



Cuadernos de trabajo **8**

# La evolución de la pobreza





**Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**

**Cuadernos de trabajo 8**

**La evolución de la pobreza**

---

**Cuadernos de trabajo 8**  
**La evolución de la pobreza**

D.R. 2016

**Partido Acción Nacional**

Av. Coyoacán 1546, colonia del Valle

C.P. 03100, México, D.F.

T. 5200.4000

<http://www.pan.org.mx>

@AccionNacional

**Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**

Ángel Urraza 812, colonia del Valle

C.P. 03100, México, D.F.

T. 5636.0670

<http://www.frph.mx>

@FRPH

Coordinador de la edición:

José Manuel Magallanes Alva

Diseño de portada:

Retorno Tassier

**Impreso en México**

Todos los derechos reservados. Esta publicación o sus partes no pueden ser reproducidas por ningún medio, sea mecánico, electrónico, magnético electroóptico, fotoquímico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso escrito de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Resumen de los artículos</b>	<b>10</b>
<b>Los determinantes de la distribución del ingreso y el efecto de las políticas públicas: una introducción a la pobreza mexicana</b>	<b>13</b>
<i>José Manuel Magallanes Alva</i>	
<b>Pobreza y Oportunidades en el Gobierno del Cambio: 2000-2006</b>	<b>19</b>
<i>Claudio Gerardo Jones Tamayo</i>	
I. Introducción: El cambio político y la lucha contra la pobreza	
II. La transición, la economía y la lucha contra la pobreza	
III. Conclusiones y nueva agenda de investigación	
<b>El Desarrollo Humano Sustentable 2006-2012: hacia la humanización</b>	<b>63</b>
<i>Claudio Gerardo Jones Tamayo</i>	
I. Introducción: El desarrollo humano sustentable, la humanización y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	
II. Humanización y sustentabilidad	
III. Conclusiones y recomendaciones de política	
<b>Determinantes de la pobreza de los hogares 2012</b>	<b>83</b>
<i>Benjamín Chacón Castillo</i>	
I. Introducción	
II. La pobreza en México	
III. Conclusiones y nueva agenda de investigación	
<b>Desigualdad en la distribución del ingreso</b>	<b>95</b>
<i>Daniela Mondragón</i>	
I. Introducción	
II. Medición de la distribución del ingreso	
III. Análisis de las teorías que relacionan la distribución del ingreso y el crecimiento económico	
Conclusión	

**La medición y las causas de la desigualdad del ingreso  
en México: una revisión del estado de la arte de la investigación**

**115**

*Salomón Guzmán Rodríguez*

I. Introducción

II. Desigualdad en el ingreso: “teorías”

III. Los índices de desigualdad

IV. Conclusiones

## Presentación

El trabajo académico de la Fundación Rafael Preciado Hernández comprende el análisis objetivo, metodológico y científico de diversos hechos y fenómenos que afectan e influyen en el desarrollo político, económico, social y cultural de la realidad mexicana.

Esta labor representa no sólo una contribución al estudio de la evolución de nuestro país sino, además, busca enriquecer desde el enfoque humanista aquellas áreas de investigación que se abarcan y en las que se profundiza mediante variadas herramientas, de manera tal que se cuente con elementos que enriquezcan y abunden desde perspectivas nuevas y, al mismo tiempo, ofrezcan soluciones y propuestas para enfrentar situaciones que, no pocas veces, cargan las consecuencias de prácticas anquilosadas o francamente disfuncionales.

La edición de la colección Cuadernos de Trabajo ha representado, en ese sentido, la oportunidad de reunir y difundir esos estudios académicos en torno a temáticas que, partiendo de un tema en lo general, buscan desglosarlo y detallarlo desde distintas aristas y visiones que, en suma, ofrecen una perspectiva lo más completa posible respecto de un asunto en particular.

Es así que esta octava entrega de esa colección toma “La evolución de la pobreza” como eje articulador y profundiza en diversos aspectos de uno de los mayores lastres que históricamente ha padecido México, y donde, además, a decir de los autores, se encuentra uno de los grandes escollos no sólo para el avance social sino, también, para la consolidación de una auténtica democracia que pueda ser valorada por sus beneficios directos a la población, por sus capacidades de disminuir los dolorosos extremos de desigualdad presentes en todo el territorio, y por su impulso a una auténtica cohesión social que maximice valores como la solidaridad, la construcción del Bien común y, con ello, la dignificación de la persona a partir de un empoderamiento que beneficie en la plena apropiación de derechos y obligaciones.

Así, en primer lugar, se estudian los cambios promovidos desde la primera administración presidencial emanada de las filas del Partido Acción Nacional, entre los años 2000 y 2006, respecto de la política social del Ejecutivo federal: un esfuerzo por desterrar el clientelismo y otros vicios heredados en el combate a la pobreza para dar prioridad a una mejor auténtica en la calidad de vida de la población más necesitada.

Como siguiente apartado, se hace lo propio respecto de la administración de Felipe Calderón entre 2006 y 2012, que da seguimiento a lo comenzado por Vicente Fox pero que, además, agrega el concepto Desarrollo Humano Sustentable como política transversal a toda la administración pública, enfocándose en el fortalecimiento de capacidades, en el desarrollo de comunidades y en reducir la cantidad de población más desprotegida a partir de un concepto subsidiario en el que el Estado aparece en la medida en que es necesario, y se retira en cuanto deja de ser absolutamente necesario.

Por otra parte, el tercer apartado estudia aquellos factores que contribuyen al incremento de la pobreza en los hogares, a manera de diagnóstico de las diversas situaciones –no necesariamente de orden económico– que propician la marginación y la imposibilidad de salir del círculo generado por la carestía extrema, y que lleva consigo uno de los rostros más dolorosos y urgentes de nuestro país.

El cuarto apartado aborda la desigualdad en el ingreso como factor de empobrecimiento paulatino y constante, bajo la certeza de que el trabajo mal remunerado que exige cada vez mayores sacrificios de parte de los empleados es una de las principales causas que llevan a la ruptura del entorno familiar, la disgregación de las comunidades y la inequidad que es tan distintiva tanto de México como de buena parte de Latinoamérica, y que representa en sus más radicales extremos un caldo de cultivo para populismos, demagogia y otras herramientas de líderes que buscan ofrecer soluciones basadas en una construcción simplista e incompleta de la realidad.

Como último estudio se presenta también el tema de la desigualdad en el ingreso pero desde un enfoque que introduce nuevos factores a considerar entre sus causas y su medición, estableciendo categorías que sin estar presentes en la habitual evaluación, aportan una visión innovadora y que arroja resultados que ayudan a ensanchar la urgencia de este tema en la agenda de las fuerzas políticas nacionales.

Es así como estos cinco trabajos ofrecen una lectura que recupera las aportaciones del pasado reciente y proyectan un futuro de crucial interés y relevancia para actores políticos, económicos y sociales, considerando que su atención es clave ineludible y reto constante y continuo que requiere información, argumentación e ideas que contribuyan a construir una respuesta que cada vez se torna más necesaria para un mejor provenir.

*Carlos Castillo*  
Director Editorial y de Cooperación Institucional  
Fundación Rafael Preciado Hernández

## Resumen de los artículos

### **Pobreza y Oportunidades en el Gobierno del Cambio: 2000-2006**

*Claudio Gerardo Jones Tamayo*

Este documento analiza el programa Oportunidades de superación de la pobreza, con énfasis en su puesta en marcha durante los años de gobierno de Vicente Fox. Por una parte, se busca entender el programa como producto de un proceso de institucionalización y mejoramiento de la lucha contra la pobreza y por otra parte, se busca explicar los factores que, en el contexto del cambio político, alteraron la matriz de incentivos que llevó al tomador de decisión a avanzar en el diseño, evaluación y resultados de un programa antipobreza en un contexto macroeconómico relativamente favorable. Tras abordar la evolución general de la economía, los niveles de pobreza y desigualdad, se analiza el dato esencial del gasto en el programa, las familias atendidas y los resultados en caídas por tipo de pobreza para los estados de la república de modo que se pueda identificar, si los hubiera, efectos contraintuitivos en los resultados del programa. Se finaliza con una ponderación de la contribución del gobierno 2000-2006 al combate a la pobreza, se hace reflexión sobre algunas de las evaluaciones realizadas y se ofrecen algunas recomendaciones.

## **El Desarrollo Humano Sustentable 2006-2012: hacia la humanización**

*Claudio Gerardo Jones Tamayo*

Este documento analiza el concepto de desarrollo humano sustentable como un pilar de la agenda de gobierno de un país como México. Específicamente se trata del caso de la administración de Felipe Calderón en la coyuntura crítica de 2008-2010, se aborda la estrategia de gasto del gobierno federal en el bienio (2008-2009) para argumentar que las acciones de desarrollo social o desarrollo humano sustentable lograron evitar el mal mayor en materia de pobreza, es decir, minimizaron de manera significativa el efecto adverso del ciclo económico y del aumento del precio de los alimentos además de la sequía de 2009, para ello, se revisa el efecto de tales políticas en la situación de pobreza, carencias sociales (pobreza multidimensional) y desarrollo humano (IDH) en los estados y el Distrito Federal. Se concluye que, en efecto, las acciones emprendidas por el Gobierno Federal buscaron, a partir de una estrategia sobre el gasto público y la aplicación de los programas (transferencias) minimizar en alguna medida apreciable el impacto de la crisis económica internacional, el incremento del precio de los alimentos, y la sequía que tuvo lugar en México en 2009. Se apuntan algunas recomendaciones para que la política de desarrollo social o de desarrollo humano sea más efectiva y sustentable.

## **Determinantes de la pobreza de los hogares 2012**

*Benjamín Chacón*

En julio de 2013 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ejercicio de sus atribuciones enmarcadas en la Ley General de Desarrollo Social de nuestro país, dio a conocer los resultados de la medición de la pobreza multidimensional para el período 2010 – 2012 con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012. Esta investigación pretende identificar una serie de variables que explican el fenómeno de la pobreza en los hogares mexicanos, sin el afán de ser exhaustivos.

## **Desigualdad en la distribución del ingreso**

*Daniela Mondragón*

El presente documento plantea una breve revisión de las teorías que relacionan el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Los diferentes autores han tratado de explicar esta relación según la perspectiva predominante, sin duda, este tema se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de cualquier país y el nuestro no es la excepción pues se busca lograr desarrollo con crecimiento económico y el bienestar de la población con justicia distributiva.

## **La medición y las causas de la desigualdad del ingreso en México: una revisión del estado de la arte de la investigación**

*Salomón Guzmán Rodríguez*

Recientemente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en su texto *In it Together : Why Less Inequality Benefits All*, señala que la brecha entre ricos y pobres se encuentra en su nivel más alto desde hace 30 años y que en las economías latinoamericanas la desigualdad en general ha disminuido, con la salvedad de que la brecha entre ingresos permanece por encima del promedio de los países que conforman este organismo. Subraya, además, que la crisis económica reciente de 2009 profundizó la caída del ingreso real de la región, es decir, la desigualdad del ingreso ha venido aumentando, tanto en buenos como en malos tiempos. Por otra parte, en el mismo artículo, se menciona que el estado permanente de la desigualdad arrastra consigo el crecimiento económico de largo plazo, es decir la desigualdad del ingreso entre 1985 y 2005 generó una pérdida de crecimiento económico de cerca del 5% entre 1990 y 2010. Siendo el principal mecanismo de transmisión para ello la inversión en capital humano. En ese sentido, se muestra que: en promedio 10% de los hogares más ricos concentran 50% de la riqueza, mientras que 50% restante, 47% de la riqueza y sólo 40% de los hogares apenas 3% de la riqueza de los países de la OCDE. De acuerdo a esta información en este trabajo se pretende realizar una revisión del tema en cuanto a la medición actual de desigualdad del ingreso, principalmente en México.

**Los determinantes de la distribución  
del ingreso y el efecto de las políticas públicas:  
una introducción a la pobreza mexicana**

**José Manuel Magallanes Alva**



Dos precisiones de concepto son apropiadas para abordar el tema de la distribución del ingreso desde su perspectiva teórica. Primero, más allá de las medidas empíricas de dicha distribución –como el Índice de Gini–, la noción de equidad o inequidad en la forma como el ingreso de una sociedad se distribuye entre las personas, precisa de un elemento normativo o valorativo acerca de lo que implica la igualdad o la desigualdad. Como explica Nora Lustig:

“Cuando se habla de desigualdad económica es porque generalmente se tiene en mente una distribución “apropiada” del ingreso. O sea que la evaluación de desigualdad es relativa y depende de cómo la distribución que observemos discrepa de la que creemos es “apropiada”.<sup>1</sup>

En segundo lugar, aceptando que existe un elemento normativo necesario en cualquier teoría de la distribución del ingreso, dicha teoría, siempre entenderá la percepción del ingreso como un fenómeno personal, el cual corresponderá a la actividad que un individuo realice en un sector productivo vinculado o no a los mercados (de trabajo, de mercancías) y que vaya asociada una determinada aptitud o habilidad. Desde la perspectiva de la economía clásica, una teoría de la distribución de la renta o del ingreso viene a ser –esencialmente– el centro del pensamiento económico, como demostró la obra de David Ricardo. Subsecuentemente, el pensamiento económico extravió el interés por la centralidad de la distribución de la riqueza o la desigualdad –a excepción de la economía de Marx– el fenómeno

del crecimiento y el desarrollo recuperaron sin duda la búsqueda de una teoría sobre la distribución del ingreso o, más exactamente, sobre la desigualdad.

### **La distribución del ingreso, el crecimiento y el desarrollo**

No es casualidad que en el mundo moderno, sobre todo en las últimas décadas, la reducción o el incremento de la inequidad en la distribución del ingreso represente una de las dimensiones principales del proceso de desarrollo económico. La relación estudiada más importante ha sido el efecto que el desarrollo económico puede tener sobre la inequidad, como ilustra la llamada Curva de Kuznets. Ésta presenta la forma de una “U” invertida, sugiriendo que en una primera fase del desarrollo, la inequidad tiende a incrementarse para llegar a un punto máximo y luego descender. En años recientes, sin embargo, los efectos de la desigualdad en el crecimiento y el desarrollo también han llamado la atención de los economistas.<sup>2</sup> En todo caso, las posibles relaciones entre estos elementos son materia de investigación y de revisión teórica ya que las políticas públicas de los países en desarrollo cambian en el tiempo, permitiendo –en mayor o menor medida–, que las personas sean más o menos productivas. Por ello, se espera que las políticas sociales sean políticas de desarrollo puesto que promoverían, en el largo plazo, una mejor distribución del ingreso.

<sup>1</sup> Nora, *Algunos aspectos teóricos sobre la distribución del ingreso en Demografía y Economía X:3*, El Colegio de México, 1976, pp.386-398.

<sup>2</sup> Nancy Birdsall, *Income Distribution: Effects on Growth and Development*, Working Paper Number 118, Center for Global Development, April 2007, pp.2-4.

Es verdad que la distribución del ingreso suele cambiar en la experiencia de diferentes países, de manera incremental o relativamente lenta a lo largo del proceso de desarrollo. Aquellos casos en que se dan incrementos significativos de la distribución del ingreso medida por el *Índice de Gini*, en relativamente poco tiempo –unos cuantos años, no más de veinte–, corresponden a cambios estructurales y periodos de elevado crecimiento en países como China en las últimas dos o tres décadas. El caso de México es interesante porque los cambios estructurales de la economía han venido concretándose claramente desde que se firmó el TLCAN y, simultáneamente, el gobierno federal ha venido aumentando el gasto social como porcentaje del gasto total para revertir eventualmente la desigualdad de la sociedad. A esto, debe agregarse, que se ha procurado mejorar la calidad de las políticas sociales de manera que el impacto del gasto social sea aún mayor.

Los factores o variables que anteceden causalmente una mejora o un empeoramiento de la distribución del ingreso de un país entero son muy diversos, por un lado, pueden encontrarse aquellos que tienen que ver con cambios relativos en la dotación de factores de la producción –recursos naturales, mano de obra (calificada y poco calificada), capital, infraestructura, entre otros–.<sup>3</sup> Por otro lado, hay grandes tendencias de cambio económico e institucional que inciden en la posibilidad de que la distribución del ingreso vaya mejorando al correr de los años, aunque sea marginalmente. Por ejemplo, una reforma de apertura comercial, puede cambiar las

ventajas comparativas de México ante una dotación de factores determinada: la abundancia relativa de mano de obra no calificada y calificada puede traducirse en mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores en condiciones de apertura comercial.<sup>4</sup>

De tal forma, los factores básicos que determinan una cierta distribución del ingreso desde la estructura económica pueden –por así decirlo–, ser mejor aprovechados por nuevas instituciones que simplemente se traducen en un mejor desempeño económico, este desempeño, se refleja en mayores tasas de crecimiento, las cuales son aprovechadas por algunos grupos sociales de modo que capturen una mayor proporción del ingreso nacional, por ejemplo, si como resultado de un cambio regulatorio se logra que un sector de la economía tenga un crecimiento más elevado, es probable que en el mercado de trabajo correspondiente se presenten incrementos reales en las remuneraciones de los trabajadores. A partir de ello, en el sector manufacturero, en el sector primario o en el sector de los servicios –según sea el caso–, se tendrán más recursos transferibles en la forma de ingresos para aquella población que antes capturaba un porcentaje menor del ingreso nacional.

Ciertamente, las políticas públicas y específicamente las sociales, pueden tener un impacto sobre la productividad de las actividades en que participa la población menos favorecida aunque ciertamente se trate de un fenómeno de largo plazo. Ello puede lograrse principalmente porque: las políticas o programas sociales son diseñados de tal manera que su población objetivo es focalizada,

<sup>3</sup> Michael Gavin & Ricardo Hausman, *Nature, Development and Distribution in Latin America Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources*, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working paper #378, August 1998.

<sup>4</sup> Gerardo Esquivel. (2009), *The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA*, Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-02-2009, RBLAC-UNDP, New York, pp.24-34.

reduciendo la posibilidad de que los bienes o transferencias que se distribuyen no benefician sino a quienes realmente necesitan del apoyo público correspondiente. Dicho lo anterior, lo más importante es que, como resultado de una política o programa social, se logren incrementar los niveles de capital humano de las personas, las cuales a su vez, se tornarán más productivas. Si la productividad personal y social es sostenida en el tiempo gracias a mejores programas y políticas sociales, una economía en crecimiento podrá rendir mayores ingresos a la población que ha vivido en una situación desfavorecida. Hoy en día, afortunadamente, los economistas pueden medir el efecto progresivo o regresivo de los programas sociales, determinando en principio la probabilidad de que impacten positivamente en la distribución del ingreso.<sup>5</sup>

Para finalizar la reflexión teórica sobre el cambio relativo en la distribución del ingreso de una sociedad, hay que vincular el elemento de los programas sociales que apoyan la adquisición o el crecimiento del capital humano con la tendencia general de un mayor crecimiento económico en forma sostenida como resultado de cambios institucionales positivos en sectores económicos de importancia. En resumen, es necesario pensar en un contexto en el cual mejores políticas de educación y salud, así como transferencias focalizadas de ingreso en correspondencia con empleos mejor remunerados pueden traducirse –en el mediano y largo plazo– en caídas significativas de pobreza y en una mayor igualdad en la distribución del ingreso.

---

<sup>5</sup> John Scott, *Gasto Público y Desarrollo Humano en México Análisis de Incidencia y Equidad*, Documento de Trabajo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, PNUD, México, 2011.



**Pobreza y Oportunidades  
en el Gobierno del Cambio  
2000-2006**

**Claudio Gerardo Jones Tamayo**



## I. Introducción: El cambio político y la lucha contra la pobreza

Desde la década de los noventa del siglo pasado y claramente al inicio del siglo XXI, en coincidencia con la alternancia política en el gobierno federal que demostraba en México una plena democracia electoral, se echó mano de una política social para disminuir la pobreza y elevar los niveles de desarrollo humano en México, lo cual se declaró como una de las prioridades de la agenda del gobierno federal. El presidente de la alternancia, Vicente Fox, tuvo la visión de continuar con el programa focalizado y condicionado (*Progresá*) que su antecesor, Ernesto Zedillo, había puesto en marcha. Fox, incluso, bajo el signo de la transparencia y los resultados tan publicitados por su administración, buscó la mejora institucional del programa.

Desde 1988, como indica Santiago Levy, el gobierno mexicano trata de transformar “[s]u papel como regulador [...] en la esfera económica para fijar precios creíbles y sostenibles; y en el ámbito micro para fomentar un funcionamiento eficiente de los mercados. Al mismo tiempo, el gobierno mantiene su compromiso de mejorar el bienestar de la población pobre”.<sup>1</sup> (Levy hace referencia al Programa Nacional de Solidaridad del entonces presidente Carlos Salinas). Como se argumentará, “el brazo social” del gobierno contra la pobreza, no nació solamente de la decisión, por voluntad tecnocrática, de atacar la pobreza. A mediados de los años ochenta, había en México un problema, no sólo de política pública del bienestar, la equidad y el desarrollo social, sino de naturaleza político-institucional: la legitimidad y

eficacia de lo que puede considerarse un pacto social y político basado en el corporativismo estatal y en la movilización política esporádica y clientelar de los pobres en el medio rural se estaba agotando de forma acelerada.

Por una parte, como apunta Valencia Lomelí (Valencia: 2006), siguiendo a Gosta Esping Andersen en su clasificación de los estados de bienestar, el caso de México ha sido claramente definido como corporativo conservador (basado en el empleo formal) y residual (ya que los excluidos del mismo eran atendidos en todo caso por la asistencia social). En todo caso, la construcción de un “sector social” del gobierno federal, entendido como conjunto interconectado de instituciones dedicadas a hacer políticas sociales, presenta una perspectiva histórica e incremental: creciente para los beneficiarios del empleo formal y en principio excluyente de la mayoría de pobres y marginados.

Precisamente por ello, debe hacerse notar que no necesariamente hay cambios automáticos y simultáneos o sinérgicos en al menos cuatro órdenes sociales y político-institucionales que deben advertirse si se quiere poner en su verdadero contexto institucional, socioeconómico y socio-político tanto a la transición simultánea de México como al modelo prevaleciente contra la pobreza en México:

<sup>1</sup> Santiago Levy, “La Pobreza en México” en Santiago Levy, (comp.), *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*. México, 2004, 29.

### ***El sistema de representación de intereses: ¿corporativismo o socialdemocracia?***

De acuerdo a la clasificación ya clásica de Philippe Schmitter, el mexicano ha sido típicamente un sistema de representación de intereses corporativista, pero no de la variedad societal (en el que se inscribirían las social-democracias europeas, por ejemplo) sino de una variedad estatal o de estado, es decir, en el cual las unidades de organización son verticales, funcionales (basadas en la división del trabajo) y de pertenencia compulsiva (fundamentalmente no democráticas).<sup>2</sup> México, en su prolongada transición política –tal vez por ello mismo–, no ha vivido una ruptura radical con el pasado en el sentido de que el movimiento obrero organizado, como un todo, replantee su lugar en el pacto social estableciendo con las otras fuerzas políticas y grupos sociales como los empresarios organizados lo que puede entenderse, en palabras de Adam Przeworski, como un compromiso democrático de clase que se replantea desde la constitución (una nueva carta magna) y que supone un intercambio de derechos sociales en el nivel institucional (estado social de mercado) a cambio de una democracia constitucional de mercado, en la que el movimiento obrero organizado se desmoviliza –merced del mencionado pacto–, para renunciar a subvertir el orden social, económico y político.<sup>3</sup> La España franquista, por ejemplo, poseía elementos de corporativismo estatal, autoritario, pero transitó efectivamente a un estado de bienestar propio de la socialdemocracia o, si se quiere, a un estado

social de derecho.<sup>4</sup> Ese no es ciertamente el caso de México. La persistencia y transformación gradualista y postergada del corporativismo, de cara a la democratización de otros órdenes institucionales de la vida nacional, es clara.

### ***El estado de bienestar y sus instituciones***

La Constitución determina, para el estado mexicano y partiendo del Gobierno Federal, la provisión de salud y educación, la atención a los pueblos indígenas así como la provisión de seguridad social a los trabajadores de las empresas y de las instituciones del estado. Pero, a pesar de que la Constitución de 1917 introdujo el derecho social para los mexicanos, los derechos sociales como tales, tanto en el texto constitucional como en las leyes secundarias correspondientes, han sufrido un proceso evolutivo y han sido sujeto de debate político entre los especialistas y también entre los políticos que han reformado las leyes.<sup>5</sup> El viraje hacia la creación de programas sociales que cubrieran a la población “abierta”, no derechohabiente, en el sistema mexicano de bienestar, no es sólo un cambio en la letra de la ley y en la mesa del diseñador de políticas, sino

<sup>4</sup> Ver Adam Przeworski. “Capitalism and Socialdemocracy”. Oxford University Press, 1986. El compromiso democrático de clase que explica Przeworski, en el contexto de la transición, se argumenta y evidencia para el caso español en Claudio Jones Tamayo, “¿Más allá de las élites? Democratización, mercados y actores colectivos en la creación constitucional española de 1978” en *La Gaceta Política.*, Año 1, núm 1, otoño, ITAM, 2002, 89-116.

<sup>5</sup> Actualmente, los artículos que en la Constitución contemplan derechos sociales son al menos el 1º, el 2º, el 3ero, el 4to, el vigésimo quinto y el artículo 123. Para una revisión del contenido social en la creación constitucional mexicana ver Cuauhtémoc Dienheim, *La Evolución de los Derechos Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, texto en línea: <http://portal.unla.edu.mx/portalunla/images/web/dialogos/PANEL%206/UAUHTE-MOC%20DE%20DIENHEIM.pdf>. Para una análisis profundo de los derechos sociales véase: Gerardo Pisarello Prados. *Los Derechos Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado (revista en línea), No 92,

<sup>2</sup> Ver Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, Vol. 36, No.1, January, 1974, 85-131.

<sup>3</sup> Huelga decir que en dicho sistema social, los pobres como excluidos del sistema social imperante, no son un grupo distinguible y ciertamente no son una “clase” en el sentido de la sociología del materialismo histórico.

un profundo cambio político en la agenda social de las administraciones posrevolucionarias (Trejo y Jones: 1993, capítulo V) y en los dilemas políticos que una institución presidencial cambiante enfrentaba de cara al estado de bienestar y de un sistema corporativista anquilosado. Todo ello, en el contexto de la estabilización y la liberalización económicas (Trejo y Jones: 1998, 112-135).

### ***El sistema de arreglos institucionales y el régimen político***

La transición de un sistema autoritario a uno democrático no supone automáticamente que, por un lado, el clientelismo político-electoral existente en estados y municipios se transforme radicalmente o que, por otro lado, la ciudadanía participativa en las elecciones y más allá de ellas, demande en la arena política la reducción o desaparición de la pobreza. El clientelismo, y específicamente aquel que se asocia a ciudadanos en condiciones de pobreza se ha transformado con el tiempo. Para los electores, parece haber consenso acerca de que es un deber del estado emprender acciones contra la pobreza, pero tampoco parece ser un tema que divida al electorado o que a los partidos les merezca grandes diferencias en cuanto a ello en sus plataformas políticas. Además, el proceso de cambio político e institucional conlleva la descentralización de recursos, facultades y agencias administrativas del nivel nacional al subnacional así como el papel y función de las organizaciones de participación social. Desde mediados de los años noventa, incluso, puede advertirse un proceso de facto de descentralización política por el ascenso de gobiernos no priistas a nivel subnacional y por la creciente autonomía de gobernadores y presidentes respecto del punto

focal que ha representado la presidencia (Trejo y Kaufman, 1996).

### ***El estado de desigualdad del cuerpo social, la democratización y la democracia***

No hay duda de que los gobiernos posrevolucionarios del PRI habían advertido desde hacía tiempo –aún si se piensa que el primer programa contra la pobreza como tal fue *Pronasol*–, que ya se habían realizado políticas públicas que de alguna manera pudieran beneficiar a los excluidos, en su mayoría en situación de marginación social. Ello, implícita o explícitamente, era un reconocimiento de que el estado de bienestar en su dimensión gubernamental (contraponiéndose a la dimensión constitucional) a inicios de los noventa, no cubría a un sector importante de la población. Esto último, al no corresponderse necesariamente con una combinación de estabilidad económica, políticas sociales efectivas y un crecimiento acelerado y sostenible, ha implicado el dualismo social de México que permanece hasta nuestros días y que refiere a un universo dividido en dos grandes bloques que coexisten espacial y temporalmente, los no pobres y las personas que viven en pobreza extrema o moderada, con todo lo que implica en términos de libertad política, derechos, así como de participación e inserción en los mercados. Aunque usualmente se piensa que la desigualdad incrementa las posibilidades de que regímenes no democráticos transiten a la democracia o de que las democracias sobrevivan, Christian Houle demuestra que la desigualdad no tiene un efecto sistemático en la democratización, aunque sí puede desestabilizar las democracias existentes (Houle: 2009).

Para el tomador de decisiones que tiene una función-objetivo fundamentalmente política, es decir, de apoyo político (movilización y control) le resulta racional generar políticas de bienestar que converjan con ese primer objetivo, como se ilustra más adelante con el propio caso mexicano, específicamente porque ello es contingente respecto a tres procesos de cambio político que han tenido lugar en México:

- Presidencialismo o “hiperpresidencaillismo” versus régimen presidencial (María Amparo Casar, 1996);
- Centralización versus descentralización tanto de poder político como de facultades, atribuciones y obligaciones en el marco del pacto federal (Díaz Cayeros, 1994; Kaufman & Trejo, 1997);
- Corporativismo fuerte (apoyado institucional y políticamente) versus corporativismo débil o en crisis (déficit de legitimidad, prevalencia de reformas institucionales que minan su poder tradicional, fragmentación y movimiento hacia la autonomía y la democracia), en el contexto de un prolongado y accidentado tránsito (Jones: 2006).

Los primeros programas sociales del México del último cuarto del siglo XX solían tener como objetivo –además del apoyo y/o control político–, cubrir algunas necesidades de la población excluida y/o transferirles algún ingreso a contrapelo de un estado de bienestar posrevolucionario basado en ocupaciones del sector formal y cubiertas por la estructura corporativista de representación de intereses creada en los años treinta y cuarenta. La data de

estos programas –algunos más o menos vinculados a la producción en el campo– ya no es tan cercana históricamente como ilustra la siguiente lista (probablemente no exhaustiva):

- *Programa Caminos de Mano de Obra* (1968-1976)
- *Sistema Alimentario Mexicano* (1979-1982)
- *Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, Píder* (1976-1983)
- *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar* (1976-1983)

El primer programa explícito contra la pobreza vinculado a un compromiso hecho por un presidente de la República a toda la Nación al asumir el cargo, mereció elogios pero también críticas al final de la administración 1988-1994. Este programa coincide, históricamente, con una tendencia lógicamente simultánea de incremento en el gasto social del presupuesto de egresos. El programa era claramente centralizado en la matriz institucional y metainstitucional del poder presidencial y sus resultados en términos de pobreza y de pobreza extrema, no fueron ciertamente espectaculares, aunque no desdenables al iniciar una ruta crítica de construcción institucional de programas contra la pobreza que llega a nuestros días. La provisión de servicios básicos no era susceptible de precisa evaluación. Pero, destacadamente, el tono clientelar del programa terminó siendo evidente para muchos observadores y analistas (Molinar y Weldon: 1994) (Díaz Cayeros, Magaloni, Estévez: 2002).

