corte. Esta metodología es simple de interpretar y de informar, estos son atributos que han contribuido a que esta metodología sea muy popular entre los hacedores de políticas públicas del Estado. (Calónico, Cattaneo y Titiunik, 2017)

Para que el método de regresión discontinua pueda ser considerado viable para la estimación de efectos de alguna intervención deben presentarse cuatro componentes indispensables que se citan a continuación: 1) Cada análisis debe tener su puntaje que defina el umbral, 2) Se debe contar con una regla de asignación objetiva que no pueda ser manipulada ni que sea conocida por los aspirantes al programa, 3) Se debe asignar un punto de corte o umbral que indica el punto preciso donde se observaran los dos grupos y 4) la intervención, es decir el otorgamiento del programa. Con estos elementos ya se está en condiciones de poder hacer la cuantificación del efecto del programa por medio del método de la regresión discontinua observando por debajo y encima del umbral de la regresión para medir a diferencia y con ello tener el impacto del programa. (Gertler & Martínez, 2017), (Jacob y Zhu, 2012)

En la figura 2.3 se observa el comportamiento de la regresión discontinua, en la parte inferior se define el comportamiento de las personas que no fueron seleccionadas así como las que fueron seleccionadas para gozar del programa, (población objetivo), el lado izquierdo (línea continua) representa la situación previa a la aplicación del programa de toda la población, mientras que el lado derecho (línea punteada) representa el comportamiento del grupo de tratamiento como el de control después de la intervención del Estado. La línea de corte simboliza el momento donde comienza a operar el programa, la línea punteada inferior derecha representa la condición en la que se encuentran las personas que no gozaron del programa mientras que en la parte superior derecha la línea negra revela la tendencia del comportamiento de las personas beneficiadas por el programa. El punto donde se observa la divergencia entre el grupo de tratamiento y de control hace referencia al impacto que ha tenido.

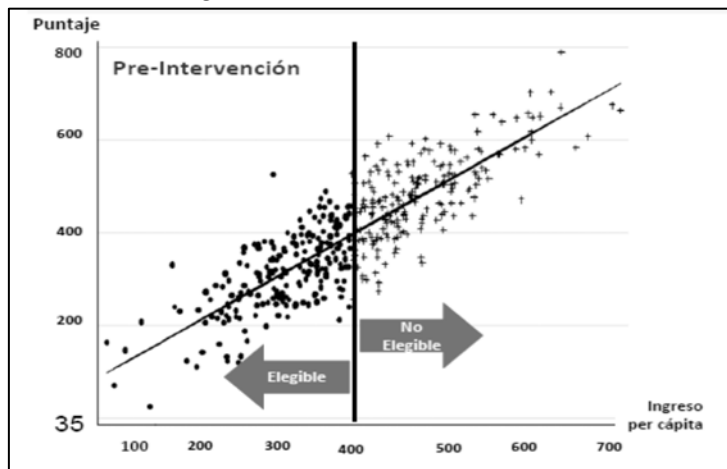
Figura 2.3
Comportamiento grupo de control y grupo de observación en regresión discontinua



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo 2011

La figura 2.4 representa gráficamente una regresión discontinua antes de la intervención del programa, se observa la línea de regresión, la línea vertical del centro representa el punto de corte, el umbral entre los beneficiados al programa de los no seleccionados, las observaciones de lado derecho son los elegibles del otro lado los no elegibles. En la línea de regresión se nota una tendencia constante, sin alteración ya que cada uno de las personas continúa en su mismo estado tradicional sin alteración adicional a la normal que todos afrontan cotidianamente.

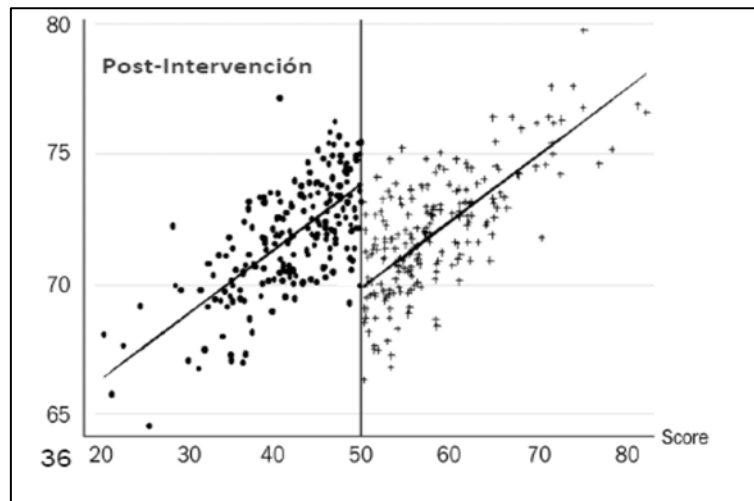
Figura 2.4
Línea de regresión sin intervención con umbral



En contraste en la figura 2.5 se observa en la línea de corte un salto en la regresión, denominado discontinuidad de la regresión, esto indica que posterior a la intervención del programa existe una divergencia entre población tratada y la de control. Antes de la intervención existe una tendencia, posterior a la intervención delimitada por la línea vertical que es el punto de corte, se manifiesta un movimiento, que sugiere un efecto en las personas que fueron incluidas en el programa, se distingue una modificación previo y post-intervención, la diferencia entre los grupos involucrados se entiende como el impacto del programa en la población objetivo.

Figura 2.5

Línea de regresión con intervención del Estado

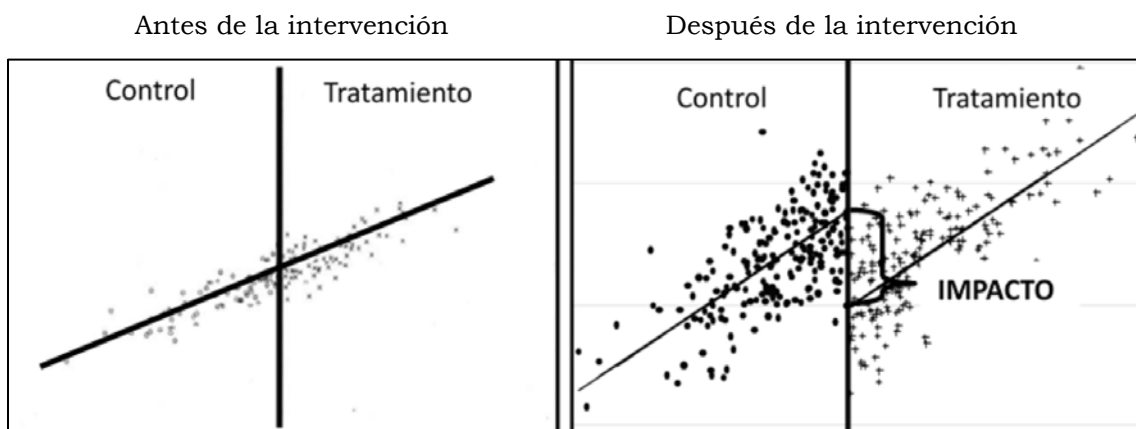


Fuente. Banco Mundial 2016

En la figura 2.6 se resume el comportamiento de la regresión discontinua, del lado derecho se observa el comportamiento del grupo de control y de tratamiento antes de la intervención del Estado mientras que en la parte derecha de la figura se observa el comportamiento de los dos grupos después de haberse presentado la intervención del programa social, asimismo se observa el impacto que ha causado en el grupo de tratamiento el haber sido parte del programa social otorgado por el Estado, lo que permite identificar claramente que efecto ha representado el haber sido beneficiario del programa de desarrollo social de transferencia de efectivo.

Figura 2.6

Regresión Discontinua Pre y Post intervención



Fuente. Banco Mundial 2016

Existen dos tipos de regresión discontinua: difusa es la que el umbral no diferencia completamente a los tratados y a los no tratados, y nítida, en la que el umbral diferencia claramente estos dos grupos. La Regresión Discontinua Nítida (RDN) (Bernal y Peña, 2011) se caracteriza porque la variable Z determina completamente la participación en el programa o política, los que están por debajo del umbral son tratados y por encima son no tratados, por lo cual la probabilidad de participación es 1 en la banda izquierda y 0 a la derecha y está determinado completamente por Z . La Regresión Discontinua Difusa (RDD) se presenta cuando la probabilidad de participación cambia discontinuamente en el punto de corte definido para el programa, de esta forma se tienen registros el grupo tratamiento y control a los dos lados del punto de corte lo que implica que la variable Z no cambia de 1 a 0. El desafío es identificar la forma funcional correcta de la relación entre la variable continua Z y la medida del resultado Y en ausencia del tratamiento en la medida en que la forma funcional especificada sea correcta, el estimador implicado por el modelo de regresión discontinua sería un estimador insesgado del impacto medido para el programa en el punto de corte. (Jacob y Zhu, 2012).

2.4 El fenómeno socioeconómico de la pobreza

La pobreza es un fenómeno mundial que ningún país está libre de ella, cada uno con diferente magnitud, características, así como estrategias implementadas para resolverlos, pero aun así es común denominador del mundo entero. Es por ello que es relevante analizar sus orígenes para establecer rutas de solución contra este fenómeno socioeconómico. En el mundo desafortunadamente no se cuenta con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de la población total, la pobreza es resultado de la escasez de producción y mala distribución de esta para satisfacer las necesidades de la sociedad, además de la inequitativa distribución del ingreso.

En la década de los 1990's el Banco Mundial definió la pobreza como “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación”. (Banco Mundial, 1995), a través del tiempo se han agregado más elementos a considerar para determinar si se está en presencia de pobreza; debido a que no se incluyen otros elementos mínimos indispensables.

Por su lado el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen define la pobreza como “la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad” (Sen, 1992) es decir la pobreza no solo depende del escaso bienestar sino también de la incapacidad para conseguir bienestar debido a la ausencia de los medios que permitan desarrollarse plenamente.

Por su lado la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL 2002) define la pobreza como “la privación de los elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación”, se observa claramente que cualquier persona que no cuente con lo necesario para vivir estable, además de que no cuente con la oportunidad de poder hacerlo, se considera pobre.

Es pertinente mencionar que la pobreza no solo abarca el no contar con los ingresos suficientes para las necesidades básicas, adicionalmente se han integrado

varios otros factores que se les ha denominado dimensiones a observar globalmente, con ello se observa otros aspectos de la vida para determinar el nivel de carencia.

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establece que: “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social de los seis indicadores de rezago que son: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, además que su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias durante su vida.” (CONEVAL, 2008). Oficialmente el Estado así define a la pobreza que toma como parámetro para el diseño de políticas públicas encaminadas a erradicar o al menos contener su incremento en el país.

La Organización de las Naciones Unidas definió a la pobreza como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU, 1995) La pobreza va más que solo tener ingresos bajos se amalgama a la capacidad de tener acceso a bienestar en su vida.

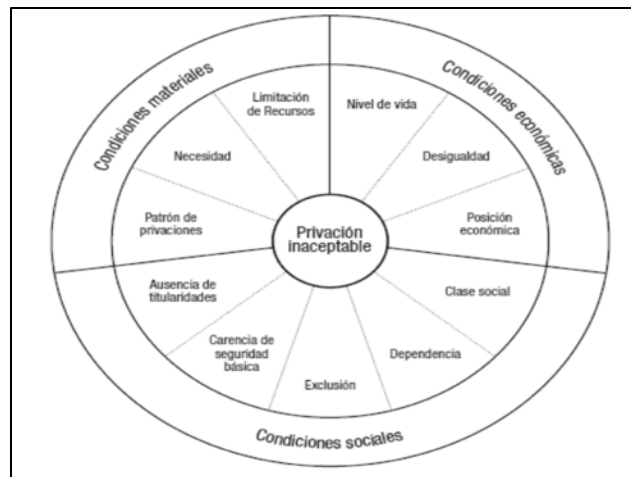
La Organización de las Naciones Unidas planteó en el año 2000 las “Metas del Milenio” enfocadas a la solución de la pobreza en el mundo que están resumidas en 8 puntos principales, se enumeran a continuación: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre 2) lograr la educación primaria universal 3) promover la igualdad entre los géneros 4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años 5) mejorar la salud materna 6) combatir el VIH, paludismo y otras enfermedades 7) garantiza la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (ONU, 2000) Es un esfuerzo de como las organizaciones del mundo atienden la pobreza, este problema ha sido tratado por diferentes instancias de gobierno, organizaciones sociales, ONG´s, empresas, cada una de ellas conciben de

manera diferente la pobreza, que al final del día cada quien realiza su esfuerzo para mitigar esta incertidumbre social que aqueja a todos los estratos de la población.

La definición de pobreza ha sido establecida con relación a diferentes enfoques como la posición económica, posición social, condiciones materiales, pero los límites son borroso y permeables, por lo que la pobreza está asociada a diferentes carencias que están entremezcladas, es por ello que la pobreza debe ser definida como un elemento compuesto que alcanza una variedad de significados. “Al entender la pobreza, la tarea es entender las visiones y percepciones diferentes como se traslapan, como se interrelacionan y cuáles son las implicaciones de los diferentes enfoques y definiciones”. (Alcok, 1997).

En la figura 2.7 se establecen las tres grandes áreas que se involucran en el desarrollo de la pobreza, que son: las condiciones materiales económicas y sociales además de sus principales vertientes, asimismo se detalla cuáles son los componentes de cada uno de los elementos por los que está constituida.

*Figura 2.7
Definición de pobreza*



Fuente: Paul Spicker (2003)

2.4.1 Pobreza en el mundo

La pobreza es un fenómeno socio-económico complejo provocado por muchas causas que abarcan privaciones de aspectos individuales y colectivos, mientras estos elementos no sean atendidos el problema persistirá. Las principales

privaciones que deben ser atacadas son la falta de empleo, problemas de salud, vivienda indigna y mala alimentación, principalmente, de no ser posible obtener una mejoría en estos aspectos difícilmente podrán lograr mejorar su calidad de vida.

La Organización de las Naciones Unidas sostiene que al día de hoy aproximadamente el 10% de la población mundial, que representa casi 800 millones de personas se encuentran en pobreza extrema, esto significa que viven con menos de 2 dólares estadounidense al día, estas personas enfrentan grandes dificultades para satisfacer la necesidad básica de salud, educación, acceso a agua y saneamiento. La mayoría de estas personas que se encuentran en pobreza extrema se ubican en África Subsahariana, Asia Meridional y Latinoamérica. (ONU 2022) La pobreza está focalizada regiones muy específicas del mundo, principalmente en regiones poco desarrolladas económicamente con gobiernos corruptos, democracias débiles y con una alta concentración de ingresos y riqueza.

El Banco Mundial (2020) establece tres umbrales internacionales para reflejar las líneas nacionales de pobreza, la primera es de 1.9 USD al día para pobreza extrema, 3.2 USD al día para países de ingresos medianos bajos y 5.5 USD al día para países de ingresos medianos altos. Tomando esta métrica, una décima parte de la población mundial se ubica por debajo de la línea de 1.9 UDS, que ronda entre los 800 millones de personas, adicionalmente cerca de la cuarta parte vive con menos de 3.2 USD y más de 40% de los habitantes del mundo que representan 3,300 millones de personas se sitúan por debajo de la línea de 5.5 UDS al día. Este es un panorama objetivo del comportamiento de la distribución de los ingresos a nivel global, así como la proporción de personas que se encuentran en pobreza de ingresos en el mundo. Parecen los umbrales de ingreso muy bajos, realmente una persona se considera de ingresos medios bajos con 110 pesos al día, difícil llevar una vida digna con eso.

La pobreza del mundo es objeto de múltiples y diversos esfuerzos para que disminuya, desafortunadamente el problema es muy complejo de solucionar, en general las acciones encaminadas para su alivio no avanzan a la velocidad que

necesita el fenómeno, por ello con el paso de los años se incrementa sistemáticamente, debemos encontrar una solución lo antes posible.

La dimensión de los esfuerzos no son suficientes para el tamaño del problema, los esfuerzos realizados ayudan a mejorar pero desgraciadamente existen eventos no planeados sin control, como la pandemia de COVID-19 sucedida el 2020 que manifiesta sus efectos en la salud pública y económica, que han repercutido en el nivel de vida de la población, la Organización de las Naciones Unidas afirma que “después de superar la pandemia para el año 2022 se sumarán a la estadística de personas en pobreza extrema entre 70 y 90 millones más en el mundo, lo avanzado en una década se retrocederá, situación recurrente a través de décadas” (ONU, 2022)

“La pandemia mundial de COVID-19 se ha convertido no solo en una crisis sanitaria, adicionalmente se ha convertido en una crisis social, al grado que ha llevado a incrementar la tasa de pobreza extrema en América Latina de 12% a 14% lo que representa un retroceso de 30 años.” (CEPAL 2022), es un claro ejemplo de la complejidad del problema para aliviarlo y la facilidad con la que en un año de pandemia se retrocede con gran facilidad lo avanzado, esto revela claramente la vulnerabilidad en la que vive la población, no están en pobreza, pero muy cerca.

Según el reporte del Banco Mundial llamado "Piecing Together the Poverty Puzzle" (Uniendo el rompecabezas de la pobreza), revela que los 5 países con mayor número de personas que viven en pobreza extrema son India, Nigeria, República Democrática del Congo, Etiopía y Bangladesh. Adicionalmente afirma que los países con mayor población que vive por debajo del umbral de pobreza son Siria con 83%, Surinam con 70%, Guatemala 60% y Haití con 59%. (Banco Mundial, 2019) Datos reveladores de la situación actual de la pobreza en el mundo, esto puede ser indicador de cuáles son los lugares en el mundo donde se necesita trabajar urgentemente, así como lugares donde se puede obtener mucho espacio para análisis e investigación.

La pobreza es una condición humana que varía según la posición social de las personas, dependiendo de esa circunstancia hay una relación con el comportamiento de esta en el futuro que contribuye a perpetuarla y transmitirla a las nuevas generaciones. El lugar de nacimiento, ser hombre o mujer, pertenecer a una etnia o religión determinada, condiciones socioeconómicas, raza, si se reside en área rural o urbana, educación, nacionalidad, entre muchas más variables influyen enormemente y son factores determinantes que condicionan a las personas en la situación en que se encuentren en pobreza o estén fuera de ella.

2.4.2 Agentes desencadenantes de pobreza

La pobreza siempre ha existido en la humanidad, en las sociedades tempranas ya se presentaba un reparto desigual de la riqueza, lo que parece un hecho anidado en el seno de las sociedades humanas. La pobreza no obedece a una sola causa o a causas simples más bien a una serie de condiciones históricas, sociales y culturales que combinadas aquejan a la sociedad al parecer de manera perpetua.

La Organización No Gubernamental OXFAM asegura que los orígenes de la pobreza históricamente han sido: “Aunque cada territorio y caso son diferentes, existe una serie de causas históricas que explican el origen de la pobreza como el colonialismo, la guerra, la esclavitud y las invasiones, explotación humana, violencia, inseguridad y destrucción”, (OXFAM, 2020). Estas circunstancias habitualmente en el pasado son generadores de pobreza, no se puede excusarse en ello, a pesar que si han sido detonantes de pobreza, si es posible salir de esta circunstancia a pesar de ellas.

Un factor generador de pobreza es el modelo comercial que aplican las grandes empresas multinacionales y el sistema comercial de globalización; las acciones operativas no ayudan al desarrollo de los países pobres, estas corporaciones utilizan trabajadores y productos y mano de obra barata, proveedores de materia prima de bajo costo. Estas inversiones en países periféricos que podrían ser motor de su desarrollo se convierten en un mecanismo de transferencia de utilidades que

repatrian a los países ricos en vez de quedarse para desarrollo local. (OXFAM, 2020)

La globalización económica genera mayor concentración de riqueza en zonas económicamente competitivas, lo que causa que las zonas no competitivas queden con poco desarrollo económico y por ende comercial, en consecuencia, genera estancamiento productivo. La pobreza es producto de la desigualdad, parcialmente es una consecuencia de las desigualdades de ingreso, riqueza, clase, género, raza y muchas más. La desigualdad desde una perspectiva socioeconómica, es un concepto relativo, ya que las personas se ven favorecidas o desfavorecidas cuando sus posiciones sociales las hacen mejores o peores. (Spicker, Alvarez y Gordon, 2007). Cualquier desigualdad contribuye a la generación de pobreza y polarización.

Podría parecer poco relacionado con la pobreza, pero no es así, las condiciones climatológicas influyen en determinadas áreas geográficas a generar polarización económica como son el calentamiento global, los climas extremos, inundaciones, deslaves, terremotos y todas las afectaciones del clima que generan destrucción de la capacidad productiva, que al final del día influye en el desarrollo económico regional, repercutiendo en ingresos y condiciones de vida de los pobladores de la región que generalmente sufren las consecuencias de los desastres naturales. “La Organización de las Naciones Unidas afirma que cada año en el mundo los desastres naturales llevan a 24 millones de personas a la pobreza, de la cual México tiene entre 2 y 3 % de esa cifra.” (ONU, 2017) Un factor que influye en la generación de pobreza.

A través del tiempo diferentes instituciones han estudiado las causas de la pobreza, es pertinente tener en cuenta que cada territorio, situación, condiciones son diferentes, lo que lleva a comprender que hablar de una generalidad es muy complejo y poco acertado, por ello que para determinar las causas de la pobreza se mencionan las que aplica de manera general ya que cada caso en particular se debería hacer un estudio completo de ese cosmos para generar resultados concretos.

La Organización No Gubernamental OXFAM dedicada a combatir la pobreza en el mundo afirma que: “los principales 10 factores desencadenantes de pobreza en el mundo son: 1) globalización del modelo económico comercial, 2) Estado y sociedad corrupta, 3) cambio climático, 4) enfermedades y epidemias, 5) desigualdades en el reparto de ingresos y riqueza 6) crecimiento poblacional desmesurado 7) conflictos armados 8) discriminación de género o de alguna índole 9) despilfarro de alimentos 10) desinterés de los países desarrollados por acabar con la pobreza”. (OXFAM, 2020) Se observan algunos factores desencadenadores de pobreza, cabe resaltar que solo son algunos que con regularidad se presentan cuando se presenta este fenómeno.

“La pobreza y la desigualdad social siguen siendo objetivos esquivos de nuestro desarrollo y han sido duramente golpeados en los últimos años por nuestra vulnerabilidad macroeconómica”. (Ocampo, 2002). Esto es una evidencia que el funcionamiento macroeconómico negativo genera pobreza cuando va mal e inversamente de misma manera. Diversas variables económicas están directamente vinculadas a la pobreza son: el crecimiento económico, salario real, desempleo, remesas, informalidad, apertura comercial, gasto social, PIB, inflación, balanza comercial entre varias más, en términos generales la economía es una de los principales factores desencadenantes, así como inhibidores de pobreza.

2.4.3 Dimensiones de la pobreza

En términos generales la pobreza es la falta de medios económicos de una persona para satisfacer sus necesidades básicas, sin embargo, en las últimas décadas ha surgido diferentes maneras de medirla ya que se considera limitante estimar que una persona se encuentra en pobreza únicamente cuantificando su nivel de ingreso debido a que ofrece una visión parcial de su situación de vida.

Para comprender mejor este fenómeno CONEVAL ha generado el término pobreza multidimensional que es un concepto de pobreza que toman en cuenta la falta de

derechos y acceso a servicios básicos como salud, educación, alimentación, acceso a servicio de agua y saneamiento, por mencionar algunos de los principales componentes de medición de la pobreza multidimensional.

La pobreza es un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida, que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. (CONEVAL, 2012). El fenómeno de la pobreza atenta contra las libertades de las personas en el sentido que la pobreza no les permite desarrollarse, no tienen la capacidad de desenvolverse plenamente para gozar una vida plena, esa limitante es falta de libertad.

En México históricamente se ha cuantificado la pobreza desde una perspectiva unidimensional, solo considera el ingreso como unidad de medida para cuantificar el bienestar económico de un individuo. A pesar de su amplia aceptación es sesgado solo observar una variable para determinar su condición de vida. Actualmente para medir la pobreza se observan diferentes componentes, implica que se observa un fenómeno desde diferentes ángulos que arrojan resultados más amplios y confiables.

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es el organismo encargado de determinar los elementos a tomar en cuenta para medir la pobreza en el país, estos se han establecidos legalmente en la Ley General de Desarrollo Social, esta determina los componentes o dimensiones que se utilizaran para la medición de la pobreza, que son: 1) ingreso corriente per cápita 2) rezago educativo promedio en el hogar 3) acceso a servicios de salud 4) acceso a la seguridad social 5) calidad y espacios de la vivienda 6) acceso a los servicios básicos de la vivienda 7) acceso a la alimentación 8) grado de cohesión social y 9) grado de accesibilidad a carretera pavimentada. (CONEVAL, 2012) Con base en estas dimensiones o componentes CONEVAL realiza la definición, identificación y

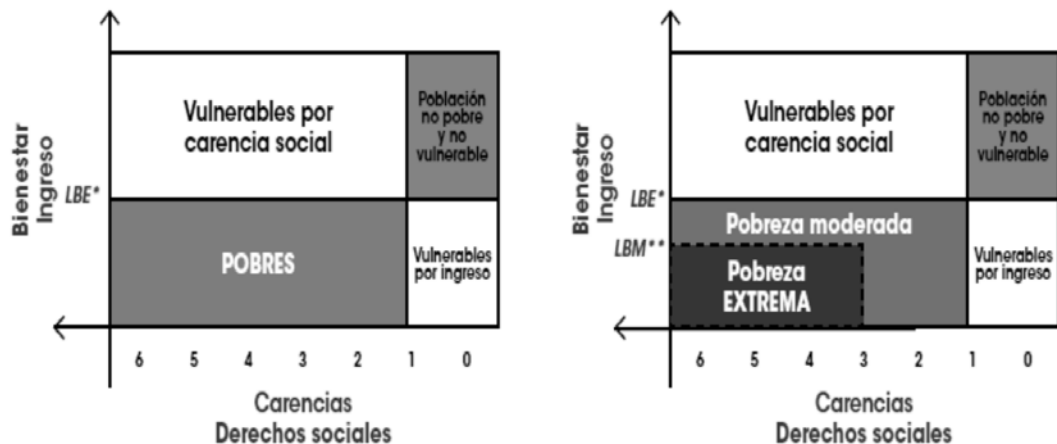
medición de la pobreza en México para mejorar las políticas existentes, así como perfeccionar las nuevas políticas enfocadas al desarrollo social.

Tomando como base la existencia de las múltiples dimensiones de la pobreza se determina que los pobres multidimensionales son quienes presentan al menos una carencia social o dimensión y cuyos ingresos son inferiores a la Línea de Bienestar Económico (LBE), la cual especifica el ingreso necesario para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria de bienes y servicios. (CONEVAL, 2010). Con las diferentes dimensiones de la pobreza se cuantifica con mayor certeza la pobreza.

Las personas en pobreza extrema son aquellas cuyo ingreso total es insuficiente incluso para comprar la canasta que permite satisfacer sus necesidades alimentarias que, además, tienen tres o más carencias sociales, es decir, las más pobres entre las pobres, que demandan atención prioritaria del Estado dadas sus mayores necesidades y condiciones de precariedad. Como pobres moderados se considera a las personas pobres que no se encuentran en pobreza extrema. (CONEVAL, 2014)

En la figura 2.8 se esquematiza la clasificación de la pobreza en México. Se identifican a las personas pobres, pobres extremos, vulnerables por carencia social, vulnerables por ingreso y la población no pobre y no vulnerable, según lo que establece el CONEVAL. Adicionalmente se observa las líneas de bienestar económico y la línea de bienestar mínimo, así como la escala de carencias en las personas.

Figura 2.8
Identificación de la pobreza



* LBE: Línea de Bienestar Económico

**LBM: Línea de Bienestar Mínimo

Fuente: CONEVAL 2016

2.4.4 Coeficiente de Engel

Dentro de los estudios realizados en pobreza con relación a los elementos necesarios para superar esta condición, se ha observado que uno de los más importantes para superar esta circunstancia es sobrepasar la carencia de alimentos. Es por ello que se ha diseñado una medida para cuantificar la proporción que destinan las personas de su ingreso total al consumo de alimentos. Este coeficiente es utilizado para medir el nivel de pobreza de una persona. Ernest Engel (1896) asevero que “cuanto más pobre es un individuo, una familia o un pueblo, mayor ha de ser el porcentaje de su renta necesaria para el mantenimiento de su subsistencia física, a su vez, mayor será el porcentaje que debe dedicarse a la alimentación”.

“La ley de Engel indica que a medida que la renta va aumentando, los gastos que se dedican al consumo de artículos aumentan también, pero en distinta proporción: en los artículos de primera necesidad los gastos son decrecientes, mientras que en los bienes de lujo relativo y de lujo propiamente dicho los gastos son crecientes.” (Castañeda, 1991). Cuanto más ingreso obtiene una persona esta destina más a bienes que ostentan lujo mientras que los ingresos destinados a la canasta básica se reducen más con relación a los ingresos totales.

(Cuadrado, 1994) “La Ley de Engel es generalizable al conjunto de las familias de un país, por lo que tanto el gasto de sus ciudadanos como el tipo de productos que ellos demandan tienden a guardar relación directa con el nivel medio de ingreso y con las variaciones que este va experimentando a lo largo del tiempo.”

La Ley de Engel no implica que el gasto en alimentos se mantenga estático a medida que aumenta la renta, sino más bien sugiere que las personas aumentan

su gasto en alimentos en menor proporción de lo que aumentan sus ingresos. El CONEVAL define al coeficiente de Engel como “la razón de gasto en alimentos entre el gasto total que realizan los hogares. Expresa cuánto del gasto personal corresponde a gasto en alimentos.” (CONEVAL, 2022)

El coeficiente de Engel se encuentra entre 0 y 1, si es 1, la persona destina todo su ingreso a la obtención de alimentos, si el índice tiende a cero la personas, región o país destina menos proporción de su ingreso total a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, lo que implica que existe excedente de ingreso para satisfacer necesidades como salud, educación, ocio, vivienda o cualquier otra.

Si la proporción del coeficiente de Engel es alta significa que se está en presencia de un país pobre, por el contrario, si el coeficiente es bajo significa que se está en presencia de un país rico, en su justa medida, no es sensato solo tomar este indicador como señal de pobreza o riqueza, pero en conjunto con más indicadores y mediciones se puede tener un panorama más concreto.

CAPITULO 3

Contexto del desarrollo, pobreza y política en México

3.1 Desarrollo social en México

De acuerdo con James Mingley el desarrollo social es “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico. Es un proceso que con el transcurso de tiempo conduce al mejoramiento de las condiciones de vida en ámbitos como: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salario”. (Mingley, 2004) Para que este proceso exista es decisiva la intervención del Estado como promotor y coordinador, además de la participación activa de actores públicos y privados.

El comienzo del desarrollo social en México se sitúa al término de la Revolución Mexicana. En el periodo posrevolucionario la Constitución de 1917 presenta un enfoque de política social además que establece la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social. En 1950´s es cuando México crean políticas sociales precursoras de combate a la pobreza, entre las más emblemáticas se encuentra el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), así como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que son los programas más

notables entre las décadas de los 1950's y 1980's en políticas de combate a la pobreza en el país.