En el caso de *Pronasol*, bajo el capítulo de “Solidaridad para el Bienestar Social” se instrumentaron diversas

acciones en materia de educación, salud, desarrollo urbano, atención a población abierta (p.ej., jóvenes, migrantes) y desarrollo regional (p.ej., fondos municipales, carreteras) y bajo el capítulo de “Solidaridad para la Producción” se emprendieron acciones de apoyo a comunidades indígenas (diferentes fondos), campesinos y grupos populares (p.ej., Crédito a la Palabra, Empresas en Solidaridad) y urbanos así como de desarrollo sustentable (Salinas: 2002, 549-552). El programa era ciertamente un conjunto de programas para fines sociales y productivos diversos. La lógica a través de la cual, dicho programa reducía la pobreza, es al menos compleja y más aún, si se compara con los programas que durante prácticamente tres lustros ya –dentro y fuera de México– combinan transferencias en efectivo condicionadas y la provisión de capacidades básicas (nutrición, salud, educación).

Precisamente el avance que logró Ernesto Zedillo como presidente al rediseñar el programa contra la pobreza mediante las innovaciones de la focalización y las transferencias de ingreso condicionadas al apoyo de las capacidades básicas, logró que dentro y fuera de México, al nivel de las políticas sociales, el programa mexicano contra la pobreza fuera estudiado y reproducido en varios países.<sup>6</sup> Fox, como se ha dicho, entendió que debía de haber continuidad en el programa y que podían lograrse mejoras de consideración en varios aspectos (diseño, provisión, evaluación).

<sup>6</sup> Ver prefacio de James D. Wolfensohn en S. Levy, *Progress Against Poverty*, 2006.

### ***Un modelo de política contra la pobreza para la democracia y el desarrollo***

Desde 1997 y, consolidado en 2002, México tiene un modelo transparente y efectivo de política contra la pobreza que puede y debe ser corregido para mejorarse, aunque difícilmente de manera sustantiva en su diseño fundamental que es el de las transferencias condicionadas a la adquisición de capacidades básicas por parte de los integrantes del hogar y concretamente las hijas y los hijos. Hay un consenso entre actores políticos, académicos y entre expertos internacionales que ya existía cuando Vicente Fox asumió la presidencia de México acerca de que el diseño fundamental de *Progres*a era conveniente y deseable. Cuando en 2002, *Progres*a se reedita como *Oportunidades*, el gobierno de Fox se propuso hacer avanzar cuantitativa y cualitativamente e insertarlo como eje de una estrategia integral que se conoció como *Contigo* e incluía atención a regiones marginadas, el seguro popular de salud, diversas acciones educativas para la población usuaria no convencional del sistema escolar, proveer de vivienda para los estratos más bajos transformando varias instituciones y fondos, la banca social y el microcrédito, el apoyo al campo mediante diversas acciones y una política ambiental transversal (Eduardo Sojo, 2005: 214-261).

La estrategia de *Contigo* y, específicamente *Oportunidades*, supuso, la centralidad de la agenda de superación de la pobreza en la agenda mexicana del Siglo XXI y planteó la necesidad de superar el asistencialismo clientelar o simplemente la focalización de cualquier programa que en principio no se dirigiera a la atención de una población objetivo que viviera en condiciones de pobreza. Este es un problema central sencillamente, como se argumenta,

por razones de rentabilidad política directa mediante el clientelismo, mismo que supone una forma específica de operar el programa y trasciende la sola venta de una marca política (partido) en el momento de distribuir los beneficios del programa. Pero además, se generó un debate fundamental sobre las mediciones de la pobreza que tiene consecuencias en un primer nivel del rentismo clientelar (desviar el programa a población no pobre o con menor nivel o tipo de pobreza de acuerdo a ciertos criterios). Un segundo nivel de rentismo clientelar, que amenazaría el rompimiento del círculo intergeneracional de la pobreza, consistiría en otorgar los beneficios a la población, dando la señal clara de que su provisión depende de una decisión partidista.

El programa de *Oportunidades*, pretende superar el clientelismo típico del asistencialismo y claramente en el arranque del nuevo siglo: es un programa contra la pobreza que focaliza a las familias receptoras y que condiciona transferencias en efectivo con base en la asistencia escolar de los hijos y las visitas regulares a centros de salud. Destacadamente, hay expertos que califican al programa de “maternalista” ya que se entregan las transferencias a las madres. Esto es señalado como un componente de mejora en el diseño, aunque también es cuestionado por que hace a las madres dependientes de un subsidio que podría no promover la sustentabilidad de la forma de vida (Molyneux, 2006: 440). Ciertamente, las familias tienen un costo de oportunidad de enviar a los hijos a las escuelas ya que dejan de ser perceptores de ingreso como trabajadores infantiles. Adicionalmente, es posible que existan costos de transacción o incluso de oportunidad para que se realicen las visitas de los miembros de la familia a los centros de salud. Pero precisamente el programa

ayuda a compensar estos costos por medio de las transferencias. El programa ha sido concebido, en palabras de Levy, para llevar a cabo acciones que redunden en la efectiva adquisición de capital humano para sus beneficiarios. Dicho capital humano, en esta lógica, ha debido romper con el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional.

### *Hacia una economía política de Oportunidades*

Los programas contra la pobreza, en la medida en que son efectivos y libres de condicionamientos políticos o que son poco efectivos porque la focalización indicada falla ante criterios políticos, plantean un tema de economía política tanto en términos de crecimiento, como de lo que Anne Krueger ha llamado atinadamente, la sociedad rentista. El rentismo surge en relaciones clientelistas empezando porque los recursos que autoridades gubernamentales destinan a cubrir rentas socio-políticas, liberan o disuaden a los rentistas de realizar actividades productivas generadoras de ingreso y desvían recursos públicos a fines alternativos que supondrían la generación de bienes públicos.<sup>7</sup> Evidentemente, un programa contra la pobreza contaminado por fines clientelares falla de dos maneras fundamentales: 1) provee incentivos para que los receptores del programa se “eternicen” dentro del mismo en lugar de escalar por los tipos de pobreza hasta que su propia productividad los coloque por encima de la pobreza específicamente medida por los ingresos; 2) desvía recursos públicos destinados al desarrollo social/humano hacía una focalización que será menos efectiva en términos de bienestar y de mayor igualdad social, es decir, menos pareto-eficiente.

<sup>7</sup> Ver el artículo seminal de Anne Krueger, “The Political Economy of the Rent Seeking Society” in *The American Economic Review*, June 1974.

En todo caso, la politización clientelar del combate a la pobreza puede adoptar distintas formas, violar principios elementales de la justicia distributiva y confiscar la libertad a la que los ciudadanos de una república tienen derecho para autodeterminarse en la esfera social y comunitaria.

Una vez que *Oportunidades* o *Progres-a-Oportunidades* se convirtió en un modelo claro y distinto de atacar la pobreza en sus principales manifestaciones y formas, no era difícil y tal vez sí rentable políticamente reinventarla haciendo un viraje de política que hubiera generado discontinuidad en la formación y construcción institucional del programa que parece ser más deseable y conveniente hasta el día de hoy. El problema concreto de la discontinuidad y/o la politización, se enfrentó mediante su traducción en el mejoramiento del programa mediante la autonomía de una institución que generara una amplia y profunda evaluación. Una pregunta, es precisamente si en *Oportunidades* –o más extensamente en la estrategia llamada *Contigo*– se utilizaron los instrumentos de superación de la pobreza más adecuados a la profundidad y magnitud del problema dadas las capacidades fiscales e institucionales del Estado Mexicano. Otra de las preguntas que cabe plantear es si el programa contra la pobreza o de superación o reducción de la pobreza contó con las capacidades institucionales para focalizar y efectivamente proveer sus bienes y servicios de manera eficaz a cambio de transferencias en efectivo. Ello es conducente, sobre todo, frente a las tendencias de la descentralización política que México mostraba en la segunda mitad de los noventa e inicio del año 2000 y en la que una gama cada vez más diversa de actores subnacionales entraba en escena y en el contexto de capacidades institucionales muy distintas.

## II. La transición, la economía y la lucha contra la pobreza

Una política social y específicamente una política o programa contra la pobreza debe atender a una fundamentación en las teorías de la justicia distributiva para entender qué obtienen las personas y el orden social como un todo mediante el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza. No se trata solamente de un tema normativo-filosófico de la lucha contra la pobreza, tema que desde luego es mayor. Fundamentalmente, la pobreza supone limitaciones considerables o inaceptables para dos tipos de libertad básicas perpetrando la injusticia social: la libertad positiva y la libertad negativa. La primera es la libertad para hacer, es decir, participar en; mientras que la segunda, es la libertad de, es decir, la libertad de no ser obstaculizado, limitado u oprimido. Pero, precisamente en aras de la libertad, la pregunta sobre la igualdad es también esencial: ¿qué igualdad es el mejor instrumento para la realización de la libertad en todas sus formas. Libertad e igualdad se relacionan de manera compleja para fines de una discusión sobre los criterios de justicia distributiva.<sup>8</sup>

La pregunta que necesariamente debe hacerse en el contexto de México, lo mismo en la actualidad que hace un cuarto de siglo o antes es: ¿cuál puede ser la igualdad que subyace al criterio distributivo que posibilite la verdadera autodeterminación de la persona que se encuentra en una sociedad definitivamente desigual? Para abreviar la discusión,

<sup>8</sup> Para una discusión sobre la pobreza, la libertad y varios de los criterios de justicia distributiva véase el capítulo II en Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.). *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. México (1993), Editorial Cal y Arena. La versión en línea es accesible en: <http://www.uco.mx/acerca/coordinaciones/cgv/dgee/competitividad/documentos/competitividad/CD%20Competitividad%20para%20grupo%20COPARME/CIDAC%20Por%20una%20estrategia.pdf>

la pregunta apunta a la concepción de una política pública que no sólo procure el bienestar individual, sino aquella que permite dar elementos de elección a las personas para que puedan autodeterminarse sin importar el estado de las desigualdades naturales y sociales de que parten al nacer. La autodeterminación, es considerada por muchos pensadores desde tiempo inmemorial hasta nuestros días como eminentemente valiosa, entre otras cosas, porque pone de manifiesto la libertad interna (estado psíquico y valorativo-cognitivo) además de la externa (libertad adjetivada como política o económica, desde luego social e implicando finalmente la libertad de hacer –positiva– y de no ser obstaculizado o controlado –negativa–), Sin libertad, en suma, no hay autonomía real del individuo o la persona y su condición humana queda seriamente afectada. Como ya se ha afirmado siguiendo lo que puede llamarse como liberalismo igualitario, sobre los conceptos de la Teoría de la Justicia de John Rawls:<sup>9</sup>

“La igualdad de oportunidades es un criterio atractivo porque supone que el destino de la gente no debe estar determinado por su circunstancia social, sino por su elección individual; es decir, en una sociedad donde priva la igualdad de oportunidades, el objetivo es que las diferencias de ingreso y de riqueza tiendan a ser más producto del mérito y de la elección personal, que de la suerte de haber nacido en una familia con altos niveles de ingreso y de riqueza. En suma, lo que subyace al

argumento de igualdad de oportunidades es una crítica al mercado: en ausencia de una base social, el individuo pierde su capacidad de elección y, por lo tanto, de autodeterminación”.<sup>10</sup>

Baste decir que para Rawls, si un conjunto hipotético de individuos racionales eligieran, detrás de un “velo de ignorancia” –anterior a un estado de vida–, un criterio distributivo, arribarían a lo que se conoce como Criterio General de Justicia mediante un contrato social: “En lo fundamental, esta concepción requiere que todos los bienes sociales primarios (derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza y la base social para el autorespeto) sean distribuidos por partes iguales en la sociedad, a menos de que una distribución desigual favorezca al individuo en la peor situación. A esta preferencia por el sujeto en la peor situación le llama Rawls el Principio de Diferencia” (Trejo y Jones: 1993, 37). Este principio es fundamental para la política social contra la pobreza, puesto que la compensación busca darle pleno sentido a la libertad de elección ante desigualdades de todo tipo, tanto naturales, como aleatorias o sociales. Rawls, no sólo provee de una discusión y de un modelo filosófico sobre la libertad, la igualdad y la acción en contra de la desigualdad sino que permite arribar al trabajo de importantes autores contemporáneos como Amartya Sen.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> En el capítulo II de *Contra la Pobreza* se discuten no sólo los criterios de justicia distributiva que se derivan del pensamiento utilitarista y liberal (tanto radical –Nozick, Hayek– como igualitario –Dworkin, Sen– sino también el marxismo clásico y el marxismo analítico.

<sup>10</sup> Ver la argumentación y contrastación que hace Trejo de los diferentes criterios de justicia distributiva para arribar a una versión en la que el trabajo de Amartya Sen hace una crítica de Rawls y presenta su propia visión en Trejo y Jones, *Contra la Pobreza*, Capítulo II. Ver también la discusión que Trejo desarrolla en *Criterios de justicia distributiva en la filosofía política contemporánea: ¿qué igualdad para la libertad?*. Tesis, UNAM, 1992.

<sup>11</sup> Sen elabora sobre la obra de Rawls y sostiene un análisis crítico brillante partiendo del concepto rawlsiano de “Justice and Fairness”. Ver Amartya Sen. *The Idea of Justice*. London, Pinguin (Allen Lane), 2009, Chapter 2.

Para comenzar y respetando en lo general el modelo lógico conceptual de Rawls, Sen difiere al poner de relieve no tanto los bienes sociales básicos como tales sino las llamadas funciones o capacidades básicas que le permiten a la persona elegir realmente en libertad. Las capacidades básicas se refieren no sólo a educación básica y salud, sino a una verdadera nutrición y a la vivienda. Se entienden como capacidades porque no suponen la titularidad de la obtención de un derecho social, sino la capacidad de aprender, desarrollarse, pensar en condiciones de una salud satisfactoria. En suma, se trata de que las personas sean compensadas mediante las capacidades que les permitan participar en la sociedad (capital social), la producción (habilidades y destrezas productivas), así como en la arena política (ciudadanía y libertad política).

## **La transición, la economía y la lucha contra la pobreza**

### *Cambio económico, democracia y lucha contra la pobreza*

¿Bajo qué condiciones políticas es que la agenda social viró hacia un modelo contra la pobreza como el de *Progres- Oportunidades* o definitivamente *Oportunidades*? Es cierto que, como afirma Luis F. Aguilar, “[e]l análisis del contexto es algo periférico en la disciplina de PP [Políticas Públicas], que en lugar de dispersar la acción intelectual la ha concentrado sistemáticamente en el análisis en el proceso de elaboración y decisión de la política (el proceso de decisión del gobierno), por lo que el estudio, la historia y contexto social de la PP se ha encargado a la sociología y a la ciencia política.” (Ver Aguilar Villanueva, 2006: 29). Aquí se sigue más bien la ruta crítica del análisis de lo político

de las políticas públicas. “El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos, puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones” (Stein y Tommasi, 2006: 395). En primer lugar, lo que podemos entender como “el nuevo modelo económico” –introducido y cada vez más fortalecido desde la segunda mitad de los ochenta, bajo el signo político del “Consenso de Washington”–, supuso esencialmente la estabilización y la liberalización económicas. Éstas tuvieron efectos de distinto signo sobre la pobreza y la desigualdad. Ciertamente para 1995, el saldo era negativo. A partir de 1984, la distribución tendió a empeorar y la brecha correspondiente entre estados y regiones de México se ensanchó. Pero la política social ha estado íntimamente vinculada al proceso político de lo que se ha conocido como presidencialismo e hiperpresidencialismo y el sistema corporativo-vertical de representación de intereses o corporativismo estatal (“state corporatism”). Hasta 1997, el curso que tomó la agenda de la política social estuvo determinada en gran medida por la negociación estratégica entre la presidencia y el sindicalismo oficial y el poder relativo de estos actores a través del tiempo. Dicho poder relativo, varió para cada uno de estos actores, por un lado, bajo la influencia del cambio estructural de la economía y, por la otra, dada la creciente liberalización política y mayor pluralismo. Simplemente, la desconcentración del poder político en una sociedad plural y contestataria dificultaba el tradicional ejercicio metaconstitucional del poder presidencial. Pero además, el presidencialismo se enfrentó a un sistema político que se había convertido o se estaba convirtiendo en lo que Robert Dahl llamó una poliarquía (altos niveles

de competencia política y de disputa o “contestación” del poder por múltiples actores sociales).<sup>12</sup> Pero de 1997 en adelante y, en especial en 2002, una vez que no sólo existe el nuevo rostro del programa social sino que se conocen claramente sus alcances en la práctica, se continúan y amplían los esfuerzos concretos por arribar a una forma de medición de pobreza y, subsecuentemente, se crea una instancia independiente para evaluar los resultados de política: *Progres-a-Oportunidades* u *Oportunidades*, parece cobrar una autonomía consolidada, gozando del apoyo de la administración de Fox y contando con la correspondiente legitimidad de la comunidad de expertos y de múltiples actores sociales. El sindicalismo siguió teniendo influencia y poder de veto sobre las reformas que le afectaban de manera muy cercana o directa (como la reforma laboral, emblemáticamente) pero ya no podía evitar que la nueva legislación sobre el presupuesto descentralizara recursos más allá de la captura del sector social que implicaba el sistema de bienestar tradicional.

Es necesario advertir que el pluralismo de las fuerzas políticas en el congreso, específicamente, PRI-PAN-PRD, tuvieron un papel de colaboración y convergencia con el Ejecutivo en varios cambios institucionales, lo cual refleja a su vez, una mayor independencia de los legisladores respecto de las fuerzas que podrían haberse opuesto a cambios

institucionales importantes. Ello se hace evidente, al menos, a partir de 1997, cuando el PRI pierde su mayoría en el Poder Legislativo y una dinámica de coaliciones en condiciones de gobierno dividido se impone, frecuentemente, para sacar adelante la legislación de una época no exenta de dificultades y resistencias al cambio institucional, pero también sintomática de una apertura política a la negociación entre actores. Ello es resultante, en buena medida, de lo que Przeworski ha llamado la institucionalización de la incertidumbre como fenómeno que confirma la llegada decisiva –que no definitiva–, de la democracia al sistema político. Es decir que, bajo esta idea, aunque los resultados o los saldos obtenidos sean inciertos para los actores que participan en el juego democrático, la incertidumbre de las instituciones supone la probabilidad futura de cambiar su situación, es decir, les ofrece una perspectiva intertemporal.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En el artículo de Trejo y Jones (1998/1999) se hace la narrativa política de la evolución de la presidencia y la política social desde 1940 hasta 1997. El cuadro entonces publicado se modifica en el margen para aplicarse a los años posteriores a la primer alternancia de 2000. El cuadro original aparece en Guillermo Trejo y Claudio Jones. “La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente” en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio. México: Miguel Ángel Porrúa y CIDAC, 1999, 93-151.

<sup>13</sup> De hecho, Przeworski desarrolla un modelo formal en el que los actores permanecen en el juego democrático con base en la incertidumbre futura. Ver Adam Przeworski. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1993, 26-34 (“democracy as an equilibrium”).

### Cuadro I

Interacción entre la presidencia y el sindicalismo y sus efectos en la política social y el combate a la pobreza

	Corporativismo estatal consolidado / transformación gradual del corporativismo (estabilidad económica, fragmentación del movimiento obrero).	Corporativismo estatal en crisis; sindicalismo "débil" (contexto de crisis económicas).
Presidencialismo con poderes meta constitucionales. Gobierno unificado en contexto cuasi autoritario en proceso de liberalización.	1940-1982 Colonización sindical del sector social (1940-principios de los setenta). Incipiente manejo presidencial del combate a la pobreza (1970).	1982-1994 Sindicalismo oficial mantiene poder de veto sobre la reforma de la política social. <sup>1</sup> Manejo activo y directo del combate a la pobreza desde la presidencia.
Régimen presidencial o presidencialismo acotado en un contexto político de liberalización política-democratización y gobierno dividido.	1997-¿? Gobernadores crecientemente independientes, gobiernos divididos, descentralización de recursos y facultades a gobiernos subnacionales; reformas institucionales, en lo social, inducidas desde la presidencia y desde los gobiernos del PAN.	1994-1997 Poder de veto del sindicalismo sobre la política social. Creciente descentralización de recursos de combate a la pobreza a estados y municipios.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro que aparece en Guillermo Trejo y Claudio Jones. "La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente" en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. México: Miguel Ángel Porrúa y CIDAC, 1999, 113.

Tanto es así, que la institucionalización que la presidencia logró a favor del programa al nivel de la ley y la configuración de institucional (organización de gobierno) fue muy claro, como se verá a continuación. A nivel institucional, se creó en 2001, la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol. El cambio institucional ameritó una discusión en el congreso<sup>14</sup> y mereció, en

<sup>14</sup> Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión. *Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral*, México, Septiembre de 2001.

2004, la creación de una Ley de Desarrollo Social que consolidaba institucionalmente la evaluación, llevando así a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, instancia integrada por expertos independientes e investida de autonomía en su trabajo de evaluación.<sup>15</sup> Además, el congreso aprobó en 2006,

<sup>15</sup> Para entender a profundidad la evaluación véase la presentación de Gonzalo Hernández que aparece en May, E. et al., editores (2006): "Towards the institutionalization of monitoring and evaluation systems in Latin America and the Caribbean," Washington DC, Inter-American Development Bank and World Bank. Ver [www.coneval.gob.mx/coneval/](http://www.coneval.gob.mx/coneval/).

la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que crea el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que definiría específicamente los indicadores de desempeño correspondientes.

Como puede verse, el cambio institucional ha sido posible en el contexto de la transición que influyó a instituciones que, a su vez, generaron reglas democráticas en el sentido de la transparencia, la rendición de cuentas, e incluso el desempeño. Ello ocurrió al menos desde que el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, compuesto por expertos académicos independientes que trabajaron con funcionarios de CONAPO, INEGI y la propia SEDESOL durante 2002 para arribar a una discusión y a un consenso acerca de los diferentes métodos de medición de la pobreza, sus características, y las funciones principales de la medición correspondiente, en términos de diagnóstico del problema de la pobreza, el diseño de instrumentos de política y la evaluación de las políticas públicas.<sup>16</sup>

### **La economía, el gasto y la política social contra la pobreza**

Durante los años noventa, considerando la crisis de 1996 y el crecimiento económico experimentado al salir de tal crisis y 2000, se tuvo básicamente un “estancamiento” en materia de progreso social” (Cortés, et. al.: 29). A pesar de los esfuerzos de *Pro-nasol* e incluso de *Progresá*, el saldo entre la crisis y el crecimiento aunando al crecimiento poblacional arroja un aumento de 4.7 millones de personas que no disponían de un ingreso suficiente para adquirir los bienes alimentarios indispensables.

<sup>16</sup> Ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México, Sedesol, julio de 2002.

Ello plantea a la política contra la pobreza una exigencia que no es menor: un programa comprensivo contra la pobreza debería de ser capaz de tener efectos aditivos y sinérgicos frente al crecimiento económico a tasas significativamente altas (por lo menos superior o igual al crecimiento de la población en edad de trabajar, por ejemplo). De tal suerte, ante crisis económicas como las que ha vivido México en los últimos lustros, el efecto neto de un programa comprensivo contra la pobreza tendría que ser lo suficientemente compensatorio para que, en el agregado nacional, no existiera un aumento de consideración en la magnitud de la pobreza y una pérdida importante de igualdad en la distribución del ingreso. Para Cortés, y el grupo de investigadores del estudio hecho en 2002 “los cambios en la pobreza en los últimos años del siglo pasado se deben, prácticamente de manera exclusiva, a las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico a nivel nacional”, (Cortés, et.al. 29). De tal suerte, según estos autores, los niveles de pobreza seguían siendo, “sorpresivamente” elevados para un país de ingreso medio como México.

El inicio del milenio, tiene una ventaja doble, pues si bien el crecimiento económico no sólo no fue significativamente alto sino moderado-débil, la administración de la alternancia, no vivió una fuerte crisis recesiva y además se conservó y mejoró el modelo de ataque o superación de la pobreza. Es por esta razón que fundamentalmente no puede juzgarse, con los mismos parámetros, el saldo económico y social de la administración de Ernesto Zedillo o de Felipe Calderón que el de Vicente Fox o de Carlos Salinas. El cambio simultáneo en los arreglos institucionales del régimen mexicano en términos económicos (apertura económica) y socio-políticos

(estado de bienestar), además del proceso de democratización se correspondía con un programa social focalizado y condicionado de transferencias para apoyar las capacidades básicas e incrementar el capital humano. Ello ocurrió, como hemos sugerido, no sólo porque se obró un cambio diametral en términos de paradigmas de combate a la pobreza, sino porque en términos de la estructura de incentivos en el nivel político de los actores relevantes, hubo cambios significativos.

### **Evolución económica, gasto e indicadores de pobreza y desigualdad**

Para fines del desempeño o los resultados, antes de decantar el análisis en términos del principio de diferencia de Rawls, es preciso dar cuenta de la relación entre la evolución de la economía –ampliamente considerada- y de la pobreza que se vive mediante la pérdida de oportunidades para participar en los mercados, la indisponibilidad de empleos y la pulverización del poder adquisitivo de las familias más pobres mediante la inflación, así como el estancamiento o decrecimiento de los salario.

**Tabla 1**

La evolución de la economía durante los sexenios de Zedillo y Fox

	<b>Crecimiento del PIB</b>	<b>Variación % PIB per cápita</b>	<b>Variación % PIB per cápita</b>	<b>% inflación</b>	<b>Tasa desempleo abierto</b>
1995	-6.22	3698.76	-14.34	51.97	6.1
1996	5.14	4673.59	26.36	27.7	4.7
1997	6.78	5504.1	17.77	15.72	3.11
1998	4.89	5274.36	-4.17	18.61	2.77
1999	3.88	6302.96	19.5	12.32	2.2
2000	6.6	7053.65	11.91	8.96	2.17
2001	-0.17	7551.07	7.05	4.4	2.64
2002	0.83	7007.18	-7.2	5.7	2.34
2003	1.35	8258.29	17.85	3.98	2.94
2004	4	8928.73	8.12	5.19	3.52
2005	3.13	9626.19	7.81	3.33	2.83
2006	4.91	10221.18	6.18	4.05	3.47

Fuente: datos tomados de México con información de INEGI, BDINEGI, CONAPO, SHCP, SE, BANXICO, UNCTAD, Bureau of Labor, WEF, S&P

Durante la administración de Ernesto Zedillo y, a pesar de la caída en el PIB de 1995, el crecimiento promedio fue de alrededor de 3.67%, que es más que el promedio que registró el PIB en los años de Vicente Fox (2.13%). Si se considera que el impulso postcrisis inducido por la relación comercial con Estados Unidos fue vigoroso durante la administración Zedillo, no fue exactamente el mismo caso el del mismo fenómeno al inició del gobierno de Fox y puede así ponerse en contexto, al menos relativamente, el bajo crecimiento de este último gobierno. Éste mantuvo el combate a la inflación que tanto perjudica a las familias mientras menos disponen de ingreso, tanto más en condiciones de pobreza. Justo en este punto, el de la caída de la inflación, sin una crisis en los precios de los alimentos o algún fenómeno parecido, tiene relevancia la decisión de continuar con el programa contra la pobreza e incrementar su dimensión y alcances.

Por otra parte, el gasto social como un todo en México, ha crecido sistemáticamente por varios años. En efecto, como explica México Evalúa, el gasto social como porcentaje del PIB pasó de ser 1% en 1930 a ser 12% en 2010; como porcentaje del gasto público programable, pasó de ser el 10% en 1925 a casi 60% en el mismo año. Sin embargo, como afirman los investigadores de política pública de México Evalúa, aún hay serias limitaciones para que ese gasto promueva el desarrollo y la equidad. Entre otras cosas, cabe señalar la inercia en gastos operativos –cuyo costo de oportunidad es una mayor provisión de bienes y servicios sociales y en especial para la población en la peor situación–. Asimismo, buena parte del gasto social naturalmente lo absorbe población no pobre, es decir, con mayores ingresos mediante el gasto en seguridad

y protección social. De ahí la importancia social y política del gasto destinado a los programas contra la pobreza como porcentaje del gasto social y del gasto público como un todo.

Así las cosas, desde mediados de los noventa, el gasto social en México ha tendido a crecer, tendencia que no se ha detenido. Pero sigue siendo poco como porcentaje del PIB y teniendo una posición poco sobresaliente, bajo esta perspectiva, en la región latinoamericana. Ciertamente, en los últimos lustros y específicamente durante los sexenios de Zedillo y Fox, el gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto programable se incrementó en forma relevante –el primero de 7.7 a 10.79 y el segundo de 45.2% a 59.1, de la administración de Salinas a la de Fox (Scott, 2001: 8,9)–. Es decir, que la tendencia creciente del gasto, así como su descentralización, es positiva pero aún insuficiente, no sólo frente a un crecimiento y recaudación fiscal que también lo es, sino frente a la magnitud misma del problema. Como explica Ernesto Espíndola, y a pesar de la tendencia creciente que México comparte con la región latinoamericana en el incremento al gasto social en los periodos 1990-1991, 1996-1997, 2002-2003, nuestro país está en esta perspectiva cronológica por debajo del promedio ponderado en América Latina y muy por debajo de países como Argentina, Brasil o Uruguay (Ernesto Espíndola, 2007, lámina 3).

**Tabla 2**

Indicadores de desigualdad durante dos administraciones, Índices de Gini e Índices de Desarrollo Humano, 1995-2006

	Coeficiente de Gini	IDH nacional
1995	0.539	nd.
1996	0.524	nd.
1997	0.535	nd.
1998	0.535	0.8059
1999	nd.	0.8079
2000	0.507	0.8103
2001	nd.	0.8131
2002	0.501	0.8162
2003	0.509	0.8186
2004	0.496	0.8225
2005	0.539	nd.
2006	0.524	nd.

Fuente: Coneval. Informe de Evaluación de Desarrollo Social en México, 2008. México, 2008, 17; PNUD, El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. México, 2012.