En la década de 1980's comienza una nueva etapa en México en política social donde se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y focalizadas, el primer programa de esta índole fue el Programa Nacional de Solidaridad, enfocado en atacar el rezago en salud, alimentación, vivienda, educación e infraestructura agropecuaria. "PRONASOL busca romper el círculo vicioso que reproduce generacionalmente la pobreza. Alimentación, salud y educación son fundamentales para el desarrollo armónico de las facultades humanas, los niños son prioridad incuestionable para la nación, porque en ellos se finca el futuro del país." (Rojas, 1992)

Para 1994 se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA proporcionando servicios de salud, alimentación y educación, con el objetivo de desarrollar las capacidades de las personas pertenecientes a familias en condiciones de pobreza extrema. "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, es un programa del Gobierno Ejecutivo Federal inserto en la vertiente del desarrollo de capital humano, que promueve, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional." (DOF, 2000)

El año 2000 PROGRESA cambió su denominación a Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigida a la formación de capital humano, es considerado uno de los programas sociales más exitosos de México, considerado como modelo para varios países de América Latina. "El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES se concibe como un instrumento de desarrollo humano que, con el apoyo del Gobierno y sociedad, fomenta el incremento de las capacidades

básicas de los beneficiarios, al mismo tiempo genera incentivos para que éstos sean capaces de mejorar sus condiciones de vida.” (DOF, 2000) Este tipo de programas tienen impacto inmediato en la población, pero los efectos del programa en el largo plazo son cuestionables.

Para el año 2013 el Programa Oportunidades cambio de denominación para llamarse Programa de Inclusión Social Prospera que tenía el objetivo de: “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 que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.” (SEDESOL, 2015)

Con todos los programas de desarrollo social que han existido al menos en 50 años en México las condiciones de bienestar en México han mejorado marginalmente, la política social ha funcionado como paliativo a la pobreza presentada en el país, solo contiene el problema, pero no lo resuelve. “México es un país de pobres no de clases medias, solo el 27% de la población forma parte de la clase media, los programas sociales son clientelares, no ayudan a reducir la pobreza, pues la mayor parte de los ingresos nacionales se distribuyen en una clase oligárquica”. (Bartlett, 2017) Un gran problema que limita la reducción de la pobreza es la inequidad en la distribución de los ingresos, estos están concentrados en un sector específico casi a perpetuidad.

Los programas de desarrollo social a través del tiempo se han perfeccionado tomando como parámetros los programas ya realizados aunados a las recomendaciones dadas por el Banco Mundial. El enfoque que se ha dado a los programas de tipo selectivo y focalizado contribuye a la participación de los

beneficiarios, exigiendo tener una corresponsabilidad con el programa, lo que contribuye al desarrollo de las capacidades de las personas para que una vez terminado el programa tengan la facultad de enfrentarse al mercado laboral, así como a la vida social de manera autónoma, autosustentable e independiente de apoyos del Estado.

3.1.1 Programas de inclusión social

La Unión Europea define la inclusión social como el “proceso que asegura que aquellas personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades, así como los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”. (Unión Europea, 2012) Los Estados modernos destinan parte de su esfuerzo y presupuesto público a programas de inclusión social, es un mecanismo para incentivar la incorporación al desarrollo económico de los más vulnerables, así como en beneficio de la economía del país, es una forma de mejorar el mercado interno para obtener los beneficios que ello implica.

La inclusión social son todas aquellas acciones encaminadas a que la sociedad tenga acceso a educación, servicios de salud, oportunidades de trabajo, vivienda, seguridad social, en general todos aquellos elementos que contribuyan a llevar una vida digna sin importar etnia, religión o género. “De este modo, es ampliamente conocido el efecto negativo de la inequidad del ingreso sobre las condiciones de bienestar de la población, incluso en un marco de crecimiento económico la inequidad implica una reducción más lenta de la pobreza.” (Duclos, 2009)

En presencia de inequidad en las sociedades el desarrollo social se ve seriamente frenado, en una situación donde existe desarrollo económico pero los beneficios de este desarrollo no permean a todos los estratos sociales, contribuye a la concentración excesiva de recursos, los ricos de las sociedades seguirán

acumulando tanto el ingreso como la riqueza generada, mientras que los marginados de la sociedad quedan apartados del desarrollo y del beneficio del bienestar.

México cuenta con el Programa Nacional de Desarrollo Social, así como la Ley General de Desarrollo Social, que establece las acciones a realizar en materia de inclusión social por el Gobierno en turno, además que presenta la evolución del gasto social, así como el presupuesto asignado a las dependencias encargadas de gestionar estos objetivos de gobierno. “El objetivo de este programa es generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.” (SEDESOL 2014).

El Gasto Público a través de programas de transferencias es una herramienta importante para reducir la pobreza tanto en países desarrollados y emergentes. “El sistema de transferencias monetarias es un mecanismo para alcanzar equidad, partiendo de la idea que la inequidad tiene efectos adversos sobre el bienestar. (Rawls, 1971) Las sociedades más desiguales tienden a tener más población en condiciones de pobreza arraigada en todas sus dimensiones.

En México la Secretaría de Desarrollo Social ahora denominada Secretaría de Bienestar es la encargada de diseñar la Política Social y coordinar su aplicación con las demás dependencias de la administración pública que estén involucradas. La Secretaría de Desarrollo Social establece que su misión es “formular y coordinar la política social, orientada hacia el bien común y ejecutarla en forma responsable con la sociedad, así como lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y responsable para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante políticas y acciones mejorando las condiciones sociales, políticas y económicas en los espacios rurales y urbanos”. (SEDESOL, 2010) Esta secretaria de Estado es la piedra angular del mejoramiento de vida de

las personas que están en condición de marginación extrema y moderada en el país.

En Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social cuenta con el Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social donde se identifican 6,489 programas y acciones de desarrollo social derivado de los listados federales del 2018, inventario estatal 2016 e inventario municipal 2016-2018. (CONEVAL, 2018), esto es evidencia de los esfuerzos realizados en el país.

Esto es un panorama que refleja los esfuerzos en materia de desarrollo social en nuestro país, para combatir la pobreza. Los tres órdenes de Gobierno se preocupan de crear programas de desarrollo social, pero el impacto es reducido; el Estado debe enfocarse en generar programas que solucionen problemas, no que estos sean creados para generar capital y clientela política solamente con resultados escasos.

La Secretaría de Desarrollo Social ha implementado cuantiosos programas de inclusión social de diversos enfoques, con el objetivo de aligerar el problema de la pobreza, así como el rezago socioeconómico del país. En las dos últimas décadas los programas de inclusión social más importantes por su alcance de beneficiarios así como de presupuesto asignado fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, previamente denominado Progresá y por último Prospera, estos programas históricamente han obtenido la mayor asignación del presupuesto del total de los programas sociales, algunos otros programas importantes han sido Hábitat, Programa de Abasto Rural y Apoyo Alimentario, Programa de Abasto Social de leche, Programa de Opciones Productivas, Programa de Empleo Temporal, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa Jóvenes por México, Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la vivienda progresiva Tu Casa, entre muchos más, todos diversos entre sí pero enfocados hacia el desarrollo social

Los programas de inclusión social en el país no son responsabilidad solo de un ente de gobierno, sino más bien de todos los involucrados en la política social ya que deben mantener acciones coordinadas entre las dependencias de la administración pública para obtener los mejores resultados posibles aplicando la estrategia de transversalidad. “La pobreza en el país sigue siendo alta y su erradicación muy lenta a través de los programas sociales. El futuro inmediato no es favorable para este sector de la población.” (Velázquez, 2012) La ciudadanía debe contribuir con lo que está dentro de sus posibilidades para hacer que el país mejore, los mexicanos no deben estar esperanzados a que llegue el Gobierno a solucionar todos los problemas.

3.1.2 Gasto social en México 2000 – 2018

De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2012 en el Diario Oficial de la Federación, el gasto social etiquetado como "desarrollo social" incluye siete categorías: que son: 1) protección del medio ambiente, 2) vivienda y servicios a la comunidad, 3) salud, 4) recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, 5) educación, 6) protección social y 7) otros temas sociales. (LGCG, 2012). Estos son las áreas donde es posible aplicar el recurso público federal en desarrollo social en los estados en México, queda claro que por ley el Gobierno está obligado a destinar recurso público el desarrollo social.

El Presupuesto Público está compuesto en dos segmentos, el gasto programable y el no programable. El no programable es destinado al cumplimiento de obligaciones de años anteriores, normalmente gasto relacionados con deudas, así como recursos transferidos a entidades federativas y municipios a través de participaciones federales. Por el otro lado el gasto programable es el recurso público destinado a proveer bienes y servicios públicos a la población. Este gasto cuenta con tres clasificaciones funcionales que son: gasto en desarrollo social, gasto en desarrollo económico y gasto de gobierno, que indica el rublo al que será destinado el recurso

público, está determinado por la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada el año 2004 en el Diario Oficial de la Federación. El gasto etiquetado para desarrollo social no es canjeable para alguna otra función, queda exclusivamente destinado al desarrollo social de los ciudadanos más marginados.

“Del 2000 a 2018 el Gasto Público Federal de la clasificación de desarrollo social representó en promedio 61% del gasto programable total. Para el mismo periodo como proporción del PIB el gasto en desarrollo social representó en promedio 13.6%. Del presupuesto destinado a desarrollo social, el 88% fue destinado solo a tres rubros que son los más importantes, aplicado en gastos de protección social 48%, educación 22% y salud 18%.” (CONEVAL 2018). En México la mayor parte del gasto social es enfocado en tres rubros, programas de desarrollo social, educación y salud, parece estar bien enfocado, pero si observamos los resultados se puede pensar que deberían ser incluidas algunas otras áreas que contribuyan al desarrollo social sustentable.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados Federal señala que la asignación del Presupuesto de Desarrollo Social en la República Mexicana está distribuido utilizando el Índice de Marginación como un indicador para asignar el presupuesto público, lo que significa que las entidades federativas con un índice de marginación alto normalmente reciben en promedio mayor presupuesto para hacer frente al rezago socioeconómico, demostrando que las participaciones están focalizadas acorde a las necesidades de cada entidad federativa con relación a su rezago. (Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, 2018).

Es pertinente mencionar que no solamente es utilizado el Índice de Marginación para la asignación de recursos, si uno de los que están dentro del paquete de variables que son utilizadas para hacer el cálculo de la cantidad a asignar a cada Estado de la Republica para ser aplicado en el desarrollo social, así como gasto general.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas declara que: “no obstante los programas implementados y el gasto destinado al combate a la pobreza, no se ha logrado revertir sustancialmente el crecimiento de la pobreza ni la desigualdad en el ingreso” (CEFP, 2016) Esto reafirma que no obstante el incremento en gasto en desarrollo social, este por sí solo no ha sido suficiente para poder mejorar las condiciones de pobreza en el país, al parecer han servido de barrera de contención, han servido como paliativos, los resultados son exiguos sistemáticamente.

El comportamiento del Gasto Social en México ha presentado una evolución positiva desde 1988 con el presidente Carlos Salinas hasta 2012 con el Lic. Felipe Calderón, las tasas de crecimiento en el gasto social han sido positivas así mismo en el gasto programable y el gasto neto total, exceptuando el periodo de Salinas de Gortari que se observa una disminución considerable, esto identificar en la tabla 3.1, que expresa la evolución de Gasto Federal en 5 sexenios de presidentes diferentes.

En términos generales el gasto social se ha incrementado en términos reales de manera ininterrumpida en los últimos 25 años sin que interfiera el comportamiento del gasto neto total, del gasto programable, esto sugiere que no existe evidencia que exista un sesgo en el comportamiento de este, además de que ha pasado por diferentes etapas de movimiento, políticos, económicos y sociales.

Al parecer no habría ninguna excusa del porque la pobreza no ha disminuido, la realidad es otra, a pesar del incremento constante del gasto social en los pasados 25 años la pobreza solo se ha reducido de manera marginal, al parecer solo se ha desacelerado su crecimiento, se contiene su aumento, claro síntoma de la ineficiencia del gasto, debido a que lo objetivos solo se han cumplido de manera parcial, evidentemente se deben hacer ajustes radicales, para mejorar el

desempeño del gasto y convertir a los programas en verdaderos motores del desarrollo social.

Tabla 3.1

Concepto	Salinas (1990-1994)	Zedillo (1995-2000)	Fox (2001-2006)	Calderón (2007-2012)	Peña (2013-2017)
Gasto Neto Total	-1.55	4.16	3.82	3.87	0.14
Gasto Programable	4.86	4.47	4.54	4.47	-1.07
Gasto Social	11.83	6.71	3.74	3.67	-0.62

Evolución del Gasto Federal por periodo presidencial

*Datos expresados en porcentaje con relación al Gasto Neto Total Federal

Fuente: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (2018)

La Organización para Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE, 2018) afirma que México a pesar de sus esfuerzos por reducir la pobreza, lo cierto es que los esfuerzos todavía son minúsculos en comparación con los países miembros de la OCDE, México destina un 7.5% con respecto de su PIB, en contraste Francia destina 31.2% de su PIB a gasto social del Estado. La media de los países que pertenecen a la OCDE es de 20.1%, lo que nos indica que estamos muy lejos de tener un nivel aceptable de gasto social, diputados y senadores deberían reconsiderar aumento de manera paulatina acercarse a tener niveles de gasto más elevados para avanzar más acelerado en la solución de este problema tan difícil y complejo.

El gasto social público en México ha tenido una evolución mayoritariamente creciente independientemente del gasto público total, solo ha disminuido en las crisis de 1995 y en 2009; a pesar de este aumento progresivo no se ha encontrado en niveles suficientes al momento de ser comparado con otros países. Un gran acierto de los legisladores ha sido que, en el año 2004, cuando fue creada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) se estipuló lo siguiente: “los programas,

fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público [...], y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales excepto, en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Con esta legislación se tiene asegurada la continuidad de los programas sociales, así como del recurso relativamente suficiente o al menos no retroceder en la asignación de la cantidad de este, falta mejorar la calidad del gasto.

El Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) establece: “el Presupuesto Federal destinado al gasto social no podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”, esto nos hace reflexionar del avance que se tiene en materia presupuestal, resta aplicar el recurso eficientemente para obtener la mayor rentabilidad social, cumplir con el objetivo principal del gasto social que es la reducir la pobreza y aumentar el bienestar del país para todos en general.

3.1.3 Programa de Inclusión Social PROSPERA

Iniciando el periodo presidencial de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1988 surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como mecanismo de combate a la pobreza, creando un programa con políticas focalizadas haciendo la transición de los subsidios universales, que se estimaba que tendían a ser menos eficientes (Barajas, 2014). Este programa social fue el precursor de los programas de transferencias focalizadas y condicionadas que habría en los próximos 25 años.

Posteriormente en 1994 surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresa, para posteriormente en el periodo de gobierno de la alternancia política

de PRI a PAN surgió el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, dando con ello una transición a una nueva estrategia de política social con un nuevo enfoque. El Programa Oportunidades, en el periodo de Vicente Fox y Felipe Caderón focalizó sus esfuerzos en la población más vulnerable de las áreas semirurales y rurales del país para ampliar su cobertura, para no solo enfocarse en las áreas urbanas.

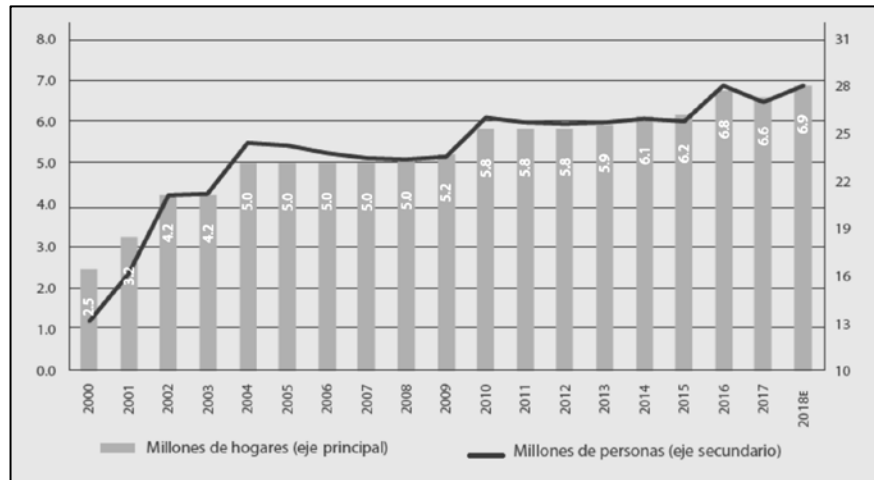
Llegada la etapa de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto el programa cambia de denominación para ser designado Programa de Inclusión Social Prospera para que durante ese sexenio de manera informal ser conocido como Prospera-Oportunidades por ser la continuidad uno del otro. Hasta el año de 2019 este programa se convirtió en el programa social por excelencia, con mayor impacto en la sociedad mexicana, así como el estandarte del combate a la pobreza en México.

El Programa de Inclusión Social Prospera en sus diferentes etapas con denominaciones diferentes ha sido catalogado como el principal programa contra la pobreza en México al menos por 25 años, cubrió casi 7 millones de familias en 2018, cifra que representó el 24% de la población. (OCDE, 2019). Su cobertura en 1999 fue de 10 millones de personas hasta llegar a 29 millones en 2018. Este fue el programa de desarrollo social de transferencias con más personas y familias atendidas, de mayor presupuesto además que llegó a todos los municipios del país.

En la figura 3.1 se esquematiza la evolución que ha tenido el programa social de combate a la pobreza emblema desde hace 22 años en sus diferentes denominaciones, se identifica el número de familias atendidas además del número de personas beneficiadas, se percibe un aumento constate en las dos variables medidas, primero el aumento en familias apoyadas que llegó a casi ser triplicado, asimismo el número de personas integradas al programa llegó a ser casi 30 millones lo que representa un 25% de la población total atendida, esa fue su magnitud.

Figura 3.1

Personas y familias atendidas por Oportunidades-Prospera 2000-2018



Fuente Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2018.

En su inicio este programa social en el año 1998 destinaba 20 mil millones de pesos anuales para llegar a un límite máximo para el año 2016 de 77 mil millones de pesos anuales para descender a 40 mil millones de pesos para el año 2019, en su último año de operación, lo que nos refleja la importancia al menos presupuestalmente de este programa para las administraciones federales en el combate a la pobreza. Basados en la Ley General de Desarrollo Social el presupuesto destinado a desarrollo social no puede descender, al contrario, debe aumentar al menos con la inflación.

Los principales componentes de los programas han sido al menos tres: alimentación, educación y salud, su principal característica son las transferencias monetarias condicionadas, focalizados en la población con pobreza extrema y alimentaria. Las madres de familia fueron las encargadas de recibir el apoyo económico bajo la condición que sus hijos asistieran a la escuela y llevaran visitas periódicas a centros de salud, estos fueron los principales mecanismos utilizados para operar el programa. Las dependencias gubernamentales encargadas de aplicar el presupuesto asignado fueron la Secretaría de Salud, Secretaría de

Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública a través del Banco Nacional de Servicios Financieros, que fue el encargado de dispersar el recurso a todos los beneficiarios.

El objetivo de Prospera fue: “articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo las relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades” (CEPAL, 2019) Los objetivos planteado por el programa son bienintencionados, pero los resultados en el largo plazo no han sido los más alentadores, si consideramos que desde un inicio el objetivo del programa no es terminar con la pobreza más bien es disminuir su intensidad, parece bien el resultado pero si se observa el impacto en los beneficiarios posterior a haber gozado del programa el resultado es reducido además de pasajero.

3.1.4 Evaluación de la Política Social PROSPERA

El objetivo principal de medir el desempeño de los programas sociales es obtener información que retroalimente su diseño, operación y resultados con el objetivo de obtener la mayor rentabilidad social. “al tratarse de las transferencias monetarias los efectos de estos programas pueden ser limitados, si bien eficaces para disminuir la brecha de la pobreza, pero insuficientes para superarlo.” (Villatoro, 2005) Está claro que los programas sociales ayudan a disminuir o desacelerar la pobreza en el país, pero no la erradica, los esfuerzos realizados por el Estado son materializados en programas sociales no termina con la pobreza, el problema es muy fuerte, en este tipo de programas de transferencia, es importante ubicar cual es el nivel de transferencia de efectivo que genera más impacto en la reducción de la pobreza.

El Programa PROSPERA en sus diferentes denominaciones, ha sido evaluado desde el Gobierno Federal, lo que podría ofrecer resultados favorecedores, también se debería analizar desde la óptica del desarrollo económico sustentable en el largo plazo, donde los resultados no son alentadores. Se describirán en esta investigación los resultados de las evaluaciones gubernamentales de los programas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), órgano encargado de medir el desempeño de las políticas sociales implementadas en el país.

“La evaluación de PROSPERA- OPORTUNIDADES de acuerdo con los términos que establece CONEVAL se divide en 6 áreas de evaluación que son: diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados” (CONEVAL, 2010). Esto son las áreas que se observan, miden y evalúan para determinar el impacto del programa en los beneficiarios además de obtención de información para su mejora continua.

En términos de cobertura y focalización PROSPERA tenía una gran fortaleza debido que sus mecanismos de operación permitieron duplicar el número de beneficiarios en 12 años, pasando de 12 a 28 millones de personas en todo el país. La implementación del programa ofrece evidencia que los procesos de implementación fueron apegados a las reglas de operación del programa, lo que ayudó a estandarizar procesos, reducir tiempos y costos de operación. “Este programa permite atender a hogares en 32 entidades federativas alcanzando a 2450 municipios, teniendo presencia en 113,000 localidades, se encuentra en todos los rincones del país.” (CONEVAL, 2017) Este programa llegó a todos los municipios del país, casi uno de cada 4 mexicanos pertenecía al programa, el de mayor alcance que ha existido.

Las evaluaciones de los programas sociales de transferencias de efectivo condicionado solo observan los efectos del programa en el corto plazo, la inclusión al sector productivo y laboral, son aspectos que no se observa su comportamiento a pesar de su gran importancia. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2017) afirma que “se ha demostrado que PROSPERA y este tipo de programas sociales mejora los niveles educativos de sus beneficiarios, lo que no se ha estudiado y determinado es si estos aumentos en su educación también implicarán mejores resultados económicos en las próximas generaciones”, evidentemente el órgano encargado de la evaluación de los programas no cuantifica estos aspectos que incluso son más importantes que las variables que miden regularmente además de que no han medido el nivel de transferencia de efectivo que es más eficiente en la reducción de la pobreza en el país, a pesar de los buenos resultados que ofrece en el corto plazo se debe considerar mejoras sustanciales en los niveles de transferencia.

Los programas de transferencia no obstante los resultados positivos no resuelven el problema de pobreza, son un paliativo, menciona la Presidencia de la Republica al respecto: “la experiencia ha probado que la sola ampliación de capacidades básicas en los individuos y familias en pobreza no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad, para tener una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, el programa debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias.” (Presidencia de la República, 2014)

Adicionalmente los programas deben facilitar la ampliación de la trayectoria educativa y su ingreso al mercado laboral formal, así como observar el nivel de transferencia óptima que incide en mayor medida en la reducción de la pobreza, con el objeto de fomentar independencia económica. Estas son algunas de las áreas de oportunidad que tiene los programas, las modificaciones son de vital importancia para que los resultados de los programas en el largo plazo tengan

mayor impacto, que este les dure toda la vida, que permita cada día mejorar su vida.

Comparativamente con programas anteriores a Progresá, la iniciativa de mayor alcance en términos de cobertura, el programa que ha atendido a más personas, ha llegado a todos los rincones del país. “Entre sus principales logros se menciona una serie de mejoras en la inscripción, permanencia y desempeño escolar de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios.” (Auditoría Superior de la Federación, 2016), es de vital identificar el nivel de transferencia adecuada que causa mayor reducción de pobreza.

Estos programas casi automáticamente redujeron el número de personas sin educación, sin servicios médicos y sin hambre, la pregunta es ¿El servicio médico y la educación son de tal calidad que les permitirá a los beneficiarios acceder una mejor vida? ¿Las personas sin hambre están nutridas?, ¿Ofrecen beneficios que los prepara para enfrentar la vida solos?, ¿Cuál es el nivel de transferencia de efectivo que reduce en mayor medida la pobreza del país?, ahí están varias incógnitas que deben ser espejadas para mejorar el desempeño de los programas de transferencia.

De acuerdo con la (CEPAL, 2016) observando las trayectorias laborales de los destinatarios la evaluación revela que: “el programa ha tenido un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional e intergeneracional desde su implementación. El principal resultado fue aumentar el nivel educativo de los destinatarios, pero la falta de oportunidades productivas y laborales no ha permitido mejorar significativamente su condición social”, existe un limitado y escaso impacto en los beneficiarios, aumentaron la cantidad de años de educación, pero no pueden insertarse en la vida económicamente productiva, persiste su rezago.

Es posible establecer que los programas de transferencias condicionadas aplicados en los últimos 30 años, entre los que destaca el Progresá-Oportunidades-Prospera,

exhiben incapacidad para generar condiciones que permitan a las personas salir de manera permanente de una situación de pobreza. (CONEVAL, 2017) Se debe reorientar la política social, de lo contrario la lucha contra la pobreza continuará siendo un instrumento de corto plazo confinado solo a contener situaciones de extrema pobreza y solo servir de instrumento de propaganda política.

Algunos de los mayores alcances obtenidos por Progres-Oportunidades-Prospera se pueden observar en la Tabla 3.2 donde se indican el número de familias atendidas llegando a casi 7 millones, representando un máximo de 85 mil millones de pesos anuales, rondando en promedio el 2% del Presupuesto Programable Federal, lo que representa el programa con más presupuesto, de mayor alcance y mayor tiempo.

Tabla 3.2
Cobertura y presupuesto ejercido por
Progres-Oportunidades-Prospera de 1997-2017

Año	Familias atendidas (miles)		Tasas de crecimiento de atención total	Presupuesto ejercido (millones de pesos)	Porcentaje del gasto federal programable	Monto mensual otorgado por familia
	Totales	Urbanas		Nominal		Nominal
1997	300.7			465.8	0.09	
1998	1595.6		430.6	3398.6	0.57	
1999	2306.3		44.5	6890.1	0.97	
2000	2476.4	5.0	7.4	9586.9	1.12	259.0
2001	3237.7	113.8	30.7	12393.0	1.32	300.9
2002	4240.0	533.1	31.0	17003.8	1.58	336.0
2003	4240.0	482.0	0.0	22331.1	1.80	365.7
2004	5000.0	677.3	17.9	25651.7	1.93	388.5
2005	5000.0	697.8	0.0	29964.2	2.03	417.7
2006	5000.0	684.0	0.0	33525.7	2.01	480.4
2007	5000.0	710.4	0.0	36769.2	1.92	529.1
2008	5049.2	759.5	1.0	41706.5	1.87	614.6
2009	5209.4	859.7	3.2	46698.9	1.90	696.0
2010	5819.0	1250.4	11.7	57348.9	2.17	726.7
2011	5827.3	1204.5	0.1	59119.2	2.05	777.3
2012	5845.1	1207.8	0.3	66566.7	2.13	830.2
2013	5922.2	1327.9	1.3	64415.9	1.93	864.8
2014	6129.1	1407.8	3.5	68547.1	1.90	886.8
2015	6168.9	1179.3	0.6	72417.0	1.88	898.2
2016	6757.3	1816.9	9.5	82780.9	1.98	905.8

Año	Familias atendidas (miles)		Tasas de crecimiento de atención total	Presupuesto ejercido (millones de pesos)	Porcentaje del gasto federal programable	Monto mensual otorgado por familia
	Totales	Urbanas		Nominal		Nominal
2017	6422.6	1727	-5	79569.9	2.24	896.9

Fuente: elaboración propia con información del Informe presidencial de (1997 a 1999: Zedillo), (2000 a 2006: Fox), (2007 a 2012: Calderón) (2013 a 2017: Peña)

3.2 Pobreza y desarrollo económico en México

El desarrollo económico y la pobreza están cuantiosamente vinculados, el segundo es consecuencia de la ausencia del primero, es decir cuando se presentan dificultades en la economía, falta de sostenibilidad del crecimiento y desarrollo económico, persiste la pobreza. Son fenómenos con alta correlación, que nos indica que para poder de alguna manera solucionar o al menos mitigar la pobreza el Estado debe mantener un crecimiento económico sustentable a largo plazo en presencia de equidad en la distribución de los ingresos nacionales.

Como lo explica Thomas Piketty “el beneficio económico puede estar relacionado con un beneficio mayor para el capital que para el trabajo, lo que ocasionaría un menor impacto en la reducción de la pobreza.” (Piketty, 2014). El Estado debe buscar mecanismos que ayuden a equilibrar los beneficios que obtiene el empleado de aquel que obtiene beneficios del capital, de lo contrario seguirá aumentando la brecha entre capitalista y empleado.

Utilizando las mediciones de pobreza por ingresos elaborado por CONEVAL se encontró que “la relación entre variaciones en la pobreza y el crecimiento económico no es estadísticamente significativo en el mediano plazo para las entidades federativas, pero en el corto plazo utilizando el Índice de Tendencia Laboral de Pobreza si se observa que el crecimiento económico reduce la pobreza, aunque con patrones diferentes entre cada una de las entidades.” (Vázquez &

Monroy, 2016). Como lo indica Vázquez no necesariamente cuando existe desarrollo económico este se refleja en reducción de pobreza, además cuando se refleja una reducción de pobreza en presencia de desarrollo económico el comportamiento de este es diferente según la entidad federativa que se observe, esto podría ser causado por la inequidad de la distribución de los ingresos, en numerosas ocasiones en presencia de desarrollo económico los beneficios son acaparados por la oligarquía política y económica.

Cada una de las entidades federativas del país guarda una relación diferente con respecto a la reducción de la pobreza y el desarrollo económico que presentan. “Las entidades que están más desarrolladas son aquellas cuyo crecimiento pueden disminuir más la pobreza.” (Vázquez & Monroy, 2016) esto es una evidencia que el desarrollo impacta más a los estados desarrollados que a los estados marginados. Los Estados que están desarrollados económicamente les es más sencillo sacar de la pobreza a la población que está en esa condición mientras que los que están en la condición contraria, los poco desarrollados con crecimiento económico les cuesta más trabajo reducir la pobreza. Estos resultados son semejantes a los obtenidos por (Montalvo & Ravallion, 2010) para el caso de China, (Ravallion y Datt, 2002) para la India y (Ferreira, 2010) para lo que ha sucedido en Brasil.

“Los sectores más pobres de las sociedades, así como sus economías son más vulnerables a las fluctuaciones de la economía, debido a que su estabilidad es más endeble; causada por fenómenos como la alimentación deficiente, enfermedades, pérdida del empleo, políticas económicas, medidas de mercado, desarrollo tecnológico y globalización.” (Ravallion & Chen, 2001). El gasto social contribuye a la reducción de la pobreza, pero en situaciones de contingencia económica como los sectores más pobres recienten más los efectos negativos de la economía, además que lo avanzado en sexenios se retrocede en tiempos muy cortos, este fenómeno se presenta sistemáticamente en América latina y África principalmente.

La pobreza en México está profundamente relacionada con la política económica, comercial, fiscal y monetaria. Algunos elementos económicos que incentivan el crecimiento de la pobreza son la inflación, crisis financieras, cambiarias, contagio financiero, etc., con ello se confirma que la política económica no es neutral tienen efectos en la pobreza ya sea para reducirla o incrementarla. Esto se puede explicar con: “reducciones en la pobreza requieren un crecimiento económico sostenido.” (Ferreira y Ravallion, 2008). Los países necesitan indispensablemente contar con desarrollo económico que sea sustentable en el largo plazo para reducir la pobreza de manera significativa, si el desarrollo es generado por periodos cortos y pasajeros este no llega a tener efectos duraderos en la sociedad, las personas marginadas en estas circunstancias no llegan a tener la fortaleza suficiente para salir de la pobreza.

El Banco Mundial (2011) afirma que “las crisis económicas afectan la vida de las personas y más la de los pobres. Las afectaciones llegan a través de varios canales: los salarios reales disminuyen, aumenta el desempleo, reducción de ingresos no laborales, los precios de la canasta básica aumentan, las crisis frenan la acumulación de capital humano, financiero y físico.” Estos son algunos de los efectos negativos de la economía; causan estancamiento del sector más desprotegido económicamente, adicionalmente les hace más difícil salir de la condición en la que se encuentran, por ello el Estado debe intervenir para mantener una economía sólida invariablemente, con equidad en la distribución de los beneficios.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, afirma que, en América Latina, en particular México, existe una alta desigualdad en la distribución del ingreso, una concentración alta del desarrollo económico en ciertas regiones, una estructura agraria atrasada, entre varios factores más desde hace 50 años se han convertido en el lastre del desarrollo. (CEPAL, 2012). Evidente en México existe una gran polarización del desarrollo económico, este se concentra en algunas regiones específicas, además donde se presenta este es acaparado por sectores privilegiados que polarizan aún más el desarrollo económico con el paso del tiempo.

El Banco Mundial (2008) afirma que “se ha probado a través de los años la relación dicotómica entre equidad y eficiencia económica, resultado del crecimiento económico de los países asiáticos y la reducción de la desigualdad del ingreso.” Es el caso de Asia, donde en los pasados 40 años a causa del desarrollo económico asimismo en la mejora de la distribución del ingreso ha generado reducción de la pobreza en el continente, el Banco Asiático de Desarrollo afirma “el fuerte crecimiento económico en Asia ha permitido que la población en pobreza extrema disminuyera del 34.5% de 1990 a 19.2% para 2013. (Banco Asiático de Desarrollo, 2014) El desarrollo económico es uno de los ingredientes necesarios, no el único, para incentivar la reducción de la pobreza, además es necesaria la intervención del Estado para crear políticas públicas que aceleren y conserven el desarrollo en el largo plazo.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social identificó que “para 25 Estados de la República, existe una relación negativa entre crecimiento económico y variaciones en la pobreza, en la minoría de los estados es decir siete, se presenta un incremento en 1% en el crecimiento económico que conlleva a una reducción un poco más que lo proporcional en pobreza”. (CONEVAL, 2014). Esto deja de manifiesto que a pesar de la existencia de desarrollo económico no necesariamente se refleja en disminución de pobreza, está relacionado a la alta concentración del ingreso nacional, el desarrollo económico queda acaparado solo por un sector del país, que no permea hacia los pobres.

El desarrollo económico debe ser impulsado en estados del sur principalmente donde el crecimiento existente es prácticamente nulo, mientras que cuando existe desarrollo en el país este casi no se refleja en Estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz, por menciona los más atrasados.

Thomas (Piketty, 2014) señala que “el crecimiento económico puede estar relacionado con un beneficio mayor para el capital que para el trabajo, lo que

ocasionaría un mayor impacto del crecimiento en la pobreza.” Así pues, no es posible afirmar que en México exista de manera incondicional el “*Efecto Derrame*” del crecimiento económico, lo que sucede con frecuencia son etapas de crecimiento que no benefician a los más pobres, el crecimiento económico no es trasladado a reducción de pobreza del país de manera significativa, más bien este efecto es trasladado de manera significativa a los dueños del capital, existe desproporcionada concentración del desarrollo entre capitalistas y trabajadores.

El (CONEVAL, 2016) afirma que la pobreza en México presenta un comportamiento muy diferente con respecto al crecimiento económico, dependiendo de la entidad federativa, en 14 estados el crecimiento económico reduce la pobreza en más que proporcionalmente, para 12 entidades es proporcional y para 6 no existe relación. Esto evidencia de que el país es muy diverso, cuando existe desarrollo económico este no impacta equitativamente a todos, se observa que en los Estados más desarrollados del norte del país presentan mayor impacto de manera positiva al desarrollo económico con respecto de la pobreza, por el contrario, en el sur del país se concentran los estados donde aún a pensar de la existencia de desarrollo económico la pobreza no se ve reducida, sucede lo inverso. Estamos frente a un problema de inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo económico, que debe haber ajustes para que pueda llegar más desarrollo a los sectores con mayor marginación, con objeto de equilibrar un poco más la balanza del lado de los ciudadanos que solo cuentan con su mano de obra como único medio de obtención de beneficios de la economía.

3.2.1 Desarrollo económico en México

México, país con una población de 130 millones, con una gran diversidad, abundantes recursos naturales, se encuentra entre las 15 economías más grandes del mundo y la segunda de Latino América. Durante los últimos 30 años ha tenido un desempeño económico por debajo de lo esperado en términos de crecimiento, inclusión y reducción de la pobreza en comparación con países de características similares. La economía mexicana está frente a grandes retos, todos los agentes

económicos deben estar involucrados con el fin único de aumentar la productividad y competitividad en los mercados globalizados que dominan la economía global.

El (Banco Mundial, 2018) indica que durante el periodo de 1980 a 2018 la Economía Mexicana tuvo un crecimiento promedio de 2% anual, este hecho habla que en los pasados 40 años ha crecido poco en comparación con países similares como los que pertenecen a la OCDE o al grupo del G20. La Economía Mexicana en relación a los países con que compite, cada día es menos competitiva quedando rezagada, esto limita el progreso económico del país, día a día somos menos sólidos, con el paso del tiempo esto dejará al país en una posición de desventaja competitiva global.

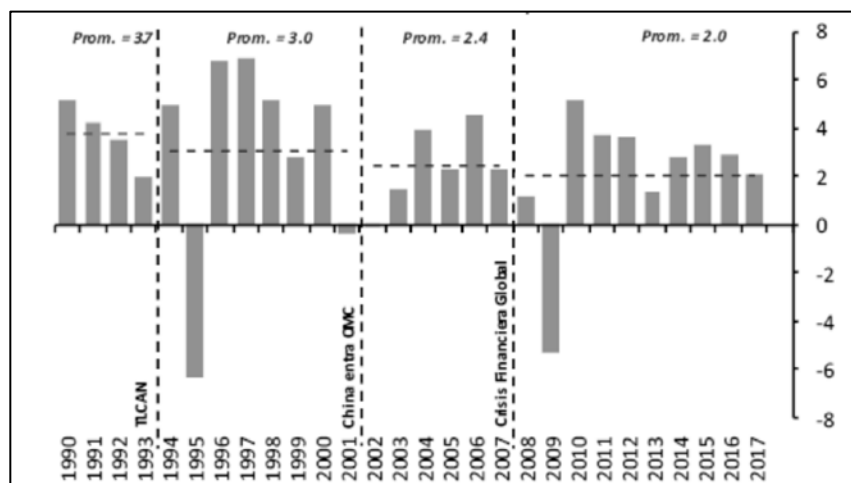
Mark R. (Thomas, 2018) director del Banco Mundial para México, Colombia y Venezuela, asegura que “México está haciendo importantes esfuerzos para avanzar en el crecimiento económico sostenible. Esto incluye el desarrollo de políticas públicas que beneficien las áreas rurales más pobres y contribuyan a cerrar las brechas de ingresos regionales”. Esto indica que México está trabajando fuertemente en mover con mayor velocidad al país en cuestión económica, evidentemente no ha sido suficiente, aunque se está en el camino correcto falta mucho por hacer.

El Banco de México da a conocer que: “Entre 1990 y 2017 la economía mexicana creció a una tasa anual promedio de 2.6%. El desempeño de la economía mexicana ha sido notablemente baja, especialmente comparada con otras regiones del mundo en términos de crecimiento del PIB, es insuficiente para atender los retos y necesidades de la población mexicana”. (BANXICO, 2018). La economía de México no ha podido crecer a las tasas que demandan las necesidades del país, hemos sido incapaces como país de generar la productividad necesaria para ser competitivos tanto en la región como globalmente, deben estar involucrados todos

los agentes económicos para que el proceso de crecimiento económico sea considerable.

El desarrollo económico del país de manera paulatina ha disminuido la tasa de crecimiento, en la primera parte de la década de 1990's el PIB crecía a 3.7% anual, para 1994 a 2001 el crecimiento fue 3%, una reducción en una cuarta parte, del año 2000 al 2007 disminuyó 20% pasando a 2.4% de crecimiento por el periodo, de 2008 a 2017 se creció solo 2% en promedio, para 2018 a 2021 el crecimiento fue negativo en -20%, esta tendencia se observa en la Figura 3.2 gráficamente. Basados en estos datos México en los pasados 30 años ha crecido a tasas bajas comparados con países semejantes, adicionando la entrada de la izquierda al poder, en el periodo de Andrés Manuel López Obrador el crecimiento ha sido todavía más reducido, agravado aún más por la pandemia del COVID 19, se generó un retroceso del 12%, esto es un recuento del comportamiento del crecimiento escaso de la Economía Mexicana.

Figura 3.2
Crecimiento PIB Mexicano de 1990 a 2017
(Tasas de crecimiento anual en %)



Fuente: Banco de México 2018

México ha presentado tasas de crecimiento económico bajas que detonan problemas como violencia, inseguridad, corrupción, desigualdad, pobreza. Se sabe

con exactitud por experiencia de muchos países donde se han presentado, como es el caso de Alemania de la post guerra de 1945, el caso de mitad del siglo pasado de Japón, Corea del sur, el caso actual que presenta China que ha sacado de la pobreza a más de 400 millones de personas en 25 años, que presenta tasas promedio de crecimiento del PIB de 9.5%, el crecimiento económico transforma sociedades, los mexicanos seguimos esperando esa transformación ya desde hace mucho tiempo.

El bajo crecimiento y productividad reducida de México está vinculada a un marco institucional que fomenta estructuras rígidas en los mercados, falta de productividad en diversos sectores además del hecho que el Estado destina recursos a actividades improductivas, en lugar de impulsar la inversión, producción y adopción de mejores tecnologías que impulsen el desarrollo económico del país (López-Córdoba, 2003)

El desarrollo económico escaso rezaga a México cada vez más con respecto del mundo desarrollado, solo el 10% de la población más rica del país ha mejorado su posición global, debemos generar crecimiento económico, este transforma la vida de los más rezagados en la medida que este sea inclusivo y democrático, nuestro país crece poco, asimétricamente, normalmente lo hace casi neutral con respecto a las personas que se encuentran en pobreza, somos un país de profundas desigualdades.

El desarrollo económico del país para el corto plazo se observa muy difícil que crezca a tasas elevadas, se refiere a más del 6% anual, no obstante, las condiciones actuales es completamente posible crecer más del insuficiente 2% anual presentado. Cabe destacar que el crecimiento no es responsabilidad solo del Estado y su Gobierno, es una obligación de todos los agentes económicos de manera conjunta, Estado, Gobierno, empresas y ciudadanos, de lo contrario seguiremos avanzado lento y sistemáticamente rezagados, el país no debe seguir pensando que

el Gobierno va a acelerar el desarrollo del país, es la ciudadanía quien lo va a hacer suceder.

En el comienzo del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León comenzó una crisis económica, donde se sufrieron sus efectos por varios años, en los años 2000 a 2003 existió una crisis financiera a nivel global, de manera indirecta afectó económicamente al país, actualmente en el año 2020 al 2022 surge la crisis sanitaria a nivel mundial del COVID-19 que paralizó una gran parte de la actividad económica global desencadenando una contracción de 12% en el PIB nacional. Estas son las crisis económicas más colosales que se han presentado en los pasados 25 años, que afectan significativamente el desarrollo económico del país, que nos hace retroceder lo ya avanzado con gran dificultad.

Es preciso recalcar que la economía mexicana está altamente vinculada y correlacionada con la de estadounidense y canadiense. Esta relación aumentó significativamente cuando inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ratificado en 2019 como Tratado de Libre Comercio México, Estado Unidos, Canadá (TMEC). En síntesis, el desarrollo económico mexicano está altamente influenciado por el crecimiento de estas dos economías, existe un estrecho lazo comercial. “México es el segundo socio comercial de Estados Unidos y el primer destino de las exportaciones de California, Arizona y Texas, y segundo mercado para otros 20 estados.” (SRE, 2022) Esto es una clara evidencia que la economía mexicana debe estar alineada a la de nuestros vecinos de norte, de lo contrario perderemos competitividad y la ventaja geográfica con la que cuenta nuestro país.

La OCDE informó que “la proyección de expansión de la economía mexicana es de 1.9% para 2022 y 2.1% para 2023, así mismo se estima que el crecimiento económico del PIB en los próximos 5 años oscile entre 2 y 3% de tasa anual” (OCDE, 2022). No se observan cambios en la perspectiva de crecimiento significativos en futuro a corto plazo, para que México llegue a tasas altas de

crecimiento necesitamos mover eficientemente el Estado, mover al país para generar productividad, es necesario educación de calidad, tecnología de punta, infraestructura que facilite la producción, precios competitivos en energéticos, estado de derecho y cambio de mentalidad de la sociedad completa, de lo contrario seguiremos creciendo un pobre 2% anual.

3.2.2 Índice de Rezago Social

Existen varias metodologías para cuantificar la pobreza en el mundo, cada organismo relacionado con esta problemática toma los indicadores existentes o diseña uno según el objetivo de la medición. Tomando como base la necesidad de cuantificar alguna condición relacionada con la pobreza se diseña el indicador que se necesita, con el fin de observar el comportamiento exacto del fenómeno.

En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el encargado de la medición de la pobreza dado que la Ley de General Desarrollo Social (LGDS) así lo establece. Debido a que en México la cuantificación de la pobreza tiene un carácter multidimensional, CONEVAL construyó el Índice de Rezago Social (IRS) que incorpora indicadores de educación, acceso a la salud, a servicios básicos de calidad, espacios en la vivienda y activos en el hogar, ello para cuantificar en nivel de vida que llevan y saber si son acreedores a ayuda o no.

“El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales, que incluye educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda, que tiene como finalidad ordenar a los grupos de observación según sus carencias sociales con el objetivo de tratarlos.” (CONEVAL, 2014) Este índice es utilizado por el Estado Mexicano para tomar decisiones sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de corte social, con el objetivo de obtener la mayor rentabilidad social del gasto público e impacto en la sociedad.

“El objetivo del Índice de Rezago Social (IRS) es clasificar las unidades de observación del CONEVAL en cinco estratos o grados de rezago social, que ayuda a posicionar a cada unidad observada en cada uno de los estratos para que sean lo más homogéneo posible y entre los estratos lo más diferente posible.” (CONEVAL, 2014). Este índice permite a CONEVAL ordenar a las entidades federativas, municipios y localidades de mayor a menor grado de rezago social en determinado momento del tiempo para que el gobierno correspondiente tome decisiones de política social en pro de los pobres.

“Los 5 estratos o grados de rezago social están denominados de acuerdo al índice como muy bajo, bajo, medio alto y muy alto rezago social”. (CONEVAL, 2014) Este índice ofrece estratos de marginación que permite a los organismos gubernamentales encargados del desarrollo social poder tomar mejores decisiones en el sentido de la creación, implementación y mejora de las políticas públicas de desarrollo social, que contribuyan a mejorar el gasto social y contribuir a reducir la pobreza eficazmente.

A consecuencia de la medición del Índice de Rezago Social se crean las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), que se definen por la Ley General de Desarrollo Social como “áreas o regiones sean de carácter predominantemente rural o urbano cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos” (LGDR, 2022). La determinación de estas áreas permite la focalización de los esfuerzos, así como del presupuesto en las áreas geográficas que necesitan ser atendidas de inmediato con especial atención.

La importancia de la delimitación de las Zonas de Atención Prioritarias en el país es que tienen efectos en la asignación de recursos financieros por parte del Gobierno y Congresos locales y federales ya que establecen estímulos fiscales, generación de programas de apoyo, desarrollo de obras de infraestructura social, para lo cual es indispensable es hacer la medición de índice de Desarrollo Social para que se continúe en el dificultoso trabajo de reducir la pobreza del país.

3.2.3 Índice de Desarrollo Humano

Generalmente el término desarrollo está asociado con crecimiento económico, acumulación de riqueza, ingreso, progreso, evolución, con orden, privatización, sustentabilidad, inclusión, generación y acumulación de bienes (Enríquez, 2010), el bienestar no solo es obtener mayor ingreso o más propiedades materiales, también está asociado a calidad de vida, salud, educación, libertad, desarrollo de capacidades, derechos humanos, con ello se puede observar varias de las facetas de vida. El desarrollo de las personas estriba en tener cubiertas todas las facetas de la vida no solamente con el tener elementos materiales se determina el nivel de vida.

El desarrollo de un país no debe ser visto únicamente desde la perspectiva del crecimiento económico, este representa una óptica parcial del desarrollo, con frecuencia este no se traduce en bienestar para la población, más aún si la distribución de la renta nacional es desequilibrada; por ello además de medir el desarrollo económico es imperante medir que tanto impacta el desarrollo económico en el bienestar y el nivel de vida de los ciudadanos en sociedad tanto presente como futuro, además que sea sustentable con el paso del tiempo.

El desarrollo humano es llevar a cabo que los habitantes tengan la posibilidad de elegir lo necesario para llevar una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos. El desarrollo humano va más allá del aumento o disminución de los ingresos de un país o persona, implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir la vida que desea con dignidad. El desarrollo humano debe incluir la satisfacción de las necesidades emocionales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define al desarrollo humano como “la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses”. (PNUD, 2015) Las personas son la verdadera riqueza de las naciones, el desarrollo es más que crecimiento económico, este solo

constituye un medio para que las personas tengan más oportunidades, los individuos deben de gozar de libertad de decisión, de contar con la posibilidad de realizar la actividad que considere que más satisfaga sus necesidades humanas sin ninguna limitación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el objetivo de cuantificar el bienestar de las personas desarrolló el Índice de Desarrollo Humano, lo definió como: “un indicador empleado para medir los niveles de desarrollo humano de los ciudadanos de los diversos países, con el fin de evaluar y exponer las posibilidades de crecimiento económico y calidad de vida que en ellos existe”. (PNUD, 2014). Este índice es una herramienta que permite orientar la ayuda a quien más la necesita.

La finalidad del IDH es conocer la realidad en la que viven los individuos de cada país observar el progreso con respecto a sí mismo a través del tiempo además de poder comparar su situación con el resto de los países del mundo con objeto de desarrollar proyectos sostenibles en función de mejorar los elementos que se encuentren en descuido que impidan alcanzar su bienestar humano.

Las variables que se toman en cuenta para la cuantificación del Índice de Desarrollo Humano son: a) la esperanza de vida al nacer y las garantías de buen estado de salud, b) la educación que se mide con la alfabetización adulta y el grado de educación obtenido y c) Producto Interno Bruto, que evalúa el poder adquisitivo de las personas tomando en cuenta el acceso que tienen a los recursos económicos para vivir en condiciones dignas. (PNUD, 2014)

El IDH adopta valores desde 0 a 1, el cero representa la calificación más baja mientras que el 1 la calificación más alta. Se ha establecido tres categorías, la primera es a) los países de alto IDH el índice es mayor a .8 b) países con IDH medio se ubica entre 0.5 y 0.8 y c) países con IDH bajo es inferior a 0.5, con la ayuda de este índice se está en condiciones de clasificar los países, estados o municipios

para determinar donde se deben dirigir la ayuda alimentaria, educativa, de salud o cualquier apoyo con finalidad de mejorar la vida de las personas para reducir las desigualdades. Adicionalmente el IDH sirve para evaluar el impacto que han tenido las políticas públicas y programas para contrastar de un año a otro, para poder cuantificar si se ha mejorado la calidad de vida de las personas y que falta por hacer.

El Consejo Nacional de Población estima que “el IDH se incrementó en México de 0.220 en 1900 a 0.310 en 1930 y a 0.490 en 1950, mientras que de 1970 a 2000 pasó de 0.650 a .755 y para 2020 se sitúa en .779”. (CONAPO, 2020). Se identifica claramente que México presenta una clara mejoría en el nivel de vida de sus habitantes, no obstante que es ubicado dentro del grupo de países con Índice de Desarrollo Humano alto existe mucho por mejorar en la población del país.

Queda mucho por hacer en términos de IDH en México especialmente si se compara con países como Noruega (.957), Irlanda (.955), Suiza (.955), Alemania (.947) y Australia (.944). (Instituto Vasco de Estadística, 2021) que son los países con el IDH más alto del mundo. Evidentemente el país está avanzando en cuestión de IDH, pero la velocidad es muy lenta, estamos a la mitad de la tabla, se debe mejorar bastante.

Así mismo el Consejo Nacional de Población calcula el IDH para las entidades federativas de país, los resultados arrojan un gran contraste ya que las diferencias son considerables. Mientras que la Ciudad de México registró en el año 2010 IDH de .871, que es similar al que presentan Portugal o Eslovenia que son países que ocupan el lugar 28 y 29 a nivel global se contrasta con Chiapas que presenta un IDH de .693, que es semejante a los países de Argelia y Vietnam que se encuentran en la clasificación mundial en los lugares 100 y 101 respectivamente. (CONAPO, 2010).

La revisión del IDH municipal en México del 2015 muestra una situación similar a la que se observó en 2010, como afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “hay avances, pero a ritmo lento con tasas de crecimiento que van desde .002% a 3.56%. Las desigualdades persisten o en el mejor de los casos se han reducido ligeramente.” (PNUD, 2016). Se presentan avances muy pequeños en el IDH, esto es resultado del mal Gobierno, ciudadanos y economía, hay mucho por mejorar. Parece que el Gobierno a lo largo de los pasados 50 años no ha podido o ha decidido no poner un alto además de solución definitiva a la precarización y pauperización de la población más desprotegida, es cuestión de ponerse de acuerdo todos los involucrados al menos para comenzar a caminar por el camino correcto.

3.2.4 Distribución de la Renta Nacional

La pobreza es un problema multifactorial, existen un sinnúmero de factores que intervienen en su configuración, la inequidad en la distribución de los ingresos nacionales es uno que interfiere cuantiosamente en el nivel de pobreza de un país. Esta variable está relacionada con el incremento de pobreza, en países desarrollados mientras existe una mayor equidad en los ingresos los niveles de pobreza tienden a ser más bajos, por el contrario, en regiones como América Latina y África, donde existe una gran desigualdad en la distribución, la pobreza se acentúa, si esta circunstancia no se modifica la pobreza se agravará.

CEPAL declara que “dos terceras partes de la riqueza están en manos de 10% más rico del país y el 1% de los más ricos acaparan más de un tercio” (CEPAL, 2017). Con base en esta información se puede construir un panorama claro del modo en que se encuentra distribuido los ingresos y la riqueza del país. México es un país de grandes contrastes en cuestión de ingresos, muchos muy pobres y muy pocos muy ricos.

Si se basa la concentración del ingreso en la propiedad de los activos financieros existe mayor desigualdad en México. La CEPAL revela que “el 80% de la propiedad

de activos financieros pertenece al 10% más rico del país”. (CEPAL, 2017) De acuerdo con este planteamiento se evidencia como la concentración de los ingresos es aún más marcada observando los activos financieros, la clase adinerada del país es la que concentra la mayor parte del dinero acumulado, este no es productivo económicamente, pero si genera renta desafortunadamente solo en beneficio de ellos.

“Del 2004 al 2018 la riqueza del país aumento a una tasa promedio anual de 8.5%, en cambio el PIB tuvo un crecimiento promedio de 2.6% en el mismo periodo.” (CEPAL, 2019). Esta diferencia entre ritmo de crecimiento entre PIB y riqueza genera mayor desigualdad. Los dueños del capital incrementan más rápido sus ingresos mientras que los empleados que solo poseen su mano de obra su avance económico lo hace a un ritmo mucho menor ya que su riqueza e ingreso dependen solamente de las percepciones de su empleo, su capacidad de ingreso financiero es casi nula.

Adam Smith en el siglo XVIII establece que “la riqueza de un país tiene su origen en la producción, en la generación de valor que lleva a cabo la empresa, que es la unidad fundamental generadora de valor en el capitalismo. La distribución de la riqueza está basada en el principio fundamental de la propiedad privada”. La distribución de la riqueza al inicio está determinada por la cantidad de capital que posee el individuo, en el caso de no poseer capital solo será acreedor de ingresos basado en su mano de obra, desde ese principio ya existe una desventaja para aquellas personas que solo poseen su mano de obra para poder acceder a bienestar.

La distribución de la riqueza está determinada por tres mecanismos fundamentales: el primero es la capacidad que tienen los agentes económicos de aportar valor a la generación de producción, la empresa con la obtención de utilidades de su producción y las personas son propietarios de su mano de mano

de obra, poseen la oportunidad de venderla a quien decidan a cambio de un salario. El segundo mecanismo es la acumulación de capital, en este los dueños de los medios de producción obtienen una renta por el uso de su propiedad y los accionistas que son propietarios de recursos financieros que están en forma de medios de producción reciben ganancias. El tercer mecanismo es por medio de la recaudación de impuestos por parte del Estado a los agentes económicos, para posteriormente redistribuir esos recursos en la sociedad como los representantes del pueblo consideran es la manera más correcta de hacerlo, este último mecanismo en la mayoría de las ocasiones se ve influenciada por interés propios o de grupos por encima del interés público.

De acuerdo con CEPAL y el Banco *Credit Suisse* la riqueza está mal distribuida: “el 0.7% de los adultos que representan 35 millones de personas concentran el 45% de los activos físicos y financieros del mundo; tan solo 123,000 ultra ricos acaparan el 9% de la riqueza mundial. Por el otro extremo el 92 % de la población posee tan solo el 16% de la riqueza”. (CEPAL, 2018). Esto es reflejo de la profunda inequidad que existe en el mundo con relación a la distribución de la riqueza e ingreso. Este desequilibrio y asimetría en la distribución de los ingresos causa profunda desigualdad en la sociedad, mientras pocos tienen una exageración de ingresos la mayoría de la población tiene lo justo para sobrevivir limitadamente. Provoca que la mayoría no tenga oportunidad de incrementar su capacidad productiva.

EL Gobierno y el Estado Mexicano están tratando de revertir el proceso de concentración exagerada del ingreso que ha ocurrido al menos en los últimos 40 años en el país, una tarea complicada pero no imposible, México un país donde poco más de la mitad de la población se encuentra con algún grado de pobreza, indica que no debemos dejar que la concentración de la riqueza se mantenga acaparada por los sectores privilegiados perpetuamente, de lo contrario la pobreza se agudizará con el paso del tiempo. El análisis de la distribución del ingreso nacional es relevante debido a que esta permite visualizar la magnitud de los cambios a lo largo del tiempo para observar cómo repercute en los índices de desigualdad y pobreza.

La pobreza es explicada, entre otras variables más, por la inequitativa distribución del ingreso, además por las bajas remuneraciones que reciben los empleados, la precarización de los ingresos de las personas agudiza la desequilibrada distribución de los ingresos que se generan en el país; el Gobierno y empresarios no se quieren dar cuenta que ello, esa indiferencia ante el fenómeno contribuye al deterioro del mercado interno que desacelera el desarrollo económico, el consumo interno se ve limitado, provocando menoscabo para todos los agentes económicos.

3.2.5 Evolución de la pobreza de 1980-2020

En México el CONEVAL es el órgano gubernamental encargado de generar información sobre las condiciones de la política social en el país, así como de medir la pobreza. Este órgano del Estado fue creado en 2004, desde su inicio y hasta la actualidad se ha encargado de cuantificar y analizar el comportamiento de la pobreza que se ha presentado en México además de mesurar el impacto que ha tenido la política social en la sociedad mexicana. Previo al año 2004 cuando no existía el CONEVAL la Secretaría de Desarrollo Social fue la encargada de evaluar la política social y medir la pobreza con el firme objetivo de valorar el desempeño que ha tenido el Estado en la implementación de la política de desarrollo social además de cuantificar el impacto en los beneficiarios en el aumento de bienestar social así como del incremento en su nivel de vida.

“En la época posterior a la Revolución Mexicana no existía de manera formal y organizada estructuras de combate a la pobreza, eran periodos de enorme inestabilidad política, económica y social. Hasta el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas del Rio, a mediados de la década de 1930´s se comenzó de forma institucionalizada el combate a la pobreza comenzado con la Reforma Agraria.” (CONEVAL, 2018). Desde que comenzaron los primeros esfuerzos de combate a la pobreza se pueden contar al menos 70 años, donde se han realizado un sin número de programas con el mismo fin, el país ya tiene una amplia trayectoria

combatiendo el problema, pero los resultados han sido muy precarios además de frágiles.

Se pueden delimitar 4 grandes periodos con enfoques diferentes, todos con el objetivo de combatir la pobreza por parte del Estado. El primer periodo se sitúa en la década de 1960's donde existían programas de combate a la pobreza con enfoque sectorial, se generaban apoyos a los diferentes sectores económicos para fomentar el aumento de productividad. Se orientaba al desarrollo de sectores productivos de la economía prioritarios, seleccionados por el Estado considerando que el aumento de la producción generaría avances en reducción de pobreza. El objetivo fue generar desarrollo económico focalizado por sectores económicos.

El segundo enfoque fue en la década de 1970's, se centró en el desarrollo regional, los esfuerzos estaban orientados a crear desarrollo económico en las regiones geográficas consideradas como prioritarias, generalmente fueron las más rezagadas económicamente. El tercer enfoque a finales de la década de 1970's, estaba orientado al asistencialismo, el fin fue realizar trasferencias monetarias a la población más vulnerable para ayudar a mejorar sus condiciones de vida en cuestión de consumo básico. La cuarta etapa iniciada al final de la década de 1980's comenzó con el programa Solidaridad para continuar con denominaciones diferentes en los sexenios, este fue el comienzo del enfoque de desarrollo humano, que focaliza en trasferencias de efectivo condicionadas a asistencia escolar, revisiones médicas y platicas de orientación, con el fin de desarrollar capital humano que por sus propios medios después de dejar de recibir el apoyo puedan ser económicamente productivos.