Los movimientos en el índice de Gini, que representan mejoras o pérdidas en igualdad de ingreso entre deciles de la población, así como el índice de

desarrollo humano (que representa la capacidad de gozar de buena salud, adquirir conocimientos -individual y socialmente valiosos-, así como hacerse de recursos que permitan una forma de vida digna), dan cuenta de los episodios de crisis y de recuperación que se apreciaban antes, entre 1994 y 2000, así como entre 2000 y 2006. Durante el periodo de dos administraciones el coeficiente de Gini pasó de 0.53 a 0.49, aproximadamente, reflejando una mejora relativa en la distribución del ingreso. Algo muy semejante se aprecia para el IDH que, en términos sencillos, pasa de 0.80 a 0.82 en el mismo periodo. En general, las mejoras, tanto en la distribución del ingreso como en el Índice de Desarrollo Humano, se aprecian como incrementales, es decir, favorables con base en cambios no pronunciados. De nuevo, en ausencia de un crecimiento considerable y sostenido así como de una reforma fiscal decisiva, difícilmente puede acelerarse el ritmo de una mayor igualdad de ingreso y de un mayor desarrollo humano. Merced a varios factores, entre otros la presencia creciente de *Oportunidades*. Los datos proporcionados por *Coneval* permiten apreciar caídas importantes en la pobreza por ingresos, medida como porcentaje de la población general y como número absoluto de personas, como muestra la Tabla 3. Ello es patente en todos los tipos de pobreza; las caídas para pobreza alimentaria y pobreza de capacidades (respectivamente la insuficiencia de ingresos para hacerse de una canasta básica de alimentos así como de salud y educación) e inclusive la pobreza patrimonial (ingreso insuficiente para contar con una vivienda), todas medidas como porcentajes y/o millones de personas, exhiben magnitudes apreciables.

**Tabla 3**

Evolución de la Pobreza por Ingresos, porcentajes sobre la población y millones de personas, 1994-2006

	p. alimentaria	p. capacidades	p. patrimonio	p. alimentaria	p. capacidades	p. patrimonio
1995	21.2	30	52.4	37.4	43.4	64
1996	37.4	46.9	69	34.7	43.3	64
1998	33.3	41.7	63.7	31.7	39.8	60.7
2000	24.1	31.8	53.6	23.7	31.2	52.7
2001	Nd.	Nd.	Nd.	20.1	27.1	50.4
2002	20	26.9	50	17.9	25.4	48.6
2003	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	Nd
2004	17.4	24.7	47.2	17.9	25.4	48.6
2005	18.2	24.7	47	19	25.7	48.9
2006	13.8	20.7	42.6	14.4	21.7	44.7

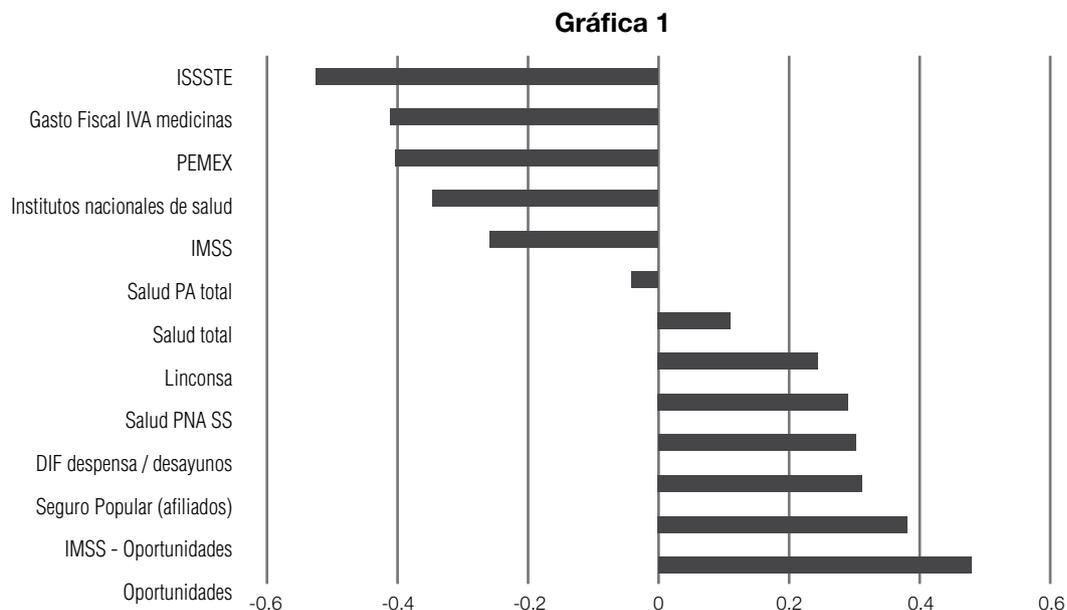
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, *Evolución de la Pobreza en México, 2009*.

En la perspectiva de una mayor equidad del ingreso en general y de la estructura fiscal del gobierno en particular, John Scott ha dicho que dada la actual asignación de los recursos públicos, los programas regresivos cancelan el efecto progresivo de los programas que favorecen a los estratos de menores niveles de ingreso y desarrollo humano, generando una distribución regresiva del gasto público en su conjunto” (Scott, 2011: 1) En la gráfica que sigue,

se reproduce el gráfico de Scott en el cual, por medio de coeficientes de concentración en el gasto público, puede apreciarse la característica progresiva o regresiva de un programa, con las evidentes consecuencias en términos de justicia distributiva o equidad. Desde luego que la situación de ingreso disponible de la población objetivo de un programa se correspondan con un carácter regresivo del mismo en el caso de ser, aquella población, la que

no está en pobreza o en la peor situación. Sirva la gráfica para apreciar con claridad que el programa contra la pobreza Oportunidades tiene un carácter

claramente progresivo y superior a otros cinco programas. Otros programas en instituciones de seguridad social se asocian a un carácter regresivo.



Fuente: tomado directamente de John Scott *Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de incidencia y equidad. México, PNUD, versión final de 2011, p.32.*

Es importante notar que junto al carácter progresivo de un programa social y, específicamente de *Oportunidades*, el IDH, resulta un complemento indispensable para ponderar la situación de igualdad y desarrollo humano que anteceden a los márgenes reales de libertad para las personas: el IDH permite apreciar los niveles generales de carencias, así como, las asignaciones geográficas de recursos para el desarrollo. Siguiendo el principio de diferencia, se esperaría que los recursos descentralizados a través del ramo 33 fueran mayores para aquellos estados que tienen más población con niveles importantes de carencias. Pero según estudios realizados (De la Torre: 2004), al menos en el año 2000, hubo 14 estados que deberían haber recibido más gasto descentralizado por sus altos niveles de carencias de acuerdo a lo indicado por el IDH y viceversa, hubo 18 estados con menores niveles de carencias sociales de acuerdo al IDH

que obtuvieron más. Así, Rodolfo de la Torre, concluye que si el IDH es importante para determinar niveles de carencia social –incluso incorporando la desigualdad–, a mediados de la primera década del siglo XXI hay importantes áreas de oportunidad para mejorar la equidad con que se distribuye el gasto para el desarrollo social descentralizado, incluido en el ramo 33. Esto implica, entre otras cosas, que el programa contra la pobreza, en el año que inicia su gobierno Vicente Fox, tenía amplio margen para desplegar acción pública, focalizada y condicionada para reducir la pobreza, transfiriendo un ingreso de apoyo a familias y condicionando su entrega a la adquisición de salud y educación. Todo indica que en el presente, ese margen de oportunidad para el programa, sigue existiendo.

Es deseable rechazar la hipótesis de que el gasto federal en oportunidades ponderado por las familias atendidas se corresponde en el tiempo con los mismos niveles de pobreza (alimentaria y capacidades, ambas representadas por el porcentaje de la segunda) o con mayores niveles, es decir, con incrementos por pequeños que sean, en la magnitud de la pobreza; para ello, se presenta la Tabla 4, que aparece más abajo. Se parte del supuesto de que los niveles de gasto federal en el programa, siendo muy similares entre las entidades como se esperaba, se correspondieran con caídas en pobreza apreciables dentro de ciertos rangos. Se consideraría una anomalía, tanto para la situación social y económica de la entidad como para el efecto esperado mínimo de la presencia del programa, que en un estado la pobreza aumentara o disminuyera insignificativamente.

**Tabla 4**

Caída en pobreza de capacidades 2000-2005 y gasto federal en oportunidades por familia atendida en 2005

	Caída en pobreza 2000-2005	Gasto en oportunidades por familia en 2005 (pesos corrientes)
Nacional	-7.1	5,992.84
Aguascalientes	6.76	7,449.04
Baja California	-6.00	5,818.57
Baja California Sur	-5.10	6,293.50
Campeche	-18.50	6,353.14
Chiapas	-5.66	5,851.52
Chihuahua	-0.32	5,456.16
Coahuila	0.30	6,005.34
Colima	-10.50	5,745.05
Distrito Federal	0.42	4,671.69
Durango	6.34	5,898.44
Guanajuato	-7.80	6,245.18
Guerrero	-8.27	6,630.16
Hidalgo	-9.30	6,312.72
Jalisco	-2.77	5,855.82
México	-2.43	6,204.59
Michoacán	-9.05	5,892.30
Morelos	-14.57	6,471.73
Nayarit	-7.49	6,069.59
Nuevo León	-2.69	5,464.06
Oaxaca	-13.05	5,998.35
Puebla	-13.24	6,444.78
Querétaro	-12.22	6,530.68
Quintana Roo	-14.43	6,675.88
San Luis Potosí	-8.49	6,561.10
Sinaloa	-3.17	6,376.14
Sonora	-3.12	6,081.68
Tabasco	-7.40	6,968.29

	Caída en pobreza 2000-2005	Gasto en oportunidades por familia en 2005 (pesos corrientes)
Tamaulipas	-0.62	6,015.90
Tlaxcala	-9.19	6,802.19
Veracruz	-9.38	6,189.39
Yucatán	-16.47	5,939.51
Zacatecas	-7.02	5,704.05

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, *Evolución de la Pobreza, 2009* y Presidencia de la República. *Quinto Informe de Gobierno, 2005*.

Para fines de la comparación entre la caída en pobreza de capacidades por estado, y el gasto federal en *Oportunidades*, se usa la diferencia del dato de pobreza de 2000 frente al de 2005 que proporciona Coneval para las entidades federativas y que debe utilizar información del conteo poblacional de ese año (de ahí la ausencia del dato de 2006). Sin detallar la operación del gasto en oportunidades –cuánto se destina a transferencias, en qué medida intervienen las autoridades subnacionales, etcétera–, no es descabellado pensar que, lo mismo en un estado con muchas familias o relativamente pocas familias en pobreza, el ejercicio de los recursos federales del programa haya traído efectivamente una determinada caída en pobreza alimentaria y de capacidades, no pocas veces considerable.

Bajo esta expectativa, la tabla anterior muestra en cursivas y negritas estados cuyas caídas mínúsculas o incluso aumentos en pobreza resultan anómalas o peculiares a la luz de la aplicación del programa y otras acciones públicas de impacto en

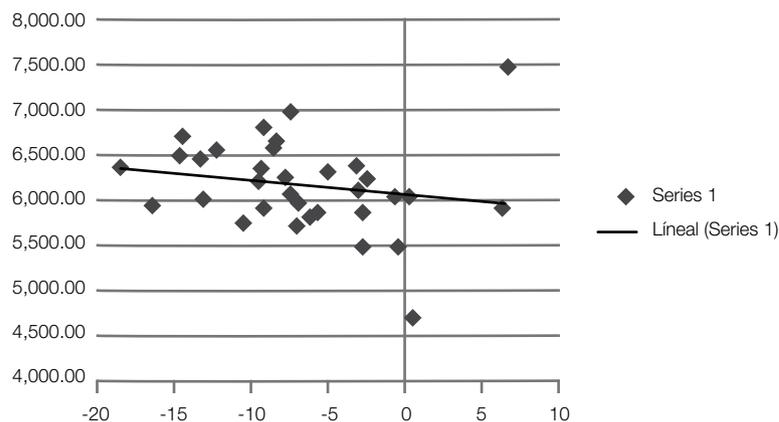
el desarrollo social – independiente de los montos ponderados por el número de familias atendidas (que por lo demás no tienen gran varianza y rondaban los cinco o seis mil pesos si se distribuyeran exactamente igual para cada familia atendida). Se trata de Aguascalientes, Durango, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Distrito Federal. Las causas de estos resultados, lógicamente, pueden ser muy distintas para cada entidad y relacionarse incluso con factores que no se deban a la operación del programa como tales, sino a factores idiosincráticos. En negritas sin cursivas se resaltan los estados con caídas muy importantes de pobreza de capacidades –alrededor de entre nueve por ciento y más de catorce por ciento–. Se trata de por lo menos diez estados entre los cuales están algunos de los estados tradicionalmente con mayor número de familias pobres –como por ejemplo Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Campeche–. Los demás estados, es decir dieciséis en total, presentan caídas porcentuales muy cercanas al dato nacional. No se detecta un resultado general o una mayoría de casos estatales que sugieran la irrelevancia del programa *Oportunidades* en los años de Fox. “La evaluación de Coneval respecto de los niveles de pobreza parece confirmarlo”. Es de notarse que el total nacional de familias en *Oportunidades* en 2005 y 2006, salvo diferencias pequeñas entre estados de un año al otro, llegó a ser de cinco millones. Al realizar una simple prueba estadística de correlaciones entre los datos presentados por entidad, a pesar de que se obtiene una correlación ligera y negativa ( $r=-0.19$ ), los niveles de probabilidad encontrados no permiten rechazar la hipótesis de que a mayor gasto federal por familia atendida, menor caída de la pobreza o igual nivel (ver detalles de

la prueba estadística en el ANEXO). Sin embargo, tomando los datos entidad por entidad, son claras las excepciones a la hipótesis y mayoritariamente apreciable lo que parece ser un efecto positivo del

gasto invertido en el programa para fines del descenso en la pobreza de capacidades (que incluye la alimentaria). Así lo sugiere la Gráfica 2.

**Gráfica 2**

Entidades federativas por gasto en Oportunidades por familia en 2005 y caída en pobreza 2000-2005 más línea de ajuste



**Tabla 5**  
Incremento en el Índice de Desarrollo Humano, 2000-2006

Nacional	0.0166	No. de veces la desviación estándar
Zacatecas	0.0307	2.66
Oaxaca	0.0296	2.46
San Luis Potosí	0.0268	1.93
Morelos	0.0264	1.85
Chiapas	0.0258	1.74
Puebla	0.0253	1.64
Guanajuato	0.0239	1.38
Querétaro	0.0233	1.27
Baja California Sur	0.023	1.21
Hidalgo	0.0224	1.10
Durango	0.0214	0.91
Veracruz	0.0207	0.77
Tlaxcala	0.0206	0.76
Michoacán	0.0204	0.72
Sinaloa	0.02	0.64
Estado de México	0.0198	0.60
Tabasco	0.0193	0.51
Guerrero	0.0186	0.38
Sonora	0.0183	0.32
Yucatán	0.018	0.26
Chihuahua	0.0178	0.23
Nuevo León	0.0175	0.17
Tamaulipas	0.0173	0.13

Nacional	0.0166	No. de veces la desviación estándar
Aguascalientes	0.0171	0.09
Coahuila	0.0167	0.02
Nayarit	0.0151	-0.28
Jalisco	0.0137	-0.55
Distrito Federal	0.0132	-0.64
Quintana Roo	0.0123	-0.81
Colima	0.0123	-0.81
Campeche	0.0116	-0.94
Baja California	0.0075	-1.72

Fuente: elaboración propia con datos de PNUD, *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. México (2012)*.

Finalmente, si se considera que la caída en el índice de Gini para una entidad, implica un movimiento hacia la desconcentración del ingreso que puede asociarse a la política social y a otros factores propiamente relacionados a la actividad económica, puede apreciarse a continuación una comparación interesante para ese primer lustro del siglo XXI. Han sido los diez primeros estados de la tabla los que mostraron incrementos en la distribución del ingreso. Es claro que un estado sin mejoras o empeoramiento de la distribución que mide el índice de Gini, puede deberse a la prosperidad de los deciles

---



en la cobertura de las unidades de salud y educación según el avance de los sistemas estatales correspondientes y muy probablemente, un proceso complejo de política pública que tiene que ver con los siguientes elementos institucionales (Campos Bolaño, 2012: 99-116):

- La Coordinación Nacional, dedicada a la planeación, coordinación y seguimiento del programa en todo el país.
- Las delegaciones estatales de *Oportunidades*, dependientes de la Coordinación y que se encargan de poner en marcha el modelo de operación de manera uniforme dando seguimiento al proceso de operación correspondiente.
- Tras alcanzar la meta de 5,000,000 de hogares en el país fue necesario crear en 2005 el Modelo de Operación por Zonas, MOZ, para lograr la desconcentración del programa más allá de las oficinas en las capitales de los estados y mejorar la eficacia de tiempos y procesos del programa a sus niveles más desagregados.
- En cada una de las zonas del MOZ (actualmente existen alrededor de 130 a nivel nacional) se ubican zonas de atención de acuerdo a las jurisdicciones sanitarias de la Secretaría de Salud.
- En cada zona de atención, hay Centros de Atención y Registro permanentes (CAR) que actúan como nodos de control operativo.
- De igual forma, cada zona cuenta con Mesas de Atención a Comités (MAC) que interactúan con las vocales de los comités que tratan directamente con las titulares beneficiarias.
- A dichos comités se les conoce como los Comités de Promoción Comunitaria y éstos tratan con las titulares mediante las llamadas vocales del comité.

Pero a pesar de la complejidad de la operación, se ha logrado un tratamiento más o menos uniforme del programa a la población objetivo, a pesar de los casos que se escapan de la norma. Son mucho más los casos estatales que exhiben resultados razonablemente buenos y cuyas poblaciones en pobreza no son menores: Campeche, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca, Guerrero, Morelos, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tlaxcala, Michoacán, Colima, San Luis Potosí y Zacatecas.

Las evaluaciones de corto y mediano plazo que atienden los temas de nutrición, salud, educación, inserción laboral y aspectos clave sobre la operación del programa exponen logros y limitaciones concretas. Como explica Pilar Campos, tras revisar los resultados de la evaluación rural externa de largo plazo se confirma, sin soslayar las limitaciones del programa, lo siguiente:

1. El programa ha logrado un efecto discernible sobre las capacidades básicas de los beneficiarios
2. El programa ha promovido en forma importante la equidad al cerrar o incluso superar brechas que separan a hombres y mujeres, a indígenas y no indígenas
3. El programa ha hecho una aportación relevante para el cambio de patrones tradicionales entre generaciones, especialmente entre padres e hijos, que reproducen las condiciones de pobreza

### III. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Es innegable que el objetivo de superación de un modelo asistencialista para atender a los excluidos del sistema de bienestar social se consolidó en la administración de Fox tras la evolución que se da durante los años de la administración Salinas y, particularmente, con el establecimiento de *Progres*a por Ernesto Zedillo. El programa *Oportunidades* da continuidad y avance institucional al mejor programa contra la pobreza que México ha tenido y que constituye un modelo a seguir para varios países del mundo. Dicho en términos simples y llanos, es tan perjudicial no cambiar instituciones pobremente diseñadas y/o adaptadas a entornos políticos viciados por la corrupción (rentismo y clientelismo) como cambiar instituciones que han logrado niveles apreciables de autonomía y capacidad, probadas en su desempeño, transparentes en su operación y evaluadas con regularidad.

Aquí se ha visto que no se puede simplemente adoptar una visión racional-compreensiva de la política pública, merced a la cual, los gobernantes tienen la capacidad técnica, institucional o incluso fiscal, para tomar decisiones en materia social. Más bien, como sugiere el conocido trabajo de Charles Lindblom y otros, se realizan cambios incrementales en las políticas sociales y en especial en la de combate a la pobreza.

Se aprovechó, sin embargo, una ventana de oportunidad importante cuando el sistema presidencialista y sus referentes socio-políticos daban mayores márgenes de libertad a los tomadores de decisiones. La deflación del presidencialismo, la descentralización política de facto hacia estados y municipios, y el pluralismo de actores favoreció que la

política contra la pobreza, a pesar de sus obvias limitaciones en lo fiscal y operativo, avanzara más que incrementalmente durante la administración de Zedillo y claramente, durante los años de Fox.

De forma similar, la matriz de incentivos políticos bajo un proceso de transición democrática –afectada por el menor poder relativo de grupos de interés con poder de veto como los sindicatos beneficiados por el estado de bienestar posrevolucionario– ha cambiado para permitir un mayor y decisivo apego a criterios de justicia distributiva y a valores propios de la democracia liberal, como la transparencia (claramente el caso de Fox) y una mayor rendición de cuentas –expost si se quiere– mediante evaluaciones de mediano y largo plazos.

Las evaluaciones, en general, señalan los desafíos que ha enfrentado y enfrenta el programa *Oportunidades* para alcanzar sus metas. Es cierto que hay visiones compartidas en los equipos de trabajo –particularmente al entrevistar personas que trabajan en la Coordinación Nacional– y que los profesionales de las áreas encargadas difieren más en matices que en la sustancia de su trabajo. Todo indica que las reglas de operación del programa son las adecuadas y que éstas se renuevan dinámicamente con base en las evaluaciones. Pero también lo es que, en la medida en que se desciende de nivel de organización, la operación del programa, por ejemplo a nivel de los CAR o de las mesas de atención, presenta problemas tanto de definición de competencias y redefinición de los procesos como de accesibilidad e información para los beneficiarios, respectivamente.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Véanse las conclusiones de Nigenda, García, Ramírez y Román (coordinadores), *Evaluación de Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006, Informe Final*, noviembre de 2006.

Más allá de la operación, sin embargo, se requiere revisar aspectos de la oferta de los servicios del programa, como la calidad de la educación y de la atención médica, componentes que tienen también una dimensión política. La agenda de investigación, debe también dirigirse a los cambios institucionales que permitan mejoras de calidad en los servicios, ahí donde la infraestructura del programa se encuentra con la población objetivo. En efecto, se han realizado recomendaciones específicas para la atención a diversos problemas de salud y fortalecer los programas de educación en el nivel de atención a los infantes más pequeños para elevar el desarrollo motor y cognitivo de los pequeños, por ejemplo.<sup>18</sup>

La agenda de estudio y recomendación para *Oportunidades*, tiene un punto de partida muy claro: el programa debe continuar, ampliarse en sus alcances mediante: un incremento de gasto contra la pobreza sustentable en términos fiscales y mejorarse mediante cambios institucionales que se desprendan de las evaluaciones de mediano y largo plazo, que aborden los efectos del programa en la población objetivo y en las mejoras de operación que sean consistentes con ello. La reforma fiscal que México requiere es imprescindible, entre otras razones y antes que nada, por razones de justicia distributiva. La ruta crítica del gasto social no puede sino, junto con lo anterior, privilegiar los programas de carácter progresivo sobre los regresivos, dada una sustentabilidad de las políticas de seguridad social como un todo. La agenda de investigación debe considerar estos aspectos de equidad en el marco de la investigación de economía política de los instrumentos de desarrollo social.

El incremento logrado en el capital humano conseguido por el Programa, debe corresponderse con una provisión de empleos, no precarios, sino remunerados y productivos, de modo que aquello que el programa inicia por medio de la provisión de capacidades básicas se transforme en un avance generacional real en la inserción laboral. Hasta hoy, la baja tasa de crecimiento económico y la limitada provisión de empleos nuevos de calidad, es un constreñimiento importante a la efectividad intergeneracional de *Oportunidades*. A ello habría que añadir, como ha señalado de la Torre, las conocidas restricciones fiscales de México que reflejan, a su vez, a auténticas coaliciones redistributivas, por lo pronto exentas de impuestos al consumo que mantienen la recaudación atada en un bajísimo nivel, impropio no sólo de un país-miembro de la OCDE, sino de la propia América Latina.

Todo indica que la condición necesaria y suficiente para una mejora neta en los índices de pobreza vendrá de una combinación entre un programa como *Oportunidades* ofrecido en mayores magnitudes y calidad que en el presente –ligado a otros programas complementarios que impacten en el bienestar, actividad económica y productividad de las familias y comunidades–, y una tasa de crecimiento económico sostenida por varios años de alrededor de 5% de crecimiento del PIB o más.

<sup>18</sup> Ver las conclusiones de la evaluación de Rodolfo de la Torre. *Evaluación Externa del Programa Oportunidades, Versión Final*, 62-64

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., “Marco para el análisis de las Políticas Públicas” en *Políticas Públicas*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., núm 1, primer semestre de 2006, 11-33
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz. “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategia para reducir la Pobreza*. Washington, D.C. BID, Marzo de 1997.
- Barajas, Gabriela. “Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y Hoy” en Foro Internacional XLII-1, enero-marzo de 2002, El Colegio de México, 63-98.
- Campo Bolaño, Pilar. *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2007-2008 del Programa Oportunidades*. Sedesol, 2012.
- Casas, Rosalba, et.al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México (1996) Instituto Mora, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdez.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México, Sedesol, julio de 2002
- Coneval. *Evolución de la Pobreza en México*. México, 2009
- Coneval. *Informe de Evaluación de Desarrollo Social en México*, 2008. México, 2008
- Cortés Cáceres, Fernando, et.al., *Evolución y Características de la Pobreza en México en la última década del Siglo XX*. México: Sedesol, Documentos de Investigación 2, Agosto 2002
- Cotler, Pablo (ed.). *Políticas Públicas para un crecimiento incluyente*. Universidad Iberoamericana, 2007
- De la Torre, Rodolfo. “El Índice de Desarrollo Humano y la Asignación del Gasto Público por Entidad Federativa en México”. México: PNUD, *Estudios sobre Desarrollo Humano*, No.2004-08
- De la Torre, Rodolfo. *Evaluación Externa del Programa Oportunidades, Versión Final*. México, Instituto Nacional de Salud Pública. En línea: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1668/1/images/evaluacion\\_impacto.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1668/1/images/evaluacion_impacto.pdf)
- Díaz Cayeros, Alberto. *Desarrollo Económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: Fundación Fridrich-Naumann y CIDAC, 1994, versión en línea: [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo\\_econ\\_\\_mico\\_e\\_inequidad\\_regional\\_PDF.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo_econ__mico_e_inequidad_regional_PDF.pdf)
- Dienheim, Cuauhtémoc, *La Evolución de los Derechos Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, texto en línea: <http://portal.unla.edu.mx/portalunla/images/web/dialogos/PANEL%206/UAUHTEMOC%20DE%20DIENHEIM.pdf>
- Dávila Ibáñez, Hilda Rosario. “Impacto de la política de desarrollo social sobre la distribución del ingreso en el sexenio foxista” en *Economía, Teoría y Práctica*, Num.24, junio de 2006, 5-36
- Díaz-Cayeros, Alberto & Beatriz Magaloni *The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico*. Background paper for the World Bank World Development Report 2004, April 25, 2003. On-line version:
- Espíndola, Ernesto. *Tendencias del gasto público social en América Latina*. Santiago, CEPAL, 9 y 10 de agosto de 2007 (presentación en Power Point).

- Houle, Christian. *Inequality and democracy*. Documento de la Universidad de Rochester disponible en línea: [http://www.rochester.edu/college/psc/cpw/new\\_pdf/InequalityandDemocracy.pdf](http://www.rochester.edu/college/psc/cpw/new_pdf/InequalityandDemocracy.pdf) Ver también Houle, Christian. "Inequality and democracy. Why inequality harms consolidation but does not affect democratization" in *World Politics*, Volume 61, Number 4, October 2009, pp. 589-622.
- Krueger, Anne. "The Political Economy of the Rent Seeking Society" in *The American Economic Review*, June 1974 .
- Levy, Santiago (comp.), *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*. México, 2004, Fondo de Cultura Económica.
- López Calva, Luis Felipe y Roberto Vélez Grajales. *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. México: PNUD, *Estudios sobre desarrollo humano* No. 2003-1.
- Jones, Claudio. "Y sin embargo, se mueve: democratización y cambio institucional en el movimiento obrero" en Miguel Ángel Jiménez Godínez y Alberto Cinta (coords.), *México, visión global. La agenda para el siglo XXI*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Jones Tamayo, Claudio G. y Jacqueline Martínez. "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente" en Luis Rubio, (coord.) *Políticas Económicas del México Contemporáneo*. México: Conaculta, Fondo de Cultura Económica, 2000, 306-342.
- Knaul, Felicia Marie. Linking Health, Nutrition and Wages: *The Evolution of Age at Menarche and Labor Earnings Among Adult Mexican Women*. Inter-American Development Bank, Working Paper Series R-355, April 1999.
- Levy, Santiago. *Progress Against Poverty*. Washington, 2006, Brookings Institution Press
- López-Calva, Luis F. y Lourdes Rodríguez Chamussy. *Muchos retos, un solo espejo: restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Sedesol, Documentos de Investigación 20, Marzo 2005
- Lustig, Nora & Miguel Székely. *Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico*. Washington D.C., December 1998.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros, Federico Estévez. *Patrons, Clients, and Policies Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press, 2007.
- México Evalúa. *El Gasto en Equidad en México*. Serie 10 Puntos para entender 2012.
- Nigenda, Gustavo, Rafael García, Atilia Ramírez y Manuel Francisco Román (coordinadores), *Evaluación de Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006, Informe Final*, noviembre de 2006.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon, "Programa Nacional de Solidaridad: deterministas partidistas y consecuencias electorales" en *Estudios Sociológicos*, núm. 34, vol. XII, El Colegio de México, México, enero-abril de 1994, 155-181.
- Molyneux, Maxine. *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, México's Conditional Transfer Programme in Social Policy and Administration* Vol.40, No.4, August 2006, 425-449.
- O'Hearn, Denis. "Amartya Sen's Development

- as Freedom: Ten Years Later” in *Policy and Practice. A Development Education Review*, issue 8, 2009. Internet: <http://www.developmenteducationreview.com/issue8-focus1>
- Pisarello Prados, Gerardo. *Los Derechos Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado (revista en línea), No 92, 2001. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, texto accesible en el sitio: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art7.htm>
  - Przeworski, Adam. *Capitalism and Socialdemocracy*. Oxford University Press, 1986.
  - Przeworski, Adam. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1993.
  - Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, 2006.
  - Scott, John. *Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de incidencia y equidad 2007-2008*. México, PNUD, 2009-2010.
  - Schmitter, Philippe, “Still the Century of Corporatism?,” *Review of Politics*, Vol. 36, No.1, January, 1974, 85-131.
  - Sedesol. *Programa Nacional de Desarrollo Social. Resumen Ejecutivo*. México, 2001
  - Secretaría de Desarrollo Social. *Sexto Informe de Labores, 2005-2006*. México, 1 de septiembre de 2006.
  - Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
  - Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. London, Penguin (Allen Lane), 2009.
  - Sojo Garza-Aldape, Eduardo. *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del Gobierno del Cambio*. México, 2005, Fondo de Cultura Económica.
  - Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. “La política de las políticas públicas” en *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2006, 393-416.
  - Trejo, Guillermo y Claudio Jones. *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. México, 1993, Editorial Cal y Arena.
  - Trejo, Guillermo & Claudio Jones. “Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico” in Susan Kaufman Purcell and Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*. Boulder: Lynne Reiner, Americas Society, 1998, 67-99.
  - Trejo, Guillermo y Claudio Jones. “La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente” en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. México: Miguel Ángel Porrúa y CIDAC, 1999, 93-151.
  - Trejo Guillermo y Robert Kaufman. “Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos” en *Política y Gobierno*, vol.III, num.2, segundo semestre de 1996.
  - Trejo, Guillermo. *Criterios de justicia distributiva en la filosofía política contemporánea: ¿qué igualdad para la libertad?*. Tesis, UNAM, 1992.
  - Valencia Lomelí, Enrique. “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance” en *Asian Journal of Latin American Studies* (2006), versión en línea en <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf>

- PNUD, *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México (2012)

## ANEXO

Índice de Desarrollo Humano por entidad, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	0.8269	0.8287	0.8314	0.8336	0.8358	0.8379	0.844
Baja California	0.8469	0.8441	0.8429	0.8443	0.8489	0.8508	0.8544
Baja California Sur	0.8323	0.835	0.837	0.8417	0.845	0.8501	0.8553
Campeche	0.8303	0.836	0.8372	0.8417	0.8425	0.842	0.8419
Coahuila	0.8329	0.8344	0.8379	0.8406	0.8441	0.8455	0.8496
Colima	0.8131	0.8141	0.8163	0.8175	0.8205	0.8216	0.8254
Chiapas	0.7078	0.7121	0.7176	0.7235	0.7275	0.729	0.7336
Chihuahua	0.8371	0.8371	0.8381	0.8414	0.8448	0.8501	0.8549
Distrito Federal	0.8967	0.8972	0.8994	0.9001	0.9012	0.904	0.9099
Durango	0.7982	0.8017	0.8033	0.8086	0.813	0.8143	0.8196
Guanajuato	0.7717	0.7748	0.7799	0.7843	0.7894	0.7899	0.7956
Guerrero	0.7327	0.7368	0.7382	0.7416	0.7453	0.7474	0.7513
Hidalgo	0.7614	0.7637	0.7666	0.7702	0.7759	0.7796	0.7838
Jalisco	0.8087	0.8108	0.8118	0.8135	0.8167	0.8187	0.8224
Estado de México	0.7915	0.7942	0.7956	0.7978	0.8015	0.8061	0.8113
Michoacán	0.7542	0.7562	0.7581	0.7633	0.7678	0.7682	0.7746
Morelos	0.7946	0.8001	0.8021	0.8081	0.812	0.8171	0.821
Nayarit	0.7787	0.7814	0.7807	0.7799	0.7835	0.7862	0.7938
Nuevo León	0.8538	0.8537	0.8563	0.8587	0.8629	0.8659	0.8713
Oaxaca	0.7235	0.7294	0.7333	0.7377	0.7428	0.7471	0.7531

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Puebla	0.7676	0.7712	0.7737	0.7793	0.7821	0.788	0.7929
Querétaro	0.8095	0.8129	0.8163	0.8182	0.8229	0.8273	0.8328
Quintana Roo	0.831	0.8341	0.8341	0.8366	0.8418	0.8426	0.8433
San Luis Potosí	0.779	0.7816	0.7844	0.7895	0.796	0.8004	0.8058
Sinaloa	0.7911	0.795	0.7967	0.7987	0.8035	0.8062	0.8111
Sonora	0.8303	0.8314	0.8298	0.8323	0.8371	0.841	0.8486
Tabasco	0.7808	0.7838	0.7853	0.7879	0.7923	0.7953	0.8001
Tamaulipas	0.8199	0.8211	0.8242	0.8286	0.8336	0.8358	0.8372
Tlaxcala	0.7725	0.7764	0.7773	0.7811	0.7872	0.7883	0.7931
Veracruz	0.7547	0.7571	0.7604	0.7644	0.7682	0.7705	0.7754
Yucatán	0.7832	0.7868	0.7882	0.7913	0.7951	0.7986	0.8012
Zacatecas	0.7615	0.7659	0.7742	0.7789	0.7836	0.7858	0.7922
Nacional	0.8059	0.8079	0.8103	0.8131	0.8162	0.8186	0.8225



**El Desarrollo Humano Sustentable  
2006-2012: hacia la  
humanización**

**Claudio Gerardo Jones Tamayo**



## I. Introducción:

### *El desarrollo humano sustentable, la humanización y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

El desarrollo humano sustentable, tanto como concepto del pensamiento sobre el desarrollo económico, social y ambiental, como por su vinculación directa a la vertiente humanista de la perspectiva sobre la sociedad contemporánea (seguridad, democracia, derechos), representa un concepto comprensivo, integral, de desarrollo. Esto es fundamental para entender por qué tiene centralidad en la política social del siglo XXI, así como en el pensamiento y gobierno del PAN. Una sociedad donde el desarrollo humano se vuelve sustentable, permite en varias dimensiones, humanizarse en verdad porque se trata de un cambio en el presente y hacia el futuro, es decir, de forma intergeneracional y como un proceso de vida (formación y desarrollo personales). Teóricamente al menos, si en la materia se tuviesen avances de distinto grado y nunca retrocesos, tanto el desarrollo humano como tal, como en el capital humano necesario para remontar la pobreza así como en el capital natural (recursos ambientales) y finalmente en la humanización de la sociedad (concepto integral de desarrollo y convivencia armónica y fructífera entre las personas) habría un avance cualitativo para el país como un todo, de forma indiscutible.