En cada etapa existieron programas diferentes, que generaron un impacto diferente sobre la reducción de la pobreza. El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) operó de 1973 a 1982; generó una reducción en pobreza de 3.5%, para situarse en 39.5% de la población en esta condición, (ASF, 2016) posteriormente con el programa denominado Coordinación General del Plan Nacional de Zonas

Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) logró una reducción de la pobreza hasta conseguir niveles de pobreza de 36.5% (ASF, 2016) que representa los niveles más bajos en los pasados 50 años. Posteriormente en el programa denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue un programa social de corta vigencia, lo que generó un incremento en la pobreza para 1984 que se situó en niveles de 42.5%, incrementándose hasta detenerse en 47.7%, niveles altos comparados con años anteriores. (ASF, 2016).

Para el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari con el programa de SOLIDARIDAD, existió un buen desempeño de este programa social ya que los niveles de pobreza se redujeron hasta llegar a 44.2%. En el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León con la crisis de 1994 se incrementó la pobreza hasta llegar a 52.9%, para llegar al punto más alto en 50 años, la mitad de la población en pobreza.

Para el Gobierno de Ernesto Zedillo la pobreza comenzó a bajar de manera paulatina, para pasar al periodo de Vicente Fox Quesada que esta mantuvo su tendencia hacia la baja hasta llegar al punto más bajo en 50 años llegando a 31.7% de población pobre, deberíamos reconocerle esto a Vicente Fox ya que en su periodo de gobierno se logró reducir la pobreza lo más bajo, que hasta el momento no se ha podido conseguir, pero en contraste comenzando el periodo de Felipe Calderón la pobreza comenzó a incrementarse hasta llegar a estar en 41.2% de la población.

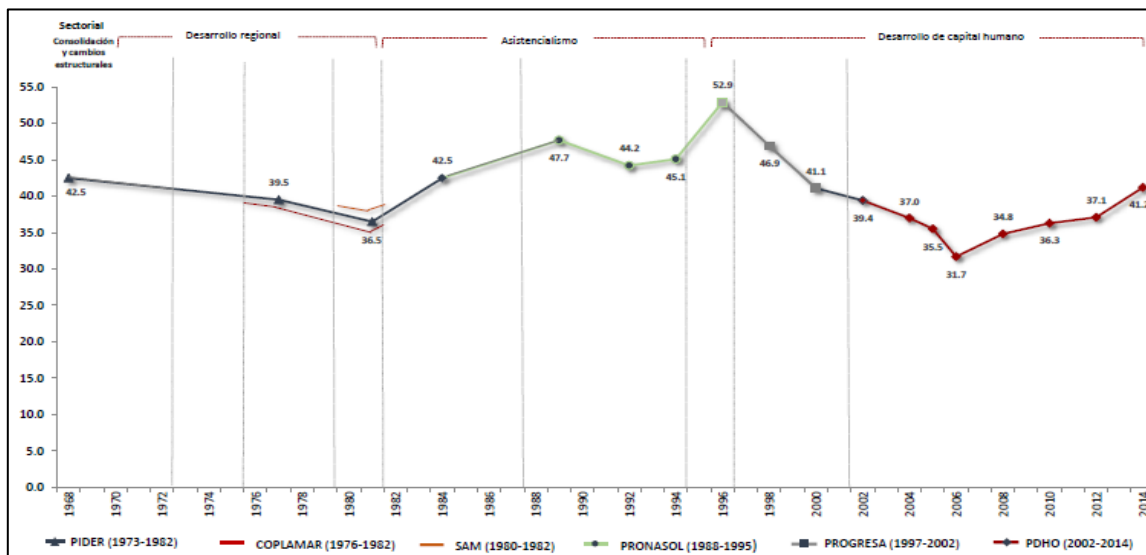
En el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto la pobreza se redujo de 45.5% al inicio de su mandato hasta llegar a un 42% para el final de su gobierno, lo que representó un avance aceptable. El programa social más importante de su gobierno fue denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Para el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador la pobreza continua en aumento, incrementándose en 2% para llegar a un resultado de 45%, que es la

última medida del CONEVAL, pero se espera un incremento considerable a causa de las afectaciones de la pandemia del COVID-19 en la economía, habrá que esperar que la cuantificación de la pobreza posterior a sufrir los efectos del CORONAVIRUS.

El comportamiento de la pobreza desde 1968 a 2020 se observa en la figura 3.3, se observan altibajos marcados, se destaca el periodo que comprende de 1968 a 1982 existe una tendencia a la reducción, para posteriormente de 1982 a 1996 llegar al punto más alto de pobreza, en el periodo de 1996 hasta el 2006 se observa un descenso considerable que fue de 21%, que representa aproximadamente 23 millones de personas menos en pobreza, esa gran reducción de 21% para el año 2020 se perdió 13% de ella, hasta llegar a niveles de 44%, esto indica que existen periodos muy marcados de reducción además periodos muy marcados de incremento.

Figura 3.3

Evolución de la proporción de la población en pobreza, por perspectivas y periodos de atención a la pobreza, 1968-2015 (Porcentajes).



Fuente: elaborado por la ASF con base en Bolvinik, Julio y Damián, Araceli. La pobreza ignorada evolución y características. México: 2011 y CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares. (BADEHOG)

Basados en la primera medición de pobreza que se encuentra en la figura 3.3 en el año de 1968 donde se presentaba 42.5 % de la población total en pobreza para contrastarla con la última medición en 2020 del CONEVAL donde existe un nivel de 45% de pobreza, estamos frente a un retroceso o en el mejor de los casos estancamiento de la pobreza, el país en los pasados 50 años se ha mantenido en rangos de pobreza muy similares, estamos frente un problema sistemático, cuando se está en periodos de desarrollo económico la pobreza disminuye, pero cuando se entra en crisis económica ya sea por causas nacionales o internacionales que tiene efectos colaterales en nuestra economía, sufriendo los efectos en aumento de pobreza, lo avanzado se retrocede en un periodo de tiempo muy corto y fácilmente.

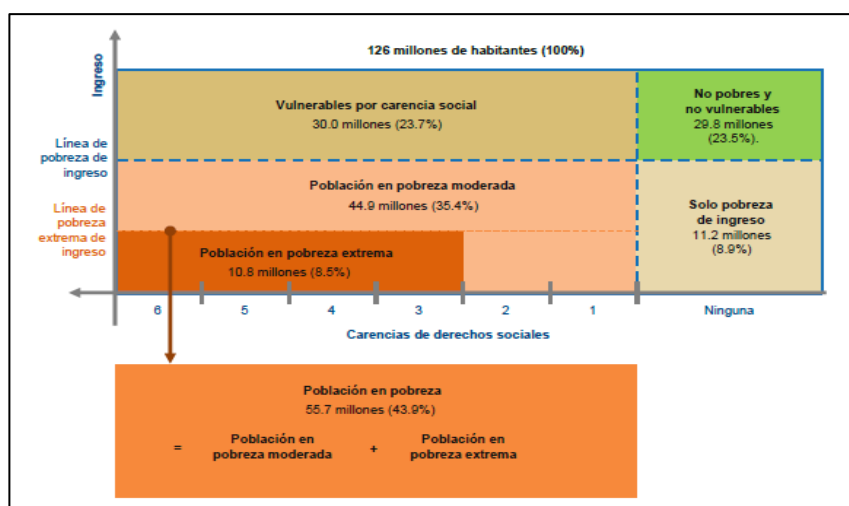
Lo representado en la figura 3.4 es el panorama actual que presenta México con relación a la pobreza. Se identifica la clasificación de la pobreza según lo definido por el CONEVAL. En el año 2020 la población total del país fue de 126 millones, las personas en pobreza extrema se estima que son 10.8 millones que representa 8.5% mientras que la población en pobreza moderada representa 45 millones de personas, que equivale a 35% de la ciudadanía, adicionando las personas en pobreza extrema y moderada es de 55.7 millones de personas, equivalente a 43.9%, adicionalmente las personas en pobreza de ingresos representan cuantitativamente 11.2 millones que equivale al 8.9% de la población total del país . Por otro lado, las personas con algún tipo de carencia representan 30 millones que equivalen a 32.7% de la población, mientras que la población no pobre y no vulnerable representa el 23.5% que equivale a 29.8 millones. (CONEVAL, 2021)

Se observa un panorama desalentador, las personas en pobreza (extrema, moderada y de ingresos) representan 66.9 millones de personas, lo que refleja claramente el gran fracaso de la política social que sea aplicado en el país los pasados 60 años. Estos datos oficiales reflejan que un poco más de la mitad de la

población se encuentra en pobreza, según (Boltvinik, 2005) y su Método Integrado de Medición de la Pobreza los niveles de esta podrían llegar hasta 85 millones.

Existe evidencia contundente que la medición de la pobreza realizada por CONEVAL pueden ser resultados conservadores, la pobreza en el país podrá llegar a ser hasta de un 70% de la población utilizando el Método Integrado de Medición de la Pobreza planteado por Julio Boltvinik. (Bolvinik, 2005)

Figura 3.4



Identificación de la pobreza en México 2020

Fuente: CONEVAL 2020

Evidentemente la pobreza en México es un problema sistemático, se observa claramente que la pobreza en los pasados 50 años a pesar de los esfuerzos del Estado no se han obtenido mejoras significativas, los efectos positivos son pasajeros, esto es evidencia que la política de combate a la pobreza no está funcionando en el largo plazo, los efectos en los beneficiarios de la política social no les permiten ser autosuficientes en su vida adulta productiva y regresan a una situación similar.

Se puede afirmar que la política social de combate a la pobreza ayuda a tener efectos positivos, pero estos no son durables en el largo plazo en los beneficiarios, además que los beneficios no pueden ser traducidos en mejores condiciones de vida, los beneficios se observan momentáneamente, pero con el paso del tiempo se diluyen los avances realizados, no se está aplicando eficientemente el gasto público social.

De la población total del país solamente 30 millones de personas no están en situación de pobreza o vulnerabilidad que representa una cuarta parte de la población (CONEVAL, 2020) mientras que el resto, es decir 75% aproximadamente 90 millones de personas son las que se encuentran en pobreza o vulnerabilidad, claramente eso es reflejo del desarrollo económico, social e inequidad que existe en el país, adicionalmente esto es consecuencia del mal manejo del Estado por parte del Gobierno, la escasa capacidad de la sociedad para aportar el desarrollo del país así como de las empresas en ser insuficientes para satisfacer la necesidades de toda la población de manera idónea.

3.3 Poder político, desarrollo social y clientelismo

En las sociedades siempre han existido grupos que están en constante búsqueda de poder de diversas índoles (económico, político, comercial, social, cultural, etc.). El poder está fundamentado en dos pilares: el poder económico y el poder político; quien no los tengan serán instrumento de quien los tenga, desafortunadamente los más débiles les es muy complicado cambiar esto. El sector más desprotegido de la ciudad no cuenta con poder, solo con el poder de su trabajo y aquel que pueden ejercer con su voto político, los poderosos dominan.

El poder económico se logra por medio de la concentración de capital, en consecuencia, de obtención del poder económico se busca el poder político, que les permita generar políticas que los ayuden en la competencia frente a otros grupos poderosos. Los que ostentan el poder económico si no logran obtener el poder

político se alían con quien ostentan este para unirse con el fin de extraer beneficio para ambas partes, un proceso complejo además de peligroso ya que el límite entre apoyo mutuo de las partes involucradas se puede convertir en un sistema de corrupción perverso, que de no ser controlado puede causar grandes estragos el desarrollo de la sociedad, este fenómeno sin control causa desequilibrio de desarrollo económico.

Los grupos de poder que se encuentran dentro del Estado conformando el Gobierno cuentan con poder político, el cual convierten en poder económico, por ello los sectores que concentran el poder político siempre están en constante búsqueda de mecanismos que generen poder, en primera instancia para conservar el adquirido, así como para tener influencia y capacidad de decisión sobre la sociedad. Uno de los mecanismos que han utilizado comúnmente como vía de captar la simpatía de la sociedad a través del voto son los programas de desarrollo social que normalmente ofrecen beneficios a los sectores más desprotegidos, manipulándolos para contar con el beneficio del voto, este fenómeno es denominado clientelismo político.

“El clientelismo es una relación informal de poder que sirve para el intercambio mutuo de bienes y servicios entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos por apoyo político y votos.” (Caciagli, 1997) Este fenómeno sucede con gran frecuencia en todos los órdenes de gobierno en México, parece ser cultural, ocurre a todos niveles, en todos los sectores de la sociedad, evidentemente en política parece ser parte del juego, su ocurrencia es muy frecuente, parece tener una larga tradición pero que con diversos órganos de gobierno parece que está cambiando.

Los programas de desarrollo social en especial las transferencias de efectivo se han convertido en una herramienta generadora de capital político para el Gobierno en turno. Los programas sociales son una herramienta popular utilizada como distractor de la población que solo les ofrece paliativos a los problemas que se pretende atacar. La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la

utilización de programas sociales con fin de generar clientes políticos en los ciudadanos tiene una larga y fuerte tradición, esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo con la tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia en las acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales. (Cornelius, 2002; Schedler, 2004). Este fenómeno es muy común su ocurrencia en la vida pública de país, en la medida que esto pueda ser modificado los resultados de la política social podrán ser mejores en gran medida.

La política mexicana siempre se ha caracterizado por altos niveles de corrupción, en los procesos electorales más recientes, normalmente se presentan altos niveles de abstencionismo, campañas electorales sucias, con la intervención de los gobernantes y resultados con márgenes estrechos entre ganador y perdedor. (Aziz, 2007). Esto da la pauta para confirmar la gran corrupción que existe, así como del intervencionismo de los actores políticos del Gobierno por influir, haciendo uso de los recursos del Estado para verse beneficiados de manera política, económica y financiera. En este contexto aumenta significativamente el uso de programas sociales con objetivos políticos electorales, generando el fenómeno del clientelismo. Al inicio de una relación clientelar se puede concebir una idea caritativa, el patrón quiere cuidar a su cliente y el cliente acepta la oferta porque quiere ser cuidado. (Auyero, 2000) ambos se benefician. Las dos partes obtienen beneficio pasajero y paliativo.

La literatura enfocada en el fenómeno de clientelismo político en México confirma la utilización de programas sociales con fines político-electorales, esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo con una tendencia a la reducción de la coacción. (Díaz-Cayeros, 2007). Los programas de desarrollo social generan poder social y político en quien se encuentra en el Gobierno, gracias a que entregando recursos públicos por medio de programas a la ciudadanía ganan su simpatía, así como su aprobación, lo que aumenta enormemente la posibilidad de mantener el Gobierno y poder, para seguir administrando, orientando y aplicando el presupuesto público lo mayor posible a favor de ellos como entre su círculo de poder e influencia.

Los programas sociales conceden poder en dos sentidos, el primero de manera negativa que se manifiesta en la compra o coacción de votos o cualquier manifestación de actitudes autoritarias, por el otro lado la parte positiva que es el retorno político en el sentido de premiar electoralmente a los encargados de la implementación del programa, pero entre estas dos partes hay varios matices donde predominan practicas semi-clientelares. “Este tipo de acciones clientelares con el tiempo se convierten en tradición y se forja una mentalidad, se convierte en una cultura, el clientelismo es parte de la cultura política.” (Caciagli, 1996).

Esta estructura de comportamiento es difícil de modificar, el clientelismo sucede cuando por parte de la ciudadanía existe una confianza baja en las instituciones políticas, en consecuencia, se genera confianza en las instituciones informales, en una democracia sólida existe una confianza más grande en las instituciones que en las personas, no siendo este el caso de México en todos sus órdenes de Gobierno.

Los programas implementados por parte del Estado son ideales para la obtención de popularidad entre la ciudadanía, generan capital y poder político, sin embargo, el resultado del programa no obtiene la mayor rentabilidad social posible debido a que el diseño del programa está enfocado en ser grato para los beneficiarios. Se crean mecanismos sencillos para la población para que causen satisfacción con poco o nulo esfuerzo de manera que el beneficiario se sienta cómodo, el político tiene la seguridad de encausar el voto de los ciudadanos. “Un sistema democrático robusto que respeta la libertad del voto es incompatible con el uso de programas sociales como moneda de cambio de las actividades político electorales”. (Simpser, 2017)

El gran dilema del fenómeno socio-político de clientela a cambio de beneficios es el hecho que en el corto plazo las partes involucradas obtienen beneficio, no así en el largo plazo, gran parte de los programas están diseñados para dar felicidad, satisfacción, bienestar momentáneo a los ciudadanos como los Programas de

Transferencia Condicionada de Efectivo, pero estas no ofrecen las herramientas necesarias que les permitan ser autosuficientes e incorporarse a la vida productiva, por consiguiente solo son paliativos pasajeros a los problemas sociales.

Es posible analizar el fenómeno desde la óptica de oferta y demanda. Por la parte de la oferta, el clientelismo depende de la existencia de condiciones institucionales que lo propicien, se hace parecer una estrategia política admisible por parte de los pertenecientes al Estado, mientras que la parte de la demanda el clientelismo depende del contexto que haga a las personas vulnerables proclives a aceptar el intercambio clientelar. (Romero, 2009)

3.3.1 Poder político: ancla al desarrollo social

La manipulación política de los programas sociales, más que ser la excepción, por contrario parece ser la regla en la historia reciente de México. Uno de los elementos importantes a considerar en la manipulación de los programas a favor del Gobierno son los intermediarios entre la dependencia que entrega el apoyo y el beneficiario final, por esta razón es necesario contar con mecanismos de transparencia, control y fiscalización, para poder romper la cadena de la dinámica histórica del uso político de los programas sociales así como del interés de los actores y operadores políticos para intentar úsalos en beneficio propio, son exclusivos del interés público.

Desde las primeras evaluaciones de impacto de los programas sociales diversas fuentes apuntan que los intermediarios de los programas sociales los usan con fines político-electorales. (Escobar, 2000; Anaya, 2000). El sistema de entrega de apoyos sociales debe ser democrático, en la mayor de las ocasiones sucede lo contrario, la entrega de apoyos es por procesos corruptos, los procesos de entrega de los beneficios de los programas deben ser fiscalizables, transparentes, públicos y apartidistas, con objeto de garantizar su buen funcionamiento.

“Un sistema político corrupto genera ineficiencia, inequidad y pobreza, además que es un obstáculo para el crecimiento económico.” (Warde, 2018) Por ello es necesario crear mecanismos para que la entrega de programas sea transparente, efectiva y se otorgue a quien lo necesita no a quien ayuda al Gobierno con ayuda política o su voto. La corrupción es un factor que propicia la generación, así como el arraigo de estas prácticas entre los actores políticos que por no tener consecuencias legales les es muy conveniente seguir usando estas malas prácticas en el desarrollo social.

Un mecanismo que se ha implementado para contrarrestar la manipulación política de los programas sociales es la creación y modificación de las reglas de operación con el fin de restringir el acceso a operadores políticos que puedan violentar el buen uso de los programas, adicionalmente se han creado compañías de información dirigidas a los beneficiarios para eliminar en alguna proporción la práctica de amenazas y coacción. Asimismo, se ha creado un sistema de atención ciudadana que tiene el objetivo de resolver denuncias por mal uso de programas, así como proselitismo. Así mismo existe el Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Transparencia que coadyuvan a la erradicación de estas prácticas.

Uno de los mecanismos más eficaces para inhibir el uso político-electoral de los programas sociales fue limitar toda posibilidad de intermediación entre el gobierno y las familias beneficiadas además de fomentar la transparencia en la operación. (Levy y Rodríguez, 2004). Actualmente existen mecanismos que ayudan a disminuir la interacción entre los beneficiarios, lo que reduce corrupción en la entrega además de que se ha mejorado la Ley Electoral y aumentado las sanciones por desacato.

La lucha por el poder político en el país por parte de los integrantes del Gobierno ha causado la ineficaz obtención de los objetivos de los programas sociales, que ha tenido como resultado el incremento permanente y sistemático de personas en

condición de pobreza en el país. Los programas sociales se han convertido en políticas de control social y político que no van acorde con lo que demandan las necesidades existentes para abatir la pobreza. Para contrarrestar el uso político electoral de los programas sociales se incluyó la participación de la comunidad y sus organizaciones en asambleas comunitarias para detectar posibles errores y posteriormente ser corregidos, aunque año con año con las evaluaciones externas denunciaron su ineficiencia como mecanismos de control. (Escobar y Gonzáles de la Rocha, 2005). Es indispensable la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los programas sociales para que estos sean usados con fines sociales, no para beneficio político y clientelar de los que se encuentran en el Gobierno.

Aún queda mucho por realizar para encontrar mecanismos que impidan el uso de los programas sociales con fines político-partidistas, coacción a beneficiarios, no exista corrupción en la entrega de beneficios. Indispensable la aplicación de la Ley para aquellos que no cumplan con la reglamentación en el uso de programas.

“Habrá cero tolerancias para los funcionarios que hagan mal uso de los programas sociales, las sanciones para aquellos funcionarios públicos que falten a la Ley Electoral van desde 12 años de prisión sin derecho a fianza, en el caso de ser falta administrativa puede ir la sanción desde la amonestación hasta a destitución del cargo.” (Secretaría del Bienestar, 2021) Existe la ley que sanciona, resta aplicarla con firmeza a quien no la cumpla, si no hay sanción no hay reducción.

Existe en México una enorme necesidad de hacer cambios sustanciosos en la política social, se debe crear una estrategia global de combate al problema de pauperización, de lo contrario seguirá el estancamiento sistemático. Las políticas y programas sociales deben estar orientados al beneficio de necesidades colectivas no a intereses particulares del Gobierno que fomenta crecimiento asimétrico. (Warde, 2018)

Si el Estado a través del Gobierno continúa creando políticas sociales en beneficio de particulares el problema de pobreza del país continuará hasta que esta situación cambie, creando mayor desarrollo económico y equidad. Los programas de desarrollo social deben ser un instrumento que además de causar beneficio en los participantes este sea generador de mano de obra productiva autosustentable.

Las políticas necesitan factibilidad técnica, social y financiera, es indispensable voluntad política, juega un papel determinante, siempre la clase política habla de estar tomando las mejores decisiones a favor del país, es retórica, en la práctica buscan el beneficio de su partido, grupo de poder; si esta circunstancia no cambia la pobreza siempre estará supeditada a intereses privados ya sea del Gobierno o de grandes capitales. “Históricamente la clase dominante no separa sus intereses de los intereses del Estado para defender su riqueza, lo que se convierte en una situación generadora de profunda desigualdad social.” (Pemberton y Piketty, 2020)

Un ancla del desarrollo social es el clientelismo basado en programas sociales, este fenómeno reduce la capacidad de la población para ejercer su ciudadanía con una alta vinculación en la formulación de las políticas públicas de desarrollo, asimismo inhibe la libertad política de los ciudadanos para elegir a sus representantes además que al mismo tiempo se aumenta el incentivo de los políticos a diseñar programas que se adapten fácilmente a un manejo clientelar, lo que se puede contraponer a políticas públicas de mayor alcance y efectividad. (Panpillon, 1999).

Sin duda alguna debe ser eliminado el sistema clientelar de las operaciones del Gobierno, de lo contrario se seguirá utilizando los programas sociales en beneficios de la clase política, de intereses de privados, dejando en ultimo plano el desarrollo de la sociedad. “El problema social de la pobreza persiste y radica en el sistema político-económico que son productores de desigualdades de todo tipo, si no se tiene claro que el objetivo es la igualdad, los derechos sociales, el trabajo y la vida digna de los ciudadanos nadie va luchar en serio a favor de ellos.” (Villoria, 2006)

Los programas sociales no deben ser utilizados como mecanismos para manipular la voluntad popular, si continúa usándose ese enfoque por parte del Gobierno a los programas sociales el desarrollo social seguirá atado y el sector más pobre de la población, el más vulnerable seguirá sufriendo las consecuencias a perpetuidad.

3.3.2 Efectos negativos del clientelismo en el desarrollo social

El Estado Mexicano posee un sin fin de obligaciones y compromisos, evidentemente los recursos son insuficientes, se debe seleccionar las necesidades con atención prioritaria. El Gobierno es el encargado de determinar los asuntos prioritarios, de no contar con mecanismos transparentes, se ven tentados a orientar el gasto a intereses propios y proselitismo, el gasto público está sesgado a sectores o problemas que interesen a ellos o que beneficien a sectores con los que han contraído compromisos.

“El clientelismo político–electoral no solo está prohibido en la legislación, sino que debe ser clasificado como un mecanismo de corrupción”, (Casar, 2020) resta la aplicación de la ley para que la clase política y el Estado utilice los programas sociales para beneficios de la sociedad, no como herramienta de control social, política y económica. Existe la legislación, así como los mecanismos para reducir el uso personal o político de programas sociales, se debe incentivar que la normatividad se aplique, que se sancione fuertemente a quien no cumpla la ley, aquí se tiene un camino a la reducción al menos del problema.

El Gobierno concentra poder político a través de la entrega de programas sociales, esta circunstancia genera efectos negativos que no deberían suceder, como: 1) los jefes políticos son los que deciden muchos de los puestos burocráticos, en muchos casos se seleccionan no los mejores candidatos sino a los más leales o a quien se les deben favores políticos 2) los líderes políticos en la gran mayoría de las ocasiones

deciden sobre el flujo del dinero estatal, que normalmente puede estar orientado en beneficio de intereses propios o de partido 3) los dirigentes políticos y ciudadanos beneficiados por los programas coadyuvan a la creación de las políticas sociales que convenga a ellos, no necesariamente que atiende la necesidad ni la que genera mayor beneficio 4) el clientelismo puede generar largos periodos de gobierno que podrían imposibilitar la alternancia en el Gobierno. Estos son algunas circunstancias que deben cambiar de lo contrario el clientelismo seguirá presente en la vida pública del país y funcionando como freno a la mejora de estos mismos.

Desde el punto de vista económico Horacio Machado señala que: “el clientelismo político existe en el fondo una relación de naturaleza mercantil, donde el político cede un bien al cliente para recibir de este un favor, por lo tanto, no constituye un verdadero estímulo para el desarrollo económico. La cuestión es que son acreedores de recursos públicos, pero tales recursos no incentivan a los beneficiarios a ser productivos, fomentando un círculo vicioso” (Machado, 2007), estos mecanismos solo generan estancamiento económico en la sociedad.

“Productivamente los programas de transferencia de efectivo condicionadas son disfuncionales al desarrollo de la economía y de la sociedad, no incentivan el desarrollo de las personas” (Rawlings y Rubio, 2004) ya que los recursos financieros son para favorecer normalmente al sector con escaso beneficio social de largo plazo, por el contrario, esos recursos deberían ser empleados en las necesidades del país, por lo que con alguna intensidad afectan el desarrollo de la sociedad.

El poder político se puede obtener por tener la responsabilidad de la orientación del gasto público social que se le otorga a las masas sociales empobrecidas, el Estado por medio del Gobierno beneficia por el otorgamiento de programas de transferencia, que les ayuda a mitigar sus necesidades urgentes, en realidad esas acciones populistas contribuyen a mantenerlos en la miseria habitual; participar en una relación clientelar es estar actuando en contra de sus propios intereses, la sociedad

no se percata de eso, lo perciben como ayuda, pero en realidad es un beneficio momentáneo que los mantiene en pobreza crónica desafortunadamente para ellos.

Los programas sociales de transferencias condicionadas en muchas de las ocasiones son proclives al uso clientelar, que normalmente tiene dividendos que poco tiene que ver con el alivio de las necesidades, sirven para crear una base de apoyo a los gobernantes que las adoptan. (Casar, 2020), se olvidan del objetivo que es la creación de una sociedad autosuficiente y productiva, los programas de transferencia son mecanismos populistas que incentivan la improductividad de los beneficiarios en consecuencia de la economía; estos programas causan un efecto a la inversa, es decir en lugar de generar productividad en la población genera un efecto de infertilidad económica en la población más pobre, que los mantiene en la misma circunstancia.

El clientelismo, de acuerdo con José Antonio González anula y desvirtúa el empoderamiento de la ciudadanía y su participación en los asuntos del país, la enajena mediante la relación clientelar en las cúpulas políticas y económicas relacionadas, su participación en las decisiones. (González, 2007) El clientelismo divide a la ciudadanía, pone a unos ciudadanos en desventaja con otros, la entrega de recurso privilegia a algunos ciudadanos sin méritos sobre otros, este mecanismo crea más asimetría social, que acentúa las diferencias entre la población.

María Amparo Casar considera “no es válido que los programas sociales no se apeguen a la normatividad, que estén concebidos, diseñados y operados con criterios político electorales en lugar de con criterios sociales.” (Casar, 2020) evidentemente brindar programas sociales a los más necesitados es un deber del Estado, pero no es utilizarlos en beneficios particulares, están haciendo uso de recurso público para intereses privados, lo que genera aún más polarización en la sociedad.

El que un líder político cuente con gran poder político sobre la sociedad, así como en el presupuesto público le confiere capacidades que en muchas ocasiones son usadas para interés propio, al contrario, los programas sociales deberían estar acotados a la solidaridad, se debe separar las políticas públicas justas no condicionadas y el apoyo político debe ser solo una obligación de los ciudadanos.

La entrega de programas está centrada en objetivos personales del Gobierno más que en la solución de problemas sociales, “existe una muy mala evaluación programática y de ejercicio de recursos, la situación es muy distinta si vamos a los hallazgos de los réditos políticos de los programas sociales. Aquí la evaluación cambia y si se cumplen los propósitos de aumentar la popularidad y la rentabilidad político-electoral”. (Casar, 2020) Evidentemente los resultados para los administradores de los programas son exitosos, para intereses personales o de grupo, pero los resultados para los beneficiarios de los programas de transferencia o de cualquier otro tipo normalmente los resultados aparentemente son óptimos, pero en realidad no es así.

El poder político mal encausado en el desarrollo social causa que los recursos públicos sean distribuidos con criterios particulares, son entregados a aquellos que están alineados al logro de los objetivos partidistas. Adicionalmente la poca intención por parte del Gobierno por solucionar los problemas sociales genera un descontrol en la política social. Se debe contar con una política social integrada con programas sociales dirigidos hacia metas comunes, con responsables definidos, existen miles de programas sociales desarticulados con efectos limitados. (Cejudo, 2017)

Otro gran problema es el hecho que existe una política social fragmentada, existe una gran cantidad de esfuerzos difusos, CONEVAL cuenta en su inventario en 2017 con 6,491 programas y acciones de desarrollo social en todo el país (152 federales, 2,528 estatales y 3,811 municipales) todos ellos muy similares entre sí,

incluso duplicados, empalmados o con objetivos que poco tienen que ver con resolver el problema de la pobreza. (Cejudo, 2017)

Esta problemática es en gran medida por la falta de responsables de diseñar e implementar la política social, además del escaso interés del Gobierno en turno de resolver la pobreza, mientras los programas sociales generen bienestar a corto plazo, que se observe una mejoría en los indicadores de pobreza, que además generen popularidad, capital político y control sobre la sociedad, no es relevante que los programas sociales no generen cambios reales en los beneficiarios para que estos puedan ser autosuficientes en su vida adulta.

Normalmente se presenta una escasa resolución de problemas sociales por el desinterés del Gobierno, con el objetivo de cumplir con los actores políticos que se tiene deuda normalmente por pago dan un grano de arena en el inmenso desierto del problema como pago o como solución. También dañan el debate colectivo sobre los conflictos y temas sociales, cada individuo o grupo debe buscar la estrategia de negociación frente al Gobierno, finalmente fomenta corrupción que muchas veces busca la satisfacción de intereses individuales por encima de los colectivos.

Para comenzar a menguar los efectos negativos del poder político en el desarrollo social es preciso crear órganos gubernamentales que se encarguen de la creación de políticas públicas y diseño de programas. Se debe establecer que los programas sociales sean coherentes, que se dirijan de manera coordinada hacia un objetivo, que cada orden de gobierno tenga definida su responsabilidad. (Cejudo, 2017).

Adicionalmente se deben instaurar órganos de gobierno autónomos encargados de transparentar las acciones gubernamentales así como de fiscalizar los recursos públicos destinados al desarrollo social, como son los programas asistencialistas de transferencias, se debe legislar para que se obligue a la rendición de cuentas, del mismo modo ser sancionado de manera severa en caso de transgredir alguna

normatividad, habrá que preocuparse por una buena impartición de justicia, para que no sea utilizado como garrote político.

Si la política social está conformada por programas pequeños, opacos, discrecionales, empalmados e insuficientes y sin definición clara de los responsables de lograr que el programa se integre de manera coherente, el resultado será desperdicios de recursos. (Cejudo, 2017) Esta circunstancia es la que ha imperado en los pasados 30 años, es gran medida esta es la razón de los malos resultados.

Es indispensable que se rindan cuentas sobre los avances o retrocesos en materia de desarrollo social, de lo contrario los responsables solo estarán enfocados en la disputa por recursos y clientelas. Esta situación debe cambiar iniciando por la cultura y mentalidad de los políticos que forman parte del Gobierno, de lo contrario seguirá la tendencia de crear programas que generen clientelas, capital político poniendo en último plano la sociedad y su desarrollo sustentable por encima del interés público. Existen órganos de gobierno encargados de hacer rendir cuentas a todos los servidores públicos, a todas las que manejar recurso público, pero aun así se deben crear mecanismos para que estos órganos cumplan cabalmente su tarea, de lo contrario solo serán apariencia de hacer bien su trabajo.

3.3.3 Transición de asistencia social a desarrollo de capital humano productivo

A través de los diferentes enfoques que se le ha dado a la política social, desde el desarrollo sectorial en los años 1970's pasando por el desarrollo regional, para transitar al asistencialismo y llegar al desarrollo de capital humano, cada una de las etapas ha presentado impacto positivo en el nivel de vida, no obstante los niveles de pobreza en los pasados 50 años se han mantenido en 50% de la población oscilando entre un 7% de incremento y decremento, se ha llegado a alcanzar 56% de población, reducido hasta llegar a 43%, este hecho hace pensar que la política social ha funcionado, no con la efectividad deseada, al menos ha

contenido a la pobreza de incrementos abruptos a través del tiempo. (CONEVAL, 2021)

Los enfoques que han adoptado las estrategias de desarrollo social de los más marginados deben cambiar para buscar mayor efectividad y empuje; lo ideal es crear impacto duradero, de por vida, que transforme el horizonte de aquellas personas que sean beneficiarias de los programas para que les permita tener la oportunidad de acceder a fuentes de ingreso permanentes. “A través del acceso oportuno y efectivo de los derechos sociales, esta es la estrategia con la que se logrará acrecentar el capital humano de la sociedad mexicana en condiciones de pobreza. El caso de la educación, es claro ejemplo que se trata del mecanismo más eficiente para permitir una movilidad social real, sustentada con un bagaje de conocimientos y habilidades que permitirá al país contar con una masa crítica capaz de pugnar por todos sus derechos” (Reglas de Operación PROSPERA, 2019)

El mundo, la economía y las personas han cambiado abruptamente en los pasados 50 años, estamos frente a una nueva realidad global que demanda cambios para adaptarse a las nuevas condiciones de mercado, es por ello que las políticas públicas en el área social también deben ser adaptadas al entorno contemporáneo con el fin de buscar mayor impacto, con efectos duraderos en el largo plazo, en más personas, con menos presupuesto público, con las transferencia de efectivo suficiente que impulsen el desarrollo económico de los ciudadanos en beneficio del país.

El enfoque que han tenido las políticas de desarrollo social ha sido de carácter regional, sectorial y asistencialista, solo funcionan como paliativo a la pobreza, no existe evidencia clara que exista un efecto duradero en las personas beneficiadas, mucho menos que los efectos sean de largo plazo ni que el programa les genere una perspectiva positiva hacia futuro. Se debe de transitar de la política asistencialista que solo hacen entrega de recursos a cambio de nada en muchas ocasiones o en el mejor de los casos se condicionan algunas actividades en

beneficio de los propios participantes del programa. En su momento el titular de SEDESOL Luis Enrique Miranda Nava afirmó “el México incluyente de hoy busca ir más allá del asistencialismo, para promover una nueva productividad social” (Nava, 2017).

La Estrategia Nacional de Inclusión fija objetivos comunes para los tres órdenes de gobierno para promover la conexión entre capital humano con oportunidades reales de trabajo y desarrollo para disminuir la brecha de la desigualdad. (SEDESOL, 2017) El nuevo enfoque que deben tener los programas desarrollo social es el desarrollo de capital humano productivo, autosuficientes para dejar de depender del Estado.

El desarrollo de capital humano productivo implica tres elementos, el primero es el desarrollo humano, debe enfocarse en cubrir necesidades de alimentación, salud y vivienda, además debe atender el desarrollo de capacidades, ofrecer educación para obtener un trabajo de calidad. Hasta este punto es lo que han propuesto los últimos programas de desarrollo social de mayor importancia, tanto en personas atendidas como en gasto público ejercido, que han sido Oportunidades y Prospera.

Debe considerarse incluir al nuevo modelo un mecanismo para incentivar la creación de empleos por parte del Estado, iniciativa privada o creando cooperativas donde se puedan involucrar todas aquellas personas que fueron beneficiadas por el programa social para insertarlos en la vida productiva, además impulsar el desarrollo de microempresas en los beneficiarios se debe convertirlos en autoempleados, ofrecer microcréditos para emprendimiento de microempresas.

En educación se debe capacitar a las personas que no terminaron la educación universitaria en aprender un oficio para que sean autoempleados. El objetivo de este enfoque es impulsar que las personas después de dejar ser beneficiarios del programa de desarrollo tengan herramientas y oportunidades necesarias que los conviertan en ciudadanos productivos, creadores de empleo, es necesario que dejen

ser dependientes de ingresos públicos, que contribuyan al desarrollo económico del país, que no sean solo una carga al presupuesto público, si estos graduados de programas son autosuficientes económicamente es un gran logro para ellos así como para el mejoramiento de la sociedad.

México debe transitar a una política de desarrollo social diferente a la actual, en caso contrario se continuará con los mismos niveles de pobreza. De 2008 a 2018 la pobreza en México se redujo en 2.5% según el CONEVAL mientras que el presupuesto público destinado a programas sociales aumentaron en 86% en solo 10 años, evidencia que la política social asistencialista implementada en México por décadas es insuficiente e ineficiente para combatir la pobreza.(Quintero, 2022) Está claro que el asistencialismo no es la opción más viable, no ha tenido efecto significativo, se deben buscar nuevas alternativas para generar desarrollo que impulsen al sector más marginado del país a salir de esa condición.

El Gobierno debe entender que el asistencialismo genera pobreza e inequidad, “el gasto social nunca va a poder compensar lo que el modelo económico del país no puede hacer. Las capacidades asistencialistas nunca van a ser suficientes para erradicar la pobreza” (Quintero, 2022) Se debe complementar la asistencia social con el desarrollo económico, solos estos elementos han demostrado no ser suficientes para avanzar de manera firme en la reducción de la pobreza en los países.

No se han atendido eficazmente las causas de la marginación en el país, durante décadas se ha subordinado el crecimiento económico a un segundo plano, se ha privilegiado el asistencialismo, el desarrollo social debe ser orientado al desarrollo de capital humano junto con el desarrollo económico sostenible en el largo plazo para aprovechar el capital humano de calidad generado, esto crea un círculo virtuoso de desarrollo de personas y desarrollo económico sustentable.

Los programas de desarrollo social además de contener corresponsabilidad tradicional se deben realizar algunas actividades en favor de los beneficiarios, debería contener un componente de ayuda después de haber terminado su participación al programa, los graduados deben regresar algo de lo que se les dio, para que el sistema sea sustentable en el largo plazo. Asimismo los beneficiarios del programa deben tener la obligación de servir como mentores de jóvenes beneficiarios nuevos para orientarlos en la vida productiva; si los graduados han tenido la fortuna de abrir una micro empresa, deberían enseñar su oficio, compartir su experiencia de como abrir una empresa, dar la oportunidad de hacer servicio becario, en el mejor de los casos ofrecer trabajo a los jóvenes que se encuentra bajo la tutela del programas social e iniciar su incursión en la vida productiva.

Este proceso descrito con anterioridad contribuye a insertar a las personas activas del programa a la vida económicamente productiva con la posibilidad de aprender un oficio, administrar una microempresa para posteriormente tener la posibilidad real de crear una micro empresa propia, mientras que el mentor obtendría mano de obra barata por el tiempo que se encuentra el becario en aprendizaje de un oficio.

Estos mecanismos pueden ser un buen acercamiento al desarrollo económico de las personas beneficiarias del programa, de lo contrario manteniendo la misma estrategia provoca que la ayuda social solo sea entrega de recursos financieros que no impactan de manera real la capacidad de desarrollo económico autónomo de las personas involucradas. Así mismo este mecanismo contribuye a la creación de una conciencia cívica de participación en comunidad, hasta que se cree una cultura por la participación del beneficio comunitario, no solo seamos partícipes del desarrollo personal y familiar, sino sumarnos al desarrollo de la sociedad.

CAPITULO 4

METODOLOGÍA

4.1 Diseño de la investigación

De acuerdo con Hernández, Fernández-Collado y Baptista (2006) “El diseño de la investigación se refiere al plan o estrategia previamente concebida para obtener la información que se requiere” para poder especificar los detalles de la realización de la investigación de manera efectiva, práctica y concreta.

La presente investigación es de tipo cuantitativo, exploratoria, descriptiva, no experimental, correlacional y transversal. Todo esto con objeto de someter a prueba la hipótesis planteada en un inicio en la investigación y determinar su veracidad.

El enfoque cuantitativo es el que utiliza la recolección de datos para probar una hipótesis. Este enfoque está basado en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de estadísticas para establecer con exactitud las relaciones entre variables que conforman los patrones de comportamiento en una población. Hernández, Fernández-Collado y Baptista (2006).

Hernández et al. (2006) afirma que “la investigación cuantitativa ofrece la posibilidad de generalizar los resultados ampliamente, desde el punto de vista de conteo y medición de magnitudes. Así mismo ofrece la posibilidad de réplica y un enfoque sobre puntos específicos del fenómeno analizado, facilitando la comparación entre estudios similares”.

En este sentido la presente investigación es de tipo cuantitativa dado que mide la magnitud del impacto que ha causado el Programa de Transferencias de Efectivo Condicionadas por medio del importe de efectivo otorgado mensualmente a los beneficiarios en el número de personas que se encuentran en pobreza en México por el periodo 2006 a 2018, desde una perspectiva que incentive la creación de mejores programas de desarrollo social de combate a la pobreza.

Hernández et al. (2006) afirma que “los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas. Es decir, cuando a la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio o bien si se desea indagar sobre temas desde nuevas perspectivas.”

La investigación es exploratoria porque la propuesta es identificar el efecto que tienen el nivel de Transferencias de Efectivo Condicionadas en la reducción de pobreza en el país, los organizamos encargados de medir el efecto de los programas en los beneficiarios han abordado poco el enfoque del efecto del nivel de transferencia de efectivo en la reducción de pobreza. Asimismo, los resultados generarán información precisa que sustentarán propuestas de políticas públicas que tengan un impacto mayor en los beneficiarios de los programas sociales en reducción de pobreza.

La investigación es descriptiva debido a que todos los datos se han obtenido de fuentes secundarias de información gubernamentales de carácter público, además que los cálculos econométricos están basados en información existente que ha sido emitida por órganos del Estado Mexicano de alta confiabilidad.

Hernández et al. (2006) afirma que “en la investigación no experimental no es posible manipular las variables o asignar de forma aleatoria a los participantes o los tratamientos”. Una investigación no experimental se realiza sin manipular deliberadamente las variables, observando los fenómenos tal y como se dan en su contexto histórico y natural para después analizarlos.

Con base en la argumentación anterior, la investigación es no experimental ya que se recabaron datos históricos del comportamiento de las personas que se encuentran en pobreza en el país, así como las cantidades de efectivo que asignaban como transferencia a los ciudadanos beneficiarios del programa social, así como los índices de pobreza nacional además del Índice de Gini. Estas variables fueron seleccionadas de manera estratégica para que se puedan medir la relación entre ellas, así como la intensidad del efecto que causan el nivel de transferencia en la pobreza.

Hernández et al. (2006) menciona que “los diseños de investigación transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado”.

Por consiguiente, esta investigación es de corte transversal debido que los datos obtenidos son medidos de manera puntual anualmente. Al obtener la información concerniente a la medición de pobreza y pobreza extrema, índice de pobreza y las cantidades que se otorgaban de transferencias a los beneficiarios de 2006 a 2018 para observar, analizar y medir el impacto de las transferencias en el comportamiento de la pobreza en el periodo seleccionado de manera estratégica.

Hernández et al. (2006) La investigación es correlacional al asociar variables para observar los patrones predecibles de un grupo o población al medir el grado de asociación entre dos o más variables cuyas correlaciones sustenten la hipótesis que se someterá a prueba. Su utilidad principal consiste en intentar predecir el comportamiento de la variable dependiente a partir del valor de las independientes.

Esta investigación pretende observar y medir la correlación entre la variable dependiente de pobreza y el monto otorgado por el programa social que es la variable independiente con el objetivo de medir la magnitud del efecto que tienen el nivel de transferencia de efectivo mensual en la reducción de la pobreza del país.

4.2 Población de datos

La investigación se centra en el análisis del impacto que tiene el monto de la transferencia de efectivo condicionadas otorgadas por el Gobierno Federal Mexicano a través de programas de desarrollo social en el periodo de 2006-2018. El análisis se enfoca en el mayor programa de transferencia de efectivo que operó en México que abarco la mayor población atendida además que los beneficiarios se encontraban en los 2471 municipios del país, es decir todo el país completo, adicionalmente porque fue el programa social con mayor presupuesto público asignado de la Administración Pública Federal en México de manera sistemática y creciente a través del tiempo.

La población de datos está conformada por el conjunto del monto mensual promedio otorgado a cada uno de los beneficiarios del programa, así como el número de personas que se encuentran en pobreza extrema en el país. Estas

variables se eligieron debido a la posibilidad de información que pueden ofrecer por medio de cálculos estadísticos y econométricos, además que con ellas se puede analizar cómo impacta el monto de efectivo otorgado a los beneficiarios en la reducción de la pobreza en México. Estos datos ya mencionados son fuentes secundarias de información ya que se obtuvieron de CONEVAL por medio de los Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación y de la Evaluación de la Política Pública de Prospera Programa de Inclusión Social realizada por la Auditoría Superior de la Federación.

4.3 Selección de datos

Del universo de datos disponibles de los programas de desarrollo social se seleccionó el Programa de Desarrollo Social Oportunidades-Prospera, debido a que fue el programa social que llegó a todo el país, abarcó los 2471 municipios existentes en el país, además por su cobertura que fue de 7 millones de familias que se traduce en casi 30 millones de personas. El periodo seleccionado para análisis fue de 2006 a 2018 ya que en este lapso fue cuando alcanzó la mayor cobertura en número de beneficiarios, así como de presupuesto público asignado además que en este periodo de tiempo el programa fue administrado por dos administraciones presidenciales diferentes de partidos e ideologías divergentes.

Las variables seleccionadas para medir el impacto son monto de efectivo otorgado mensualmente a los beneficiarios del programa y el número de personas que se encuentran en pobreza extrema en el país; se seleccionaron estas variables debido a que los cálculos econométricos arrojan una alta correlación además que estadísticamente son muy significativos. Adicionalmente se optó por estas variables ya que se desea cuantificar no solo si impacta el que una persona sea acreedora del programa, también que tanto impacta la cantidad de recurso transferido que se otorga con relación a la reducción de la pobreza extrema en el país.

El fundamento teórico mediante el cual se han seleccionado las variables con objeto de medir el impacto que tiene el nivel de monto de las transferencias de

efectivo condicionadas otorgadas por los programas de transferencia del 2006 al 2018 se apoya en la información que ofrece el CONEVAL en informes y mediciones de pobreza, la Auditoría Superior de la Federación, Naciones Unidas y el Banco Mundial que son encargados de estudiar y analizar causas y consecuencias de los índices de pobreza que presentan los países del mundo, caso particular de México.

4.4 Recolección de datos

Esta se realizó utilizando fuentes de información secundarias de reconocimiento a nivel nacional además que son completamente verificables. La obtención de datos se extrajo de informes realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Los datos utilizados en el estudio se obtuvieron de los Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2006 a 2018 así como de la Medición Multidimensional de la Pobreza de 2014 a 2020 así como del reporte “El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación” todos ellos emitidos por CONEVAL así como de la Evaluación de la Política Pública de Prospera Programa de Inclusión Social realizada por la Auditoría Superior de la Federación, con identificador de (Evaluación 1575-DS).

4.5 Estadística descriptiva

El estudio se llevó a cabo con el objetivo de medir el nivel de transferencia de efectivo otorgada por un programa social que permite un cambio significativo en la reducción de la pobreza extrema en México. Para el análisis propiamente del fenómeno se desarrolló un modelo econométrico que utilizó la variable que cuantifica la pobreza en el país en términos de número de personas en esta condición como la variable dependiente además de la transferencia promedio por persona entregada en el programa Oportunidades-Prospera a los beneficiarios por el periodo de 2006 a 2018 como la variable independiente, con el análisis de estas variables se cuantificará la relación y la intensidad de las variables con relación a la pobreza.

Analizando el comportamiento de la pobreza de 1997 a 2020 en término de número de personas no se identifican grandes fluctuaciones; por el periodo se aprecia un promedio de 50.5 millones de pobres con una desviación estándar de 4.1 millones en promedio, indicativo que los pasados 25 años la pobreza ha mantenido una variación con respecto a la media de 25%, esto se asocia con la eficacia limitada de la política social. En la figura 4.1 se observa una tendencia estable de variabilidad de pobreza, así como una nula tendencia de reducción.

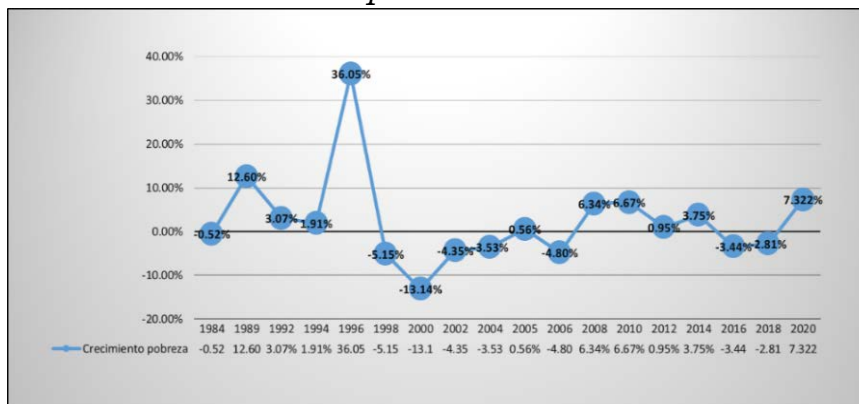
Figura 4.1
Evolución de las personas en pobreza en México



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

En promedio la pobreza en 35 años ha aumentado aproximadamente 2.3% cada dos años, se observa que México está recuperándose aun de la pobreza generada en 1994 que ocasionó un pico de 36.05% en 2004. En el periodo de 1998 a 2016 existieron reducciones constantes que contrarrestan el incremento de 36%.

Figura 4.2
Crecimiento anual de la pobreza en México de 1984-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2020

En la Tabla 4.1 se identifica que desde hace 70 años en promedio la mitad de la población se ha mantenido en pobreza, no ha existido modificación significativa de esta condición, podría relacionarse con efectividad limitada de los programas sociales encaminados en combate a la pobreza prácticamente desde la época posrevolucionaria hasta 2020. Se observa un crecimiento en número de personas debido al crecimiento natural de la población, pero proporcionalmente con relación a la población se ha mantenido relativamente constante, prueba fehaciente que el impacto de los programas sociales ha tenido una efectividad muy limitada.

Tabla 4.1

Población y porcentaje de personas en pobreza y su crecimiento en México

Año	% Pobreza	# Personas	Crecimiento Anual
1950	88.4	23,902,145	-
1956	83.5	26,840,834	12.29%
1958	81.3	27,873,633	3.85%
1963	75.2	30,449,341	9.24%
1968	69.4	33,095,980	8.69%
1977	63.8	39,962,886	20.75%
1984	53	39,755,673	-0.52%
1989	53.5	44,765,279	12.60%
1992	53.1	46,138,837	3.07%
1994	52.4	47,018,805	1.91%
1996	69	63,967,416	36.05%
1998	63.7	60,671,333	-5.15%
2000	53.6	52,700,549	-13.14%
2002	50	50,406,024	-4.35%
2004	47.2	48,625,044	-3.53%
2005	47	48,895,535	0.56%
2006	42.7	46,549,346	-4.80%
2008	47.7	53,381,457	14.68%
2010	51.3	58,519,936	9.63%
2012	52.3	61,350,435	4.84%
2014	53.2	63,817,333	4.02%
2016	43%	53,400,000	-16.32%
2018	42%	51,900,000	-2.81%
2020	44%	55,700,000	7.32%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2020

Analizando la pobreza por entidad federativa se identifica como esta evoluciona a través del tiempo en cada demarcación. Existe una alta dispersión en el crecimiento y reducción de la pobreza en cada uno de los 32 Estados de la República, cada uno vive su propia dinámica, mientras en algunos crece la pobreza en otros se reduce a una tasa elevada. En la Tabla 4.2 se destaca en cada columna la entidad con mayor crecimiento de pobreza, así como el de mayor

reducción, en ningún momento de los 5 bienios de la tabla se repite alguno, reflejo del dinamismo, además se acentúa mucho el rango, indicativo que un Estado crece mucho la pobreza mientras que en otro existe una reducción considerable, reflejo de la polaridad del país.

Así mismo se observa que en un periodo reduce considerablemente para regresar al mismo nivel, no se mantiene contante la reducción de la pobreza a través del tiempo lo que puede estar asociado al impacto pasajero de los programas sociales.

Tabla 4.2
Crecimiento de la pobreza en México por
Entidad Federativa de 2010-2018

AÑO	2010	2012	2014	2016	2018
AGUASCALIENTES	4.94%	2.35%	-5.28%	-16.53%	-4.90%
BAJA CALIFORNIA	25.94%	-0.95%	-2.49%	-19.88%	7.52%
BAJA CALIFORNIA SUR	55.49%	4.11%	7.07%	-22.36%	-13.61%
CAMPECHE	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
COAHUILA	-12.40%	3.01%	10.82%	-15.79%	-7.34%
COLIMA	32.77%	3.01%	3.26%	1.53%	-5.26%
CHIAPAS	5.00%	-2.17%	4.72%	3.86%	1.40%
CHIHUAUA	24.11%	-7.21%	-0.56%	-9.13%	-12.54%
CDMX	2.90%	1.11%	-2.45%	-2.72%	10.20%
DURANGO	9.19%	-0.64%	-11.34%	-15.49%	5.71%
GUANAJUATO	28.53%	-6.58%	6.23%	-18.39%	18.18%
GUERRERO	0.45%	4.85%	-5.22%	-0.03%	4.21%
HIDALGO	2.32%	-0.75%	5.59%	-4.46%	-11.34%
JALISCO	4.12%	10.28%	-8.87%	-7.90%	-8.71%
MEXICO	2.03%	9.19%	12.84%	-0.48%	-8.31%
MICHOACAN	0.57%	0.94%	10.66%	-5.27%	-17.30%
MORELOS	-8.79%	7.84%	17.81%	-2.81%	4.92%
NAYARIT	3.86%	19.97%	-11.66%	-3.83%	-4.08%
NL	1.86%	13.92%	-9.72%	-27.86%	4.78%
OAXACA	10.36%	-6.23%	9.37%	6.93%	-4.66%
PUEBLA	-2.41%	7.24%	2.08%	-5.83%	0.95%
QUERETARO	21.91%	-7.77%	-4.49%	-5.92%	-8.89%
QUINTANA ROO	10.18%	19.41%	-1.82%	-14.82%	0.81%
SAN LUIS	5.43%	-1.54%	-1.19%	-5.26%	-3.05%
SINALOA	15.79%	0.66%	10.56%	-20.34%	1.85%
SONORA	26.26%	-9.26%	3.75%	-2.42%	3.80%
TABASCO	8.72%	-11.01%	1.77%	4.98%	7.50%
TAMAULIPAS	18.58%	1.07%	1.15%	-13.11%	11.39%
TLAXCALA	4.54%	-0.99%	4.67%	-5.82%	-7.98%
VERACRUZ	14.67%	-6.88%	11.96%	8.89%	0.77%
YUCATAN	5.68%	4.00%	-3.91%	-5.85%	-0.15%
ZACATECAS	22.80%	-8.34%	-1.88%	-4.82%	-3.21%
EU MEXICANOS	6.72%	1.02%	3.73%	-3.47%	-1.86%
Promedio Nacional	10.67%	1.32%	1.73%	-7.10%	-1.19%
Mínimo	-12.40%	-11.01%	-11.66%	-27.86%	-17.30%
Máximo	55.49%	19.97%	17.81%	8.89%	18.18%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2009

Las transferencias de efectivo a los beneficiarios es la variable más importante en este estudio, ya que se desea identificar cual ha sido la cantidad de transferencia

que ha causado el cambio más significativo en la reducción de la pobreza. La media de transferencia entre 2000-2018 fue de \$636.4 pesos por persona beneficiaria, el rango de transferencia fue de \$658, considerablemente alto, prácticamente se triplicó en 18 años el apoyo de efectivo, pero el poder adquisitivo de este no fue así, en realidad el apoyo es marginal, es un pequeño alivio a la carencia mayúscula.

El promedio de crecimiento de las transferencias fue de 7.4% anual, 3% por encima de la inflación anual promedio, lo que representa un aumento real entre 2%-3%; considerando estos niveles además de las mediciones de pobreza parece ser insuficiente tanto montos como actualizaciones. Es pertinente identificar el nivel de transferencia que reduce más la pobreza entre los beneficiarios para mejorarlas.

Tabla 4.3
Transferencia mensual promedio por integrante
del programa Oportunidades-Prospera 2000-2018

MONTO MENSUAL OTORGADO PROMEDIO (PROSPERA)	
Año	
2000	\$ 259.00
2001	\$ 300.90
2002	\$ 336.00
2003	\$ 365.70
2004	\$ 388.50
2005	\$ 417.70
2006	\$ 480.40
2007	\$ 529.10
2008	\$ 614.60
2009	\$ 696.00
2010	\$ 726.70
2011	\$ 777.30
2012	\$ 830.20
2013	\$ 864.80
2014	\$ 886.80
2015	\$ 898.20
2016	\$ 905.80
2017	\$ 896.90
2018	\$ 917.00

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL 2019

Las 2 variables determinantes de la investigación: monto otorgado de transferencia y personas que se encuentran en pobreza en el país, se observan en la Tabla 4.4, guardan una correlación alta que permite identificar un vínculo

fuerte que sugiere que a un incremento del monto otorgado de transferencia la pobreza y pobreza extrema en el país podría ser reducida en mayor proporción la relación que mientras que la reducción de pobreza extrema causa un incremento en pobreza.

Tabla 4.4
*Matriz de correlación Transferencia mensual-
Personas en pobreza y pobreza extrema*

	MONTO OTORGADO	PERSONAS POBREZA	PERSONAS POBREZA EXTREMA
MONTO OTORGADO	1		
PERSONAS POBREZA	0.509280463	1	
PERSONAS POBREZA EXTREMA	0.484683002	-0.482997245	1

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL

Una condición importante a observa y analizar para comprender el comportamiento de la pobreza es la distribución del ingreso, cuantificada por el Índice de Gini. En la Tabla 4.5 se identifican los cambios que presenta este índice cada 10 años, la media es estable con baja dispersión, el año 2010 presentó un descenso marcado, lo que indica que han existido periodos de mejor distribución del ingreso nacional.

La diferencia en la comparación nacional en cada década no es tan marcada en el Índice de Gini, por otro lado se observa en la Tabla 4.5 el mínimo, que representa la entidad federativa con el índice más bajo mientras que el máximo es el estado con el índice mayor de la república, esto permite identificar que entre entidades federativas existe una gran diferencia, existen entidades con índices bajos similares a países europeos mientras que otras su índice es similar a países africanos, zonas altamente equitativas y otras muy desiguales en ingresos.

Tabla 4.5
Estadística descriptiva Índice de Gini Estatal Mexicano 1990-2018

	GINI 1990	GINI 2000	GINI 2010	GINI 2018
Media	0.40089	0.46083	0.37411	0.43928
Desv. STD.	0.03679	0.06936	0.04874	0.03180
Rango	0.47900	0.46200	0.31341	0.15880
Minimo	0.13800	0.24300	0.25207	0.37320
Maximo	0.61700	0.70500	0.56548	0.53200

Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL e INEGI 2019

El programa Oportunidades-Prospera fue el programa de transferencias de efectivo condicionadas de mayor cobertura a nivel nacional en la República Mexicana; basados en la Tabla 4.6 existe una media de población beneficiada de 24.5 millones de personas, en relación al porcentaje que representa de la población que es de 21.3% con una desviación estándar muy baja, de menos 1%; esto denota una estabilidad alta en las transferencias, fueron recursos etiquetados que no dejaron de otorgarse, esto se traduce en mayor bienestar, lo cuestionable es la calidad de ese bienestar, peor aún lo duradero de ese bienestar, estos son los elementos que deben ser mejorados en los programas venideros para aumentar la efectividad de la reducción de las personas pobres que existen en el país.

*Tabla 4.6
Beneficiarios del Programa Oportunidades-Prospera 2000-2018*

AÑO	POBLACION NACIONAL	BENEFICIARIOS	% DE LA POBLACION
2000	100,246,500	13,226,200	13.20%
2003	104,011,700	21,176,300	20.40%
2006	107,784,200	23,794,900	22.10%
2009	112,006,500	23,566,000	21%
2012	117,053,700	25,631,300	21.90%
2015	121,005,800	25,807,600	21.30%
2018	126,578,000	27,355,000	21.61%

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL

En la Tabla 2.7 están situadas las tres entidades federativas del país con mayor número de habitantes en condición de pobreza con relación a la población total de la entidad, asimismo las tres con menor número de habitantes pobres con relación a su población. El promedio de crecimiento de habitantes en pobreza en Chiapas, Oaxaca y Guerrero es de 2.5%, 3.1% y .85% respectivamente mientras que en Nuevo León Jalisco y Ciudad de México es de -3.4%, -2.21% y 1.7%, en promedio es -1.2%, esto apoya que las entidades con mayor pobreza su población en esta condición ha aumentado en 2.1% en los pasados 10 años mientras que en

las tres entidades más desarrolladas la población pobre ha disminuido en promedio 1.2% en los pasados 10 años, evidencia de lo desigual que es el país. Estos datos sustentan la afirmación que el país en las entidades más pobres con el paso del tiempo el problema se agudiza mientras que en las entidades más desarrolladas cada día poco a poco van ganando terreno a la pobreza de manera sólida.