De tal suerte, la humanización supone que las personas desde su formación están expuestas a un ambiente propicio no sólo para la adquisición de habilidades en el sentido cognitivo y las capacidades básicas en el sentido del pensamiento de Amartya Sen (alimentación, salud, educación) sino

para un desarrollo emocional, libre de todo tipo de maltratos, traumatismos, así como de violencia emocional y física que desvinculen a la persona de su tejido social inmediato y mediato. Una sociedad se humaniza cuando los derechos individuales y sociales, las libertades y las responsabilidades de las personas se verifican de manera sistemática, es decir, se amplían en el tiempo. Ello se corresponde, desde luego, con los avances en capital humano y con las capacidades básicas que logran adquirir esas mismas personas. Sólo el efecto de cambios intergeneracionales, puede abrir la puerta de la humanización. En otras palabras, se requiere de un círculo virtuoso en el desarrollo humano que haga que una generación realmente logre al menos una parte importante del cambio que supone contar con mayor capital humano y/o mayores libertades personales y colectivas, y/o un ambiente más favorable a la convivencia de personas, familias y grupos sociales en general.

Precisamente, ahí donde se consigue verificar una tendencia favorable del desarrollo humano sustentable (DHS), tiende a evitarse o contenerse la deshumanización que conllevan la exclusión social y la violencia mediante la provisión de las condiciones de formación y realización de la persona en la autodeterminación y sin comprometer el desarrollo humano de generaciones futuras. Esencialmente, el DHS del plan nacional de desarrollo de Felipe Calderón, buscaba este objetivo de manera integral e insistió en llevarlo adelante en medio

de una coyuntura crítica para su gobierno dada la caída abrupta de seis puntos en el PIB para el año de 2008. Esto no fue sólo un constreñimiento en la agenda que se proponía sino que colocaba a la presidencia frente a una o varias disyuntivas de consecuencias relevantes e irreversibles para México, como se mostrará en este trabajo.

Es fundamental la revisión tanto de la evolución conceptual del término desarrollo humano aplicado a la política social contra la pobreza para después poner de relieve el concepto del desarrollo humano sustentable (DHS) tal como el PAN lo concibe claramente en su programa político de 2004. La ruta crítica en términos conceptuales que asumió el gobierno de Felipe Calderón en la materia lo llevó a un punto de definición específico frente al menos tres alternativas en términos de la agenda de México y de la consolidación de la democracia al plantear el DHS como concepto que englobó a los cinco ejes de gobierno. Se habla aquí de tres alternativas en términos del riesgo calculado que debió implicar un escenario libre de crisis y con una probabilidad de crecimiento económico más o menos considerable, un escenario dudoso para la economía de México y el mundo y un último escenario de alto riesgo en términos económicos y sociales, todos asociados a diferentes costos políticos en el corto, mediano y largo plazos.

Esto debe de dar cuenta de los mecanismos de política pública que dan unidad y coherencia a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo bajo el DHS y que, sobre todo en términos sociales y económicos (gasto y programas) en el momento del shock externo 2008-2009, consiguieron enfrentar la contingencia en la política económica, el empleo, la pobreza y la crisis de seguridad sin renunciar a los grandes objetivos del DHS.

Tradicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo que cada nuevo presidente de México elabora al inicio de su gestión, persigue por los menos dos grandes objetivos de naturaleza política que no han cambiado sustancialmente a partir de la alternancia:

- Ofrecer una visión integral de los grandes objetivos nacionales, las estrategias y prioridades que el gobierno federal tomará en consideración para que el desarrollo del país se procure efectivamente;
- Dejar una huella clara y distinta como titular del Poder Ejecutivo al concebir un Plan Nacional de Desarrollo específico, viable y susceptible de seguimiento (acciones y resultados) durante toda la administración que refleje en alguna medida el sentir de la sociedad mexicana.

Así, la realización del PND cumple con lo que se establece en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la vez, cumple con lo que la Ley de Planeación en su artículo 12 define como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al contemplar la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración del PND. Puede en efecto pensarse, desde la perspectiva que esta dimensión legal propone, un acto de verdadera incorporación de ideas y visiones sobre la realidad de México y las posibles soluciones que se vislumbren por gobierno y sociedad. Pero también puede pensarse en una suerte de mero acto legitimador. En cualquier caso, para la administración que arrancó a finales de 2006 y durante 2007, el propio PND da cuenta de las consultas realizadas desde el hecho de hacer un planteamiento general conocido como Visión México 2030

y enumerar diez grandes objetivos nacionales, a lo cual se dijo abonaron diversos expertos y líderes de México. La primera expresión sucinta del DHS se expresa de la siguiente manera: “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (PND: 2007, 23).<sup>1</sup>

Específicamente, el PAN afirma en su Programa de Acción de 2004 lo siguiente: “Entendemos el Desarrollo Humano Sustentable como el proceso de aumento de las capacidades y de la libertad de todas las personas para vivir dignamente sin comprometer el potencial de las generaciones futuras. Es el camino para que cada ser humano, de manera individual y colectiva, progrese de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas” (PAN: 2004, 13). Claramente, existía un concepto englobante en el nivel del programa político que permitía a Felipe Calderón, ya en el gobierno, enmarcar bajo una sola idea política su plan de gobierno. El DHS, expresado como en la última cita, evoca sin duda lo que el PAN entiende como el humanismo político. Sin duda alguna, sin embargo, este concepto venía construyéndose a lo largo del tiempo durante la segunda mitad del siglo XX.

### ***El desarrollo humano sustentable en el PND 2007-2012***

Haciendo referencia al DHS como principio rector de los cinco ejes de gobierno del PND 2006-2012, resulta evidente que son particularmente dos ejes del PND los que tienen centralidad en aquel principio: el primero es el eje 3, igualdad de oportunidades y

el segundo es el eje 4, sustentabilidad ambiental. No quiere decir que el estado de derecho y la seguridad, la economía competitiva y generadora de empleos o la democracia y política exterior responsable sean soslayables en el concepto de DHS. Pero claramente lo central es de carácter social y ambiental, y en última instancia, si las circunstancias plantearan una desafortunada exclusión entre lo social-básico y lo general-ambiental, el sentido común indica que la prioridad, lo irrenunciable, es el desarrollo humano materialmente sustentable.

Los orígenes normativos y científicos del concepto en el sentido de una agenda global, que trasciende al gobierno de Acción Nacional y que es consensual para muchas organizaciones internacionales, en los gobiernos, y la academia, justifican ampliamente abordar la coyuntura crítica de 2008-2009 y analizar la distribución de prioridades presupuestales.

El avance relativo, incremental a favor del desarrollo humano y una mayor igualdad en la presencia de un contexto económico adverso al crecimiento económico, la capacidad adquisitiva de la canasta básica y la creación de empleos hace del DHS un componente central de la agenda pero ha sido contingente a la gravedad de la crisis económica entre otros factores que aquí no se analizan, como el imperio de la ley y los derechos de las personas, la política de seguridad y la violencia en todas sus formas. Ello justifica el estudio de los instrumentos y resultados utilizados por el Ejecutivo de acuerdo a la posible estrategia adoptada.

### ***La coyuntura crítica de 2008-2009***

En el periodo 2008-2009, México vivió una crisis recesiva considerable (recesión internacional por burbuja financiera) y por aumento mundial de los

<sup>1</sup> Esta versión del DHS está tomada, como se consigna en una cita, del PNUD en su *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994*.

precios de los bienes básicos también conocidos como “commodities”. La volatilidad de las decisiones de los inversionistas, influidos profundamente por la crisis hipotecaria del Estados Unidos, demandaron una mayor cuantía de dólares y obligaron al Banco de México a emitir cantidades fuertes de reservas para enfrentar las presiones sobre el peso mexicano. A nivel internacional, debido al clima recesivo mundial, también se cayó la demanda por petróleo disminuyendo su precio y, consecuentemente, los ingresos mexicanos por hidrocarburos así como los ingresos por una menor recaudación ante un repliegue de la demanda agregada también cayeron.

En efecto, el gasto presupuestal de 2009 cayó 6.5% respecto a 2008 pues los ingresos petroleros cayeron 21.4% y los ingresos tributarios cayeron 11.5% de la recaudación no petrolera. El margen del gobierno para actuar sobre un conjunto mayor y más grave de necesidades públicas se redujo. Ello tenía que tener un impacto en la distribución de un menor presupuesto en general y ciertamente en la relación gasto económico-gasto social-operación gubernamental.

Según información dada a conocer por el CONEVAL, el aumento en la pobreza que se verificó entre 2008 y 2010 fue “detonado” por dos factores: por un lado, la caída salarial y la consecuente pérdida de ingreso familiar y, por otro lado, la falta de acceso de alimentos. Todo ello representó un problema fundamental para avanzar en el principio rector que la presidencia propuso para su PND en 2007, es decir, el desarrollo humano sustentable para México. La estrategia integral que se propuso en el PND, consistente en cinco ejes se diseñó precisamente para avanzar hacia el DHS, meta que

nunca se alcanza del todo y en la que se persevera continuamente, según el espíritu de dicho plan y el último programa del PAN por no mencionar el sistema de indicadores que proponen organismos internacionales. Ello desde luego no implica que pudieran presentarse escenarios críticos que pusieran en jaque la posibilidad, dentro del rango temporal de una administración.

En otras palabras, el shock externo que vivió la economía mexicana representó una coyuntura crítica para la agenda de la presidencia porque implicó elegir una ruta específica irreversible entre alternativas costosas que definiría o marcaría, además del tema de la seguridad como tal, los resultados sociales de su administración y el legado de la misma. Se trataba, sin duda, de sortear de la mejor manera posible las limitaciones que la coyuntura crítica imponía con los recursos institucionales y políticos de que se disponía (minimizar el máximo riesgo social y económico). El problema, sin embargo, era elegir una alternativa en términos de grandes instrumentos de política y de gasto que sirviera a la estrategia deseada y que está inmersa en una lógica de sendero-dependencia o path-dependence, cuya encrucijada es, precisamente, la coyuntura crítica que sucede entre 2008 y 2009 o 2010 en términos de decisión gubernamental y presidencial en particular.<sup>2</sup>

¿Qué elementos de la política pública de un gobierno o de su agenda –en un sentido amplio–, son necesarios y suficientes para que el DHS avance o esté “blindado” o resguardado bajo las condiciones de un shock externo de tal magnitud? Inversamente, ¿qué debiera ocurrir a los componentes

<sup>2</sup> El concepto de “critical juncture” o coyuntura crítica es desarrollado por los politólogos y comparativistas Ruth Berins Collier y David Collier en su libro *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

de política pública del DHS para que el gran principio rector en el PND se incumpliera o fracasara? Dada la característica comprehensiva del modelo y sus grandes objetivos es necesario dilucidar cómo es que la definición adoptada en el PND así como el esfuerzo de política pública contra la pobreza y en materia social a lo largo del tiempo maximizó la complementariedad de las acciones y logró una efectividad discernible a pesar de la contingencia económica y las condiciones de pobreza y desigualdad imperantes en el país.

## II. Humanización y sustentabilidad

Es patente el hecho de que el DHS es generado como un solo concepto, claro y distinto, que se construye a partir de dos nociones teóricas fundamentales acerca del desarrollo: por un lado, el desarrollo humano y por el otro el desarrollo sustentable, entendido este último, como la capacidad de reproducir las condiciones ambientales de la biosfera para generaciones por venir. No es producto solamente de una “afinidad electiva” entre el concepto de desarrollo humano, la sustentabilidad medio ambiental, y una economía con un desempeño satisfactorio en términos de la sustentabilidad de sus fundamentos y la dimensión social (igualdad).

### *Los orígenes del concepto de desarrollo humano sustentable*

Las Naciones Unidas llevaron a cabo una conferencia dedicada al Medio Ambiente Humano (Human Environment) en Estocolmo en 1972 en la cual se reconocía la importancia del manejo ambiental y el uso de la evaluación ambiental como herramienta de gestión. Pero no fue hasta 1987 que las Naciones Unidas emitieron el llamado *Brundtland Report*, en el contexto de la *World Commission on Environment and Development (WCED)*, un documento especial conocido como *Nuestro Futuro Común*. En él, se conjuntaron los elementos fundamentales del concepto de desarrollo sustentable. La definición conceptual de la Comisión Brundtland tiene dos elementos básicos:<sup>1</sup>

- El concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres del

mundo, a los cuales se les asigna la mayor prioridad;

- La idea de las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la habilidad de utilizar con prudencia el medio ambiente para satisfacer necesidades humanas presentes y futuras.

A partir de estos conceptos la noción de desarrollo sustentable o de desarrollo humano sustentable fue cada vez más utilizado en el mundo para contar con un concepto integral de desarrollo –que fuera económico pero a la vez social y ambiental– y que pusiera de relieve el aspecto de la temporalidad del desarrollo.

Como afirma Desta Mebratu, “[...]a Comisión subraya la fuerte vinculación entre el alivio a la pobreza, la mejora ambiental y la equidad social mediante el crecimiento económico sostenible. No es sorprendente, ya que puede ser interpretada de tantas maneras distintas, el que la definición de desarrollo sustentable de la Comisión Brundtland haya recibido una aceptación tan amplia”.<sup>2</sup>

### *El problema del DHS y la democracia del presente: Amartya Sen*

Para el laureado economista y pensador hindú, la solución general a la sustentabilidad ambiental es clara y estriba en la generación de instituciones tanto nacionales como internacionales que adecuadamente enfrenten el problema de incentivos, la desinformación, los inadecuados regímenes de propiedad, etcétera. En efecto, como se argumenta en el documento coordinado por el Programa de

<sup>1</sup> Desta Mebratu. “Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review” in *Environmental Impact Assessment Review* (Elsevier) 1998; 18: 493-520

<sup>2</sup> Ver Mebratu, “Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review”, p.502.

Medio Ambiente de la ONU, conocido como *Ecosistemas y Bienestar*, se afirma que “lograr un uso sostenible requiere de instituciones efectivas y eficientes que puedan proveer mecanismos a partir de los cuales los conceptos de libertad, justicia, igualdad [Fairness], capacidades básicas y equidad gobiernen el acceso y el uso a los ecosistemas”.<sup>3</sup> Sen se pregunta sobre la democracia del presente, afirma naturalmente que los ciudadanos de hoy participan en las decisiones actuales pero quienes tal vez paguen la “factura” sean ciudadanos seriamente afectados en su calidad de vida en el futuro. Evidentemente, para el Premio Nobel de Economía de 1998, no se puede adoptar un simple esquema de “elección racional” como el que hoy impera entre los economistas, politólogos y pensadores jurídicos. Una racionalidad “de segundo orden” sobre los ciudadanos de hoy tampoco nos llevaría muy lejos, según Sen. No hay entonces otro remedio en este sentido que la posibilidad de la responsabilidad en la democracia.

Amartya Sen afirma que “[d]e hecho, si el alcance de la razón pública, se extiende más allá de una estrecha auto-centralidad, entonces, seguramente hay algo que la democracia puede ofrecer a más personas interesadas en el futuro”. Sin duda, la discusión pública nos hace interesarnos en las vidas de cada cual, y si la democracia se entiende, como John Stuart Mill pensaba que debía de ser, como un “gobierno mediante discusión”, entonces la democracia puede devenir en una respuesta democrática a los problemas serios del futuro”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Citado por Sen en *Sustainable Development and our Responsibilities*, p. 4. Pdf. Version on line: [http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen\\_UNIPOL.pdf](http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen_UNIPOL.pdf)

<sup>4</sup> Sen, *Sustainable Development and our Responsibilities*, p. 5.

### ***La exclusión social y el desarrollo humano sustentable***<sup>5</sup>

Aunque, como hace ver Amartya Sen, el concepto de exclusión social tiene relativamente poco tiempo de haber sido creado y elaborado, éste tiene un impacto inmediato en la definición de los asuntos-tema (issues) de política pública y desarrollo o si se quiere simplemente de desarrollo social por cuanto un gobierno que persigue el desarrollo humano sustentable debe combatir la exclusión social en cualquiera de sus formas y ciertamente, en la forma de privación social.

De aquella lista de “algunas” cosas (comillas del autor) que puede excluirse socialmente de acuerdo al concepto que aborda y profundiza Amartya Sen a una persona encontramos las siguientes:

[...] una manera de vivir; un empleo seguro, permanente; ganancias o ingresos; propiedad, crédito o tierra; vivienda; niveles mínimos o prevalecientes de consumo; educación, destrezas y capital cultural; un estado de bienestar [servicios sociales básicos]; ciudadanía e igualdad ante la ley; participación democrática; bienes públicos; la nación o la raza dominante (“dominant race”); familia y sociabilidad; humanidad, respeto, satisfacción (“fulfilment”) y entendimiento”.<sup>6</sup>

Hay que enfatizar el hecho de que una lista como la anterior confirma, precisamente por apuntar a una noción integral de exclusión social, que la presencia

<sup>5</sup> Ver texto seminal, Amartya Sen, *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*.

<sup>6</sup> Ver Sen, *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*, p. 1.

de capacidades básicas, las libertades y el acceso al trabajo digno y productivo entrañan la humanización de la sociedad porque se corresponden en la inclusión social con "...la humanidad, respeto, satisfacción, y entendimiento." La exclusión social como concepto comprehensivo que tiene uno de sus principales referentes en la privación material, la pobreza, la falta de ingreso, y/o empleo digno, llevan también hacia los conceptos de DHS y de humanización.

El hecho de que la exclusión social no contemple solamente la ausencia de bienes públicos en el sentido material, sino que señale temas de libertad, satisfacción, la pertenencia a una raza o nación originaria —en el sentido por ejemplo de etnias—, así como de derechos y sentido de vida con base en el trabajo, la familia y la cultura, pone de relieve la humanización en la democracia. Se confirma que este concepto de exclusión social va perfectamente asociado a la idea de *Development as Freedom*, también de Amartya Sen: desarrollo para la libertad y libertad para el desarrollo.

### **Desarrollo Humano Sustentable en México**

Vale la pena elaborar un breve estudio de caso sobre los principales resultados en materia de desarrollo social para el gobierno 2006-2012, como método para establecer la congruencia o incongruencia entre los valores observados de la variable independiente (política de desarrollo social o humano) y dependiente (pobreza, pobreza extrema y pobreza multidimensional) y los valores esperados de esta última de acuerdo a la hipótesis de la investigación. Se pretende demostrar que, en el contexto de una economía estable, y en crecimiento que pronto entró en crisis recesiva y de precios básicos, fue posible rebasar la frontera de programas sociales

y ambientales existentes y que ello, si bien no evitó incrementos absolutos en la pobreza por dos años consecutivos, si logró: 1) frenar el incremento de la pobreza esperada y 2) establecer un piso de condiciones sociales básicas en el nivel de las llamadas carencias: salud universal, oferta educativa y apoyos selectivos a la población para incrementar el ingreso y elevar los estándares de bienestar (patrimonio y sus componentes).

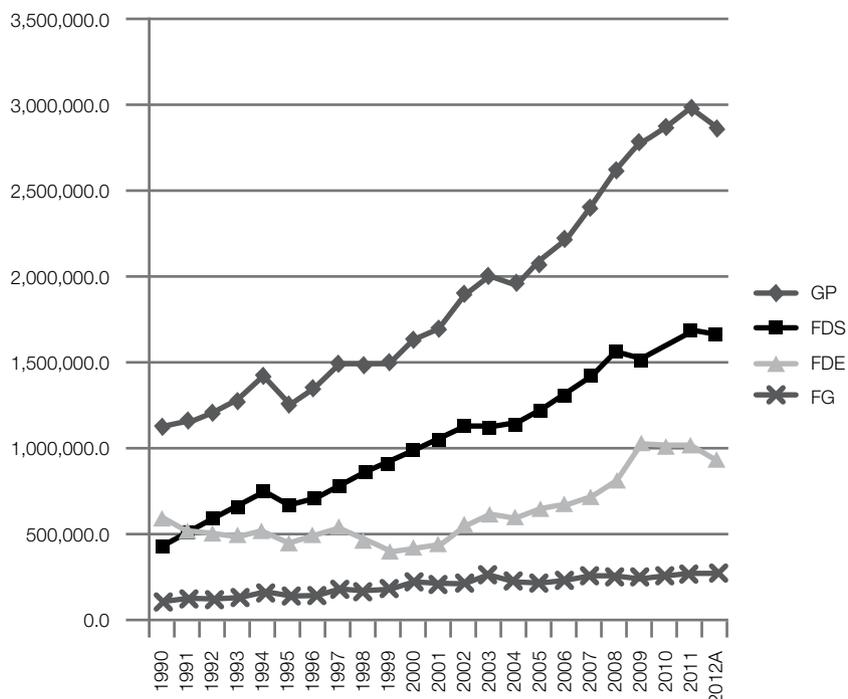
Las políticas y los programas de gobierno en materia de desarrollo humano tuvieron un efecto discernible sobre los niveles de pobreza por dimensión de ingreso (pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial). Fundamentalmente, se trata de los programas contra la pobreza con énfasis en *Oportunidades* pero se da por sentado que el manejo de la economía a partir de la crisis también se toma en cuenta y sus resultados hacia fines del sexenio.

Una estrategia para crecer minimizando los efectos de la crisis sobre la pobreza. En la siguiente gráfica se muestra el gasto programable y su desagregación en la función económica de desarrollo social y gubernamental de 1990 a 2012. Destaca, justo en el año de 2008, un cambio de énfasis en el gasto. El gobierno de Felipe Calderón decidió disminuir temporal, y en forma relativamente reducida el gasto en desarrollo social para adoptar una posición anticíclica en lo económico, aumentando también temporal, y en forma acotada el gasto económico para contrarrestar la caída en la actividad económica. Cabe resaltar que la disminución en el gasto para el desarrollo social no provocó, en los programas y políticas sociales que pueden revisarse para la administración de Calderón de 2008 en adelante, no se concretó en reducciones abruptas de recursos que pusieran en riesgo la integridad de la lucha

contra la pobreza en cualquiera de sus programas o de la población no asegurada o derecho habiente. para cualquier política educativa o referida a la salud Un ejemplo claro de ello es el *Seguro Popular*.

### GRÁFICA 1

Gasto programable, funciones de desarrollo social, funciones de desarrollo económico y función de gobierno, 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunque diversos ajustes se hicieron en el gasto en desarrollo social entre 2008 y 2009, modificando montos de programas y partidas, que aquí no se analizan en detalle, el agregado muestra primero un descenso y luego una recuperación en ese par de años respectivamente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tanto en el nivel absoluto de gasto social como en el efecto en la equidad para la población mexicana, el gasto como tal sigue careciendo de indicadores de desempeño en lo social y más aún desde el ángulo de la equidad. Ver México Evalúa. *El Gasto en Equidad en México*. Serie 10 Puntos para entender. 2012

Ahora la pregunta es cuál fue el comportamiento de los indicadores de pobreza y desarrollo humano en esos dos años e incluso en 2010, año para el cual ya se tienen datos a inicios de 2013. Se trata simplemente de apreciar el empeoramiento o mejora de esos indicadores como resultado, entre otros factores causales como el precio de los alimentos, el empleo, las remesas del exterior y especialmente de los programas sociales progresivos, principalmente, *Oportunidades*.

En este sentido, los tres escenarios básicos para la toma de decisiones del Gobierno Federal consistían en lo siguiente, de manera fundamental en la dimensión del gasto público y los programas en materia de desarrollo social o de desarrollo humano:

*Primero*, en un escenario inercial, no hace modificaciones sustantivas al gasto económico y al gasto social y simplemente se hace un ajuste a las condiciones de una caída inevitable en los ingresos fiscales que son producto de una caída abrupta en el crecimiento en la coyuntura crítica de la crisis. Se hacen modificaciones marginales en la instrumentación de las políticas sociales. En términos decisionales, se trata de una trayectoria de política poco costosa en el corto plazo pero se enfrentan costos sociales y políticos indeterminados en el mediano plazo, muy probablemente, más temprano que tarde.

*Segundo*, en un escenario expansivo del gasto, se mantienen o crecen –marginalmente o no– los niveles de gasto social independientemente de que se planteen políticas macroeconómicas anticíclicas de algún tipo y se recurre al endeudamiento para financiar el gasto y/o se reducen otro tipo de gastos. Este escenario, probablemente es el menos costoso políticamente para el gobierno mexicano pero es el que puede generar más costos en lo social, y en lo político genera cuando se cubre “la factura” de la expansión presupuestal.

*Tercero*, en un escenario proactivo y complejo por el nivel, dinamismo elevado de decisiones de política que se tienen que tomar en los ámbitos social y económico, se ejerce la capacidad de ajuste tanto del gasto social como de la política económica. El primer tipo de gasto se reduce en términos absolutos en medio de la coyuntura crítica como se vio en la gráfica anterior, se echa mano de una política

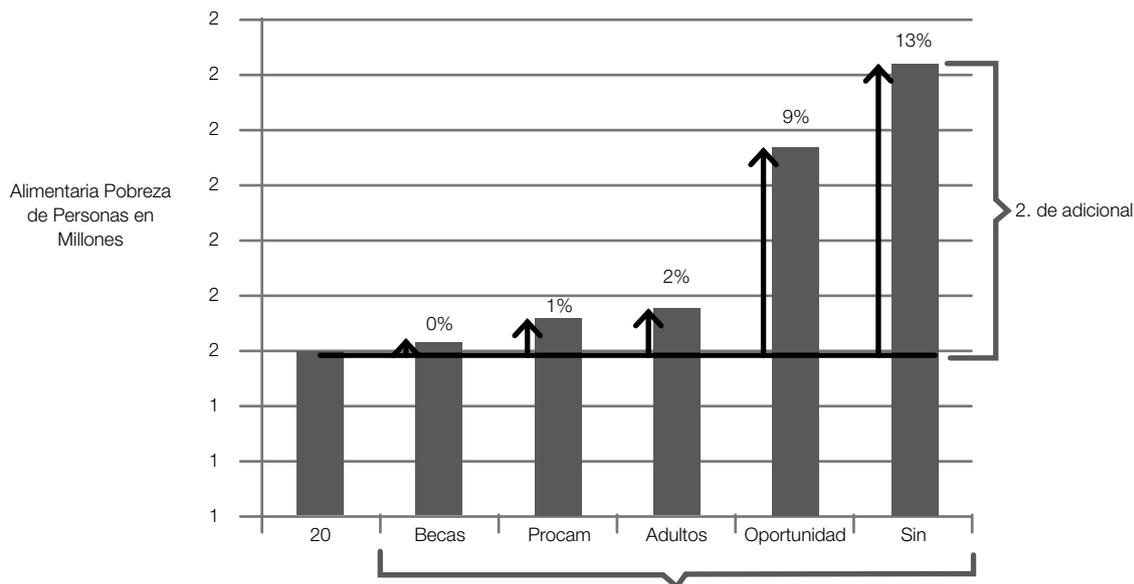
anticíclica en virtud de varios incentivos a la actividad económica, y el empleo pero se efectúan transferencias a las familias cubiertas por el programa de *Combate a la Pobreza*, como se verá en la sección siguiente. Ésta no representa una ruta estratégica que minimice costos políticos o que traiga consigo una mayor popularidad gubernamental. Es una ruta crítica de responsabilidad, para que en lo posible se resguarde a la población más vulnerable –dentro del escenario de la coyuntura crítica– y se dé un impulso adicional a la actividad económica por la vía de algunos programas de incentivo al consumo de bienes duraderos y al empleo. Todo ello, al no violentar los fundamentos económicos de estabilidad, libera de riesgos a la sustentabilidad fiscal de las políticas sociales.

### ***Los efectos de las políticas sociales contra la pobreza y Oportunidades***

Según los cálculos de Gonzalo Hernández Licona y CONEVAL, sin las transferencias del Gobierno Federal (*Oportunidades*, *Procampo*, *Becas* y *Adultos Mayores*), el número de pobres alimentarios habría crecido en 13.5% respecto a las cifras reportadas por el organismo autónomo evaluador de la política contra la pobreza. De igual forma, los pobres alimentarios habrían aumentado prácticamente en un orden de 10% si no se hubiera instrumentado *Oportunidades*. En la gráfica de CONEVAL se muestran en rojo y de modo ascendente los niveles que habría alcanzado la pobreza alimentaria sin el efecto de las transferencias del Gobierno Federal y sin las transferencias específicas de *Oportunidades*, el programa de *Adultos Mayores*, *Procampo* y las *Becas* respecto a las cifras que reportó el mismo organismo evaluador para 2008.

### Gráfica 1

Indicadores que mejoran según CONEVAL respecto a 2008



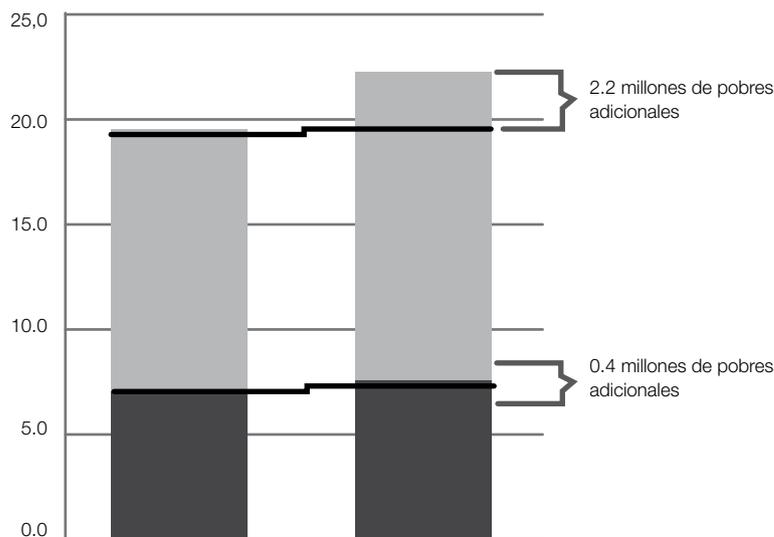
Fuente: Elaborada por CONEVAL en la presentación *Evolución de la Pobreza en México*, Julio de 2009.

Otra conclusión importante de Gonzalo Hernández y CONEVAL es que el impacto de las transferencias adicionales del Gobierno Federal, hizo descender en considerablemente mayor proporción el incremento en el número de pobres en el ámbito rural si se le compara con las regiones rurales respecto de las urbanas. En el caso del área rural, se trata de 2.2 millones de pobres adicionales si las transferencias del Gobierno Federal no se hubieran efectuado respecto a la medición de CONEVAL para 2008. En el

caso del área urbana de nuestro país, se trata de 0.4 millones adicionales si no se hubieran las transferencias adicionales respecto de la estimación de pobreza urbana de CONEVAL para ese mismo año. Ello implica que existe una disparidad entre la efectividad de la política de desarrollo social o humano que se lleva a cabo entre las dos regiones. Desde luego, no se espera que sean de la misma magnitud, pero la oportunidad de mejora en el medio urbano parece evidente como el propio CONEVAL sugiere.

## Gráfica 2

Mejora en pobreza en 2008 como producto de las transferencias del Gobierno Federal en el medio rural y urbano Impacto de las Transferencias: Urbano vs Rural



Fuente: Elaborada por CONEVAL en la presentación *Evolución de la Pobreza en México, Julio de 2009*.

Análisis de los efectos de la política social en los resultados de la pobreza y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional y por entidad federativa. Durante el periodo 2008-2010, puede apreciarse a nivel nacional un ascenso de los niveles de pobreza así como de pobreza moderada y extrema según CONEVAL calculados a partir de los datos de la ENIGH. El incremento de la pobreza en ese periodo no fue menor pues se perdió el terreno que se había ganado a la pobreza en sus magnitudes en algún punto del primer trienio del gobierno de Vicente Fox. En este sentido, cabe recordar los esfuerzos de Ernesto Zedillo, entre otras cosas, a través de la puesta en marcha de *Progres*a (luego conocido

como *Oportunidades*), programa que pudo revertir y recuperar lo ganado en términos de pobreza que se había perdido durante la crisis económica de 1994.

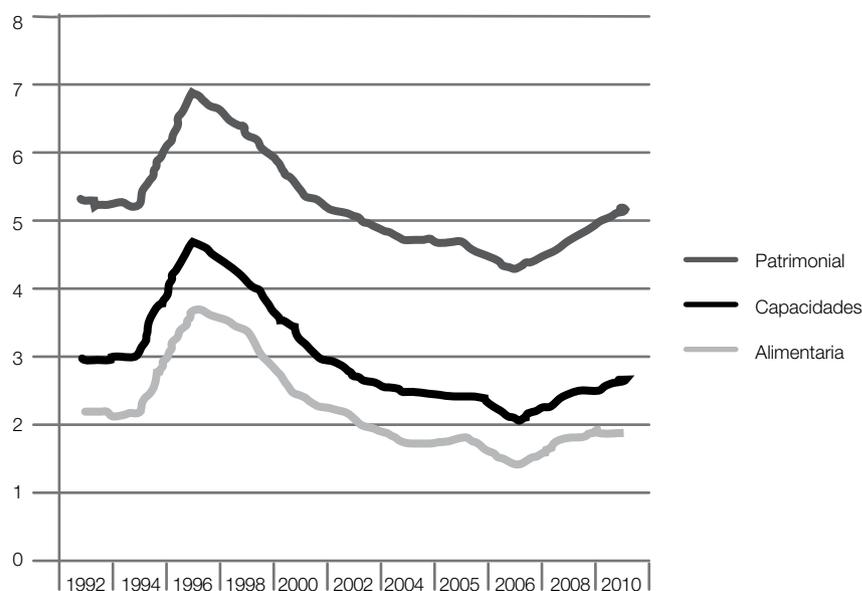
Habrá que ver qué niveles de pobreza se estiman mediante el cálculo que ofrezca CONEVAL sobre último año del gobierno de Felipe Calderón en 2012. La pregunta más importante a responder es si se logró alcanzar un punto de inflexión en la ruta ascendente de la pobreza o incluso si se consiguió revertir la tendencia para verificar, de nuevo, una caída de la pobreza de acuerdo estos indicadores, que son diferentes, como se verá, de la pobreza, la pobreza moderada y la pobreza extrema. El ascenso en

porcentaje de pobres hacia 2010 puede apreciarse en la gráfica 1 elaborada según la información de CONEVAL. Gráficamente tan sólo, la inclinación

pronunciada de la pobreza en los años de ascenso (2006-2010) comienza a ceder, sobre todo a partir de 2008.

**Gráfica 3**

Porcentaje de personas por dimensión de ingreso según CONEVAL, 1992-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, Informe de la Política de Desarrollo Social 2012, Noviembre de 2012.

Si se revisan los niveles de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema, y algunos indicadores de pobreza multidimensional, no sólo en el nivel nacional sino en los estados de la República, se puede apreciar una variación considerable en el desempeño de la política social, de otras políticas públicas (economía competitiva, infraestructura, medio ambiente) así como de las capacidades institucionales de los propios gobiernos locales o subnacionales, principalmente. Para efectos de este trabajo, el factor atendible conforme a la hipótesis de trabajo es que la política de desarrollo humano tuvo un efecto, de nuevo, cuyo propósito era minimizar o atenuar el incremento en pobreza. En la siguiente Tabla, 8 que reproduce exactamente los datos del Anexo Estadístico de CONEVAL (salvo por la diferencia porcentual 2008-2010

<sup>8</sup> En el Anexo Estadístico por Entidades de la República que ofrece CONEVAL en abril de 2013 para los años 2008 y 2010, los niveles de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema difieren de los niveles anteriores de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, por ser mediciones distintas. Los cambios 2008-2010 en cada una de las entidades que experimentaron los niveles carenciales aparecen en CONEVAL, Pobreza en México y Entidades Federativas, 2008-2010, México, julio de 2011.

que aquí se calcula), pueden apreciarse los valores de pobreza elementales y además otros indicadores importantes de desarrollo humano y de pobreza multidimensional (carencias), así como privación social (población con al menos una o tres carencias) y bienestar (ingresos).

Lo que se observa en la Tabla 1 es, por así decirlo, una radiografía de los cambios de la situación de la pobreza de acuerdo a varios indicadores entre la coyuntura crítica (2008-2009) y el primer año de recuperación económica del sexenio de Felipe Calderón que fue 2010. La pobreza y la pobreza moderada aumentaron casi 2%, sin embargo, la pobreza extrema disminuyó marginalmente, un -0.2%. La población vulnerable por carencias sociales –obsérvense los seis tipos carenciales–, disminuyó 4.3% así como los niveles de privación social que caen 2.6% –población con al menos una carencia social–

y 4.5 –la población con al menos tres carencias sociales– es decir, la mitad de cualesquiera de las seis carencias sociales, representativas de la pobreza multidimensional:

- Rezago educativo
- Carencia por acceso a los servicios de salud
- Carencia por acceso a la seguridad social
- Carencia por calidad y espacios de la vivienda
- Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Carencia por acceso a la alimentación

Destaca el hecho de que cinco de las seis carencias sociales (en negritas y subrayados) disminuyen mientras que la carencia por acceso a la alimentación se elevó en 3.1% (en cursivas y negritas).

**Tabla 1**

Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos  
Porcentajes de varios indicadores, 2008-2010

Indicadores	Porcentaje diferencia 2008-2010		
	2008	2010	
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	1.6
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	1.9
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	-0.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	-4.3
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	1.3
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	1.3

Indicadores	Porcentaje diferencia 2008-2010		
	2008	2010	
<b>Pobreza</b>			
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	-2.6
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	-4.5
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	21.9	20.6	<u>-1.3</u>
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	<u>-9.1</u>
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	<u>-4.3</u>
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	<u>-2.5</u>
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	<u>-2.8</u>
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	3.1
<b>Bienestar</b>			
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	3.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico elaborado por CONEVAL a partir del MCS-ENIGH 2008-2010. NOTA de CONEVAL: las estimaciones utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

No pueden soslayarse los aumentos en algunos de los indicadores de pobreza, como tampoco puede ignorarse la caída de los indicadores resaltados en negritas independientemente de que se consideren de magnitud relativamente alta o baja según las circunstancias adversas y las políticas que se implementaron y que consideren los analistas. Véanse las cinco caídas que, aunque relativamente pequeñas,

aparecen subrayadas como indicadores de carencia social. Difícilmente puede argumentarse que las acciones en materia de desarrollo humano no tuvieron un efecto discernible para minimizar en alguna medida apreciable el impacto de la crisis económica y el aumento del precio de los alimentos.

A continuación, partiendo de la base de que según CONEVAL, la pobreza como un todo se incrementó

1.6%, la pobreza moderada 1.9 y la pobreza extrema cayó marginalmente en -0.2%, se presentan estos niveles de pobreza básicos para los estados y el D. F. Dicho en otra forma, la población en situación de pobreza (general) pasó de 44.5% en 2008 a 46.2% en 2010; la población en situación de pobreza moderada pasó entre 2008 y 2010 de 33.9% a 35.8% y la población en pobreza extrema pasó de 10.6% en 2008 a 10.4% en 2010. Como se aprecia en la tabla hay algunos estados con caídas en las

tres mediciones de pobreza básicos y estados donde el cambio positivo, es decir incremental, de la pobreza llega del orden de sólo decimales hasta 6% entre 2008 y 2010. Hay trece estados donde sólo cae la pobreza extrema o cae junto con la pobreza y/o pobreza moderada, de forma análoga al caso de México como un todo. Ello no es menor en un país que acaba experimentar una crisis internacional considerada como la peor crisis internacional en ochenta años.

**Tabla 2**

Porcentaje de cambio en pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema para las entidades y el D.F., 2008-2010

Entidades	Pobreza	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Morelos	-5.3	-3.6	-1.7
Coahuila	-5	-4.8	-0.2
Puebla	-3.7	-0.3	-3.4
Guerrero	-1	1.6	-2.5
Estado de México	-1	-2.2	1.22
Michoacán	-0.9	1.7	-2.4
Nayarit	-0.6	-2.1	1.5
Nuevo León	-0.5	0.3	-0.7
Hidalgo	-0.2	2.6	-2.8
Jalisco	0	-0.5	0.5
Aguascalientes	0.4	0.9	-0.5
Quintana Roo	0.5	2.7	-2.2
Tlaxcala	0.6	0.3	0.4
Distrito Federal	0.7	0.7	0
San Luis Potosí	1.1	1.6	-0.5

Entidades	Pobreza	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Yucatán	1.2	-0.4	1.5
Chiapas	1.4	4.2	-2.8
Durango	2.6	3.9	-1.2
Tabasco	3.4	5.5	-2.1
Guanajuato	4.3	4.2	0.2
Campeche	4.6	3.3	1.3
Tamaulipas	5.2	4.6	0.5
Oaxaca	5.4	6.4	-1.1
Baja California	5.7	5.9	-0.3
Querétaro	6	4.5	1.5
Sinaloa	6.5	3.4	0.6
Sonora	6.5	5.7	0.9
Chihuahua	6.8	6.9	0
Veracruz	7	4.8	2.1
Colima	7.3	6.7	0.5
Baja California Sur	9.5	7.5	1.9
Zacatecas	9.8	8.9	0.9

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico sobre Pobreza y Entidades, CONEVAL, 2012. Tres rasgos fundamentales de la información de la tabla anterior merecen destacarse:

Naturalmente, aunque difieren los órdenes de magnitud (ver porcentajes las tres mediciones de pobreza para 2008 y 2010 en el Anexo), las tendencias de incremento o descenso en pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema, tienden a coincidir en general para las respectivas entidades del país. Por ejemplo, Veracruz tiene niveles relativamente elevados de las tres mediciones de pobreza y Zacatecas, califica con el peor resultado para pobreza y

pobreza moderada, no así de pobreza extrema. Las coincidencias de tendencia tanto a las caídas en las formas de pobreza como en aumentos sugieren diversos factores que mitigaron el impacto de la crisis. Pero el hecho de que el orden ascendente que se da a la lista de pobreza simple más el número de casos de descenso o cambio marginal en una combinación de entidades de diferentes regiones sugiere, aunque no lo pruebe contundentemente,

que los programas de combate a la pobreza –específicamente alimentaria, identificada con la pobreza extrema– tienen un efecto positivo, mitigante de la pobreza.

En estrecha relación con lo anterior, los cambios en los niveles de pobreza extrema oscilan entre cambios negativos e incrementos que no pasan de 2.8% mientras que los cambios en la pobreza y la pobreza moderada llegan a magnitudes que se acercan, con variaciones, al 10%, como se ve claramente en los casos de Baja California Sur y Zacatecas.

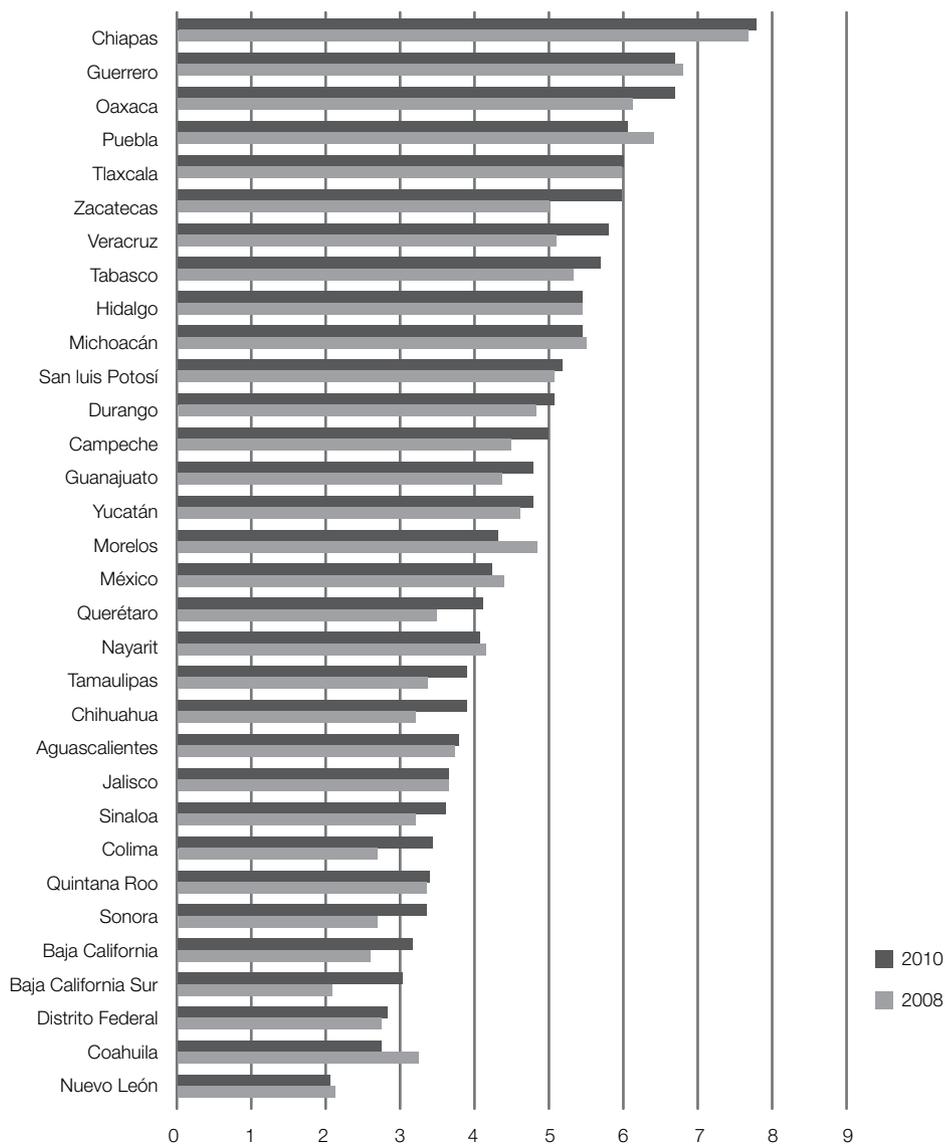
Finalmente, y muy importante, puede verse a estados de todas las regiones –norte, centro y sur– con órdenes de magnitud similares en referencia a los cambios del periodo. Esto implica simplemente que estados con niveles de ingresos relativamente altos como Baja California, coexisten ordinalmente con otros estados como Oaxaca. Por razones distintas que van desde el nivel de vinculación más directa

entre la economía bajacaliforniana y la de los Estados Unidos hasta la vulnerabilidad de la economía local, y el precio de los alimentos en un estado del sur menos desarrollado económicamente, como Oaxaca, puede verse el tipo de factores que afectó a estados regional y económicamente muy diferentes.

Con el objeto de apreciar mejor las tendencias de incremento o descenso de la pobreza entre 2008 y 2009 se enlistan de menor a mayor los tres niveles de pobreza considerando como ascendente la pobreza general y asignando la pobreza moderada y extrema a cada estado por el orden del primer tipo (general) de pobreza. En la siguiente gráfica, se aprecia la magnitud de la pobreza en 2008 y 2010 así como el aumento o caída en la pobreza entre 2008 y 2010. Destaca que la primera cuarta parte de las entidades que es más pobre en 2010 (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz y Tabasco).

### Gráfica 4

Población en situación de pobreza en las entidades, 2008-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Anexo Estadístico de Entidades de CONEVAL.

***La pobreza moderada y la extrema:  
Lo prioritario en la coyuntura crítica***

La pobreza moderada no incluye aquella población cuyo ingreso no alcanza para adquirir una canasta mínima de alimentos, pero sí señala la insuficiencia de ingreso para procurar las necesidades de la persona o la familia. Desde luego que, siendo importante, la pobreza moderada no es prioritaria –en términos de política de desarrollo social– frente a la pobreza extrema, dado el componente alimentario que caracteriza a este tipo de pobreza.

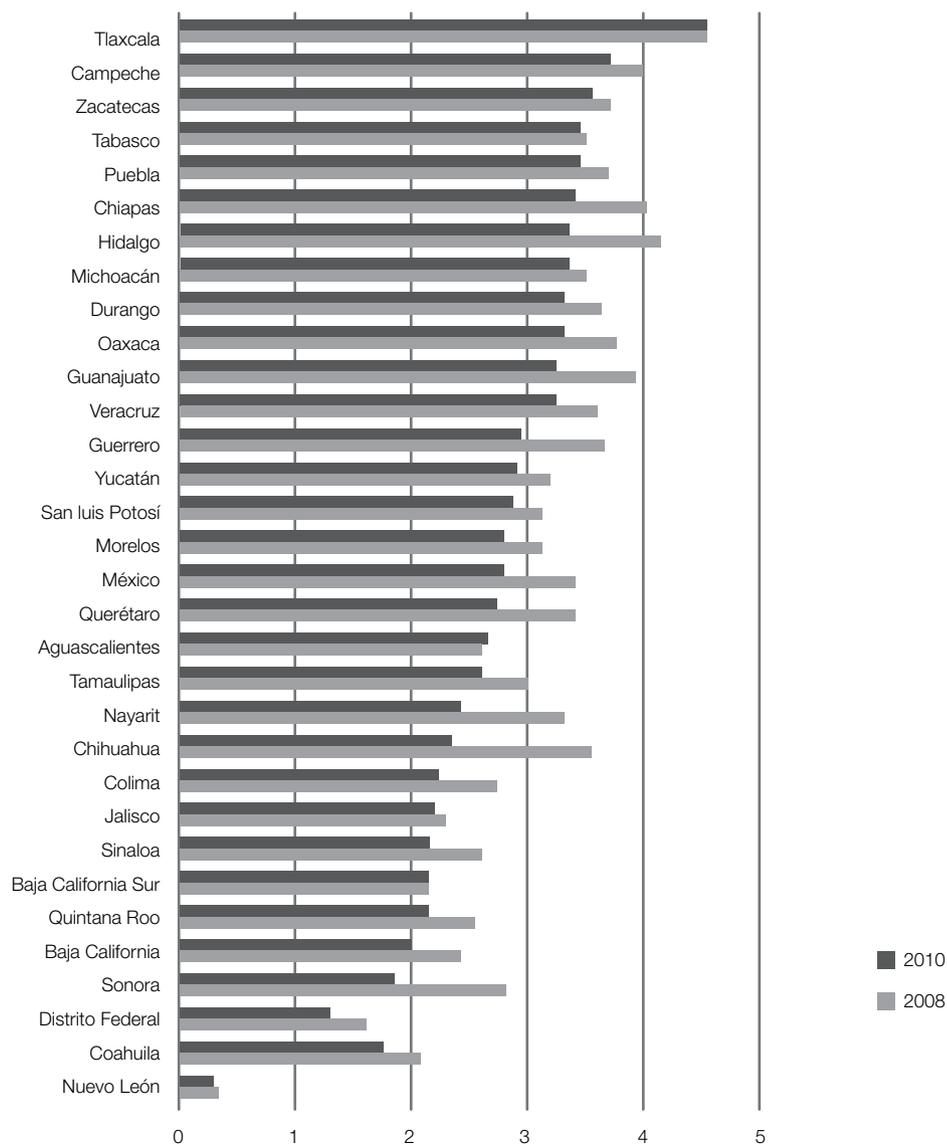
En la siguiente gráfica pueden verse los niveles de pobreza moderada para 2008 y 2010 y apreciar en qué casos existen incrementos de caídas de alguna magnitud. Los descensos son de poca magnitud y casi excepcionales. El mayor se expone en el caso de Coahuila y de menor magnitud en Morelos, Estado de México y Nayarit. En cambio los incrementos en este indicador de pobreza moderada se presentan en la gran mayoría de las entidades, prácticamente en veintitrés de ellas. Destacan visiblemente los casos de Zacatecas, Baja California Sur, Chihuahua, Colima,

El contraste entre las tendencias estatales de cambio en la pobreza moderada y pobreza extrema se aprecian claramente en la gráfica 6. Éste consiste en que, al contrario de lo que sucede en las entidades con la medición de la pobreza moderada, en la gran mayoría de los estados y en el Distrito Federal se presentan descensos en el porcentaje de pobres extremos entre 2008 y 2010.

- Primero, salvo Campeche, Coahuila y Baja California Sur, en todas las entidades se encuentra un descenso marginal o más o menos importante de este indicador asociado a la imposibilidad de adquirir una canasta alimentaria dada.
- Segundo, un total de diez estados muestran caídas del porcentaje de pobreza extrema en el periodo que son mayores o iguales al orden de los cinco puntos porcentuales. Se trata de Colima, Sinaloa, Sonora, Guanajuato, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas (ver cuadro en ordinal en el Anexo con los porcentajes de cambio). Los valores de las caídas porcentuales en la pobreza extrema van desde -5.3, el caso de Oaxaca hasta -12.0% en el caso de Chihuahua.

### Gráfica 5

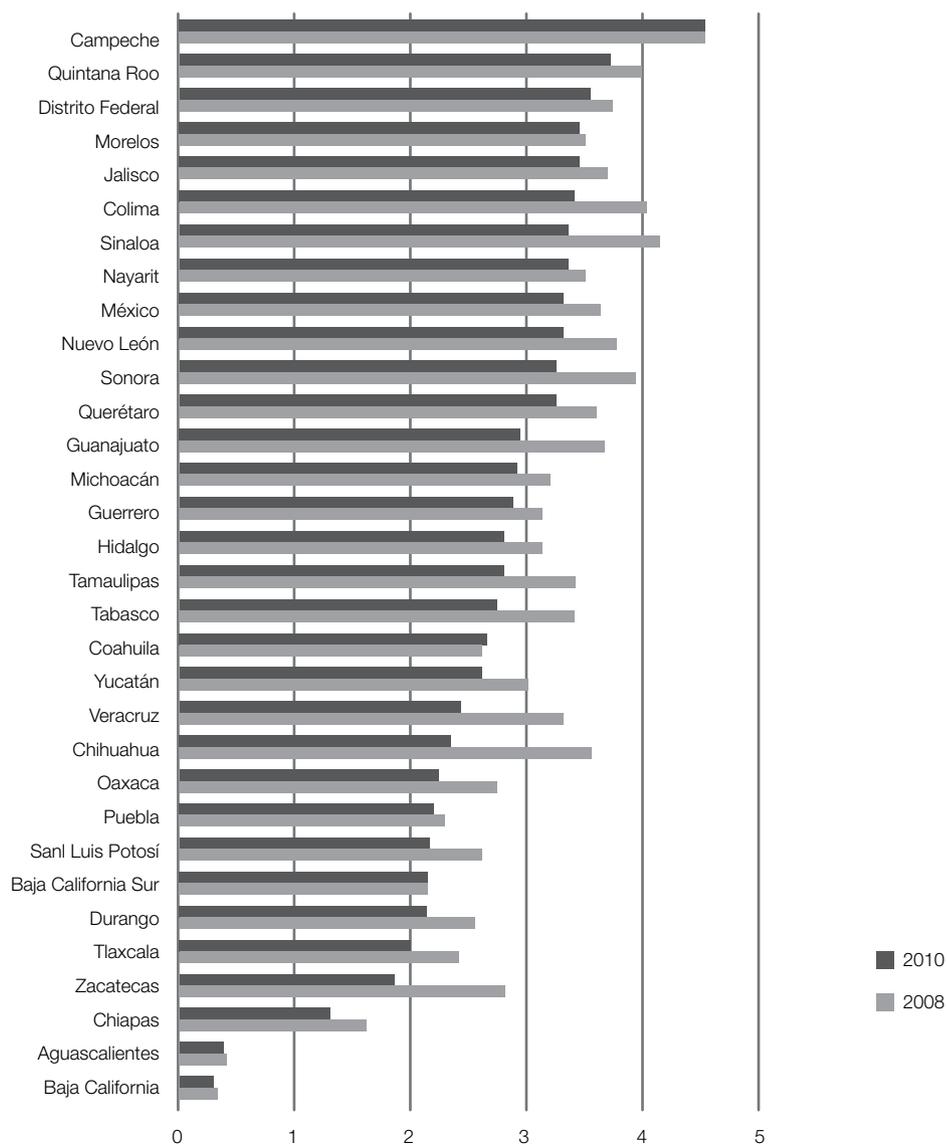
Población en situación de pobreza moderada en las entidades, 2008-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico de Entidades de CONEVAL, 2013.

**Gráfica 6**

Población en situación de pobreza extrema en las entidades, 2008-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico de Entidades de CONEVAL, 2013.