*Tabla 4.7
Evolución de las 3 Entidades Federativas con
mayor y menor pobreza en México de 2008-2018*

AÑO	CHIAPAS	OAXACA	GUERRERO	NL	JALISCO	CDMX
2008	3,682,298	2,352,448	2,319,599	976,252	2,657,096	2,465,656
2010	3,866,315	2,596,252	2,329,961	994,427	2,766,652	2,537,155
2012	3,782,315	2,434,595	2,442,903	1,132,874	3,050,993	2,565,321
2014	3,960,988	2,662,748	2,315,421	1,022,734	2,780,223	2,502,468
2016	4,113,950	2,847,341	2,314,720	737,765	2,560,592	2,434,424
2018	4,171,596	2,714,697	2,412,199	773,028	2,337,643	2,682,730

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL e INEGI

En la Tabla 4.8 se expone el comportamiento del salario mínimo nacional promedio, su crecimiento ha sido marginal, el promedio de crecimiento hasta antes del 2017, fue de 7.5% menos la inflación que en promedio fue de 4.5%, se traduce en un crecimiento real de 3% anual, insuficiente para las necesidades de los trabajadores, el promedio es mucho más bajo eliminando los incrementos en la crisis económica de 2004-2005, quedando en cero de crecimiento e incluso decrecer el salario de los trabajadores en algunos años.

Una gran deuda con relación al salario de los trabajadores, los salarios deben crecer 5% arriba de la inflación para no perder poder adquisitivo y la mejora sea real, los empresarios deben ceder un poco más de utilidad a través de los salarios para contribuir a atenuar la pobreza que existe entre los empleados del país, de lo contrario se seguirá perdiendo terreno ante este problema que no da tregua.

Tabla 4.8
Evolución del Salario Mínimo Nacional promedio en México de 1990-2020

AÑO	SALARIO	% de Crecimiento
1990	10.79	
1991	12.08	12.0%
1992	12.08	0.0%
1993	13.06	8.1%
1994	13.97	7.0%
1995	18.43	31.9%
1996	24.30	31.9%
1997	24.30	0.0%
1998	31.91	31.3%
1999	31.91	0.0%
2000	35.12	10.1%
2001	37.57	7.0%
2002	39.74	5.8%
2003	41.53	4.5%
2004	43.29	4.2%
2005	45.24	4.5%
2006	47.05	4.0%
2007	48.88	3.9%
2008	50.84	4.0%
2009	53.19	4.6%
2010	57.46	8.0%
2011	59.82	4.1%
2012	62.33	4.2%
2013	64.76	3.9%
2014	67.29	3.9%
2015	70.10	4.2%
2016	73.04	4.2%
2017	80.36	10.0%
2018	88.36	10.0%
2019	102.68	16.2%
2020	123.22	20.0%
2021	141.7	15.0%
2022	172.87	22.0%

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL e INEGI

4.6 Discusiones

La pobreza en México ha presentado un comportamiento muy particular debido al enfoque que ha decidido el Gobierno darle a la solución del problema. Basado en información oficial emitido por organismos gubernamentales se puede hacer un

esbozo del comportamiento de este fenómeno en los pasados 25 años para vislumbrar el futuro de este problema que ha permanecido estático.

En México la pobreza en los pasados 25 años se ha mantenido en niveles de 50% de la población en promedio con incrementos y reducciones ligeras, se ha crecido en 1.2% anual aproximadamente, podría estar asociado a una mala efectividad de los programas sociales enfocados en este problema, así como de cualquier otro esfuerzo enfocados en lo mismo. Esto puede ser indicativo que los programas de transferencia no cumplen el objetivo o al menos no de la mejor manera, la cantidad entregada de transferencia no es la adecuada además que no existe un programa integral de seguimiento del impacto en los beneficiarios.

Los programas sociales de combate a la pobreza ayudan a avanzar en la reducción de la pobreza, pero se ha detectado que sistemáticamente lo avanzado en reducción se retrocede con gran facilidad, esta información apoya a afirmar que las mejoras son endebles, los avances son parciales además que los programas de eliminación de pobreza son paliativos al problema, no lo resuelven solo lo contienen.

Se observa que los programas de transferencias de efectivo condicionados, han sido uno de los mayores esfuerzos de combate a la pobreza en México, han servido de contención, así como para moderar el crecimiento de las personas en pobreza en el país ya que se observa un claro estancamiento en la reducción de este fenómeno, este tipo de programas sociales solo reduce la intensidad no la incidencia.

El comportamiento de la pobreza en el país es asimétrica, las entidades federativas más desarrolladas presentan tasas de crecimiento bajas con periodos de reducción que se traducen en una tendencia al achicamiento mientras que las entidades federativas con mayor rezago presentan una tasa de incremento constante, esto genera que cada día aumente la polarización en el país, esto se puede resumir en que los estados ricos se vuelven más ricos mientras que los

pobres acentúan esta condición con el paso del tiempo a pesar de los esfuerzos contra ella.

Los avances obtenidos en reducción de pobreza en el país son endeble, con la información compilada se puede observar que lo logrado reducir en un periodo de 10 a 12 años se retrocede en un periodo mucho más corto, esta afirmación apoya el hecho que los programas no son robustos, el efecto en los beneficiarios son vulnerables a cambios mínimos en su condición socioeconómica y cambios en la economía, puede estar asociado a una cantidad insuficiente de transferencia además de mal empleo de la transferencia para el objetivo que fue destinada.

Las transferencias de efectivo realizadas por los grandes programas de desarrollo social en el país al parecer generan un impacto en los beneficiarios de manera pasajera y endeble, no son lo suficientemente robustos para que esta perdure toda la vida, además que les permita a los beneficiarios incorporarse a la vida productiva autosustentable, en caso contrario se diluirá con el tiempo a pequeños cambios en su condición socioeconómica.

Con el cálculo de la matriz de correlación entre el monto otorgado en transferencias de efectivo y el número de pobres extremos en el país se destaca que existe una relación intensa entre estas dos variables, sugiere que existe un vínculo fuerte entre monto otorgado a los beneficiarios del programa y reducción de la pobreza en el país, parece existir una relación directa, aumentando el nivel de transferencia disminuirá en alguna proporción la pobreza, pero sucede que aunque se han incrementado las transferencias la pobreza no cede.

La distribución del ingreso nacional en el país es altamente asimétrico, a nivel nacional el Índice de Gini se observa estable, con cambios con el paso del tiempo con una tendencia mínima a la reducción, pero desde la óptica de entidades federativas el resultado es diametralmente opuesto, existen entidades cuyo distribución del ingreso es extremadamente desigual comparado con países africanos, mientras que las entidades más desarrolladas del país presentan una

distribución del ingreso mucho más equilibrado comparados con países europeos como Portugal y España. Con los datos analizados se puede afirmar que las transferencias de efectivo son insuficientes para revertir la tendencia de incremento en la pobreza, para que la distribución del ingreso sea más homogénea entre los ciudadanos de todas las entidades federativas se debe impulsar con mayor el desarrollo económico de estas regiones atrasadas del país, sin dejar de lado el esfuerzo de los programas sociales además de la intervención del Estado.

Con el análisis estadístico se identificó que existe una relación positiva entre el monto otorgado en la transferencia de efectivo y la reducción en la pobreza, pero debido al comportamiento de la pobreza a través de los pasados 30 años se puede demostrar que esos avances son efímeros, los logros obtenidos en reducción de pobreza son raquíticos, al parecer la cantidad de dinero transferido no es suficiente para poder salir de la pobreza de manera real, sustentable y contundente.

El salario mínimo promedio en México es un factor determinante en los esfuerzos para reducir el nivel de pobreza del país, la razón de crecimiento del salario sistemáticamente ha sido menor en comparación del rendimiento del capital, lo que ayuda a identificar el desfase entre ingreso de empleados y capitalistas, los primeros con el paso del tiempo pierde poder adquisitivo en su salario mientras que los segundos incrementan su fortuna e ingreso en detrimento de aquellos que solo cuentan con su mano de obra para adquirir ingreso y riqueza.

Con el modelo, las variables, información y estadística, se encontró que en México la pobreza con el paso del tiempo ha tenido periodos de crecimiento elevado en periodos de tiempo muy cortos seguidos de periodos de disminución limitada, parece ser cíclico este fenómeno. En momentos precisos se suscita un incremento grande de pobreza para posteriormente paulatinamente recuperar ese terreno perdido. Los programas sociales de transferencia de efectivo se convirtieron en el

mayor esfuerzo realizado para combatir este mal, este estudio apoya la relación que existe entre el monto otorgado de transferencia y la reducción de la pobreza. Se detectó que existe una relación de disminución de pobreza con relación a incrementos en ingresos por transferencias gubernamentales, esto no coincide con el comportamiento a largo plazo del fenómeno, en consecuencia se concluye que los programas sociales de transferencias de efectivo en cierto punto de nivel de recurso financiero maximiza la reducción en pobreza pero esta reducción de pobreza es muy volátil ya que con pequeñas alteraciones a su condición socioeconómica retornan a su condición inicial o pierden en gran medida la estabilidad ganada con los apoyos financieros condicionados. Adicionalmente se identificó que reducción de pobreza extrema genera un incremento en pobreza, pareciera un hecho negativo, pero es a la inversa, esto sucede debido a que las personas que salen de pobreza extrema logran llegar a un peldaño más arriba, es decir llegan a el nivel de pobreza que con la medición de este fenómeno es un grado menos de intensidad.

CAPITULO 5

RESULTADOS DEL MODELO

5.1 Resultados Econométricos

Como resultado de la metodología planteada para la realización de esta investigación, se proseguirá a plantear los resultados obtenidos, servirá como una aproximación a la realidad además de generar una propuesta para interpretar de mejor manera la efectividad e impacto de los Programas Sociales de Transferencia de Efectivo enfocados en la reducción de la pobreza en México por el periodo 2006-2018.

Con el objetivo de crear conocimiento nuevo en relación a la efectividad de los Programas Sociales de Transferencia de Efectivo Condicionadas en la reducción de pobreza, esta investigación desarrolló un modelo econométrico que permitirá analizar, comprender y comprobar la hipótesis que se ha planteado demostrar.

La hipótesis de esta investigación se plantea como la identificación del nivel de transferencia de efectivo que otorgan los programas sociales en México que permite el cambio más significativo en reducción de pobreza extrema por el periodo 2006 - 2018. La información recopilada se utilizó para realizar una investigación de tipo cuantitativa con objeto de establecer el punto donde determinada cantidad de transferencia de efectivo que maximiza la reducción de pobreza extrema en el país. El estudio se realizó usando información de los índices de pobreza generada por CONEVAL además de la transferencia otorgada por el Programa de Desarrollo Social Oportunidades-Prospera de 2006 a 2018 en la República Mexicana.

Para el análisis econométrico del modelo se utilizó el programa estadístico *STATA16*, que permitió hacer regresiones simples, múltiples, discontinuas además de gráficas de regresión discontinua con diferentes cortes además de estadística descriptiva de la base de datos generada para la investigación. Este programa estadístico permitió hacer análisis de los datos obtenidos para generar conclusiones del fenómeno.

Adicionalmente se generó una ecuación matemática para realizar una regresión discontinua que permitió estar en condiciones de medir el punto donde se genera el mayor impacto en reducción de la pobreza extrema en el país con relación a la cantidad de efectivo otorgado a los beneficiarios por los programas de transferencia.

La ecuación utilizada para la estimación planteada en la investigación que permite realizar la regresión discontinua del modelo es la siguiente:

$$\hat{Y}_t = \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \epsilon_t$$

Las variables se codificaron de la siguiente manera:

\hat{Y}_t Número de personas en pobreza extrema en el país.

- β_1 Coeficiente que indica la relación entre la reducción de pobreza extrema originada por la variación en la cantidad de transferencia de efectivo otorgado por el programa de desarrollo social.
- X_{1t} Cantidad mensual promedio de transferencia de efectivo otorgada.
- β_2 Coeficiente que indica la relación entre la reducción de la pobreza extrema en el país que es originada por la variación en la cantidad de transferencia de efectivo otorgado por el programa de desarrollo social elevado al cuadrado.
- X_{2t} Cantidad mensual promedio de transferencia de efectivo otorgada.
- ϵ_t Es el termino de perturbación aleatoria de error.

Para medir el efecto de la transferencia de efectivo del programa social en la reducción de pobreza extrema en el país se utilizó el método econométrico de Regresión Discontinua, que permite medir los efectos de la intervención en cierto momento, denominado punto de corte; para posterior a este observar si existe modificación o efecto atribuible a causa de la intervención del Estado.

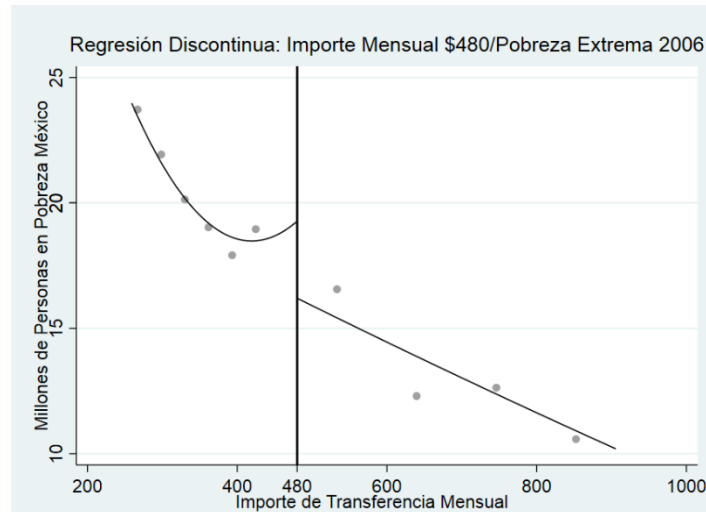
Se realizaron múltiples gráficas de Regresión Discontinua para identificar el punto donde la trayectoria de la regresión refleja un mayor efecto en reducción de pobreza extrema. Los montos promedio por persona de transferencia oscilaron de \$260 en el año 2000 hasta \$905 en 2018. Se realizaron 20 gráficas con objeto de identificar el punto de mayor efecto, solo se ejemplificarán tres en la investigación; una es el punto de mayor efecto además de un punto cercano por debajo y otro por encima del sitio donde se observa mayor efecto de reducción de pobreza.

La Figura 5.1 esquematiza la Regresión Discontinua más cercana por debajo al punto donde se maximiza la reducción de la pobreza, se realizó el corte en \$480 pesos de importe mensual promedio de transferencia, se observa previo al corte la existencia de una reducción, cercano al corte existe una tendencia a crecer para

posteriormente presentar una clara tendencia a disminuir. Esta regresión no refleja el mayor impacto en reducción de pobreza en los beneficiarios del programa.

Figura 5.1

Regresión Discontinua: Importe Mensual \$480/Pobreza Extrema 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y SEDESOL

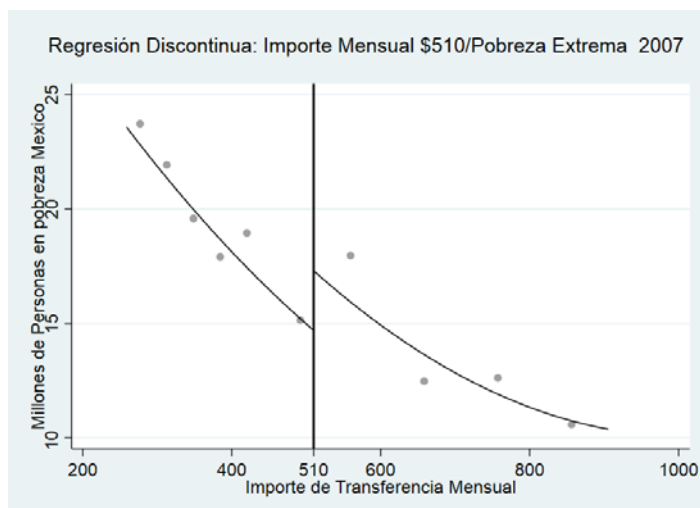
La Figura 5.2 representa la gráfica de \$510 pesos de transferencia de efectivo promedio por persona como el punto de corte de la Regresión Discontinua, se percibe en la curva una clara tendencia a reducir previo al punto de corte, posterior al punto se registra un ligero salto hacia arriba para después seguir con una franca propensión a disminuir la pobreza extrema en el país. Este punto se ha determinado como el punto donde se maximiza la reducción de la pobreza extrema en relación al nivel de transferencia de efectivo por beneficiario. En \$510 pesos es el punto donde la cantidad de dinero transferido por el programa de transferencia genera una mayor reducción de pobreza extrema en el país en términos generales.

Los resultados gráficos apoyan la existencia de una relación inversa entre la reducción de pobreza extrema y el nivel de transferencia de efectivo, la evidencia sugiere que incrementos en las cantidades de transferencia de efectivo en los beneficiarios reduce la pobreza extrema y viceversa, pero en otro punto esta

tendencia se revierte, a mayor cantidad de transferencia ya no existe reducción de pobreza al contrario se incrementa la pobreza a mayor transferencia.

Figura 5.2

Regresión Discontinua: Importe Mensual \$510/Pobreza Extrema 2007



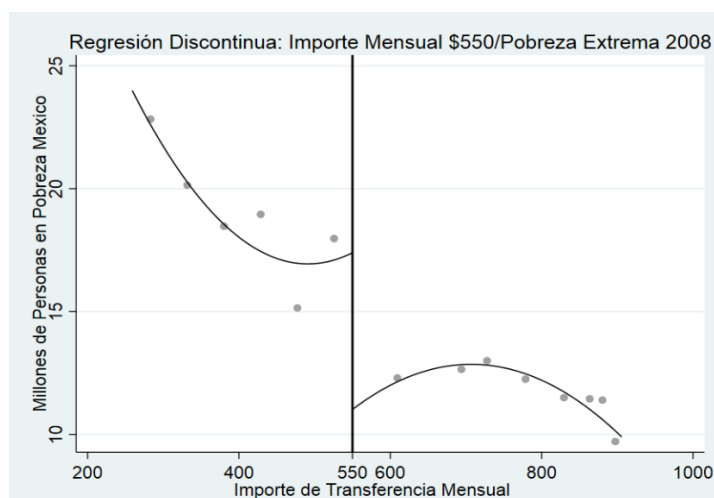
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y SEDESOL

En la Figura 5.3 se estableció el punto de corte en \$550 pesos de transferencia por beneficiario, el comportamiento de la curva previo al punto de corte en primera instancia es a reducir para antes del corte presentar una tendencia al incremento, posterior al corte se observa una propensión a incrementarse para con el del tiempo se presente un cambio con tendencia a disminuir la pobreza en el país.

En la Figura 5.1, 5.2 y 5.3 se observa el análisis del comportamiento de las variables de la investigación, estos resultados no son concluyentes, pero fortalecen la idea que en determinado nivel de transferencia la pobreza disminuye para posteriormente aumentar hasta estabilizarse en relación con el incremento de transferencia de efectivo. En cada una de las gráficas se observa la trayectoria de las regresiones con tres puntos de corte diferentes, donde se analizó la trayectoria para poder llegar a determinar cuál es el punto óptimo de reducción de pobreza. Observando el comportamiento se determinó que este se encuentra en un nivel de \$510 pesos de transferencia de efectivo por beneficiario, indica el

punto preciso donde se maximiza el efecto de las transferencias de efectivo condicionadas en la reducción de pobreza en la población el país.

Figura 5.3



Regresión Discontinua: Importe Mensual \$550/Pobreza Extrema 2008

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y SEDESOL

Con la ayuda del programa estadístico *Stata16* se puede observar de manera gráfica el comportamiento de la Regresión Discontinua tanto antes como posterior a la intervención, además el programa estadístico arroja una tabla con datos descriptivos, resultado del análisis que están representados en la Tabla 5.1. el cual se interpretará más adelante con objeto de obtener resultados de la regresión que ayuden a llegar a una conclusión de la investigación.

Para la observación gráfica del comportamiento de la Regresión Discontinua se utilizó el comando *rdplot*, se estableció como variable dependiente a personas en pobreza extrema y variable independiente importe mensual de transferencia. Se decidió incluir solo tres cálculos gráficos en la investigación de los 20 realizados con cortes en \$480, \$510 y \$550, esquematizados en las figuras 5.1, 5.2 y 5.3 respectivamente para reforzar porqué el corte de \$510 fue seleccionada como la cantidad de transferencia que maximiza la reducción de la pobreza extrema.

En la Tabla 5.1 se identifica el comando utilizado para la realización de la regresión discontinua con las dos variables utilizadas, indicando el corte en \$510 de orden polinomio dos, indica que fueron analizadas 18 observaciones, que representan el importe mensual promedio transferido a los beneficiarios del programa. Antes del punto de corte se concentraron 7 observaciones mientras que en la parte derecha ó después del corte se sitúan 11 observaciones.

Respecto del corte se crearon dos anchos de banda, del izquierdo es de \$251 pesos mientras el derecho es de \$395 pesos. Se agruparon los datos en 7 grupos denominados *bins*, que después de corte se agruparon en solo 4 *bins*. El ancho de cada agrupación o *bin* del lado izquierdo corresponde a \$35.857 mientras que el lado derecho es de \$98.950.

Tabla 5.1
Gráfica de Regresión Discontinua:
Pobreza Extrema / Importe Mensual corte \$510, Polinomio 2

Cutoff = 510	Lado izquierdo del corte	Lado derecho del corte	Observaciones totales: 18
Número de Observaciones	7	11	
Número de Observaciones Eficiente	7	11	

Orden de ajuste de polinomio	2	2	
Ancho de Banda ajustado	251	395	
Outcomes:	Personas en pobreza	Variable Explicativa:	Importe de transferencia
	Lado izquierdo del corte	Lado derecho del corte	
Bins seleccionados	7	4	
Longitud de Bin Promedio	35.857	98.990	

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y SEDESOL

En la Tabla 5.2 se encuentran los resultados de la regresión múltiple realizada para calcular el coeficiente que mide la relación entre pobreza extrema en el país y el importe otorgado a los beneficiarios del Programa de Transferencias Directas Condicionadas de 2006 a 2018 en la República Mexicana.

Los resultados de la regresión arrojan que se analizaron 18 observaciones, la *Prueba F* confirma que el modelo es estadísticamente significativo el valor resultante es de .0000, adicionalmente el coeficiente de determinación, R^2 del modelo refiere su significancia para validar el modelo econométrico ya que explica el 94.68% además que la R^2 ajustada es consistente ya que mantienen un valor explicativo muy alto. Así mismo el *P-Value* situado en la tabla 5.2 por $P > |t|$ es significativo, lo que permite rechazar la hipótesis nula, significa que la variable independiente causa una adición significativa al modelo por lo que cambios en el predictor debido a que están íntimamente relacionados con cambios en nuestra variable dependiente o variable de respuesta, en este caso pobreza extrema en la República Mexicana.

El coeficiente β_1 mide el efecto del nivel de ingresos por transferencia de los beneficiarios del programa social de 2006-2018, arroja 76,016.22 significa que un incremento de una unidad más de transferencia de efectivo la pobreza extrema se reduce en 76,016.22 personas, mientras que la β_2 de la regresión es de -74.45964, que representa la variable pobreza extrema al cuadrado. Este coeficiente debido al signo negativo indica que la pobreza extrema en un determinado momento disminuye la pobreza en 74.4596 personas cuando se incrementa en un peso la transferencia de efectivo.

Con la ecuación que se describe a continuación se está en condiciones de poder predecir el punto donde se maximiza la reducción de la pobreza extrema con relación a cambios en el nivel de transferencia de efectivo según este modelo.

$$\hat{Y}_t = \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{1t} + \epsilon_t$$

$$\hat{Y}_t = 76,016.22 X_{1t} - 74.45964 X_{1t} + \epsilon_t$$

En la Tabla 5.2 se compilan los resultados del cálculo econométrico, que valida el modelo como estadísticamente significativo además ahí mismo se encuentra el resultado de la estimación de los coeficientes de la regresión que permiten estimar el comportamiento de la pobreza extrema con relación a incrementos y reducción de las transferencias de efectivo que reciben los beneficiarios de los programas de transferencias de efectivo condicionadas en México.

Tabla 5.2
Regresión Econométrica: Pobreza Extrema /
Importe Mensual, Importe Mensual ²

			Observaciones totales: 18
Fuente	SS	Grado de Libertad	Prob > F = 0.0000
<i>Modelo</i>	4.1200e+15	2	R-cuadrada =0.9468
<i>Residual</i>	2.3151e+14	16	R-cuadrada Ajustada = 0.9401
Total	4.3515e+15	18	
<i>Personas Pobreza Extrema</i>	Coefficientes de la Regresión	Error Estándar	P> t
<i>Importe Mensual</i>	76,016.22	6182.757	0.000
<i>Importe mensual²</i>	-74.45964	7.866913	0.000

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y SEDESOL

CAPITULO 6

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

6.1 Depuración de Programas de Transferencia Condicionada en México

El problema de pobreza en el mundo así como en México está lejos de ser aliviado, se han realizado un sinnúmero de esfuerzos, algunos con mejores resultados que otros, pero el problema persiste, no basta un programa de desarrollo social por más grande que este sea en todos sentidos para erradicar la pobreza del México, es un asunto multifactorial, que debe ser atacado desde varios ángulos por el Estado, empresas, ciudadanos todos en conjunto para la obtención de resultados significativos que perduren en la vida de los más marginados. Es preciso que este problema sea colocado en la agenda pública nacional de lo contrario quedara solo en intención su solución, según (Hilgartner y Bosk, 1988) “la competencia entre grupos es muy intensa para establecer algún asunto en la agenda pública ya que no existe sociedad o instituto político que tenga la capacidad de establecer todas las alternativas a todos los problemas que surjan.”

Una de las estrategias implementadas principalmente en Latinoamérica con mayor impacto en reducción de pobreza extrema han sido los Programas de Transferencia de Efectivo Condicionadas. Coady afirma: “Bolsa familia en Brasil, Chile Solidario en Chile y Oportunidades en México están entre los tres mejores programas de transferencia de 122 programas evaluados en todo el mundo.” (Coady, 2004). En México el programa de este tipo con mayor cobertura y presupuesto asignado fue Oportunidades - Prospera con grandes resultados, evidentemente existen grandes áreas de oportunidad que atender para aumentar su impacto, principalmente en la vida adulta de los beneficiarios, donde se ha detectado mayor rezago en beneficios.

(Valencia, 2008) sostiene: “existe una sólida evidencia que los programas de transferencia de efectivo tienen un impacto positivo en la acumulación de capital social” a pesar de ello, este impacto no es suficiente para generar cambios lo

suficientemente significativos en los beneficiarios. Esta investigación detectó que los programas de transferencia de efectivo condicionadas son un paliativo a la pobreza debido a que los efectos son temporales en los beneficiarios, además se encontró que existe un punto donde el nivel de transferencia de efectivo produce un mayor descenso de pobreza en los beneficiarios del programa; ello debido al acelerado ingreso que obtienen a causa de la transferencia del programa, este mismo les obliga a afiliarse a un sistema de salud básico, asimismo deben asistir a escuelas de muy baja calidad educativa, todo ello en conjunto provoca que estadísticamente a ojos de todos sean un éxito del Gobierno la reducción de pobreza, quedan fuera de pobreza extrema pero muy vulnerables a esta nueva condición, el contexto socioeconómico no ha sido modificado significativamente, esta mejora es fugaz, años después su condición retrocede casi llegando al punto inicial, genera mejoría marginal. Este tipo de programas debe enfocar especial atención a la educación, (Morley y Coady, 2003) afirman que: “Se estima que los PTEC son efectivos debido a que el componente de educación genera beneficios permanentes, ya que ofrece a los niños las herramientas que necesitan para poder alcanzar la salida a la pobreza más tarde en sus vidas.” Asimismo, la calidad de la educación es importante “La calidad de la educación debe ser mejorada, sin una muy buena instrucción escolar los PTEC tendrán efectos poco eficientes, este objetivo en realidad no es uno PTEC en Latino América, más bien es la cobertura y la permanencia” (Morley y Coady, 2003) debería ser prioridad la educación.

Surge la necesidad de plantear varias recomendaciones además de una serie de modificaciones pertinentes con objeto de mejorar el desempeño de estos programas sociales para que contribuyan de mejor manera al desarrollo del país tanto de los beneficiarios como de la economía de forma sustentable, eficiente, económica, además para obtener mayor rentabilidad social del gasto público.

Las recomendaciones para el mejoramiento de Programas Sociales de Transferencia de Efectivo Condicionadas en México serán clasificados en 8 puntos

que involucren al proceso de evaluación de una política pública, que a continuación se explican.

1. **Diagnostico.** Este apartado se enfoca en la identificación del problema a solucionar. Está identificado plenamente, se refiere a la privación que sufre la población infante de satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud y educación principalmente. Parece que el Estado ha decidido no identificar que al concluir los estudios es imperante incorporarlos a la vida productiva, de no ser así el ciclo de la política pública queda inconcluso, se debe aprovechar esa población joven educada para incorporarla a la actividad económica. Dicho lo anterior es imprescindible sumar al diagnóstico del problema la necesidad de creación de empleos o microempresas generadoras de autoempleo para que los beneficiarios al final del programa puedan ser incorporados a la vida productiva que les permitan gozar de fuentes de ingresos permanentes.
2. **Diseño.** Este elemento se enfoca en observar si el programa contribuye a la solución del problema. Esta etapa es crucial, es donde se establece ¿qué hacer para la solución del problema?, En esta etapa es donde se deben generar las mayores modificaciones. Se plantean las siguientes adaptaciones.
 - a) Las transferencias de efectivo no deben pasar de cierta cantidad debido a que se identificó que llega un momento donde aumentando la transferencia de efectivo desalienta la actividad productiva de los beneficiarios además que el impacto en la reducción de pobreza paulatinamente es menor. Por el otro lado si la transferencia de efectivo es muy baja el impacto en reducción de pobreza es mínimo que desaparece muy rápido. Las transferencias deben ser un apoyo para el mejoramiento de su condición socioeconómica, no deben cubrir plenamente las necesidades ya que esto genera desinterés en los beneficiarios de los programas sociales por mejorar autónomamente.
 - b) Se debe establecer en las reglas de operación del programa de manera obligatoria la condicionalidad en todos los apoyos sin excepción, todos deben estar encaminados a realizar actividades productivas que

incrementen su ingreso con objeto de encaminarlos a una vida productiva o acumulación de capital intelectual que les permita insertarse en la vida productiva.