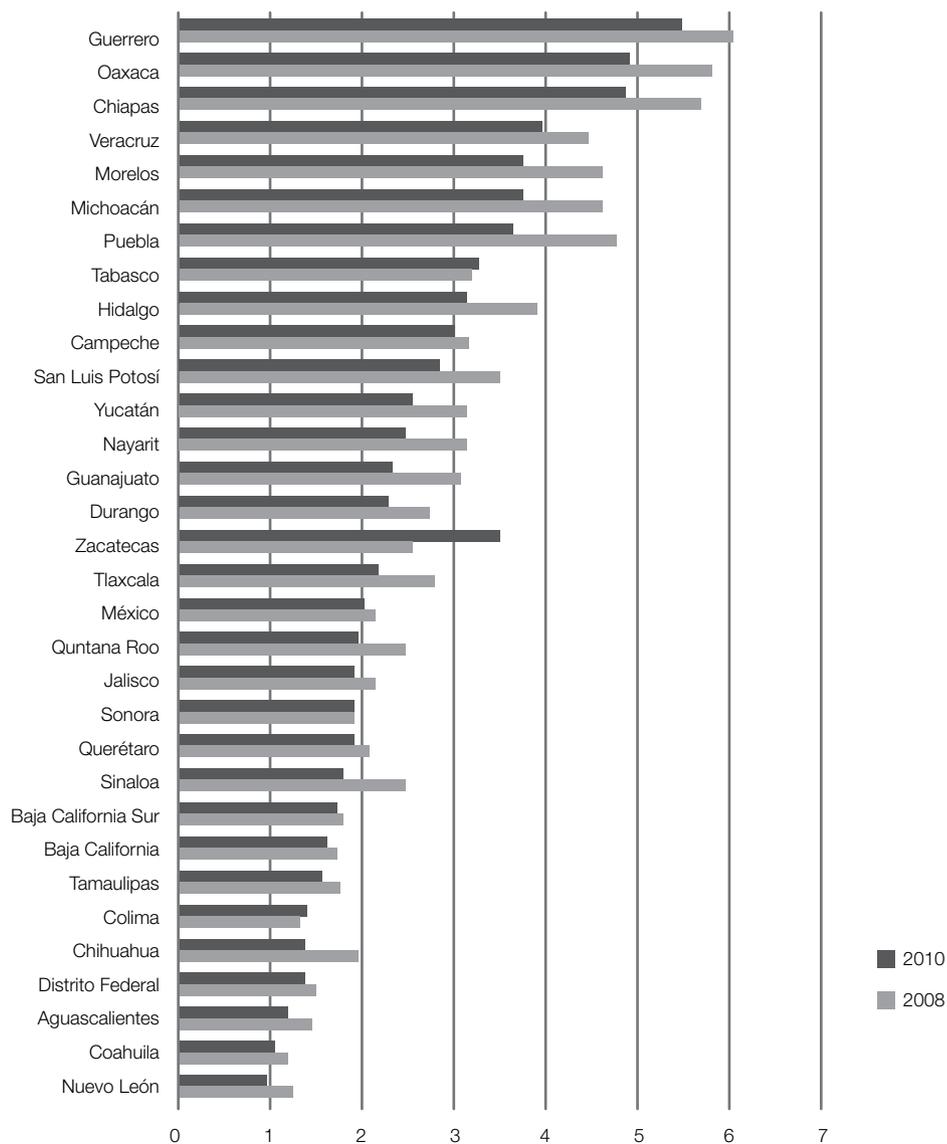
Es importante, sin entrar en el detalle de las seis carencias para cada entidad del país, elegir un indicador de privación social que estime un nivel carencial general, es decir, de pobreza multidimensional y que pueda considerarse como significativo o considerable para fines analíticos. Por ello, aquí se selecciona el nivel de privación social, medido por la población con al menos tres de las seis carencias sociales ya citadas.

Desde luego, puede tratarse de cualesquiera tres de las seis carencias. No necesariamente se consideran exclusivamente tres carencias que incluyan la alimentaria o la de rezago educativo o alguna otra. Pero sí puede considerarse que, tratándose de la mitad de las carencias, esa entidad tiene, para algún porcentaje de su población, problemas de desarrollo social o humano y/o fallas de política social importantes en una dimensión significativa. El cambio porcentual en este indicador entre 2008 y 2010

es una buena aproximación a lo que la política social orientada a la población más desfavorecida por parte del Gobierno Federal e incluso subnacional, pudo lograr para atenuar al menos las consecuencias sociales de la crisis que tuvo lugar en la coyuntura crítica de 2008-2009. Nótese que en la Tabla 3 hay valores correspondientes a 2008 para el porcentaje de la población, con al menos tres carencias sociales, que van del 12.6% en Nuevo León hasta 60.9; para el 2010 hay valores de este indicador para los mismos estados, respectivamente, de 9.5% hasta 55.2. En otras palabras, los casos de las entidades tienden a confirmar descensos carenciales, aún que sean relativamente pequeños, durante la coyuntura crítica de 2008-2009 y en lo que puede considerarse el primer año de recuperación. Se trata de al menos 18 casos de descenso carencial (privación social) en 2010 de acuerdo a este indicador.

**Gráfica 7**

Población con al menos tres carencias en las entidades, 2008-2010



Fuente: Elaborado con datos del Anexo Estadístico de Entidades de CONEVAL, 2013

La Tabla 3 contiene la información de la gráfica anterior y muestra los descensos mayores a cinco puntos porcentuales en negritas. En diez y siete estados –desde magnitudes variables en 2008 como se puede apreciar en negritas grandes–, se registraron bajas mayores a cinco puntos, desde -5.3 en el caso de Quintana Roo hasta -11.6 en el caso de Puebla. Llama la atención que de los estados de

la franja fronteriza con Estados Unidos, únicamente Chihuahua muestra una caída en la población con al menos tres carencias mayores a cinco puntos porcentuales. De los estados de la zona sur-sureste, todos registraron descensos mayores a cinco puntos en este indicador, con la excepción de Tabasco y Campeche.

**Tabla 3**

Privación Social por entidad, porcentaje de población con al menos tres carencias sociales 2008-2010, según CONEVAL

Entidad	2008	2010
Aguascalientes	14.5	12.1
Baja California	17.0	16.5
Baja California Sur	17.9	17.4
Campeche	31.9	30.1
Coahuila	11.6	10.3
Colima	13.2	14.1
Chiapas	57.2	48.7
Chihuahua	20.4	13.8
Distrito Federal	14.9	13.6
Durango	27.5	23.0
Guanajuato	30.8	23.5
Guerrero	60.9	55.2
Hidalgo	39.2	31.8
Jalisco	21.5	19.4
México	21.6	20.2
Michoacán	46.6	37.8

Entidad	2008	2010
Morelos	46.6	37.8
Nayarit	31.8	24.8
Nuevo León	12.6	9.5
Oaxaca	58.4	49.4
Puebla	48.1	36.5
Querétaro	20.9	18.9
Quintana Roo	25.0	19.7
San Luis Potosí	35.4	28.9
Sinaloa	24.8	17.8
Sonora	19.0	19.1
Tabasco	32.2	33.0
Tamaulipas	17.6	15.7
Tlaxcala	28.2	21.8
Veracruz	45.2	39.8
Yucatán	31.5	25.6
Zacatecas	25.1	22.8

### III. Conclusiones y recomendaciones de política

Después de revisar la evidencia concreta sobre la pobreza por ingresos de acuerdo a diferentes indicadores y la pobreza multidimensional, es claro que las acciones emprendidas por el gobierno de Felipe Calderón en materia de desarrollo humano lograron evitar no sólo un incremento mayor de la pobreza en términos absolutos y relativos, sino un descalabro mayor en términos sociales como consecuencia del shock externo que experimentó México en lo económico como resultado de la crisis económica y los elevados precios de los alimentos, fenómenos que ocurrieron a nivel global.

Es verdad que la crisis de 2008 y 2009 afectó directamente la pobreza incrementándola y que el punto de inflexión de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial se verificó para cambiar una tendencia a la baja que se mantenía desde el fin de la crisis mexicana de los años noventa. También lo es que, en la mayoría de las entidades, aproximadamente dos terceras partes de ellos, el porcentaje de población con la carencia por acceso a la alimentación ascendió claramente entre 2008 y 2010 y llegó a representar, en algunos casos alrededor de 10% frente al 3.1% del promedio nacional. Las políticas contra la pobreza lograron incrementar, en alguna medida y a pesar de la crisis, el acceso de la población más desfavorecida a la educación, la salud y la vivienda, como indican los restantes cinco indicadores de carencias sociales, es decir, la pobreza multidimensional y como sugiere el número de estados que muestran claramente las caídas en los porcentajes de la población extrema, en contraste con la moderada y la pobreza general.

Hay algunos conceptos concluyentes que es imperativo resaltar en materia de desarrollo humano sustentable para el caso de México:

A pesar de los esfuerzos realizados, los límites estructurales e institucionales a la recaudación fiscal ponen techos evidentes en la evolución histórica del gasto en desarrollo social y ciertamente en varias áreas del desarrollo sustentables.

El gasto destinado a lo social sigue estando, para todo fin práctico, abajo del promedio de América Latina, lo cual es inadmisibles a pesar de su crecimiento desde 1992. Tanto el nivel de gasto social, su progresividad como su sustentabilidad fiscal deben de mantenerse e incrementarse significativamente.

Ante un shock externo o una crisis de orígenes internos (o ambas) es posible realizar esfuerzos selectivos en materia de política pública para que, si bien temporalmente aumentasen los pobres y/o los pobres extremos en algunas entidades del país o como porcentaje del total de éstas, la senda de la caída de la pobreza en varias de sus formas vuelva pronto (uno o dos años) a ser real o al menos regresar a partir de un punto de inflexión a la senda a recuperar sus niveles y eventualmente a superarlos. Ello, sin embargo, depende de la capacidad de implementación o de los factores políticoinstitucionales (que, a su vez, pueden ser subyacentes a la propia implementación) en los que el propio CONEVAL ha insistido<sup>1</sup> y en los que la investigación existente en

<sup>1</sup> Los expertos académicos en materia de pobreza junto con los miembros del CONEVAL coordinados por su Secretario Ejecutivo, el Dr. Gonzalo Hernández Licona, elaboran informes regulares de la evaluación de las políticas que inciden en los niveles de pobreza. Ver las conclusiones contenidas tanto en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de la Pobreza en México*, Julio de 2009. Para las recomendaciones en cada capítulo de la política de desarrollo humano (Salud, Educación, Vivienda, Alimentación y otras) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México DF. CONEVAL, 2012.

otras instituciones como el PNUD y otros expertos en pobreza y en políticas de desarrollo social confirman o coinciden en lo fundamental, son los siguientes:

*En primer lugar*, en buena medida por los legados del pasado en materia de los instrumentos de política que se fueron creando en el tiempo, específicamente los programas sociales, ha terminado en un fenómeno de *dispersión considerable*, que sólo fragmenta esfuerzos y recursos pero que no maximiza la efectividad de la lucha contra la pobreza.

*En segundo lugar*, la coordinación de las acciones que inciden en el desarrollo humano entre la federación, los estados y los municipios, no es lo suficientemente eficaz para la dimensión que la pobreza y los niveles de desarrollo humano insatisfactorios de la población de comunidades en el campo y la ciudad y la exclusión social plantean.

*En tercer lugar*, los expertos de CONEVAL señalan que diferentes programas muestran varias dificultades técnicas que son muy relevantes para el diseño y la instrumentación de política: los problemas de planeación estratégica, las reglas de operación poco claras, la dificultad para identificar a la población potencial y a la población objetivo, una falta de estrategia de mediano y largo plazos, una gestión de los programas que privilegia la normatividad pero no los resultados y la ausencia de una medida de satisfacción de los beneficiarios.

Como demuestran investigaciones de John Scott y de CONEVAL muchos programas sociales ni siquiera son progresivos y dejan desprotegidos a la población vulnerable y más pobre.<sup>2</sup>

## Bibliografía

- Alkire, Sabina. *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*. Human Development research Paper 2010/01, UNDP 2001.
- Anand, Sudhir & Amartya Sen. *Human Development and Economic Sustainability*. World Development Volume 28, Issue 12, December 2000, Pages 2029–2049
- Berins, Ruth Collier & David Collier. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2012*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2012*. México, al.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología de medición multidimensional de la pobreza México*, 10 de diciembre de 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Pobreza en México y en las Entidades Federativas, 2008-2010*, México, julio de 2011.
- Grasso, Marco & Enzo di Giulio. *Mapping sustainable development in a capability perspective*.

<sup>2</sup> Ver John Scott. *Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de incidencia y equidad 2007-2008*. México, PNUD, 2009-2010.

- Harris Jonathan M. *Sustainability and Sustainable Development*. International Society for Ecological Economics & Internet Encyclopaedia of Environmental Economics, February 2003.
- Krugman, Paul. *The return of depression economics and the crisis of 2008*. WW Norton & Company, 2009.
- México Evalúa. *El Gasto en Equidad en México*. Serie 10 Puntos para entender. 2012
- Partido Acción Nacional. *Desarrollo Humano Sustentable de cara al siglo XXI. Programa de Acción Política*. México: 2004
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Presidencia de la República. *Un Gobierno que rinde cuentas*. Presentación, 2012
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Versión en línea: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. México, PNUD, 2011
- Scott, John. *Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de incidencia y equidad 2007-2008*. México, PNUD, 2009-2010.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens, W. W. III. (1972) *The limits of growth. A report for the Club of Rome's Project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books. (Traducción al castellano (1993), *Los límites del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica).
- Mebratu, Desta. "Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review" in *Environmental Impact Assessment Review* (Elsevier) 1998; 18: 493-520
- Sen, Amartya. *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Papers No. 1 \_Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, June 2000.
- Sen Amartya. *Sustainable Development and Our Responsibilities*, pdf. Version on line: [http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen\\_UNIPOL.pdf](http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen_UNIPOL.pdf)
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. London, Penguin (Allen Lane), 2009.
- Sen, Amartya. *Sustainable Development and Human Freedom*. Online version: <http://www.institut.veolia.org/en/documents/CDB0Mg3X1p660TGJErhq.aspx>
- Sen, Amartya. *Sustainable Development and our Responsibilities*. Online version: [http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen\\_UNIPOL.pdf](http://astrid.eu/Governo-de1/Studi--ric/Amartya-Sen_UNIPOL.pdf)
- Van Evera, Stephen. *Guide to Methodology for Students of Political Science*. Cambridge, Massachusetts: Defense and Arms Control Studies Program

**Determinantes de la pobreza  
de los hogares 2012**

**Benjamín Chacón**



## I. Introducción

En México la situación de la pobreza es un problema grave en tanto que afecta a una buena parte de la población y las consecuencias que conlleva.

De acuerdo con los resultados de la última medición de la pobreza dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en julio de 2013, de 2010 a 2012 la pobreza extrema se redujo de 13.0 a 11.5 millones de personas, las carencias sociales promedio de esta población se redujeron de 3.8 a 3.7 y hubo una reducción en el número de personas con carencia por rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, así como acceso a la alimentación; no obstante lo anterior, aumentaron las personas que viven en situación de pobreza al aumentar de 52.8 en 2010 a 53.3 millones de personas en 2012, también se incrementó el número de personas con carencia de acceso a la seguridad social, que son las personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar así como aquellas que tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Cuestiones, entre otras, como el ingreso, la salud, la educación, la vivienda, y el acceso a servicios básicos representan un conjunto de situaciones a las cuales todas y todos en México debiéramos tener las mismas oportunidades de acceso, medios necesarios para la superación de la pobreza y la reducción de las brechas de desigualdad.

En ese sentido, es fundamental conocer con mayor detenimiento, cuáles son los determinantes de la pobreza en los hogares mexicanos con tal de caracterizar con mayor precisión el fenómeno de la pobreza y contar con elementos indispensables para perfilar y afinar las políticas públicas dirigidas a la superación de este flagelo que daña a México en tan diversas aristas de su desarrollo, como veremos más adelante.

Esta investigación nos permitirá identificar los principales determinantes de la pobreza en los hogares en nuestro país a partir de los resultados derivados de la ENIGH 2012, lo cual, nos permitirá perfilar algunas alternativas de política pública para atender y contribuir a la superación de la pobreza en México. La pobreza, entendida como la carencia de un nivel de bienestar mínimo, es importante, ya sea por uno de tres motivos, o por los tres: por sí misma, es decir, la pobreza es indignante y representa una falta al respeto de las personas que están en condiciones tan difíciles que no tienen ni lo necesario para comer día a día. Por otro lado, la pobreza es importante desde una perspectiva funcional, esto quiere decir que las posibilidades de crecimiento económico y de desarrollo social y económico en el agregado, dependen de las condiciones de pobreza. Y, finalmente, por cuestiones de justicia social.

Hoy en nuestro país viven 53.3 millones de personas en condiciones de pobreza, de las cuales 11.5 padecen pobreza extrema, con las particularidades que cada grupo tiene en cuanto a incidencia de carencias sociales, así, podemos ver que el panorama no es halagador, la afectación negativa sobre millones de vidas mexicanas y sobre el desarrollo del país es insoslayable.

Si bien es cierto que es un imperativo moral combatir la pobreza, es importante tener en cuenta que para el desarrollo nacional hacer esto cobra una gran relevancia económica además de que reduciría o evitaría situaciones de tensión social.

El problema radica en que nuestro país tiene en pleno siglo XXI, una alta prevalencia de población en condiciones de pobreza, ya sea derivada de un ingreso insuficiente o bien, derivada de la carencia de diversos satisfactores que impiden a las personas ejercer sus derechos sociales y alcanzar, en el ejercicio de su libertad, mejores niveles de desarrollo.

La última medición de la pobreza anunciada por CONEVAL en julio de 2013, nos permite conocer que de 2010 a 2012 la pobreza extrema se redujo de 13.0 a 11.5 millones de personas, que las carencias sociales promedio de esta población se redujeron de 3.8 a 3.7 y que tuvo una reducción en el número de personas con carencia por rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda así como acceso a la alimentación; no obstante lo anterior, aumentaron las personas que viven en situación de pobreza al aumentar de 52.8 en 2010 a 53.3 millones de personas en 2012; también se incrementó el número de personas con carencia de acceso a la seguridad social, las que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar, así

como aquellas que tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo.

La pobreza, tiene consecuencias lamentables derivadas de la falta de condiciones adecuadas para impulsar el capital humano de este conjunto de la población, lo cual redundando en que no haya un crecimiento económico, perpetuándose así el círculo vicioso de la pobreza, ni las personas tienen acceso a mejores oportunidades de desarrollo social ni económico, redundando en el agregado nacional.

De ahí que es importante conocer con detalle cuáles son los determinantes de la pobreza en los hogares para generar evidencia empírica que oriente la toma de decisiones de política pública para la superación de la pobreza en nuestro país.

## II. La pobreza en México

Pobreza es la situación en la que el ingreso de una familia es tan bajo que no alcanza a cubrir sus necesidades mínimas de alimento, vivienda y ropa, en términos generales.<sup>1</sup> Históricamente la pobreza ha sido relacionada con el ingreso, el cual permanece en el núcleo del concepto hasta nuestros días. Se puede decir que la gente es pobre cuando no cuentan con el ingreso ni con otros recursos necesarios para que tengan condiciones de vida tales que les permitan jugar sus roles, cumplir sus obligaciones y participar de las relaciones y costumbres de la sociedad en la que están inmersos.

Por su parte, el Banco Mundial en su informe del desarrollo de 1990<sup>2</sup> definió la pobreza en términos muy generales, los cuales incluyen el alfabetismo, la nutrición y la salud, así como el ingreso. En ese

<sup>1</sup> Parkin, Michael; Esquivel, G.; Ávalos, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7ª edición, Pearson Educación, México D.F.

<sup>2</sup> The World Bank (1990), *World Development Report 1990 Poverty*, Oxford University Press, Washington D.C.

entonces dicho organismo internacional señalaba que para combatir la pobreza había que tomar una estrategia con dos elementos fundamentales: promover la eficiencia del más abundante activo que tienen los pobres, es decir, su trabajo; y proveerles de los servicios básicos tales como: salud de primer nivel, nutrición, planificación familiar y educación.

Ciertamente en su acepción más amplia, la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas y niegan su plena integración a la sociedad. Esta concepción de la pobreza la lleva más allá del elemento que conforma el ingreso. En el mundo académico, de acuerdo con el CONEVAL,<sup>3</sup> existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, se reconocen los elementos que toda persona requiere para decidir libre e informadamente en un contexto de igualdad de oportunidades sobre sus opciones de vida, no pueden ser reducidos a una sola dimensión.

Antes de continuar, es necesario tener en cuenta las razones por las cuales se mide la pobreza, no solamente en nuestro país sino también a nivel internacional. El primer motivo, de acuerdo con Haughton,<sup>4</sup> es mantener el tema de la pobreza en la agenda, no perderlo de vista. El segundo, es que haya la capacidad de identificar a la gente pobre para ser capaces de dirigir las intervenciones apropiadas; el tercer motivo es monitorear y evaluar proyectos y políticas de intervención enfocadas a los pobres y el cuarto, es evaluar la efectividad y avance de las instituciones

en el cumplimiento del objetivo de atender a los pobres y reducir la pobreza.

La medición de la pobreza en México, había sido desarrollada tradicionalmente desde la perspectiva unidimensional, utilizando el ingreso como aproximación del bienestar económico de la población, dicha aproximación identifica a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades teniendo en cuenta que se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

La medición unidimensional basada en el ingreso, ha estado sujeta a profundas revisiones e inclusive críticas, dado que, una de sus principales limitaciones radica en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones. La pobreza es un fenómeno de naturaleza multidimensional que no podrá ser encauzado ni entendido solamente en función de los bienes y servicios que se pueden adquirir en los mercados. En este sentido, se destaca que la pobreza está asociada también a la imposibilidad que tienen las familias de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado, o que son considerados fundamentales por formar parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

Alineado con lo anteriormente dicho, la Ley General de Desarrollo Social,<sup>5</sup> en su artículo 36 establece que la medición de la pobreza debe hacerse considerando los derechos sociales y el bienestar económico, es decir, se trasciende la medición unidimensional por ingreso para llegar a la medición multidimensional.

<sup>3</sup> CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F.

<sup>4</sup> Haughton, Jonathan; Khandker, S.R. (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, The World Bank, Washington D.C.

<sup>5</sup> Consultada en la página de leyes federales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

En ese sentido, se entiende la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples aspectos, tales como: las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social entre otros.

Ahora bien, el número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociados a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Las dimensiones de la pobreza que son medidas según la Ley son las siguientes:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Cohesión social.

Derivado de lo anterior, es que en el concepto y en la definición de pobreza utilizada en la metodología del CONEVAL,<sup>6</sup> se consideran solamente los espacios de bienestar económico y derechos sociales. En el primer espacio se estableció una cantidad mínima de recursos monetarios que son requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el segundo espacio se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores marcados por la Ley:

rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Las carencias que se den en cualquiera de los dos espacios atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, pero la carencia simultánea de carencias, en ambos espacios, agrava considerablemente sus condiciones de vida, de ahí que surge la definición de pobreza multidimensional, la cual apunta que: “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.

### *Política Social*

La política social se enmarca en un concepto aún más amplio, el de la política pública. En ese sentido vamos primero a abordar en este documento las maneras en que se conceptualiza la política pública<sup>7</sup> así como, en consecuencia, la política social.

Una política pública es una estrategia orientada a resolver problemas colectivos, con objetivos y propósitos bien definidos y un plan de acción o proceso detallado para llevarla a cabo. Luis Aguilar<sup>8</sup> apunta que una política pública es un conjunto o secuencia de acciones, estructuradas de modo intencional o causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o

<sup>7</sup> El concepto de política pública no está del todo definido, es decir, no existe una definición única, en cambio existen muchas formas de observarla y de comprenderla, este documento aporta las que se consideran más relevantes.

<sup>8</sup> Aguilar, Luis, (2006). *Marco para el análisis de políticas públicas*, en revista Políticas Públicas No. 1, Fundación “Rafael Preciado Hernández” A.C., México, D.F.

<sup>6</sup> CONEVAL, op. cit.

a resolver problemas considerados de interés público; son acciones que provienen de las decisiones tomadas por autoridades públicas legítimas que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles) y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Por otro lado, el mismo autor<sup>9</sup> indica que la política pública la podemos entender como un plan específico de acción, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social específicas.

No es la intención de este documento ofrecer un recorrido histórico de la disciplina de las políticas públicas ni de sus principales exponentes, para ello se recomienda la lectura de Lasswell<sup>10</sup> y de Weimer y Vining.<sup>11</sup>

Por otro lado, la política social tiene que ver con el grado en que las políticas públicas tienen éxito o fracasan en promover el bienestar humano, se relaciona con cómo la gente puede conseguir una buena vida.<sup>12</sup> La política social constituye un conjunto de acciones que tiene el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuren atender las necesidades básicas de los ciudadanos, asegurando ciertos niveles mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo, tiende a disminuir las desigualdades sociales y a atender a los

colectivos que por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no puedan generar recursos por medio de su trabajo.<sup>13</sup>

Por nuestra parte añadiríamos que la política social se refiere a las diversas cosas que pueden llegar a afectar la vida que cada persona puede vivir. Se enfoca en aquellos aspectos de la economía, la sociedad y la política que son necesarios para la existencia humana y los medios por los cuales pueden ser provistos.

Las necesidades que la política social está interesada en atender se pueden volcar en los siguientes temas, pilares de la política social: vivienda, acceso a servicios de salud de buena calidad, educación de buena calidad, atención a personas dependientes, medio ambiente sano, empleo, ingreso y seguridad social.

La política social tiene como objetivos superar la pobreza, reducir las brechas de desigualdades económicas y sociales, en fin, mejorar la calidad de vida de las personas.

Como elementos fundamentales de la política social mencionaría, de entrada, los siguientes: un Estado fuerte; el enfoque que la orienta: por ejemplo, derechos humanos y sociales; objetivos claros y bien definidos; instrumentos que faciliten su adecuada implementación; instrumentos fiscales y normativos; instrumentos de coordinación interinstitucional; estrategia integral de monitoreo y evaluación.

### ***Determinantes de la pobreza***

Existe en la literatura un gran y diverso bagaje en cuanto a estudios sobre la pobreza y sus determinantes en

<sup>9</sup> Aguilar, Luis, (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

<sup>10</sup> Lasswell, Harold. *La orientación hacia las políticas y La concepción emergente de las ciencias de las políticas*, en Luis Aguilar (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México, D.F.

<sup>11</sup> Weimer, David; Vining, A. (1992). *Policy analysis: concepts and practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

<sup>12</sup> Dean, Hartley (2006), *Social Policy*, Polity Press, Cambridge, UK.

<sup>13</sup> Ander – Egg, Ezequiel (1990), *América Latina y los desafíos de la política social*. Humanitas, Buenos Aires Argentina.

nuestro país así como tratándose de ciudades específicas.<sup>14</sup>

Por ejemplo, en el trabajo de Cortés se señala que los principales determinantes de la pobreza radican en la educación, el balance entre las necesidades y recursos del hogar, el ingreso, el contexto rural o urbano, el género y la ocupación. Particularmente, la educación se operacionalizó mediante la medición del nivel educativo del jefe del hogar, de manera que se sostiene el argumento de que a mayor educación, mayor ingreso y menor pobreza. En cuanto al balance entre necesidades y recursos, se instrumenta a través de la generación de la tasa de dependencia calculada como el cociente entre el total de integrantes de un hogar y los perceptores del mismo. De esto se desprende que a mayor tasa de dependencia, mayor es la probabilidad de que el hogar sea pobre.

Por otro lado, en cuanto a la relación entre el ingreso y la pobreza, ésta es muy clara, a menor ingreso, mayor es la pobreza. Del mismo modo, Cortés menciona que la pobreza tiene una incidencia mayor en el campo que en las ciudades y, asimismo, la posición en la ocupación, jornalero, trabajador independiente, jefe empresario, etc., es determinante de la pobreza.

<sup>14</sup> Cortés, Fernando (1997). *Determinantes de la pobreza de los hogares. México*, 1992. En Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, No. 2, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.; Rojas, Georgina (2003). *El peso de los recursos: determinantes de la pobreza en hogares de Monclova, Aguascalientes y la Ciudad de México*. En Papeles de Población, Vol. 9, No. 38, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México; Urzúa, Carlos. Brambila, Carlos (2008). *Determinantes de la pobreza estatal*. Documento de Trabajo EGAP ITESM Campus Ciudad de México, México, D.F.; Urzúa, Carlos. Brambila, Carlos (2009). *Fuentes del ingreso de los hogares y factores relacionados con la pobreza en México*. Documento de Trabajo EGAP ITESM Campus Ciudad de México, México, D.F.; Guzmán, Salomón. Venancio, Hugo. (2012). *Estudio microeconómico de la pobreza*. Documento de Trabajo Fundación "Rafael Preciado Hernández", A.C., México. D.F.

Por su parte, Rojas en sus resultados enfatiza que no todos los determinantes de la pobreza son igualmente importantes, el género del jefe del hogar así como su edad influyen de manera determinante, sin embargo, una variable que ha sido la más consistente en los diversos modelos estimados en su estudio es la educación; de esta manera, a mayor escolaridad del jefe del hogar, se reduce la probabilidad de vivir en la pobreza.

Nos interesa conocer la probabilidad de que un hogar sea pobre o no sea pobre dadas ciertas características. En este caso, la variable dependiente es una variable *dummy binaria*, misma que puede tomar solamente dos valores: 1 si el hogar es pobre, 0 en caso contrario.

Entonces, el modelo de probabilidad lineal es el nombre que toma el modelo de regresión múltiple para el caso, como ya comentamos, de que la variable dependiente sea binaria en vez de ser continua. Es así que la función de regresión poblacional corresponde a la probabilidad de que la variable dependiente sea igual a 1, en nuestro caso, que el hogar sea pobre, dadas ciertas características  $X$ .

Pero, la desventaja del modelo de probabilidad lineal es que nos arroja valores de probabilidad afuera del intervalo  $[0,1]$ , lo cual es una contradicción puesto que una probabilidad jamás podrá ser menor que cero o mayor que uno. Es por eso que se introducen modelos de regresión no lineales diseñados específicamente para variables dependientes binarias, uno de los cuales es el modelo de regresión probit. Dicho modelo consiste en utilizar una función de densidad acumulada para aproximar una función:

$$\Pr(Y_i=1|X_i)$$

A diferencia del modelo de probabilidad lineal, probit garantiza que no habrá valores de probabilidad por afuera del intervalo [0, 1].

El modelo probit pertenece al grupo de estimadores de máxima verosimilitud, por lo que se hace necesario definir una función de máxima verosimilitud para poder derivar los parámetros que se busca estimar. Partamos de la aproximación lineal del modelo de probabilidad lineal

$$Y_i = X_i' \beta + U_i$$

Ahora bien, el modelo probit comienza sustituyendo  $Y_i$  por una variable latente denominada en este documento como  $Y_i^*$ , donde  $Y_i = 1 \{ Y_i^* > 0 \}$ . Esta función indicador determina que  $Y_i$  es igual a 1 si  $Y_i^*$  es positivo, o que  $Y_i$  es igual a 0 si  $Y_i^*$  es negativo. El modelo lineal es:

$$Y_i^* = X_i' \beta + U_i.$$

La estimación se calcula como sigue:

$$\Pr(Y_i = 1 | X_i) = \Pr(U_i > -X_i' \beta) = \Pr(U_i < X_i' \beta) = \Phi(X_i' \beta).$$

Para nuestro caso,  $Y = \text{Pobre}$ , como variable dependiente; entonces buscamos la probabilidad de que dadas ciertas características un hogar sea pobre, por lo tanto nuestro modelo es:

$$\Pr(\text{Pobre} = 1 | X_i) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \text{ piso\_tierra} + \beta_2 \text{ excusado} + \beta_3 \text{ disp\_agua1} + \beta_4 \text{ disp\_elect1} + \beta_5 \text{ sexo\_jefe} + \beta_6 \text{ edad\_jefe} + \beta_7 \text{ tasa\_dep} + \beta_8 \text{ jefe\_prim} + \beta_9 \text{ ing\_total} + \beta_{10} \text{ gasto\_tot})$$

Donde

Pobre es la variable dependiente dummy con valor 1 para el caso de que el hogar sea pobre, y 0 para el caso de que no sea pobre.

piso\_tierra = 1 si el hogar tiene piso de tierra  
 excusado = 1 si el hogar cuenta con excusado  
 disp\_agua1 = 1 si el hogar cuenta con agua entubada  
 disp\_elect1 = 1 si el hogar no tiene luz eléctrica  
 sexo\_jefe = 1 si el jefe del hogar es hombre  
 edad\_jefe = edad del jefe de familia  
 tasa\_dep = total de integrantes del hogar / total de perceptores de ingresos en el hogar  
 jefe\_prim = 1 si el jefe del hogar tiene primaria completa  
 ing\_total = ingreso total del hogar (miles de pesos)  
 gasto\_tot = gasto total del hogar (miles de pesos)

Los resultados de la aplicación del modelo y de correr la regresión en Stata se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 1**

Resultados del modelo de regresión probit.

Equation	Variabes	(1) Prob pobre
<b>Pobreza</b>	piso_tierra	0.3568*** (0.0422)
	Excusado	0.2052 (0.03715)***
	disp_agua1	-0.3715*** (0.0188)
	disp_elect1	0.0273 (0.0735)
	sexo_jefe	-0.1802*** (0.0198)
	edad_jefe	0.0067*** (0.0005)
	tasa_dep	0.1485*** (0.0075)
	jefe_prim	0.0989*** (0.0207)
	ing_total	-0.0000*** (0.0000)
	gasto_tot	0.0000 (0.0000)
	Constant	0.8740*** (0.0692)
	Observations	33,694
Robust standar errors in parentheses ***p<0.01 **p<0.05 *p<0.1		

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la ENIGH 2012 y en los tabulados de pobreza del CONEVAL.

En probit es importante señalar que lo único que podemos saber de las  $\beta_i$  es que si tal coeficiente es positivo entonces la probabilidad de que  $Y_i$  sea igual a 1 aumentará, y si es negativo entonces dicha probabilidad disminuirá.

Entonces:

Ceteris paribus, el hecho de que un hogar tenga piso de tierra aumentará la probabilidad de que tal hogar sea pobre. El hecho de no contar con excusado en el hogar aumentará su probabilidad de ser pobre. El hecho de contar con agua entubada en el hogar reducirá la probabilidad de ser pobre. El hecho de que el jefe del hogar sea mujer disminuirá la probabilidad de que el hogar sea pobre. Que el jefe del hogar tenga mayor edad aumentará la probabilidad de que el hogar sea pobre. A mayor tasa de dependencia en el hogar se aumenta la probabilidad de que éste sea pobre. El hecho de que el jefe del hogar únicamente tenga la primara concluida aumenta la probabilidad de que el hogar sea pobre. Y finalmente, a un ingreso mayor, se reduce la probabilidad de que el hogar sea pobre.

Todas las variables mencionadas son significativas estadísticamente a un nivel de confianza del 99% y podemos señalar que tales variables constituyen determinantes de la pobreza de los hogares en México en 2012, con base en los resultados de la ENIGH 2012, y a la luz de la regresión no lineal probit corrida para esta investigación particular.

### **III. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

Con base en los resultados de la ENIGH 2012 y de los resultados de la pobreza 2012 del CONEVAL que nos ayudó a identificar los hogares en pobreza y con base en el modelo de regresión no lineal probit propuesto, se identificó que como determinantes de la pobreza a las variables siguientes: el material del piso de la vivienda, si se tiene o no excusado, la disponibilidad de agua entubada en la vivienda, el sexo y la edad del jefe de familia así como su nivel de educación, el ingreso total del hogar y, finalmente, la tasa de dependencia definida como el cociente del total de integrantes del hogar entre el total de perceptores.

Indudablemente la apuesta de las políticas públicas debe seguir encaminada, y reforzarse, en la inversión en capital humano, específicamente educación. Del análisis de la literatura sobre la pobreza y sus determinantes así como del sencillo análisis empírico realizado en este documento, se desprende que la educación impacta notablemente en los niveles de pobreza, a mayor educación, menor pobreza. También quiero aprovechar para señalar que parte importante del capital humano es gozar de una buena salud, las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno no deben soslayar este componente.

Por otro lado, las condiciones de la vivienda también son relevantes: en este análisis solo se consideraron las variables del material de los pisos, la disponibilidad de agua entubada y si se cuenta con servicio sanitario, pero hay muchos otros aspectos que son importantes que la vivienda pueda cubrir satisfactoriamente en las familias y en su salud.

Cuestiones más específicas de ingreso en los hogares tiene que ver con la generación de empleos bien remunerados, lo cual está relacionado con condiciones macroeconómicas estables, cumplimiento de los derechos de propiedad y contratos, así como condiciones adecuadas de seguridad pública en el país.

La nueva agenda de investigación derivada del presente documento, gira en torno a diversos aspectos tales como: 1) un análisis más detallado de los determinantes de la pobreza, desagregando con mayor precisión los diferentes niveles de educación, además analizando por separado los efectos sobre la pobreza extrema y la pobreza, agregando el análisis para la pobreza extrema, 2) aspectos intrínsecos de la movilidad social y de los efectos que derivan de los servicios de educación y salud.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis, (2006). *Marco para el análisis de políticas públicas*, en revista Políticas Públicas No. 1, Fundación “Rafael Preciado Hernández” A.C., México, D.F.
  - Aguilar, Luis, (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
  - Ander – Egg, Ezequiel (1990), *América Latina y los desafíos de la política social*. Humanitas, Buenos Aires Argentina.
  - CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F.
  - Cortés, Fernando (1997). *Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992*. En Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, No. 2, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.
  - Dean, Hartley (2006), *Social Policy*, Polity Press, Cambridge, UK.
  - Guzmán, Salomón. Venancio, Hugo. (2012). *Estudio microeconómico de la pobreza*. Documento de Trabajo Fundación “Rafael Preciado Hernández”, A.C., México. D.F.
  - Haughton, Jonathan; Khandker, S.R. (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, The World Bank, Washington D.C.
  - Lasswell, Harold. *La orientación hacia las políticas y La concepción emergente de las ciencias de las políticas*, en Luis Aguilar (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México, D.F.
  - Parkin, Michael; Esquivel, G.; Ávalos, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7ª edición, Pearson Educación, México D.F.
  - Rojas, Georgina (2003). *El peso de los recursos: determinantes de la pobreza en hogares de Monclova, Aguascalientes y la Ciudad de México*. En Papeles de Población, Vol. 9, No. 38, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México
  - Stock, James. Watson, Mark. (2012). *Introducción a la Econometría*. Ed. Pearson, 3ª edición. Madrid, España.
  - The World Bank (1990), *World Development Report 1990 Poverty*, Oxford University Press, Washington D.C.
  - Urzúa, Carlos. Brambila, Carlos (2008). *Determinantes de la pobreza estatal*. Documento de Trabajo EGAP ITESM Campus Ciudad de México, México, D.F.
  - Urzúa, Carlos. Brambila, Carlos (2009). *Fuentes del ingreso de los hogares y factores relacionados con la pobreza en México*. Documento de Trabajo EGAP ITESM Campus Ciudad de México, México, D.F.
  - Weimer, David; Vining, A. (1992). *Policy analysis: concepts and practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Sitios de internet consultados:
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

**Desigualdad en la distribución  
del ingreso**

**Daniela Mondragón**



## I. Introducción

Nuestro país presenta grandes desigualdades, de aquí la necesidad de elaborar un documento que permita conocer de una manera general la situación de México. Este tema tomo gran importancia desde los años ochenta cuando el país enfrentó una severa crisis y afectó el nivel de vida de la población. El presente documento plantea una breve revisión de las teorías que relacionan el crecimiento económico y la distribución del ingreso, los diferentes autores han tratado de explicar esta relación según la perspectiva predominante. Sin duda, este tema se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de cualquier país, y el nuestro no es la excepción pues se busca lograr desarrollo con crecimiento económico y el bienestar de la población con justicia distributiva.

Para los años sesenta e inicio de los setenta, se sistematizó la medición de la desigualdad, esto a través de la elaboración de las encuestas de hogares aunque en los primeros años la metodología establecida cambia y es hasta el año de 1984 que tiene una metodología más comparable para los años sucesivos, pese a esto, permite tener datos más firmes y tener una visión un poco más clara con respecto a la situación que vive nuestro país y la cual también es analizada en el documento.

De igual manera, se busca conocer cómo se encuentra la distribución del ingreso en nuestro país, y aunque este documento no pretende hacer un estudio con respecto a la pobreza, ésta no puede ser ignorada en el sentido de que prácticamente cualquier elemento relacionado con ésta, será el resultado de una combinación de cambios en la distribución del ingreso o incrementos o disminuciones en la economía. De aquí surge la necesidad

de observar si en específico las transferencias tienen algún impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y este documento lo aborda de una manera breve.

Los documentos consultados demuestran dos tendencias definidas: un empeoramiento continuo de la distribución del ingreso, para el año de 1996 se muestra una ligera reducción de la desigualdad y un posterior estancamiento. Lo anterior evidencia el poco efecto que han tenido las políticas públicas de transferencias de recursos tanto las de tipo monetario como las que son en especie, dirigidas a las familias con menores ingresos y, por lo tanto, hace necesario una revisión de las mismas. La importancia del presente estudio, consiste en mostrar la situación de inequidad en la distribución del ingreso en México, con la intención de proporcionar una herramienta que contribuya a la revisión de políticas públicas encaminadas a aminorar la desigualdad socioeconómica en el país.

La desigualdad ha motivado una importante discusión en las últimas décadas, en donde se reconoce que la creciente iniquidad genera graves problemas sociales, causa enormes deterioros en la formación del ahorro nacional, el desarrollo del capital humano, la estabilidad económica y la potenciación del capital social. No podemos ignorar que la falta de equidad se ha convertido en el principal generador de rebeliones y tensiones sociales, lo cual ha desembocado en inestabilidad política y muchas veces en la pérdida de las libertades individuales. La desigualdad económica, así como, la desigualdad en el ingreso, ha provocado la desconfianza en las instituciones democráticas, repercutiendo negativamente sobre los sistemas políticos y económicos.

De lo anterior, es necesario plantearse algunas interrogantes ¿qué es prioritario: incrementar el crecimiento o reducir la desigualdad? ¿Cuál debe enfatizarse en las estrategias de desarrollo de los países? Un elemento central del desarrollo es alcanzar el crecimiento económico con justicia distributiva. Desde la perspectiva económica, los diferentes enfoques teóricos han abordado esta problemática enfatizando diferentes aspectos relacionados con el logro del crecimiento económico y el bienestar de la población.

Para la mayoría de la población el trabajo remunerado es el principal mecanismo para obtener ingreso, y con ello, acceder a los bienes y servicios indispensables para la vida. De esta manera, medir los ingresos que percibe la población es una forma de aproximación a distinguir los patrones de distribución de la riqueza entre los grupos sociales. De lo anterior, surge otra interrogante: ¿Por qué es tan desigual el ingreso o cuáles con las causas para que así sea?

Aunque las causas de por qué existe una inequitativa distribución del ingreso no sean muy evidentes o claras si tenemos una consecuencia muy evidente, y esta es la pobreza. El dato presentado por CONEVAL para 2012 para pobreza en nuestro país es de 53.3 millones (45.5%). De este total, 41.8 millones correspondían a las personas en pobreza moderada y 11.5 millones, a personas en pobreza extrema. Ante la dimensión de lo anterior las políticas de gobierno en el área social se han centrado en transferir recursos para aminorar los rezagos que ha generado la falta de este ingreso y que les mantiene en una situación de pobreza. Así otra interrogante es: ¿En qué medida las transferencias monetarias tienen un efecto sobre el ingreso de la población

que se encuentra comprendida en los deciles con los menores ingresos?

### ***Teorías que relacionan la distribución del ingreso y crecimiento económico***

Distintas corrientes económicas han tratado de explicar la relación existente entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico, esto en función de las perspectivas predominantes.

El cuadro 1 muestra las diferentes aportaciones de la relación entre distribución del ingreso y el crecimiento económico a través de la historia del pensamiento económico.

Los documentos elaborados por los autores, pre-

## Aportaciones a la relación entre distribución del ingreso y crecimiento económico

Tipo de relación	Posición sobre la relación entre distribución del ingreso y el crecimiento económico	Autores
Incompatibilidad	El crecimiento económico necesita una cierta desigualdad en la distribución del ingreso. El crecimiento genera desigualdad por su propia dinámica.	Kaldor, Harrod-Domar, Mill.
Compatibilidad	El crecimiento económico permite que exista una equitativa distribución del ingreso.	Marshall.
Unidireccional	La equitativa distribución del ingreso permite que exista crecimiento económico.	Keynes, Hansen, Prebisch, Myrdal, Todaro, Elkan, Persson, Tabellini, Alesina, Rodrik, Drazen, Perotti, Park, Chatterjee, Tsiddon, Larraín, Vergara, Kliksberg, Solimano, Birdsall, Sabot, Navarro, Sen, Banco Mundial y CEPAL (años noventa).
Bidireccional	Intrínseca: el crecimiento económico y la equidad en la distribución del ingreso se refuerzan mutuamente. Inducida: ciertos elementos favorecen el crecimiento y la equidad en la distribución del ingreso conjuntamente.	Banco Mundial y CEPAL (inicios siglo XXI).
Incompatibilidad tendiente a compatibilidad	El crecimiento requiere de una desigualdad que luego se corrige. El crecimiento genera desigualdad y más adelante estimula la equidad.	Schumpeter, Rostow, Lewis, Rosenstein-Roldan. Kusnets, Ahluwalia, Adelman, Morris, S. Robinson, Randolph, Lot, Ogwand, Park, Brat, Ram, Milanovic, Jha, Eusufzal, Barro.
Independencia	No existe ningún tipo de relación entre el crecimiento económico y la equidad en la distribución del ingreso.	A. Smith, Solow.
Indeterminada	Falta evidencia suficiente para afirmar la relación determinada.	Danzinger, Gottshah, Iglesias, Deinerger, Squire, Fields, Ruiz.

Fuente: Pérez Moreno Salvador (2000). "Relaciones entre distribución de la renta y crecimiento económico en la historia del pensamiento económico". Especial consideración a las relaciones de compatibilidad. Universidad de Málaga. (Mimeo).

sentan hipótesis muy variadas y obteniendo conclusiones diferentes con respecto a la relación entre la distribución del ingreso, y el crecimiento económico. En el caso de los autores que consideran que existe una incompatibilidad entre la distribución del ingreso, y el crecimiento económico, podemos destacar la

teoría Marxista.

El pensamiento marxista caracterizado por la lucha entre dos clases sociales antagónicas; capitalistas y trabajadores o asalariados, establece que dentro de una economía capitalista el ingreso tenderá a concentrarse en el sector que es propietario de los

medios de producción, y esto es posible, a través de la plusvalía generada por el trabajo de la cual el capitalista se apropia. Marx estableció que el salario puede ser mantenido por parte de los capitalistas a un nivel mínimo de subsistencia, dado que existe un exceso de fuerza de trabajo no empleada. De lo anterior en la medida en que la economía presente una determinada tasa de crecimiento, el capitalista tenderá a la acumulación, generando a su vez, una concentración creciente del capital en manos de los estados y por lo tanto una distribución cada vez más desigual del ingreso.

Dentro de los autores que consideran que existe una compatibilidad entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico se encuentra Keynes el cual se opone a la postura de los economistas clásicos los cuales justificaban que el crecimiento del capital dependía especialmente del ahorro de las clases ricas. El autor británico aceptaba la tesis de que la gente más rica ahorra proporcionalmente más que la gente pobre, pero consideraba que el aumento del consumo era el método más eficaz para aumentar la producción en una economía que opera por debajo de su capacidad. Keynes estaba convencido que en las condiciones de la época, el ahorro de las instituciones era suficiente, y en contra de la creencia clásica, de que las clases más opulentas generan ahorro, Keynes consideraba que lejos de favorecer el crecimiento económico, lo que hacían era retener el ahorro. Así, pues, cualquier medida de política económica que favorezca la igualdad distributiva y que suponga, por tanto, un incremento del consumo, se traducirá en un estímulo para el crecimiento económico.

Se considera que la obsolescencia de las tesis de Keynes, son una consecuencia de que la filosofía

social que sirve de apoyo al keynesianismo además de una cierta concepción de cohesión social o incluso de equidad, no constituye precisamente la principal preocupación de los grandes poderes de la actualidad.

Para los postkeynesianos el ingreso está en función de la demanda y será la manera en que el ingreso se distribuya. Capitalistas y asalariados tienen diferentes propensiones en el ahorro y en el consumo respectivamente, los capitalistas al ahorrar pueden incrementar la capacidad productiva realizando nuevas inversiones y en caso de los asalariados en el consumo. De lo cual se determina que el crecimiento económico y la distribución del ingreso están en función de la tasa de inversión. Por lo cual las instituciones monetarias y de crédito son fundamentales, pues dan flexibilidad al sistema bancario para responder a la demanda por crédito a su vez que el banco central actuará a favor de sostener la liquidez y la confianza.

La inflación no puede ser controlada por la política monetaria porque la inflación es el resultado de un conflicto sobre la distribución del ingreso, siendo por tanto, necesaria una política de ingresos. Los mercados al no ser competitivos la distribución del ingreso no se realiza mediante el mercado, y en el largo plazo no se considera que las fuerzas del mercado son suficientes para forzar el retorno al camino del crecimiento.

Otro enfoque es el que considera una incompatibilidad con tendencia a la compatibilidad. Este enfoque es el que cuenta con una mayor cantidad de adeptos.

Para el año de 1955 presentó su planteamiento analizando la relación entre el desarrollo económico y la distribución del ingreso en el largo plazo en países

como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania. Su planteamiento establece que la desigualdad en la distribución en el ingreso aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico. En específico, cuando hay un proceso acelerado en el que la sociedad preindustrial avanza hacia la industrial. Lo anterior se centró en una economía dual en la que un sector tradicional, como lo es la agricultura con la baja productividad, transita hacia un sector moderno con una alta producción y por ende una alta productividad, así como el uso intensivo de tecnología y mano de obra calificada.

La Hipótesis de Kuznets establece que existe una etapa de estabilización por un tiempo y de una reducción en la desigualdad, cuando un país tiene un mejor nivel de ingresos así como el desarrollo económico en general; y más tarde en las últimas etapas del crecimiento disminuye la desigualdad.

Si bien es una hipótesis muy general, esquemática y sencilla, ha sido muy fructífera para el análisis empírico de la distribución del ingreso, tanto desde un punto de vista dinámico en el tiempo, como del análisis de sección transversal.

Posteriores refinaciones de la hipótesis, no hacen sino ratificar que la desigualdad en la distribución del ingreso sigue la forma de una “U” invertida: aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico y disminuye en las etapas avanzadas del mismo.

Otras teorías muy cuestionadas, hacen referencia a la independencia entre la distribución de la renta y el crecimiento. Bajo este enfoque se establece que la distribución del ingreso no afecta directamente al crecimiento.

La teoría Neoclásica establece que bajo una determinada tecnología, el ingreso generado por el trabajo y el capital se determina por la productividad

marginal en conjunto con la intensidad con que se utiliza el trabajo y el capital en el proceso productivo, lo cual depende de los precios relativos del capital y el trabajo.

El área microeconómica que analiza el comportamiento de consumidores y productores bajo un escenario de competencia perfecta en donde carecen de poder para determinar los precios en el mercado, se establecen los óptimos y niveles de eficiencia que generen satisfacción y bienestar general en un contexto de equilibrio. La productividad marginal de los factores de producción conduce a una asignación eficiente de los recursos, lo anterior bajo la estática comparativa. Este análisis se ha extendido a la macroeconomía, considerando una función de producción agregada.

Y se busca determinar qué parte del ingreso nacional corresponde al trabajo y qué parte al capital en una economía. Para el largo plazo se establece una tendencia en donde se iguala la remuneración de un factor y su productividad marginal.

### **Conceptos importantes**

La desigualdad se refiere a una distribución no equitativa de oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad. En la mayoría de los casos, la desigualdad social es la distribución asimétrica entre los hogares, clases sociales, género y razas de una sociedad, teniendo como resultado que haya quienes tienen más y quienes tienen menos. La desigualdad también es entendida como la imposibilidad de acceso a la distribución equitativa de los recursos de un país.<sup>1</sup>

Definición de ingreso monetario: El ingreso corrien-

<sup>1</sup> CONAPO. La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México [en línea]. 2005 [Fecha de consulta: 27 julio 2014]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La\\_desigualdad\\_en\\_la\\_distribucion\\_del\\_ingreso\\_monetario\\_en\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_desigualdad_en_la_distribucion_del_ingreso_monetario_en_Mexico)> Pag. 17.

te monetario como las percepciones en dinero que reciben los miembros del hogar, durante un periodo de tiempo determinado, por la venta de su fuerza de trabajo a una empresa, institución o patrón, así como el ingreso por un negocio agropecuario, no agropecuario o por los rendimientos relacionados por la cooperativas de producción que son propiedad de algún miembro del hogar, los alquileres, intereses, dividendos y regalías derivados de la posesión de activos físicos y no físicos, las transferencias que no fueron una remuneración, y otros ingresos corrientes percibidos.<sup>2</sup>

## II. Medición de la distribución del ingreso

Una primera clasificación de los indicadores de desigualdad son las medidas positivas, que son aquellas no hacen referencia explícita a ningún concepto de bienestar social y medidas normativas que están basadas en una función de bienestar. En el primer caso, pertenecen los índices estadísticos para analizar una dispersión de una distribución de frecuencias, en este caso donde se estudia la dispersión de una variable son comúnmente usadas; la varianza, desviación estándar y coeficiente de variación.

Aunque el cálculo de las medidas de dispersión es sencillo, no es comúnmente usado ya que no satisfacen algunas propiedades teóricas que deben cumplirse para el análisis de la distribución del ingreso.<sup>3</sup>

Para visualizar la distribución del ingreso, un diagrama resulta de gran utilidad pues permite identificar ciertos aspectos de la distribución que de otra ma-

nera no podrían ser apreciados.

En 1905, Lorenz busca ilustrar la desigualdad en la distribución de la salud y desde su aparición fue altamente usada para estudios de desigualdad en la economía. Así, la curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso que recibe un cierto grupo de población ordenado en forma ascendente de acuerdo a su ingreso.

El coeficiente de Gini se basa en la curva de Lorenz, que es una curva de frecuencias acumulada que compara la distribución empírica de una variable con la distribución uniforme (de igualdad). Esta distribución estaría representada por una línea diagonal. Cuanto más se aleja la curva de Lorenz de esta línea, mayor es la desigualdad. La curva de Lorenz representa, en el eje horizontal, los porcentajes de la población o los hogares ordenados de los más pobres a los más ricos y, en el eje vertical, los porcentajes de ingreso obtenido.<sup>4</sup>

El índice de Gini, es pues, la medida resumen de la curva de Lorenz y presenta valores que van de cero a uno, donde el cero indica la ausencia de desigualdad (la diagonal de la curva de Lorenz), mientras que el uno será la desigualdad máxima, donde una persona u hogar concentrará todo el ingreso. De esta forma, a medida que el valor tienda a uno, la desigualdad es mayor en el ingreso y, por el contrario, valores cercanos a cero indican una menor desigualdad.

<sup>2</sup> CONAPO. Op cit. Pag. 20.

<sup>3</sup> CEPAL. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso [en línea]. 2001 [Fecha de consulta: 27 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER6/20.pdf>> Pag. 346

## *Evolución de la distribución*

<sup>4</sup> CONAPO. Op cit. Pag. 18.

### del ingreso en México

El cuadro 2 permite evidenciar que el índice de Gini tuvo una reducción de 0.523 en año de 1963 a 0.496 en el año de 1968, de igual manera podemos observar como los deciles VIII, IX y X presentan una reducción mientras que los deciles IV, V y VI presentaron un incremento, (para el análisis del cuadro 2 es necesario revisar los comentarios realizados por el autor).<sup>5</sup>

Para comprender el entorno de nuestro país, es preciso conocer algunas cifras y datos que nos permitan ubicar los resultados del coeficiente de Gini. Desde 1955 hasta 1970, México tuvo un periodo de crecimiento sostenido, el PIB alcanzó un promedio de 6.7% anual; la inflación durante los años sesenta tuvo un promedio de 2.5% anual; el producto interno bruto por persona aumentó a una tasa de 3.4 mientras que los salarios mínimos reales en un 5.2%.

5 El trabajo de Fernando Cortes hace referencia a las siguientes publicaciones empleadas para su análisis: Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1963, la Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias 1968, ambas a cargo del Banco de México, y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977 (ENIGH77), cuya responsabilidad estuvo en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El autor comenta que: "hay que tomar en cuenta que la publicación de la encuesta de 1963 no incluye la distribución según deciles, por lo que fue necesario estimarla a partir de intervalos de ingreso. Los porcentajes correspondientes a cada decil se obtuvieron por interpolación logarítmica. Además, las tres series no son estrictamente comparables, los ingresos de 1963 y 1968 incluyen, además del ingreso monetario de los hogares, valores imputados por autoconsumo y por el alquiler de la vivienda propia, mientras que la encuesta de 1977 publicó en papel y archivos magnéticos sólo el ingreso monetario, a pesar de que el cuestionario incluía preguntas sobre ingreso no monetario".

## Cuadro 2

Participación porcentual de los deciles de hogares en el ingreso: México 1963 a 1977

Deciles	1963	1968	1977
I	1.7	1.3	0.9
II	1.8	2.3	2.0
III	3.1	3.1	3.1
IV	3.7	4.5	4.3
V	4.9	5.9	5.8
VI	6.1	7.4	7.4
VII	8.0	8.8	9.5
VIII	11.8	10.2	12.5
IX	17.0	16.5	17.7
X	41.9	40.0	36.8
Total	100.0	100.0	100.0
Índice de Gini	0.523	0.498	0.496

Fuentes: Banco de México, encuesta de ingresos y gastos familiares, 1963 y encuesta sobre ingreso y gastos de familia, 1968. Secretaría de Programación y Presupuestos, encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1977.

Durante el periodo de desarrollo estabilizador se fijaron tres objetivos fundamentales:

1. Un rápido crecimiento del producto real
2. Estabilidad en los precios
3. Estabilidad en la balanza de pagos, por medio de un tipo de cambio fijo y constante.

Y se usaron tres instrumentos para el logro de los objetivos:

1. El gasto público
2. Controlar la oferta monetaria, a través del depósito legal en Banco de México y
3. Deuda externa.<sup>6</sup>

6 Solís, Leopoldo. *Medio siglo en la vida económica de México: 1943-1993*. Primera edición, México. El Colegio Nacional, 1994. Pag. 47

Cabe destacar que el sector industrial fue el que imprimió mayor dinamismo a la economía ligado a una política de sustitución de importaciones, que busco promover la expansión del sector manufacturero. Este periodo llamado el desarrollo estabilizador se caracterizó por: el ahorro voluntario creciente, una adecuada asignación de los recursos de inversión para reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica.

El desarrollo estabilizador muestra una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, esto por una disminución en el ingreso en manos de los deciles superiores, en especial el décimo y en menor grado el noveno, así como un incremento en la participación relativa del ingreso total de los deciles inferiores del segundo al séptimo.

Aunque tuvo grandes aciertos este periodo, de igual manera comenzaron a presentarse los desaciertos, en donde el sector agrícola evidenció un importante estancamiento y la política de sustitución de importaciones contribuyó al desempleo y la desigualdad entre los centros industriales y el resto del país, la falta de una reforma fiscal recargó la presión impositiva en el factor trabajo además de otras problemáticas. La incapacidad del sistema para satisfacer las demandas de la clase media urbana, así como la mala distribución del ingreso, tuvieron como resultado un gran descontento y desigualdad entre la población.

Para finales de 1970 e inicio del mandato presidencial de Luis Echeverría el crecimiento económico, la estabilidad de precios y tipo de cambio, que contaban con recíprocos instrumentos para su efectivo funcionamiento, como lo fue en el desarrollo estabilizador, se decidió introducir un objetivo adicional que fue mejorar la distribución del ingreso, sin embargo,

no se incluyó su correspondiente instrumento (que era la reforma fiscal), lo cual provocó en buena medida el fracaso de esta política.

Irónicamente cuando se buscó lograr una mejor distribución del ingreso, la falta de un adecuado gasto público, acompañado de una reforma fiscal, la cual habría podido asegurar el adecuado financiamiento, así como un ajuste del tipo de cambio –que no se implementó–, generó una crisis. El no haber adoptado estos ajustes oportunamente, dio inicio a un mandato en que se inició con una fuga de capitales, e incremento en precios en 1976.

Aunque la economía de nuestro país presento muchos cambio el periodo de 1970-1982, registró un crecimiento a una tasa media anual de 6.2% para la actividad económica interna. Este periodo fue impulsado por la expansión del gasto público sustentada en el aumento del crédito interno, y el endeudamiento externo, que más tarde provocó presiones inflacionarias que inevitablemente repercutió en los salarios. El caso de la inversión pública y privada tuvo un crecimiento promedio del 15% anual en términos reales (lo anterior entre 1978 y 1981), lo que permitió un incremento en la planta productiva y generó cuatro millones de nuevos empleos teniendo como resultado el nivel más alto de ocupación. Y para 1979 se inició la negociación para el ingreso de México al (GATT) dando inicio a una nueva orientación de modelo económico.

Los ingresos provenientes por la venta de petróleo, crearon la falsa expectativa de que era posible mantener la sobrevaluación casi permanente del tipo de cambio, sin embargo, ocasionó que numerosas empresas terminaran en una precaria situación financiera, una vez que se devaluó la moneda. Más tarde la caída en el precio del petróleo, el aumento

de las tasas de interés internacionales, así como la rápida salida de capitales y la suspensión de los créditos externos, provocaron una crisis en 1982 de gran dimensión no solo para el país pues de manera internacional también se vivía.

Justamente esta crisis y que el país había atravesado una recesión económica en 1982 permitía establecer que la desigualdad habría aumentado, lo cual no fue así, los resultados mostraban que la crisis tuvo una reducción considerable en la participación relativa del último decil.

Como podemos ver en el cuadro 3 que nos permite analizar el índice de Gini de los años 1977 y del año 1984 el autor menciona que para su elaboración se emplearon los datos del ingreso monetario.<sup>7</sup>

Con base en el cuadro 3 podemos observar que el índice de Gini presentó una reducción de 0.496 en 1977 a 0.456 para 1984, esto desató una gran polémica, pues dado que el país ha atravesado la recesión económica de 1982, era de suponer la desigualdad hubiese aumentado mas no fue así. Diferentes investigaciones evidenciaron que por primera vez, la crisis fue seguida de reducciones en la participación relativa del último decil, complementándose con aumentos en los deciles inferiores, es decir, del primero al séptimo.