- c) Se debe incorporar imperantemente por parte del Estado la vinculación de los egresados del programa a fuentes de empleo creadas por el Estado o por los propios ciudadanos, ellos deben crear su propia microempresa con asesoría y financiamiento preferencial por parte del Estado.
- d) El Estado debe crear cooperativas operadas por los egresados de los programas de transferencia para que generen fuentes de empleo para ellos mismos y la comunidad además de generar desarrollo económico local. Estas empresas pueden ser proveedoras vitalicias de productos o servicios que necesite el Estado de manera cotidiana para su operación
- e) Los beneficiarios del programa que sistemáticamente demostraron un alto desempeño general serán acreedores a la posibilidad de incubar su propia microempresa que apoye el desarrollo productivo propio y regional, además podrán gozar de apoyo técnico para el desarrollo igualmente se harán acreedores a financiamiento preferencial por la financiera estatal.
- f) Los egresados del programa de transferencia que demuestren viabilidad en su proyecto productivo contarán con financiamiento preferencial para ponerlo en marcha y crear su propia fuente de ingreso. Este financiamiento será temporal, la tasa de interés podrá reducir si mejoran los resultados de la microempresa, nunca aumentará según lo pactado al inicio.
- g) Si la microempresa ya se encuentre operando seguirán gozando de la transferencia de efectivo por medio año como apoyo al fortalecimiento de esta para en determinado momento convertirse en autónomos y productivos.
- h) Los egresados del programa que cuenten con microempresa operando, que además hallan contratado o apoyen a un recién egresado del programa en capacitación podrán gozar de beneficios fiscales por 3 años al menos.

- i) Del presupuesto otorgado al programa de transferencias una tercera parte debe ser destinada a crear empresas productivas, se debe decidir dar trabajo a los pobres no solo entrega de efectivo, que ellos mismos generen dinero, que sean productivos al país. México debe dar empleo no dadas en efectivo con un impacto limitado y efímero a los beneficiarios de programas.
3. **Desempeño.** Se refiere a medir los resultados del programa. Normalmente los resultados se miden en cobertura, personas beneficiadas, presupuesto ejercido, lo importante es analizar si operacionalmente se está ejerciendo de manera eficiente y eficaz el presupuesto con el que se cuenta para causar el mayor impacto social en la mayor cantidad de ciudadanos posible. El desempeño del programa de transferencia también debe ser cuantificado en la capacidad que este tiene de incorporar a los beneficiarios a la vida económica. La medición del desempeño debe ser sistemáticamente en los beneficiarios además en el mediano y largo plazo con objeto de identificar el impacto en la vida adulta.
4. **Procesos.** Los programas han mejorado notablemente la calidad en sus operaciones debido que cuentan con reglas de operación que generan la normatividad necesaria para funcionar basado en reglas estandarizadas. Lo observable en este punto es que la operación debería ser supervisada y fiscalizada para que los programas no sean utilizados como mecanismo político de generación de votos y poder. Adicionalmente previo un estudio de factibilidad considerar que los programas de desarrollo social sean operados por un órgano autónomo para evitar corrupción y clientelismo político. Un órgano estatal autónomo que tenga como objetivo que ningún ciudadano mexicano sea pobre.
5. **Estrategia.** Este elemento se establece con el objetivo de evaluar si el programa está orientado a resultados. El programa completamente está orientado a resultados, lo que no es correcto es el objetivo planteado; que debería ser reducir las carencias de los jóvenes en edad escolar en las áreas de alimentación, salud y educación; definiendo este objetivo parece que se

cumple; no se logra en el largo plazo en la vida adulta de los beneficiarios del programa ya que cuando se convierten en adultos productivos las tres áreas de mejora definidas se encuentran vulnerables. Se debe establecer como objetivo ayudar a los jóvenes a obtener las herramientas y habilidades que les permitan ser económicamente productivos para en la vida adulta puedan gozar de ingresos sustentables que les dé acceso a alimentación, salud y empleo formal que los posibilite a ofrecer una vida digna a su familia de manera sustentable.

6. **Impacto.** Se refiere al efecto que tiene el programa en los beneficiarios. Aquí se cuantifica el efecto socioeconómico en los beneficiarios. Los puntos siguientes establecen sugerencias de cómo debe ser el impacto del programa.

- a) El impacto en los beneficiarios debe ser duradero, debe permanecer el efecto toda la vida, los beneficios de haber gozado del programa deben cambiar su condición socioeconómica considerablemente. Si esta circunstancia no se presenta en la mayoría de los beneficiarios, el programa tuvo un impacto reducido e insuficiente el cual debe ser ajustado y mejorado.
- b) Las modificaciones que se pretenden implementar en los beneficiarios del programa deben permitirles incorporarse a la vida productiva, tener acceso a fuentes de ingresos permanentes, sustentables para que puedan llevar una vida socioeconómica estable sin tener que depender de transferencias del Estado en ningún momento.
- c) El programa de transferencia de efectivo debe generar en los beneficiarios habilidades productivas y actitudes positivas que les permitan ser personas autosuficientes y resilientes en el sistema económico del país.
- d) El programa debe generar un cambio de mentalidad en los beneficiarios, se debe inculcar espíritu emprendedor que permita desarrollar una visión más allá de solo ser empleados, que permita colaborar en conjunto con el

Estado en la creación de empresas que sean fuente de ingresos propios, además que les permita generar trabajo y desarrollo en su comunidad.

e) Los cuatro elementos más importantes donde debe generar mayor impacto el programa de transferencia de efectivo deben ser alimentación equilibrada y sana que les abone a gozar de salud, además ser integrados a un sistema de salud que cubra todas las enfermedades e igualmente educación con estándar global que facilite la incorporación a la vida productiva con un sueldo justo además de contar con la posibilidad real de obtener empleo en el sector productivo o la facultad de crear su propia micro empresa.

7. **Cobertura.** Los programas de transferencia de efectivo en México han tenido siempre el objetivo de beneficiar la mayor cantidad posible de personas incluso cobertura universal. Parece que no es la mejor estrategia debido a los resultados no óptimos obtenidos, se debe comenzar a crear una cultura donde las personas se ganen los beneficios otorgados por el Estado, cuando se encuentran en la niñez podrían ser universales pero en la escuela secundaria en adelante se debe generar un sistema diferenciado de estímulos basado en resultados, el beneficio del programa lo debe gozar el más apto o el más interesado, quien demuestre que está aprovechando el recurso al máximo además que manifiesta mejoría franca en su situación socioeconómica. No solo es transferir dinero, eso genera resultados magros con duración pasajera.

8. **Percepción.** La opinión que tiene la ciudadanía de la operación, así como de los beneficios del programa de transferencia es importante para conocer el grado de aceptación de la población del esfuerzo del Estado por mejorar la vida de los ciudadanos, esto no es determinante en las mejoras, se debe recordar que con gran frecuencia lo que causa mayor y mejor percepción en la ciudadanía, no necesariamente es lo más provechoso. El Estado debe dejar de hacer lo más popular para agradar a la ciudadanía, eso se convierte en una relación clientelar, más bien se debe concientizar a la ciudadanía que todo beneficio conlleva un esfuerzo; con mucha frecuencia sucede que las personas con más exigencias al Estado son las que menos se exigen a ellas mismas, la ciudadanía y el Estado conjuntamente deben contribuir con esfuerzo para

obtener beneficios que sean duraderos, que les cambien su circunstancia de por vida.

“En años recientes las mayores reducciones de pobreza en el mundo han sido resultado del crecimiento económico elevado y sostenido en las economías emergentes, particularmente es el caso de China e India” (Page y Pande, 2018) por ello los programas deben centrar además su esfuerzo en desarrollo económico. Así mismo el desarrollo económico sostenido beneficia el desarrollo social, “en la medida que los países generan mayor riqueza, usualmente un mayor porcentaje de PIB es destinado a programas de transferencias” (Chetty y Looney, 2006).

“Los programas de transferencia reducen la vulnerabilidad económica de los hogares en México, pero esta reducción no es suficiente para eliminar la pobreza” (Gonzalez de la Rocha, 2006) queda seguir buscando mejores alternativas.

Debe crearse conciencia en la ciudadanía que los programas de transferencia de efectivo son un apoyo e impulso pasajero para su crecimiento personal, los beneficiarios de cualquier programa no se deben acostumbrar a recibir efectivo a cambio de ayuda, como afirma (Hanna, 2018) “los apoyos de transferencia de efectivo condicionados han ayudado a que los programas sean políticamente más agradables y rentables a los políticos, desde que los votantes en muchos países reciben una prestación o efectivo a cambio de recibir ayuda” más bien los programas deben ser diseñados con el objetivo de brindar herramientas que les permitan superar su condición de desventaja para convertirse en autosuficientes.

Se debe legislar para que el Estado solo pueda obtener el beneficio normal del apoyo a la sociedad, sin la existencia de coacción o influencia sobre los beneficiarios del programa en beneficio de intereses personales o de grupo de los servidores públicos encargados de administrar el programa de transferencia.

Queda claro que existen muchas áreas que deben mejorarse para mejorar los resultados de estos esfuerzos gubernamentales en contra de la pobreza. “Queda claro que los PTEC no constituyen la solución al enorme problema de inequidad en América Latina.” (Valencia, 2008)

Los programas de transferencia en México han sido utilizados como un mecanismo del Gobierno en turno para fortalecer su presencia política, estas y otras malas prácticas deben desaparecer para convertirse los programas en instrumentos legítimos de desarrollo social, que ofrezcan resultados óptimos a los beneficiarios. Se ha detectado que el impacto que tienen estos programas en los beneficiarios en el corto plazo es razonablemente aceptable, de acuerdo con lo que afirma el Banco Mundial “la evidencia existente en varios países de los programas de transferencia, si son enfocados en la población correcta reduce la pobreza en los hogares más pobres y mejora la educación y la salud de los infantes” (Banco Mundial, 2007) esto en el corto plazo pero en contraste el efecto en el largo plazo se diluye enormemente, este tipo de programas necesitan modificaciones sustanciales que se puntualizarán más adelante con objeto de mejorar los programas existentes.

CAPITULO 7

CONCLUSIONES

7.1 Sobre los objetivos específicos

- *Revisar la literatura y generar una base de datos que permitan evaluar el impacto del nivel de transferencia de efectivo que otorgan los programas sociales en reducción de pobreza en México para generar recomendaciones de mejora a las políticas públicas de transferencia de efectivo existentes.*

En la revisión teórica efectuada se observó el comportamiento de los Programas de Transferencia de Efectivo en el mundo a través del tiempo además de los efectos que tienen estos en la población objetivo. Así mismo se logró obtener información histórica oficial del programa de este tipo con mayor cobertura de

beneficiarios y presupuesto otorgado en México que permitió compilar datos que fueron utilizados en programas estadísticos para analizar su comportamiento en relación a la reducción de pobreza en el país, lo que arrojó información valiosa que posibilita realizar recomendaciones para la adecuación y perfeccionamiento de los programas de transferencia de efectivo condicionadas en México.

- *Cuantificar el nivel de transferencia de efectivo que genera cambios significativos en reducción de pobreza en los beneficiarios del Programa de Transferencia de Efectivo con mayor cobertura en México de 2006 a 2018.*

Apoyado en la base de datos generada y el programa estadístico *STATA16* se pudo constatar que es posible vislumbrar el nivel de efectivo que debe ser otorgado a los beneficiarios de programas de transferencias de efectivo que incide en mayor cuantía en reducción de pobreza en el país, con objeto de identificar el punto preciso donde el impacto reductivo en relación al beneficio otorgado genera mayor rentabilidad social. Esta identificación concreta permitirá diseñar programas de transferencia que generen el mayor beneficio posible del gasto social, así como de rentabilidad social para las zonas más rezagadas del país.

- *Analizar las modificaciones aplicables al diseño de Programas de Transferencias de Efectivo Condicionado con relación al nivel de efectivo suficiente que causa reducción significativa de pobreza en los beneficiarios.*

Basados en los resultados econométricos se ha podido generar varias alternativas, mejoras, adecuaciones y adaptaciones a los programas de transferencia con el objetivo de mejorar el impacto que tienen las transferencias en reducción de la pobreza en el país. Estas mejoras son propuestas principalmente enfocadas en el diseño del programa, donde se proponen ajustes para integrar a la vida productiva a los beneficiarios, además generara la

posibilidad real de convertirlos en personas autosuficientes socioeconómicamente.

- *Generar recomendaciones a los hacedores de política pública sobre la cantidad de efectivo recomendable otorgar a los beneficiarios de programas de transferencias de efectivo condicionadas para maximizar la reducción de la pobreza en el país y maximizar el beneficio social.*

Se han analizado varias propuestas para el mejoramiento de los programas de transferencia de efectivo que pretenden mejorar el diseño, operación, evaluación y seguimiento de los beneficiarios en el mejoramiento de su vida socioeconómica en la vida adulta, además se propone imperante mente que las evaluaciones tanto del programa como de los beneficiarios sean a mediano y largo plazo, debido a que se ha identificado que terminando el programa los beneficiarios ya no son susceptibles de observación, eso es un elemento que debe ser incorporado.

7.2 Sobre el objetivo general

- Medir el nivel de transferencia en los beneficiarios de Programas de Transferencias de Efectivo Condicionadas en el periodo 2006 a 2018 que permite una reducción significativa de pobreza en México.

Apoyados en la base de datos recolectada de fuentes secundarias de información principalmente CONEVAL y Secretaría de Desarrollo Social en su momento, ahora Secretaría del Bienestar, se realizó análisis econométrico que permitió crear un modelo que permite identificar la cantidad de efectivo que reciben los beneficiarios de los programas de transferencias que impacta más en la reducción de la pobreza en México. Este hallazgo posibilita a los hacedores de política pública social, así como a los tomadores de decisiones determinar el nivel más apropiado de transferencia, con objeto de generar el mayor impacto en reducción de pobreza, además esta información permite obtener mejoras

sustanciales en los resultados de los programas de transferencia de efectivo en México.

7.3 Consideraciones finales

Los programas de transferencia de efectivo condicionados son un buen comienzo para el desarrollo de bienestar social en aquellos ciudadanos que se encuentran en la más alta marginación del país; utilizados eficientemente, son un mecanismo razonablemente efectivo que impulsa los primeros pasos de aquellas personas que no contaron o no pudieron generar por sí mismos la oportunidad de incorporarse al desarrollo económico y gozar del bienestar mínimo necesario.

Los programas de desarrollo social no son la solución al problema de pobreza, solo son un mecanismo de apoyo gubernamental para contener su crecimiento, “Aunque claramente es bueno que los niños tengan más alimentos y tengan menos enfermedades y que la inequidad y pobreza sean reducidas, aunque sean limitados, a pesar de estos resultados no significa que los PTEC sean la mejor estrategia para lidiar con la pobreza o que representan la piedra angular de la estrategia de bienestar social en el país.” (Rawlings, 2005)

Para mejorar los efectos de este fenómeno es necesario analizar varios factores de índole socioeconómico, político y culturales que influyen significativamente en el comportamiento de la pobreza y en el impacto en la vida de los beneficiarios.

Los factores ambientales no son controlables ni eliminables, pero son elementos importantes que deben considerarse en el diseño de programas de transferencia ya que al final del día influyen en el impacto del programa; estos normalmente no son tomados en cuenta, pero deben ser analizados debido a que su presencia influye de manera relevante en la efectividad de este.

Se explicarán estos factores ambientales a continuación:

- Se deben generar mecanismos para cambiar la mentalidad de los jóvenes mexicanos, modificar la idea de prepararse para ser empleados por tener el deseo de transformarse en personas emprendedoras, creadores de empresas, ser generadores de desarrollo económico, un generador de empleo, todos buscan trabajo que no hay o mal pagado, más bien deberían ser empresarios productivos que impulsen el desarrollo de sus comunidades.
- Los programas de transferencia de efectivo no deben ser utilizados como una herramienta de propaganda política del Gobierno, puede sesgar e influenciar el desempeño además del impacto; estos deben ser diseñados para generar las condiciones necesarias que contribuyan al desarrollo autónomo y sustentable de los beneficiarios en el largo plazo.
- La inequidad en la distribución del ingreso nacional en el país es un elemento que abona a la generación de más pobreza, parece que está en México se explica más por la inequidad en la distribución de los ingresos que por la falta de recursos en el país, es trabajo del Estado que está pendiente de hacer. La desigual distribución del ingreso genera estancamiento en la reducción de pobreza a pesar del esfuerzo de los programas sociales de transferencia.
- El Estado debe separar el poder político del poder económico, este último en contubernio con el Gobierno generan condiciones que benefician a su círculo de poder, quedando en segundo plano los intereses de los más marginados de país, esta asociación perversa distorsiona los resultados de los programas sociales. Con programas de desarrollo social de cualquier tipo, sin importar el tamaño, alcances o recursos no es posible eliminar la pobreza, los programas no son capaces de generar lo que la economía no puede producir.
- El realizar transferencias de efectivo a los ciudadanos genera popularidad al Gobierno, pero no es una solución real a la pobreza, se debe contar con un sistema de educación con calidad de primer mundo que permita aprovechar al país el bono demográfico con que cuenta, la entrega de efectivo sin una educación universal de calidad excelente conduce al país a tener bajas tasas

de crecimiento económico, el efectivo entregado así solo se malgasta en dadivas populistas con beneficios efímeros.

- Además de programas sociales de transferencia es indispensable que el país tenga crecimiento económico a tasas altas y sostenidas, estos factores son complementarios, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo social de un país e igualmente los programas sociales son indispensables, pero no son suficientes para erradicar la pobreza.
- El país completo tiene la obligación de cambiar de ideología social, se debe pensar en ser ciudadanos que beneficien el bienestar colectivo por encima del bienestar individual. El mexicano promedio considera que primero debe preocuparse por su bienestar, no considera que si la sociedad está bien en consecuencia los que pertenecen a esa sociedad también lo estarán.
- El Estado debe cambiar el enfoque económico del país, acercarse más al comunismo como se practica en países nórdicos donde existe la oportunidad que todos pueden ser ricos, pero nadie debe ser pobre. El Estado debe encargarse de generar las condiciones mínimas necesarias para que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de ser productivos además autónomos económicamente que les permita gozar de un bienestar mínimo.
- Para reducir la pobreza extrema en el país se debe reducir la riqueza extrema, no se refiere a estar en contra del desarrollo productivo empresarial al contrario es dejar de tener empresarios corruptos con exceso de privilegios, los grandes capitales en el país deben ser objeto de impuestos progresivos, ellos hacen uso del Estado así como de su infraestructura; pero contribuyen en menor medida, eso ayudaría a reducir pobreza extrema, no hace falta tanto dinero, más bien hace falta mejor distribución del ingreso nacional.
- El Estado debe destinar un porcentaje considerable del gasto social en la creación, fomento y financiamiento de empresas productivas administradas por egresados de programas sociales para que ellos mismos sean un motor de desarrollo económico, el país necesita personas que sean polos de

desarrollo no ciudadanos parasito que vivan de donaciones del Estado sistemáticamente.

- Los objetivos y alcances de los programas de transferencias deben ser transexenales, cada cambio de Gobierno se destruyen programas existentes para dar paso a nuevos programas planteados por el Gobierno entrante, este fenómeno genera discontinuidad en la operación, provoca perdida de recurso, tiempo, ineficiencia en la aplicación del presupuesto e incapacidad de plantear objetivos de largo plazo, que normalmente son los de mayor impacto.
- Los Programas de Transferencia de Efectivo solo son evaluados en el corto plazo, no existe mecanismo de evaluación que permita cuantificar el impacto en los beneficiarios en la vida adulta, este es el periodo donde realmente se observa si el programa generó un cambio significativo durable en su condición socioeconómica que le permita gozar de mejor bienestar humano.
- Los programas de desarrollo social especialmente los de transferencia de efectivo podrían ser operados por un órgano autónomo especializado en diseño y formulación de programas así como en ejecución y evaluación de impacto en los beneficiarios, esto con el objetivo que los programas tengan solo el fin del desarrollo social, sin involucrar dimensiones político electorales, además se podrán plantear objetivos transexenales que den continuidad el programa sin influencia de partidos político o gobierno, para que estén enfocados solo en creación de capital social y desarrollo económico de ese capital humano.
- Como en casi todo el sector público, existe una alta incidencia en corrupción, que se traducen normalmente en desvíos y malversación de fondos, el gasto social no es la excepción; es necesario que este recurso sea administrado por un ente de gobierno el cual no tenga relación con sectores político que puedan hacer uso de los programas como elemento de propaganda político-partidista.
- Debe existir una fiscalía especializada en sancionar y aplicar la legislación correspondiente a todo aquel servidor público que utilice los programas de

desarrollo social como fuente de poder o cualquier otra índole que no sea ayudar a los más desprotegidos del país.

- Se deben generar mecanismos para que el trabajo sea accesible a todas las personas, debe haber una mejor distribución del trabajo que es la principal fuente de ingreso de la mayor parte de la población. Igualmente se debe mejorar la accesibilidad de los ciudadanos del capital para que puedan contar con medios de producción que les permita generar ingresos propios.
- Los encargados de administrar los programas de transferencias condicionadas deben generar un sistema de obtención de beneficios financieros basado en el esfuerzo previo, además el mantener el programa debe estar basado así mismo en esfuerzo y resultados, de lo contrario se perderá el apoyo otorgado.
- La Estado debe fomentar el desarrollo productivo de los empresarios consolidados, es necesario que ellos incrementen su capacidad de generación de riqueza ya que ellos son promotores del desarrollo económico, además son generadores de empleo, impuestos además de derrama económica. Se debe incentivar que los empresarios generen mayor productividad, con el paso del tiempo se generará el “Efecto derrame” a los más rezagados económicamente.
- Es necesario crear un plan de mejora continuó personalizado, que establezca el punto de inicio de cada beneficiario del programa, así como la evolución objetiva que se ha logrado a través de cada año escolar, asimismo se podrán observar los logros alcanzados, esto permitirá evaluar el desempeño de cada beneficiario para con ello refrendar el programa o perder el beneficio, esta decisión debe ser tomada basada en los resultados cuantificados y no discrecionalmente.

La pobreza en México está lejos de ser superada, evidentemente los programas sociales de transferencia de efectivo solo son un instrumento para contener el problema, se ha identificado plenamente que es un problema extremadamente complejo, no solo con transferencias monetarias se va a eliminar evidentemente. Existe una infinidad de factores que influyen en el comportamiento de este

fenómeno social, como ya se ha descrito, esos factores influyen significativamente en el comportamiento. Todos esos elementos ambientales no son eliminables, pero es pertinente administrarlos de la mejor manera para obtener el mejor resultado posible. Posterior a realizar un análisis completo del panorama general de la pobreza, así como de los programas de transferencia de efectivo es pertinente hacer recomendaciones de mejora a uno de los principales esfuerzos que realiza el Gobierno para aliviar la pobreza del país, se refiere a los programas de transferencia de efectivo además a la relación que se guarda entre estos, el nivel de transferencia y la reducción de pobreza en el país.

7.4 Recomendaciones

Tras haber realizado un análisis completo de la problemática de pobreza en México, así como del comportamiento de los programas sociales de transferencia de efectivo en México es pertinente precisar recomendaciones aplicables a este tipo de programas según las circunstancias actuales que imperan en este fenómeno.

Las recomendaciones son generadas desde la óptica académica con el único objetivo de mejorar el desempeño de los programas, así como de la obtención de la máxima rentabilidad social posible además con el afán de generar el mayor impacto posible al largo plazo en la circunstancia socioeconómica de los beneficiarios de este tipo de programas en México.

Existen varias modificaciones que deben ser implementadas en los programas de transferencia ya que los resultados obtenidos hasta el momento han sido poco alentadores; implementar estas mejoras que implica realizar adaptaciones en el diseño, operación, implantación y evaluación de los programas. Se considera que la puesta en marcha de estas modificaciones mejorará significativamente los resultados esperados de los programas de transferencia en lo futuro.

Basado en la investigación y resultado del estudio las siguientes recomendaciones planteadas poner en funcionamiento en los programas de transferencia son las consideradas más importantes debido a la trascendencia además del impacto que puede causar en los beneficiarios en el largo plazo. Las mejoras planteadas son:

1. El programa de transferencia de efectivo debe incorporar al diseño de la política pública social la inserción obligatoria de los beneficiarios a la vida económicamente productiva; el Estado debe generar mecanismos necesarios durante y posterior al programa para que los beneficiarios puedan ser insertados en la vida laboral posterior al término de la pertenencia del programa social, para ser autosuficientes económicamente.
2. Los programas de transferencia de efectivo deben otorgar cierto nivel de transferencia, que sea aquel que maximice la reducción de la pobreza, si el incentivo monetario no es suficiente el efecto es casi nulo en la vida adulta, mientras que si la transferencia es mayor al óptimo incentiva la improductividad en las personas beneficiarias, se detectó que en incrementos a la cantidad transferida la pobreza disminuye hasta cierto punto, pero esta tendencia no es sostenible en el tiempo ya que en un momento con incremento de la transferencia la pobreza aumenta.
3. Los egresados del programa de transferencia deben continuar con la etapa de poner en marcha su proyecto de creación de una microempresa con ayuda de financiamiento gubernamental a tasa preferencial, este debe permitirles en un periodo corto de tiempo generar su empleo para convertirse en personas productivas autosuficientes.
4. Los apoyos de transferencias de efectivo condicionadas deben privilegiar a aquellos ciudadanos que han demostrado tener un grado de interés alto en su mejoramiento personal, los que manifiesten mejoría conservarán el apoyo mientras aquellos que estén en situación contraria perderán el beneficio. Se debe reforzar la cultura que los beneficios que ofrece el Estado

deben ser ganados a base de esfuerzo y resultados, “todo se gana en la vida”.

5. Los programas de transferencia condicionados deben establecer en sus reglas de operación de manera obligatoria que todas aquellas condiciones establecidas para convertirse en beneficiario del programa deben estar encaminados a los dos elementos más importantes, el primero es generar capital social en los ciudadanos asimismo en la creación de ya sea una microempresa o de la obtención de empleo sustentable.
6. La operación de este tipo de programas debe ser de manera coordinada entre las secretarías de Estado involucradas, ya que esto generará que los objetivos y esfuerzos del programa estén alineados, hará que los involucrados estén avanzando en el mismo sentido, además con la coordinación entre los involucrados se puede cuantificar los logros para evaluar el desempeño de los beneficiarios y ratificar o retirar el apoyo.
7. Los apoyos de transferencia deben ser diferenciados, significa que las transferencias serán otorgadas a los ciudadanos que han cumplido con los requisitos de selección, primero para ser elegidos, posteriormente para aquellos que demuestren lograr el estándar de desempeño mínimo podrán conservar el apoyo. Los beneficios del Estado deberán ser ganados por los ciudadanos a cambio de demostrar mejoría significativa en su vida. no debe existir la transferencia sin regresar algo al Estado o beneficio a su persona.
8. Los apoyos de transferencia deben ser primeramente orientados a aquellos sectores que la población pobre que se encuentran más cercanos al umbral de la pobreza, significa darle prioridad a aquellas familias que están cercanas a salir de la pobreza para que lo hagan, ellos dejarán de recibir apoyo para darle paso a las personas o zonas de atención prioritaria.
9. Los programas de transferencia deben establecer objetivos a alcanzar tanto para operadores del programa como a beneficiarios en el mediano y largo plazo. Los objetivos que normalmente se establecen, miden y evalúan son

de corto plazo, los más fáciles y observables, pero son los que causan un impacto menor, además que son los de menor trascendencia en el largo plazo. Se debe poner especial atención en los objetivos de largo plazo ya que estos logros son los de mayor impacto en la vida adulta de los beneficiarios.

10. Deben ser mejoradas sustancialmente los instrumentos de evaluación, los existentes solo miden cuestiones operativas, dejan de lado la cuantificación de los efectos del programa en el largo plazo en los beneficiarios, es de suma importancia medir que tanto beneficios han perdurado en la vida de los beneficiarios. Se deben medir cuanto les cambio la vida adulta, porque esto no le interesa al Estado medirlo porque probablemente puede poner al descubierto que los resultados del programa son magros y limitados.
11. Deben existir instrumentos de evaluación del desempeño personal de cada beneficiario para medir las condiciones socioeconómicas de inicio, tiempo de recibir el programa, evolución cada periodo, así como de los logros obtenidos al final. También este instrumento de evaluación es idóneo para ser utilizado en el seguimiento de las actividades realizadas para obtener empleo, así como de la evolución del desarrollo de su microempresa. Esto es un mecanismo de control y medición tanto para los beneficiarios como para los operadores del programa ya que permite observar y cuantificar las metas logradas de todos los involucrados, además de que genera información valiosa para mejora las operaciones del mismo en el futuro. Este instrumento se convierte en un mecanismo de evaluación continua que permitirá mejorar el desempeño del programa significativamente.
12. El programa debe tener de en todo momento la posibilidad de ofrecer una oportunidad de crear una microempresa o la posibilidad real de obtención de un empleo sustentable independientemente de la edad, experiencia o grado de educación formal alcanzado. Esto es un esfuerzo muy importante debido a que, de incorporar a los beneficiarios a la vida económica, lo que cerraría el ciclo de ayuda ya que se convierten en personas autónomas.

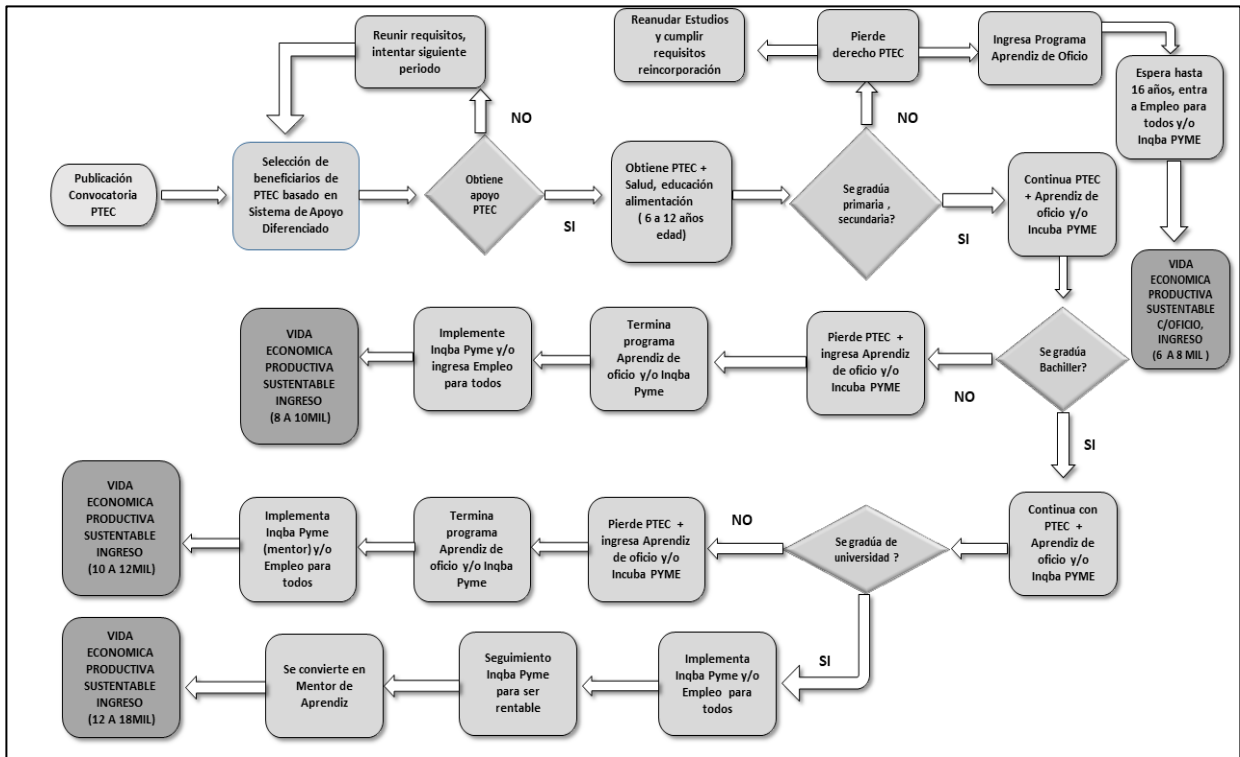
13. Todos los programas sociales de transferencia tendrán incluido además de salud, educación, alimentación y efectivo, un componente de educación para el trabajo que les permitirá aprender un oficio que necesite la economía para que el cualquier momento después de los 12 años este aprendiendo y capacitándose para poder ingresar a laborar o continuando con sus estudios para que tenga la posibilidad de crear una microempresa que pueda estar relacionada con su oficio o dentro de cualquier otro sector económico.
14. Los programas sociales debido a su uso histórico como herramienta de coacción de la población beneficiaria además del uso como mecanismo de propaganda política, se recomienda que los programas sociales sean administrados y operados por un órgano independiente y autónomo que sea especializado en diseño, implementación y evaluación de los programas sociales. Asimismo, este órgano estaría por fuera del alcance del Gobierno en turno de poder manipular a los programas para obtener un beneficio.
15. Los beneficiarios de los programas sociales tendrán la alternativa mientras estén dentro del programa contarán con asesoría, orientación, incubación y financiamiento preferencial para poder llevar a la realidad un proyecto productivo que se convierta en su primera microempresa de su vida.
16. Generar un cambio en la mentalidad de los beneficiarios para que conceptualicen a los programas de transferencia como una oportunidad de mejorar en sus vidas, considerarle como un chance de poder de salir de la pobreza a base de esfuerzo y trabajo constante, no como un regalo que ofrece el Gobierno para aumentar su consumo a corto plazo, sin que modifique sustancialmente su condición socioeconómica. Hace falta un cambio de mentalidad por uno de emprendedor ambicioso o empleado creativo que genera gran productividad para su compañía.
17. Generar dentro del programa de transferencia de efectivo el componente de *Inqba Pyme, Aprendiz de oficio, Apoyo hermano y Empleo para todos*. Estos elementos tienen como objetivo acercar de manera real a los

beneficiarios del programa a una vida económicamente productiva y autónoma. *Inqba Pyme* es apoyo para que estén dentro de un curso de asesoramiento de para hacer un plan de negocio para echar a andar su micro empresa. *Aprendiz de Oficio* es un programa para capacitar a todos los beneficiarios del programa a aprender una actividad productiva para que el en futuro estén aptos para desempeñar un oficio en la economía. *Apoyo Hermano* es un componente del programa que tiene por objetivo capacitar a un miembro del programa por parte de un exmiembro del programa que ya tiene su microempresa operando para acercarlo a la vida productiva, además de experiencia laboral y aprender están en la posibilidad de obtener su primer empleo. Empleo para todos es una bolsa de trabajo a nivel nacional que permita a todas las empresas estar en la posibilidad de encontrar el personal que necesita su empresa, será el sitio más grande donde se puede obtener un empleo. Los beneficiarios destacados tendrán preferencia en la búsqueda de un empleo, se obtendrá este beneficio con base en resultados de desempeño dentro del programa. Estos son los esfuerzos realizados para que todos los beneficiarios puedan obtener empleo o crear su microempresa que les de empleo, que en determinado momento estén en posibilidad de también generar empleo para sus compañeros de programa. Esto posibilita a que todos puedan gozar de trabajo, la calidad del empleo y de los ingresos dependerá de sus habilidades y la capacidad de aportar a la economía.

18. Esta investigación ha planteado un modelo diferente de programa de transferencia que propone algunos nuevos componentes que sugieren modificaciones en las condiciones, así como el camino que debe tomar cada uno de los beneficiarios según su condición. En la figura 7.1 se describe a manera de diagrama de flujo una propuesta de los procesos que se deben realizar en un programa de transferencia de efectivo condicionado que están basados en los resultados de la investigación, asimismo se incluyen los componentes que consideran deben ser modificados.

Estas son las principales modificaciones que se considera pertinente que sean implementadas en los Programas Sociales de Transferencia de Efectivo en México, evidentemente con el objetivo de alcanzar un mejor efecto en los beneficiarios, así como en mejorar el desempeño el gasto público destinado al desarrollo social del país. Es indispensable continuar en el proceso de mejora continua de los programas para que cada día se pueda tener mayor control dentro de lo posible del fenómeno de la pobreza en México.

Figura 7.1
Diagrama de flujo de operaciones PTEC con incubación de Pyme y/o inclusión al programa empleo para todos



Fuente: Elaboración propia

En la Figura 7.1 se encuentran algunas condiciones nuevas del programa que se plantean implementar que deben ser explicadas para la comprensión plena del diagrama propuesto, estas forman parte de la nuevo que debe ser c implementado y cumplida por los beneficiarios. Estas condiciones tienen por objeto poner limitantes y condicionantes, estos elementos son:

- Sistema de apoyos diferenciados. Es un procedimiento que determina que la entrega de los apoyos del programa será entregados basado en criterios que solo los mejores elementos serán los que obtengan el beneficio, no es universal y estos criterios podrán modificarse según las necesidades.
- Requisito a cubrir. Son las condiciones que se deben de cumplir para poder acceder al beneficio. Serán criterios altos para que solo los que realmente necesitan en apoyo pueda acceder a él, no ser apoyo regresivo.
- Graduación. Se define como concluir el grado educativo satisfactoriamente, no menos de 8 de calificación promedio.
- Aprendiz de oficio y/o Incuba PYME. Los beneficiarios del programa pueden estar estudiando su grado académico correspondiente pero adicionalmente también pueden incorporarse al programa de aprendiz de oficio e igualmente estar en el desarrollo de una microempresa para cuando dejen el programa.
- Mentor de aprendiz. Un graduado del programa estará capacitado para tener un aprendiz en su microempresa, este podrá estar aprendiendo, generando experiencia laboral, motivándose para que el mismo genere la suya propia además de existir la posibilidad de obtener su primer empleo.
- Vida Económica Productiva Sustentable, Ingresos de (X a Y). Esta es la condición a la que se dese lleguen los beneficiarios al final del programa. El objetivo es que lleguen a la vida adulta que sean productivos en la economía, que aporten productividad a la sociedad además que sus ingresos sean durables que no se pierdan con facilidad, su rango de ingresos dependerá de sus habilidades, conocimientos y capacidad de solucionar problemas, así como el aporte que le otorgan a la sociedad.

El problema de la pobreza está lejos de ser solucionado, a pesar de ello se siguen haciendo estudios, investigaciones para continuar combatiéndola, al parecer no se podrá eliminar o reducir significativamente pero si se ha contenido; todos estos esfuerzos han representado mejorías, si se comparan las condiciones que

existían 100 años atrás con la actualidad, se puede concluir que los esfuerzos realizados han valido la pena, todavía hay mucho por hacer pero se está en el camino correcto, se debe continuar con más ahínco y mucho más inteligencia.

Los resultados de la investigación indican que los programas de transferencia de efectivo tienen un efecto diferente en la reducción de la pobreza según el nivel de transferencia, a mayor transferencia existe reducción de pobreza, pero en un determinado punto en el tiempo a mayor transferencia se incrementa la pobreza, eso concluye que existe un punto donde se maximiza la reducción de la pobreza en relación al nivel de transferencia de efectivo.

Se puede afirmar que este estudio es el punto de partida para la realización de otras investigaciones similares o paralelas donde se pueda ampliar los hallazgos de esta, además de poder ampliar el conocimiento existente respecto a este fenómeno. La pobreza, así como lo que se deriva de ella tiene que seguir siendo estudiado para obtener mayores beneficios a menor costo en beneficios de aquellas personas que han tenido el infortunio de padecerla.

Las sociedades son entes que siempre se encuentra en evolución y en constante cambio, la constante es el cambio en ellas, todos los que pertenecemos a una estamos en la obligación de contribuir en la mejora de estas en lo que esta entro de nuestras capacidades, si aportamos a la sociedad para que esta cada día mejor gozaran de mayor bienestar lo que pertenecen a ella. Las sociedades deben tender a la convergencia no a la desigualdad, la pobreza es causa de la gran desigualdad que existe. Para mejorar los problemas de las sociedades deberíamos pensar en esta frase “No te preguntes que puede hacer tu país por ti, más bien pregúntate que puedes hacer tú por tú país”, frase célebre del John F. Kennedy, esto puesto en práctica ayudaría a aliviar muchos males de la humanidad.

Referencias

- Aizer A., Eli, S., Ferrie, J. & Lleras-Muney, A. (2016). The Long-Run Impact of Cash Transfers to Poor Families. *The American Economic Review*. United States: The American Economic Association.
- Alarcón, J. Juan. (2008). Índice del Bienestar Económico y Social. Ensayo para medir en beneficio social generado por los proyectos de desarrollo social. *Limmat Stiftung: Zurich*.
- Anaya, Juan Manuel. (2000). La gestión municipal en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas). En A. Escobar y M. González de la Rocha (comps.), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos comunitarios*. Progresas, México, pp. 39–55.
- Anderson, G. (2003). Poverty in America: Who did gain ground? An application of stochastic dominance criteria employing simultaneous inequality test in a partial panel. Pp. 221-240. *Journal of applied econometrics*. United States: Wiley University.
- Arrow, K., & Scitovsky, T. (1974). *La Economía Del Bienestar*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Arias, Ruth (2008). “Crecimiento y Desarrollo”. México. Editorial Sol.

- Attanazio, O. (2003). Base line report of the evaluation of “Familias en acción”. London Institute for Fiscal Studies.
- Attanazio, O., Meghir, C. & Santiago, A. (2012). Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA. The Review of Economic Studies. United States.
- Atkinson, A.B. y A. J. Harrison (1978). The Distribution of Personal Wealth in Britain. Cambridge University Press: Cambridge.
- Auditoria Superior de la Federación. (2016). Evaluación número 1575, Evaluación de la Política Pública de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Cámara de Diputados. México, DF.
- Auyero, Javier. (2000). Poor People's Politics, Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita. Duke: Duke University Press.
- Aziz, Alberto. (2007). El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México. Desacatos, núm. 24, pp. 13-54.
- Baird, S., Mc-Intosh & Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment. The Quarterly Journal of Economics. 126, pp. 1709-1753. London: The Oxford University Press.
- Balke, N. & Slottje, D. (1993) Poverty and Change in the macroeconomic: a dynamic macro econometric model. Pp. 117-122. The review of economics and statistics. United States: The MIT Press.
- Banco Mundial. (2018). Empleo formal: base del desarrollo social en América. Recuperado el 20 de marzo del 2020 de: <https://www.bancomundial.org/es/results/2018/02/13/jobs-at-the-core-of-development#:~:text=Los%20empleos%20de%20buena%20calidad,beneficia%20el%20crecimiento%20econ%C3%B3mico%20mundial.&text=Los%20programas%20de%20empleo%20son%20una%20prioridad%20m%C3%A1xima%20para%20el%20Banco%20Mundial>

Banco Mundial. Reporte de Desarrollo social de América Latina. Recuperado el 20 de marzo del 2020 de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview#1>

Banco Mundial. Empleo: foco del Desarrollo. Recuperado 20 de marzo del 2020 de: <https://www.bancomundial.org/es/results/2018/02/13/jobs-at-the-core-of-development>

Banco Mundial. (1990). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. México: Banco Mundial.

Banco Asiático de Desarrollo. (2014). Desarrollo económico y equidad: camino hacia eliminación de la pobreza. Recuperado el 21-07-22 de: <https://www.iaea.org/es/el-oiea/banco-asiatico-de-desarrollo-basd/22365>

Banco de México. (2018). Crecimiento económico y productividad. Extracto del reporte trimestral Julio – septiembre 2018. Pp. 19-23.

Barnow, B. S. (1972). Conditions for the presence or absence of a bias. in treatment effect: Some statistical models for head start evaluation, discussion paper no. 129. University of Wisconsin-Madison

Barrientos, A. & Santibañez, C. (2009). New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America. Journal of Latin American Studies. Pp. 1-26. México: Cambridge University Press.

Bartlett, Díaz Manuel (2017) Programas Sociales: respuesta fallida contra la pobreza. Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Lunes 27 noviembre 2017.

Bastagli, F. Hagen-Zanker, J., Harman, L. &, Barca, V. (2016). Cash transfers: what does the evidence say? Pp. 226. United States.

Behrman, J., Parker, S. & Todd, P. (2011). Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? Pp 93-122. The Journal of Human Resources. Unites States: University of Wisconsin Press.

- Behrman J. & Parker S. (2013). Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence from Mexico. Springer on behalf of the Population Association of America. pp. 1363-1386. New York: The Springer.
- Behrman, J. (2015). Do Targeted Stipend Programs Reduce Gender and Socioeconomic Inequalities in Schooling Attainment? Insights from Rural Bangladesh. Springer on behalf of the Population Association of America.
- Bernal, R. y Peña, X. (2011). Guía Práctica para la Evaluación de Impacto, Universidad de los Andes. Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
- Bhattacharai, K. & Whalley, J. (2009). Redistributive Effects of Transfer Programmes in the United Kingdom. Wiley on behalf of The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines.
- Bish, R. & O'Donogue, P. (1973). Public goods, increasing cost and monopsony. The Journal of Political Economy. United States. University of Chicago Press.
- Bither-Terry, R. (2014). Reducing Poverty Intensity: What Alternative Poverty Measures Reveal About the Impact of Brazil's Bolsa Familiar. Latin American Politics and Society. Florida: Cambridge University Press.
- Blanchard, Oliver; Rodrik, Dani. (2022). Combatiendo la desigualdad: Un nuevo planteamiento del papel del Gobierno. Deutso: Alemania.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández. (1999). Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo XXI Editores.
- Bor J., Moscoe E., Mutevedzi P., Newell ML, Bärnighausen T. (2014) Regression discontinuity designs in Epidemiology. Causal inference without randomized trials. Epidemiol.
- Braña, F.J. (2004). Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre bienes públicos. España: Asociación Internacional de Economía Aplicada.

Campos Vázquez, Raymundo M., & Monroy-Gómez-Franco, Luis A. (2016). La relación entre crecimiento económico y pobreza en México. Investigación económica.

Casar, María A. (2020). Programas sociales, clientelismo y corrupción. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. Ciudad de México. Recuperado de:

<https://contralacorrupcion.mx/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion>

Case, A. & Deaton, A. (1998). Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa. The Economic Journal. London: Oxford University Press.

Caciagli, Mario. (1996) Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates.

Cardozo, Brum Miriam. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México: Cámara de Diputados Porrúa. México. 374 pp.

Castañeda, J. (1991). Lecciones de teoría económica. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Madrid.

Cejudo, Guillermo M., Cynthia Michel y Sobrino A. (2017). La política social en los estados: un análisis de integración. Ciudad de México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CESOP. (2014). Reporte del gasto gubernamental de Desarrollo social. Recuperado el 10 de mayo 2022 de:

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_dsocial.htm

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Libros de la CEPAL, N° 111, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2001). Estudios estadísticos y prospectivos. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. Santiago de Chile: 2001.

CEPAL. (2000). Una década de luces y sombras: América latina y el Caribe en los años noventa. Tomo I, Edit. CEPAL y Alfaomega. pp. 6 Nov/2000.

CEPAL. (2017). Estudios y perspectivas. La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México. Publicación de las Naciones Unidas. Ciudad de México.

Chesher, A. & Schluter, C. (2002). Welfare Measurement and Measurement Error. The Review of Economic Studies. London: Oxford University Press.

Chetty, R. & Adam, L. (2006). Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies. United States: Journal of Public Economics.

Consejo Nacional de Población, (CONAPO). (2010). Índice de Desarrollo Humano 2000. México: 2011.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Ciudad de México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Líneas de pobreza por ingresos 2021. Recuperado el 12 de enero del 2022 de:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_de_Pobreza_por_Ingresos/Lineas_de_Pobreza_por_Ingresos_COVID_feb_2021.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2010. México, D.F. CONEVAL, 2011.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores (2013). Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL.

CONEVAL. (2022). Evaluación de impacto de programas sociales de zonas de atención prioritaria 2021. Recuperado el 11 de febrero del 2022 de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx#:~:text=La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20es,se%20destina%20un%20presupuesto%20p%C3%ABlico

CONEVAL. (2006) Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mexicano. Evaluación de programas sociales. Recuperado el 11 de febrero del 2022 de: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/normateca>.

CONEVAL, (2008). Informe de evaluación de la política nacional de desarrollo social. CONEVAL. México DF.

Cornelius, Wayne, (2002). La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000., Perfiles Latinoamericanos, vol. 20, pp.11–31.

Cortés, Fernando. (2000) La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. México: Porrúa y Ciesas.

Creswell, J. W. (2014). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Davidson, R. & Duclos, J. (2000). Statistical Inference for Stochastic Dominance and for the Measurement of Poverty and Inequality. The Econometric Society. United States: The econometric society.

- Dearden, L., Emmerson C., Frayne C. & Meghir, C. (2009). Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates. *The Journal of Human Resources*. United States: The University of Wisconsin Press.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duarte, Tito y Ramón Elías Jiménez (2007). *Aproximación a la teoría del bienestar*. Scientia et Technica. Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia.
- Enríquez, I. (2010). *La construcción social de las teorías del desarrollo. Un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Escobar, Agustín. (2000). *Progresas y el bienestar de las familias. Los hallazgos: en A. Escobar y M. González de la Rocha (comps.). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos comunitarios*. Progresas. México, pp. 3–31.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha. (2002) *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001–2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Esquivel, Gerardo (2011). The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA. *Economics Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 12, no. 1, Fall 2011, pp. 155-179.
- Ferreira, I; Leite, P.; Ravallion, M. (2002). Poverty reduction without economic growth? Explaining Brazil's poverty dynamics 1985-2004. *Journal of Development Economics*. 2010. *Journal of Development Economics*.
- Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. United States: Taylor & Francis Group.

- Forde, I. & Zeuner, D. (2009). Financial incentives to promote social mobility. *British Medical Journal*. Boston: The BMJ.
- Foster, J. (1994). Normative measurements: is theory relevant? *The American Economic Review*. United States. American Economic Association.
- Gahvari, F. & Mattos, E. (2007). Conditional cash transfers, public provision of private goods and redistribution. United States: American Economic Association.
- Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *The American Economic Review*. Boston: American Economic Association.
- Gertler, Paul & Premand, Patrick. (2017). Evaluación de impacto en la práctica. 2017. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: 2017.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2018). Reporte del Gasto Social 2018. Recuperado el 12 de diciembre del 2021 de:
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/gasto_social/Gasto_Social_DF dbc.pdf
- Goldberger, A. S. (1972). Selection bias in evaluating treatment effect: Some formal illustrations, discussion paper no. 123. University of Wisconsin-Madison
- González, José Antonio. (2007). El clientelismo político: perspectiva socio antropológica. Editorial Anthropos. España.
- Marquesini, Galindo. (1994). Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes. Capítulo: Introducción. México: Ed. Mc Graw Hill.
- Gorz, André. (1982). Adiós al proletariado. El viejo topo. España.
- Grosse, M. (2011). Matching Household Surveys with DHS Data to Create Nationally Representative Time Series of Poverty. Measurement of Trends in Wellbeing, Poverty, and Inequality. Colombia: Peter Lang AG.

- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. Quinta Edición. Editorial Mc Graw-Hill. México.
- Ham, A. (2014). The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity. *Latin American Research Review*. United States: The Latin American Studies Association.
- Hanna, R. & Olken, B. (2018). Universal basic incomes versus targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. Pp. 201-226. United States: American Economic Association.
- Hernández, G., de la Garza T., Zamudio J. & Yaschine, I. (2019). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Hernández, G., Scott, J., & Escobar, A. (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. México, DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Hernández, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. 4ta Edición. México: Mc Graw Hill.
- Herrera-Nebel, M., L. De Jesús A. y P. Mejía R. (2020). Agencia y pobreza por entidad federativa en México. *Éthique et économique*, 17 (2), pp.1- 32.
- Herrera R. Nebel, M.T. (2016). Criterios de elección de progresos técnicos: Eficiencia técnica, empleo, capacidades y responsabilidad en el sector industrial mexicano. *En-Claves del Pensamiento*, Año X, No. 20, 57-78.
- Herrera R. N. M. T, Nebel, M. y Díaz C. M. (2017). Medición de la meta-capacidad de agencia en el ámbito laboral. *Agencia, responsabilidad y bienestar en México*". *Ethique et Economie*, Vol. 14, No.2, 26-57 pp.
- Herrera R. N. M. T. y Diaz C. Miguel (2018). La agencia como pre-condición para eliminar pobreza. *Cuadernos de Trabajo en Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*. vol. 45, junio.
- Hevia de la Jara, F. (2000). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresar/Oportunidades en el sur

de Veracruz. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo, Xalapa, México.

Hirofumi, S. (1973). Public Goods, Increasing Cost, and Monopsony: Comment. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press

Holterman, S.E. (1979). Externalities and public goods. Pp. 78-87. United States: Wiley on behalf The London School of Economics and political science and the Suntory International Centre for Economics and related disciplines.

Holzman, R., Sherbourne-Benz, L. & Tesliouc, E. (2003). Social Risk Management. The World Bank's approach to social protection in a globalizing world. Human Development Network. Washington DC: The World Bank.

Imas, L. (2009). The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Indermit, G. (2002). Economic insecurity, economic behavior and social policy.

Jacob, R. & Zhu, P. (2012). A practical guide to regression discontinuity. Technical report. Washington: Journal of International Development.

Jacoby, H. (1997) Self-selection and the redistributive impact of In-Kind transfers: an econometric analysis. *The Journal of Human Resources*. United States: University of Wisconsin Press.

Jameel, Abdul Latif- Poverty Action Lab (J-PAL). (2010) ¿Por qué aleatorizar? La evaluación de programas sociales. Universidad de los Andes. Bogota, Colombia.

Jora, R. (1967). Public Goods in Theory and Practice Revisited. *The Journal of Law & Economics*. Chicago: The University of Chicago and Chicago Law School.

Kakwani, N. (1993). Inference in the Measurement of Poverty. *The Review of Economics and Statistics*. Boston: The MIT Press.

- Khan, M., Avishek, H., Kant, A. & Moazzam, A. (2016). Conditional and Unconditional Cash Transfers Improve use of contraception in low and middle-income countries. Systematic Review. The Population Council. USA.
- Krugman, Paul R. y Wells, Robin. (2007) Macroeconomía: introducción a la Economía, Editorial Reverté, España.
- Lee, D. and Lemieux, T. (2010). Regression Discontinuity Designs in Economics. Journal of Economic Literature. Pp.281–355.
- Levy, S. and Schady, N. (2013). Latin America's social policy challenge: education, social insurance, redistribution. Chicago: The Journal of Economic.
- Levy, Santiago. La pobreza en México. (1994) México: Lecturas del Fondo de Cultura Económicas. Número 78 Compilado por Félix Vélez.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En S. Levy, Ensayos sobre desarrollo económico y social de México, Fondo de Cultura Económica, México, pp.181–379.
- Ley General de Desarrollo Social. LGDS. (2022). México: 20-01-04.
- López-Córdova, E. (2003). "NAFTA and Manufacturing Productivity in Mexico". Economía, 4(1), 55-98.
- Machado, H. (2007) Economía política del clientelismo. Democracia y capitalismo en los márgenes. 1er edición). Editorial Encuentro. Argentina
- Marteau, T., Ashcroft R. & Oliver A (2009). Using Financial Incentives to Achieve Healthy Behavior. British Medical Journal. London: BMJ.
- Midgley, James, (1995) Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare, London: Sage.
- Misanian, J. (1967). Public goods in theory and practice revisited. The Journal of Law and Economics. Chicago: The University of Chicago Press for the Booth.

- Mochón, Becker (1993). Economía. Principios y aplicaciones. México. Ed. Mc Graw Hill
- Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro. Número especial de la Revista Development Dialogue, CEPALUR/Fundación Dag Hammarsjöld, Uppsala, Suecia.
- Ocampo, J.A. (2002): Discurso pronunciado en el Día de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 24 de octubre.
- Ordóñez-Barba, Gerardo Manuel, & Silva-Hernández, Aída Lilia. (2019). Progresas-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. Papeles de población.
- Organización para Cooperación y Desarrollo Económico. OCDE. (2014). Job Creation and Local Economic Development. México.
- Organización Mundial de Comercio. (2013). LA OMC puede estimular el crecimiento económico y el empleo. Recuperado el 04-07-22 de la página: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/10thi_s/10thi03_s.htm
- OXFAM. (2022) Combatamos la desigualdad, acabemos con la pobreza. México. Recuperado el 12-07-2022 de: <https://www.oxfam.org/es/actua/campanas/combatamos-la-desigualdad-acabemos-con-la-pobreza>
- Partida V. y R. Tuirán. Índices de Desarrollo Humano 2010. Consejo Nacional de Población, México: 2011.
- Pemberton, J. y Piketty, T. (2020). Le capital au XXIe siècle. Francia-Nueva Zelandia: General Film Corporation, Upside Distribution, France 3 Cinéma, Diaphana Distribution.
- Peña, Enrique. (2017). Anexo estadístico del quinto informe de gobierno 2017, México. Recuperado el 12 de julio de 2022 de: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/> (consultado el 23/12/2017).

Piketty, Thomas. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge-London: Harvard UP.

Pinilla, García-Altes, Jaime, Anna (2010). *La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010*, Pp.14-119.

Presidencia de la República (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, México. Consultado el 10 /02/2020 en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*.

Quintero, Laura. (2022). *El asistencialismo fracasa: recursos a programas sociales crecen en 90% pero la pobreza no cede*. Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico. Recuperado el martes 9 de agosto del 2022 de:

<https://idic.mx/2019/08/14/el-asistencialismo-fracasa-recursos-a-programas-sociales-crecen-90-pero-la-pobreza-no-cede/>

Ravallion, M. (2010). The pattern of growth and poverty reduction in China. *Journal of Comparative Economics*.

Ravallion M., Datt, G. (2014) Why has economic growth been more pro-poor in some states in America. *Unite States*.

Ravallion M, Chen S. (2001) Measuring pro-poor growth. *Economic Letters*. 2001

Rawlings, L.; Rubio, G. (2004). *Evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas: lecciones desde América Latina*. México.

Romero, J. J. (2009). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: una lectura institucionalista. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, ITESO, México. Pp. 207-232.

Sadoulet, E. (2004). Can conditional transfer programs improve social risk management? Washington DC: The World Bank.

Sandoval, J. & Richard, M. (2003). Los indicadores en la evaluación de impacto de programas. Sistema integral de información y documentación, pp. 5-20. México: Sistema Integral de Información y Documentación.

Schedler, Andreas, (2004). El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. Revista Mexicana de Sociología, vol. 66, núm. 1. pp. 57-97.

Schluter, C. & Trede, M. (2002). Statistical Inference for Inequality and Poverty Measurement with Dependent Data. Tokyo: Wiley for the Economics Department of the University of Pennsylvania and Institute of Social and Economic Research, Osaka University.

Secretaria de Relaciones Exteriores. (2022) México y Estados Unidos: una relación dinámica, multitemática y estratégica. México. Consultada el 22 -07-22 de:

<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mexico-y-estados-unidos-una-relacion-dinamica-multitematica-yestrategica>

Secretaría de Desarrollo Social. (2015). Reporte de programas sociales. Recuperado el 20-07-2021 de:

http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/files/programas_sociales/2015/creacion_programas_sociales_2015.pdf

Sen, Amartya. (2000) Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, México, Pp.19.

Senado de la República Mexicana. (2017). Programas Sociales: respuesta fallida contra la pobreza. México. Consultado el 10 /02/2021 de:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39506-programas-sociales-respuesta-fallida-contra-la-pobreza.html>

- Simpser Mondlak, A. (2017). Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México. En Ugalde, L. C.; y Hernández, S. (Coords.), Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local, Integralia y TEPJF, México, 2017, pp. 312-330
- Solarte, P. L. (2002). La evaluación de programas sociales en el Estado neoliberal. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.
- Spicker, P., S. Álvarez y D. Gordon (2007). Pobreza: un glosario internacional, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-
- Stiglitz, Joseph E. (1998). Towards a new paradigm for development: Strategies, policies and processes. Novena Conferencia Raúl Prebisch, pronunciada en el Palacio de las Naciones de Ginebra el 19 de octubre. Ginebra, UNCTAD.
- Suchman, Edward. (1967). Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs. New York: Russell Sage Foundation.
- Tavares, M. (2018). El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Páginas Selectas de la CEPAL. Pp. 25-30.
- Trochim, W. & Spiegelman, C. (1980). The relative assignment variable approach to selection bias in pretest-posttest group designs. Proceedings of the Survey Research Section pp. 376-380
- Valencia, E. (2008) Conditional Cash Transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contribution and limitation. Annual Review of Sociology. Pp. 475-498. United States: Annual Review.
- Vara-Horna, Arístides (2007). La evaluación de impacto de los programas sociales. Fundamentos teóricos y metodológicos y aplicación al caso peruano. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.
- Velázquez, L. V. (202). Los programas sociales en México como sustento de la economía social. Senado de la Republica. LXI Legislatura. México 2012.

- Veras, F., Perez, R. & Guerreiro, R. Evaluation the impact of Brazil's Bolsa Familia. (2010). Pp. 173-19. Latin American Research Review. United States: The Latin American Studies Association.
- Villatoro, Pablo, (2005) Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. En Revista de la CEPAL, núm. 86, pp. 87-101
- Villoria Mendieta, M. (2006). La Corrupción Política. Madrid: Editorial Síntesis
- Warde, W. (2018). El espectáculo de la corrupción: cómo un sistema corrupto y cómo combatirlo está destruyendo el país. Río de Janeiro: LeYa
- Woolbridge, J. (2010) Introducción a la econometría. Un enfoque moderno. Cengage Learning 4ta. Edición. México.
- White, H. & Sabarwal, S. (2014). Diseño y métodos cuasi experimentales. Technical report 8. Estados Unidos.
- Yang, K. (2007) Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Edited By Frank Fischer, Gerald J. and Mara S. Sidney. CRC Press. Florida.
- Zedillo, Ernesto. (2000). Anexo estadístico al sexto informe de gobierno, México. Consultado el 23 de diciembre de 2021 de:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Anexo.html> , disco 21
- Zidar, Owen. (2022) La teoría del efecto derrame es una mentira que intenta justificar que los ricos se hagan más ricos. Universidad de Princeton. Los Ángeles Times. USA.