El trabajo de Cortés muestra que la disminución en la desigualdad fue acompañada por una fuerte contracción en los ingresos de todos los hogares del país –lo que llevó a acuñar el concepto “equidad por empobrecimiento” (Cortés y Rubalcava, 1991)–,

<sup>7</sup> La ENIGH 77 no entrega información del ingreso corriente total (monetario y no monetario), sino se limita al ingreso corriente monetario. La base de datos de la ENIGH 84 da información sobre el ingreso corriente monetario y no monetario. Con el propósito de generar información comparable en esta sección sólo se usará el ingreso monetario de la ENIGH 84, tanto para ordenar los hogares y construir los deciles como para estudiar su distribución.

pero que fue mucho más marcada en los hogares de los deciles superiores.<sup>8</sup>

### Cuadro 3

Participación porcentual de los deciles de hogares en el ingreso monetario: México 1977 a 1984

Deciles	1963	1977
I	0.9	1.2
II	2.0	2.7
III	3.1	3.9
IV	4.3	5.0
V	5.8	6.3
VI	7.4	7.7
VII	9.5	9.7
VIII	12.5	12.4
IX	17.7	17.0
X	36.8	34.1
Total	100.0	100.0
Índice de Gini	0.496	0.456

Fuentes: Secretaría de Programación y Presupuestos, encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1977. INEGI, encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1984.

Para el periodo de 1984 a 2010 podemos en el cuadro 4 la evolución que tuvo el índice de Gini en lo referente al ingreso total de los hogares desde 1989 hasta el 2000 tuvo marcados incrementos como consecuencia de una disminución del PIB percapita, un incremento de la inflación de casi el 160% para 1987 y más tarde el modelo económico, orientado hacia el mercado internacional, el cual se puso en marcha con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este periodo está relacionado con altos niveles de desigualdad.

<sup>8</sup> Cortés, Fernando. *Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México*. Economía UNAM [en línea]. vol. 10, núm. 29. [Fecha de consulta: 18 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf>> Pag. 6.

### Cuadro 4

Coefficientes de Gini del ingreso corriente y per cápita de los hogares  
ingreso del décimo respecto al primer decil: México 1984 a 2010

	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
Gini ingreso total de los hogares	0.445	0.483	0.484	0.491	0.470	0.469	0.493	0.465	0.469	0.471	0.459	0.471	0.446
Gini ingreso total per cápita de los hogares	0.492	0.542	0.538	0.538	0.546	0.527	0.546	0.515	0.523	0.526	0.515	0.522	0.495
Ing. medio por hogar de X respecto al I	10	14	15	16	14	17	17	13	13	14	12	14	12
Ing. medio por persona X respecto al I	23	32	31	32	30	34	34	26	26	29	25	26	23

Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años.

La economía mexicana sufrió una crisis profunda en 1994, y como podemos ver en el cuadro 5 en 1994 el decil X muestra que el 42.5% del ingreso total estaba concentrado en este decil. Este cuadro

también nos muestra como es necesario juntar los ingresos de 32 personas o 16 hogares del primer decil para igualar el ingreso de una persona o un hogar del décimo decil.

### Cuadro 5

Participación porcentual en el ingreso total según deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

Déciles	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
I	1.6	1.4	1.4	1.3	1.4	1.2	1.2	1.5	1.5	1.4	1.6	1.5	1.5
II	2.8	2.5	2.5	2.3	2.5	2.2	2.3	2.5	2.7	2.6	2.8	2.5	2.9
III	3.6	3.4	3.3	3.2	3.4	3.2	3.2	3.5	3.7	3.6	3.7	3.6	4.0
IV	4.5	4.3	4.3	4.1	4.3	4.3	4.2	4.6	4.6	4.5	4.7	4.6	4.9
V	5.8	5.4	5.3	5.2	5.4	5.4	5.4	5.6	5.7	5.6	5.7	5.7	6.0
VI	7.3	6.7	6.6	6.5	6.7	6.7	6.7	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.3
VII	9.4	8.4	8.3	8.3	8.4	8.5	8.5	8.7	8.6	8.6	8.6	8.7	9.0
VIII	12.1	10.8	11.0	10.9	11.0	11.0	10.9	11.2	11.0	11.1	11.0	11.2	11.5
IX	16.8	15.4	15.9	15.7	15.7	16.0	15.7	16.0	15.8	15.7	15.7	15.8	15.9
X	36.1	41.7	41.6	42.5	41.2	41.3	41.9	39.3	39.3	39.9	39.3	39.1	37.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en los años considerados.

Entre 1998 y 2000, los indicadores macroeconómicos del país presentaron un incremento como fue el caso del PIB, una tasa de inflación moderada. Podemos observar un alto valor para el índice de Gini para el año 2000 de 0.493. O analizando de otra manera se requiere de 34 personas o 17 hogares del primer decil para igualar el ingreso de una persona o un hogar del décimo decil. Para los años de 2002 y 2004, aunque hubo un cierto decrecimiento, se tuvo una reactivación pronta teniendo como resultado en el índice de Gini de 0.465 a 0.469 para los años señalados.

Entre 2006 a 2010 se presentó un nuevo incremento del índice en 2008 pues este año da inicio la crisis alimentaria mundial, al igual que las grandes afectaciones que tuvo el sector inmobiliario Norte Americano.

Aunque la desigualdad no se puede asociar a cambios estructurales como lo fue en los ochenta o noventa, esta se ha mantenido y las reducciones en la desigualdad, asociadas a las crisis, provienen de una caída en la parte del ingreso de los hogares del décimo decil. De esta manera la reducción del décimo decil ha propiciado incrementos del primero al octavo deciles, y en caso del noveno decil ha tenido una participación relativamente estable en los años de crisis alrededor de 15.7 a 15.8%.

### **III. Análisis de las teorías que relacionan la distribución del ingreso y el crecimiento económico**

La discusión en torno a la relación entre desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, tiene gran importancia con respecto al modelo de Kuznets, y es el mismo autor menciona que su aplicación en sociedades diferentes a las

que el aplicó el estudio (Estados Unidos, Inglaterra y Alemania), puede tener ciertos riesgos y establece:

“Existe peligro en las analogías simples; en argumentar que dado que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa Occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. ...Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares, son indispensables para los países ahora subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más “seguros”, ya sea a través de la fuga de capitales o bienes raíces; y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico (Kuznets, 1965: 289).”<sup>9</sup>

La visión actual establece que los altos niveles de desigualdad inhiben el crecimiento económico, sin embargo, la economía de cada país deberá establecer políticas conforme a su situación, esto es,

<sup>9</sup> COLMEX, Cortés, Fernando. *Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006*. Los grandes problemas de México. [en línea]. 2010 vol. V. [Fecha de consulta: 18 enero 2015]. Disponible en: <<http://2010.colmex.mx/16tomos/V.pdf>> Pag. 87.

países con ingresos per cápita muy bajos y niveles relativamente bajos de iniquidad, será mejor centrar esfuerzos en el crecimiento; en el caso de países con ingreso medios altos y altos niveles de inequidad, se deberán concentrar en políticas distributivas, debido a que pequeños incrementos en el índice de desigualdad elevan de manera significativa el nivel de pobreza.

En especial para el caso de México, un estudio elaborado Bourguignon (2004) presenta un ejercicio con datos de pobreza alimentaria en México, aquí se muestra que una reducción de la desigualdad equivalente a una décima de puntos del índice de Gini reduciría la pobreza en 15 puntos porcentuales en 10 años; mientras que si el país tuviera un crecimiento del 3% anual tendrían que pasar 30 años para lograr este mismo resultado. Añade que probablemente el tiempo requerido para alcanzar una incidencia de 5% de la pobreza alimentaria podría ser menor a 10 años si se considera el efecto indirecto de la reducción de la desigualdad sobre la pobreza mediante el crecimiento económico.

Otros argumentos se basan en la liberalización comercial que inició desde mediados de los ochenta, aunque México es un país abundante en mano de obra no calificada. La teoría plantea que distribución puede mejorar porque aumentará la demanda de mano de obra. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que la apertura comercial está ligada a la desigualdad salarial. Explicada por que a la par de que México liberó su comercio, también lo hicieron

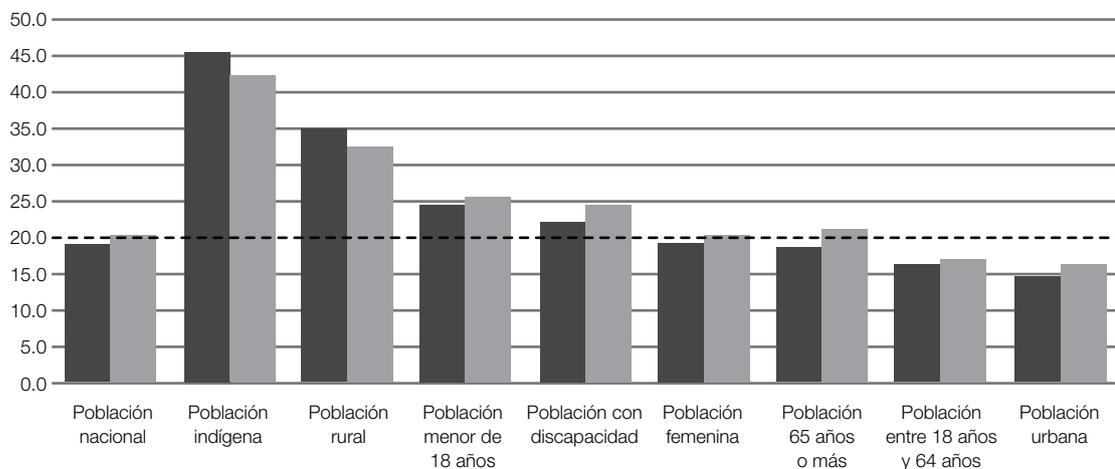
países como China e India con una abundancia de trabajo no calificado y con menores costos para las empresas.

Fernando Cortés considerando los trabajos de otros autores establece que una problemática que se ha mantenido en nuestro país consiste en la desigual distribución del poder, expresada en la riqueza extrema y el control en el sector empresarial, además de los ineficientes sindicatos heredados de la época del corporativismo, que han constituido en condicionantes de la desigualdad y han generado grandes obstáculos para el desarrollo de nuestro país, sin dejar de lado que las políticas y el funcionamiento de estas instituciones están diseñadas para que beneficie sus particulares intereses.

### *Distribución del ingreso en México*

En 2012, 23.5 millones tuvo un ingreso tan bajo que ni siquiera le hubiera permitido adquirir una canasta alimentaria, aunque hubiera destinado todo el ingreso que obtuvo. (Para agosto de 2012 el valor de una canasta alimentaria fue de \$1,125 pesos mensual por persona para zonas urbanas y de \$800 pesos para zonas rurales). El cuadro 6 muestra el porcentaje de la población que se encuentra con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, de esto se establece que poco más de la mitad de la población (60.6 millones) obtuvo un ingreso inferior a 2,328 pesos mensuales en las zonas urbanas y menor de 1,489 pesos en las rurales.

**Cuadro 6**  
 Porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo  
 según grupos de población seleccionados, México 2010-2012



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH, 2010 y 2012.

La insuficiencia de ingresos en el país y los desafíos que enfrentan diversos grupos de población en su situación económica dificulta superar las condiciones de pobreza.

El cuadro 7 muestra los ingresos promedios por decil así como su distribución entre los distintos deciles de la población muestra que, en el año 2010, la diferencia entre el ICTPC del primer decil, es decir \$353 pesos y el décimo decil \$12,551 fue de 35.6 veces, y para el año de 2012 dicha diferencia disminuyó a 31.8 veces \$387 pesos del primer decil contra \$12,326 pesos para el último decil.

**Cuadro 7**Composición del ingreso corriente total mensual per cápita,<sup>1</sup> según fuente del decil de ingreso,<sup>2</sup> México 2010-2012

Decil	Año	Fuentes de ingreso							Ingreso corriente no monetario		
		Ingreso corriente monetario							Total ingreso corriente no monetario	Pago en especie	Transferencias en especie
		Ingreso corriente total per cápita	Total ingreso corriente monetario	Remuneraciones por trabajo subordinado	Ingreso por trabajo independiente	Ingreso por renta de la propiedad	Otros ingresos provenientes del trabajo	Transferencias			
I	2010	353	335	104	61	2*	29	138	18	2	16
	2012	387	365	107	78	2*	37	141	22	5	18
II	2010	790	753	408	112	8	51	174	38	8	29
	2012	829	789	410	126	9*	59	185	40	15	26
III	2010	1,119	1,067	647	153	12	57	198	52	16	35
	2012	1,166	1,102	657	154	13	73	204	64	28	37
IV	2010	1,445	1,377	930	166	17	69	194	69	21	48
	2012	1,498	1,416	924	180	15	78	219	81	41	41
V	2010	1,800	1,703	1,165	206	29	80	223	97	34	63
	2012	1,860	1,744	1,155	219	30	96	244	116	59	57
VI	2010	2,236	2,104	1,481	239	35	91	259	132	51	81
	2012	2,282	1,138	1,479	270	33*	100	256	145	86	58
VII	2010	2,731	2,570	1,855	295	48*	101	271	161	71	90
	2012	2,827	2,636	1,860	277	47	119	333	191	111	79
VIII	2010	3,506	3,291	2,348	384	73	120	367	215	101	114
	2012	3,632	3,369	2,382	357	91	119	420	263	165	98
IX	2010	4,994	4,677	3,385	461	159	136	536	317	176	140
	2012	5,098	4,710	3,372	449	158	141	590	389	262	127
X	2010	12,326	11,434	7,501	1,318	877	223	1,515	892	493	399
	2012	3,152	2,949	2,010	302	157	96	384	203	89	114
Nacional	2010	3,152	2,949	2,010	302	157	96	384	203	89	114
	2012	3,190	2,970	1,985	343	128	104	411	220	126	94

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENGH, 2010 y 2012.

<sup>1</sup>Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.<sup>2</sup>A precio de agosto de 2012.

\*El tamaño de muestra para el grupo de población correspondiente no es suficiente, esto no permite generar estimaciones precisas, debido a que el valor del coeficiente de variación es mayor o igual a 0.15.

**Efectividad de las transferencias monetarias**

El cuadro 7 evidencia que los ingresos son bajos, tal es el caso que no permiten adquirir una canasta

alimentaria. De aquí la necesidad de los programas sociales que permitan mejorar las condiciones de la población.

*Oportunidades* (ahora llamado *Prospera*) es el principal programa de combate a la pobreza y este otorga transferencias en dinero a una población objetivo bien definida. Para evaluar el impacto distributivo que tiene sobre los ingresos monetarios del programa, es necesario hacer una separación del gasto total del programa, de la cantidad que

efectivamente es distribuida mediante transferencias directas, ya sea becas, apoyo alimentario o formación de patrimonio.

El cuadro 8 muestra según datos de la ENIGH 2004 los porcentajes destinados del programa oportunidades. En lo referente al primer decil el 36.38% de los hogares es beneficiado con este programa.

### Cuadro 8

Porcentajes de hogares beneficiados respecto al total de hogares en el país por decil de ingreso (2004)

Deciles	Procampo	Oportunidades	Becas de gobierno	Donativos	Proveniente de otro país
I	11.32	36.38	1.91	1.82	3.77
II	8.20	25.69	2.91	2.06	7.38
III	5.65	18.59	2.33	1.40	7.15
IV	3.64	14.16	3.78	1.92	4.69
V	4.26	14.86	2.94	1.34	7.53
VI	3.44	8.39	2.02	1.43	7.72
Vii	4.14	8.79	1.92	2.38	6.86
Viii	2.22	4.35	2.71	1.70	5.84
IX	1.96	2.48	2.79	1.91	5.91
X	0.99	0.58	1.75	1.57	2.05
Total	4.60	13.48	2.51	1.76	5.89

Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2004.

Con respecto los datos que proporciona el cuadro 7 se puede apreciar que en general las transferencias en caso del primer decil representan casi el 50% del ingreso total que obtienen los hogares comprendidos en este decil.

#### IV. Conclusión

Después de que diera fin el periodo de desarrollo estabilizador en donde se logró un crecimiento con estabilidad de precios, nuestro país no ha logrado alcanzar nuevamente las tasas de crecimiento necesarias para el bienestar de la población.

La desigualdad de la distribución en el ingreso es un problema, este tiene diversas causas dentro de las que podemos mencionar: las imperfecciones del mercado, la liberalización comercial, el poder concentrado en pocas manos, y el control en el sector empresarial, además de los ineficientes sindicatos heredados de la época del corporativismo.

Por otro lado, es importante entender la existencia de activos económicos, requiere de la posibilidad de usarlos, es decir, no basta que un país posea una población educada para acceder a mayores ingresos, es necesario que la economía proporcione las oportunidades de empleo en que pueda ser aprovechada adecuadamente su mayor calificación.

Es evidente que los recursos no son suficientes para atender el gran rezago que presentan las familias mexicanas en especial las pobres, sin embargo, la incidencia de estas transferencias tiene un impacto trascendente en la distribución y sobre la reducción de la pobreza. Por otro lado, es importante considerar que dichas políticas sociales aunque logran disminuir la pobreza no hay un diseño para erradicarla o mejorar la distribución del ingreso encaminándolas o diseñándolas para generar fuentes de ingreso, es decir que permitan “crear” y no solo “dar” como es el diseño de las actuales.

#### Bibliografía

- CEPAL. *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso* [en línea]. 2001 [Fecha de consulta: 27 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER6/20.pdf>>
- COLMEX, Cortés, Fernando. *Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006. Los grandes problemas de México*. [En línea]. 2010 vol. V. [Fecha de consulta: 18 enero 2015]. Disponible en: <<http://2010.colmex.mx/16tomos/V.pdf>>
- CONAPO. *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México* [en línea]. 2005 [Fecha de consulta: 27 julio 2014]. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La\\_desigualdad\\_en\\_la\\_distribucion\\_del\\_ingreso\\_monetario\\_en\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_desigualdad_en_la_distribucion_del_ingreso_monetario_en_Mexico)>
- CONEVAL. *Informe de pobreza en México, 2012* [en línea]. 2013 [Fecha de consulta: 29 enero 2015]. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012\\_131025.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf)>
- Cortés, Fernando. *Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México*. Economía UNAM [en línea]. vol. 10, núm. 29. [Fecha de consulta: 18 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf>>
- Dávila, Hilda. *Impacto de la política de desa-*

- rollo social sobre la distribución del ingreso en el sexenio foxista*. Revista Economía, Teoría y Práctica. [en línea]. 2006, núm. 24 [Fecha de consulta: 22 enero 2015]. Disponible en: <[http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/24/articulos\\_PDF/24\\_1\\_Impacto\\_de\\_politica.pdf](http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/24/articulos_PDF/24_1_Impacto_de_politica.pdf)>
- Hernández, Enrique. *Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México*. Revista Comercio exterior [en línea]. 2000, vol. 50 núm. 10. [Fecha de consulta: 27 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.revistacomercioexterior.com/rce/magazines/43/2/RCE2.pdf>>
  - Huerta, Rogelio. *Pobreza, distribución del ingreso y renta básica*. Economía UNAM [en línea]. 2012, vol. 9, núm. 26. [Fecha de consulta: 21 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n26/v9n26a3.pdf>>
  - Palacios, Octavio. *Los post-Keynesianos*. Mundo Siglo XXI [en línea]. 2007, núm. 10. [Fecha de consulta: 25 enero 2015]. Disponible en: <<http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v03/10/04.pdf>> ISSN 1870-2872
  - Solís, Leopoldo. *Medio siglo en la vida económica de México: 1943-1993*. Primera edición, México. El Colegio Nacional, 1994. ISBN 968-6664-75-6
  - Stewart, Frances y UNCTAD. *Distribución de los ingresos y desarrollo*. [en línea]. 2000 [Fecha de consulta: 24 enero 2015]. Disponible en: <[http://unctad.org/es/docs/ux\\_tdxrt1d1.sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/ux_tdxrt1d1.sp.pdf)>
  - Székely, Miguel. *La Desigualdad en México: Una Perspectiva Internacional*. [en línea]. 1999 [Fecha de consulta: 20 enero 2015]. Disponible en: <[http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca\\_file/Miguel%20Sz%C3%A9kely,%20La%20Desigualdad%20en%20M%C3%A9xico.pdf](http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/Miguel%20Sz%C3%A9kely,%20La%20Desigualdad%20en%20M%C3%A9xico.pdf)>
  - Vargas, Gustavo y Ávila, Ángel. *Introducción a la teoría económica el caso de México*. 2001 [en línea]. [Fecha de consulta: 27 julio 2014]. Capítulo 22. Distribución del ingreso. Disponible en: <<http://herzog.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp22dtin.pdf>>



**La medición y las causas de la desigualdad  
del ingreso en México: una revisión del estado  
de la arte de la investigación**

**Salomón Guzmán Rodríguez**



## I. Introducción

De acuerdo con registros de datos históricos, en 1905 dos hechos relevantes tuvieron lugar: 1) Corrado Gini defendió su tesis doctoral con el análisis estadístico de los nacimientos por género en la Universidad de Bolonia, Italia y 2) Max Otto Lorenz, un año después de haber sido galardonado con su doctorado en Economía en la Universidad de Wisconsin (EE.UU.), publicó un artículo sobre los métodos de medición de la concentración del ingreso y la riqueza, en la antigua serie de la revista de la Asociación Americana de Estadística, dos eventos, estrictamente independientes pero capaces de influir en las ciencias sociales, principalmente en el estudio de la economía, formal permanente. De hecho, el papel de Lorenz ha influido en gran medida en un mayor desarrollo en la teoría de la probabilidad, el análisis económico, mientras que el interés de Gini de la desigualdad del ingreso comenzó con la crítica del parámetro de la desigualdad del ingreso.

Estos dos elementos de análisis, es decir, la curva de Lorenz y la relación de desigualdad de Gini, han representado y siguen representando el punto de partida básico para todos los interesados en la economía del bienestar, economía laboral, economía del desarrollo, estadísticas sociales y económicas, la sociología cuantitativa y ciencias políticas. Además, son de uso frecuente y relevante en muchas otras disciplinas científicas (por ejemplo, la ingeniería, la teoría de la probabilidad, análisis ambientales y ecología) que una definición de herramientas “fundamentales científicas” es correcta y adecuada. Esta es la razón por la cual se organizó una conferencia científica internacional en la segunda quincena de mayo de 2005, en la Universidad de Siena, con el fin de celebrar a estos dos científicos sociales

eminentes, cien años después de que tuvieron lugar los eventos mencionados anteriormente.

En 1905, Max Lorenz propuso en una sencilla gráfica el resumen de lo que significa la desigualdad de la riqueza en una población finita de individuos. Conocida posteriormente como la curva de Lorenz, ésta ocupa en estos tiempos un lugar preeminente en la discusión de la cuantificación de la desigualdad. Las investigaciones posteriores han proporcionado interpretaciones útiles sobre lo que realmente constituye la desigualdad. Por ejemplo, el concepto matemático conocido como mayorización llegó algo más tarde en la escena. Su estrecha relación con el orden propuesto por Lorenz en su papel pionero, ha sido evidente desde hace muchos años, aunque es difícil determinar con precisión cuándo este nexo se observó por primera vez. Sin embargo, el profundo conocimiento de la orden parcial de mayorización desarrollado inicialmente por Hardy, Littlewood y Polya (1929, 1934), se ha transformado a la perfección para darnos un espectro de resultados y puntos de vista útiles sobre la “verdadera naturaleza” de la curva de Lorenz y su ordenamiento de la desigualdad en distintas poblaciones y en diferentes periodos.

Una importante contribución a nuestra comprensión de la curva de Lorenz, y una razón importante para su aceptación continua, y cada vez mayor entre los economistas, fue encontrado en 1920 con la discusión de Dalton sobre los criterios que podrían ser posiblemente aceptados como características claramente deseables de cualquier medida de la desigualdad y de cualquier método para la comparación de la desigualdad entre las poblaciones. La curva de Lorenz puede muy bien haber prosperado

sin la contribución de Dalton, Hardy, Littlewood y Polya pero no podía dejar de florecer en la presencia de dichas aportaciones teóricas. De hecho, parece que muy pocas personas cuestionan el hecho de que curvas anidadas de Lorenz señalan una diferencia clara en la desigualdad. Lo que ha mantenido el campo de la desigualdad del ingreso total en controversia, sobre la cuestión de qué hacer cuando, o cómo interpretar situaciones en las que las curvas de Lorenz se cruzan.

Todo se remonta a un breve artículo publicado por Max Lorenz en la Publicación de la Asociación Americana de Estadística (que más tarde sería conocido como el Diario de la Sociedad Americana de Estadística) en junio 1905. El documento es de sólo nueve páginas. La idea central de este trabajo es la presentación de la discusión del espectro de medidas de desigualdad que se utilizaba en ese momento. Reconoce el hecho de que el análisis logarítmico de distribución del ingreso se ha popularizado (especialmente por parte de Pareto), pero él considera curvas logarítmicas como tramposas. En las tres últimas páginas del documento que describe claramente lo que se conoce como la curva de Lorenz, en realidad sólo hay 35 líneas de texto y dos diagramas dedicadas al tema. Lorenz comenzó con un conjunto de datos que muestra, por una pequeña selección de los valores, la proporción de la población total que ganan menos que el valor dado junto con la proporción de la riqueza total de la población resultante para esos individuos. El porcentaje de la población se representó gráficamente frente al eje y, y la proporción de la riqueza total se representó frente al eje x, luego se unió a los puntos por una curva suave, aunque no dio ninguna pista sobre cómo se seleccionó esta curva de interpolación.

Por otra parte, Dalton (1920) propone cuatro principios, la importante para nuestros propósitos es la que dice que, si se toma una pequeña cantidad de riqueza de un individuo dentro de una población y se le otorga a personas relativamente pobres dentro de la misma población, el resultado será una disminución de la desigualdad. En otras palabras: Robin Hood, en la toma de los ricos para dárselo a los pobres, en efecto reduce la desigualdad. En honor al célebre héroe de Sherwood Forest, vamos a llamar a este principio Robin Hood (el principio de Pigou-Dalton) y la operación como una transferencia de Robin Hood.

Las primeras contribuciones de Gini y Lorenz dieron forma al tema de análisis de la distribución del ingreso (Gini 1912, Lorenz 1905); Sin embargo, en las últimas tres o cuatro décadas, las ideas de Gini-Lorenz han sido reinterpretadas en gran medida el uso de los enfoques basados en el bienestar por primera vez por Atkinson (1970) y Kolm (1969), teniendo el ejemplo de los primeros trabajos por Dalton (1920). Este enfoque asistencialista al análisis de la distribución del ingreso, ha influido en el desarrollo de la metodología de investigación y herramientas de políticas prácticas. Sin embargo, está claro que un enfoque asistencialista puede no ser necesario o incluso deseable: algunos tienen dificultad con cuestiones como el tipo de consenso social que supuestamente sustenta una función de bienestar social; otros pueden sentir que las declaraciones coherentes se pueden hacer sobre las comparaciones de desigualdad sin ninguna referencia al bienestar. Así, enfoques alternativos al tema, han utilizado analogías con la teoría de la información o en una axiomatización explícita de la desigualdad que no utiliza la función de bienestar social. Un trabajo

más reciente ha tratado de reconsiderar la naturaleza fundamental de la desigualdad de ingresos y de examinar la significado de los conceptos particulares en análisis distributivo que se encuentran fuera del territorio familiar del análisis de bienestar social y teoría de la información. Normalmente, estos se centran en las diferencias de ingresos en lugar de en los niveles de ingresos individuales.

El foco de la contribución original de Gini en las diferencias de ingresos es fundamental. Este enfoque es ahora ampliamente reconocido no sólo en el análisis de la privación relativa y de la pobreza, sino también en los enfoques recientes a la desigualdad que han incorporado el concepto de queja sobre la distribución del ingreso. Del mismo modo, la contribución de Lorenz –tan estrechamente asociado en la literatura con la obra de Gini–, es también fundamental para contribuciones recientes: una generalización de los rankings de las obras de Lorenz para ambos ordenamientos de pobreza y ordenamientos de queja. Los recientes avances en el análisis de la privación relativa, la pobreza y la desigualdad, muestran que estos problemas separados comparan una estructura común.

Como hemos visto, muchos de los mismos axiomas se utilizan convencionalmente en la aproximación a la caracterización de las medidas para cada uno de los tres problemas. Sin embargo, no son sólo un artefacto de la metodología adoptada por aquellos que han trabajado recientemente en la formalización de estos conceptos. Se desprende de las contribuciones originales en cada una de estas áreas que la privación individual,  $d_i$ , la pobreza brecha  $g_i$  individual, y  $k_i$  denuncia individual, son todos ejemplos de las diferencias fundamentales de ingresos que se encuentran en el corazón de la forma de pensar

sobre estos temas: de hecho, en muchos, respeta los índices que incorporan los conceptos de diferencia de ingresos, se pueden obtener de otra con poco más que un cambio en la notación. Es legítimo para ver este cuerpo moderno del trabajo como parte del legado intelectual de Gini y Lorenz.

Por otra parte, la medida de desigualdad económica más comúnmente utilizada es la distribución del ingreso percibido por las personas durante un periodo determinado de tiempo. El ingreso que se verifica, es el valor monetario del ingreso de mercado más las transferencias –que son los pagos que el gobierno hace a las personas como parte de alguna política–. El ingreso de mercado está constituido por los salarios, los intereses, las rentas y las utilidades que los factores de la producción obtienen en los distintos mercados antes del pago del impuesto a las ganancias. A los fines de este informe llamamos “ingreso personal” al ingreso per cápita familiar. En otro sentido, la herramienta que nos permite hacer esas comparaciones es la denominada curva de Lorenz: el porcentaje acumulado de ingreso personal se representa gráficamente en contra del porcentaje acumulado de las personas. Los puntos sobre la curva de Lorenz corresponden a las filas de la tabla. Si los ingresos se distribuyeran de manera equitativa cada a10% de las personas recibiría el 10% de ingreso total y la curva de Lorenz se encontraría sobre la línea de igualdad.

El Índice de Gini, es otro indicador de la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores comprendidos entre 0 y 1. El valor 0 corresponde al caso de “igualdad absoluta de todos los ingresos”, el valor 1 al caso extremo contrario, donde todas las personas tienen ingreso 0 y una sola persona se lleva el total del mismo. Se lo utiliza a veces para

comparar la distribución del ingreso entre países o para mostrar cómo evoluciona la distribución del ingreso de un país. Para su cálculo, se toma en cuenta al conjunto de la población, lo que lo diferencia de otros indicadores, como el cociente entre los deciles 10 y 1, que toman en cuenta la diferencia entre los extremos de la distribución.

La brecha de los ingresos es una medida de desigualdad que relaciona los extremos de la distribución. En el caso de las distribuciones decilicas es el cociente entre el decil 10 y el decil 1. En este caso la brecha del ingreso puede calcularse de dos formas: a) Como promedio del decil 10 / promedio del decil 1 ..... 30 : 1 b) Como: mediana del decil 10 / mediana del decil 1 ..... 23 : 1

El cálculo de estas medidas se realiza con facilidad; sin embargo, hay que ser cuidadoso en su interpretación ya que en el caso del promedio (a) se trata de una medida sensible a los valores atípicos extremos. En este sentido, el cálculo con la mediana (b) minimiza el impacto de dichos valores extremos. La desigualdad es considerada por algunos como una pequeña preocupación social. Mientras la pobreza sea minimizada, se dice, no deberían existir objeciones a las ganancias sin límites de los más ricos. En las manos de algunos, este argumento se convierte en una defensa activa: que la concentración de la riqueza debe ser estimulada para generar ahorro, inversión y crecimiento. Pero, el hecho de que elevados niveles de desigualdad prevalezcan a menudo en los países más pobres, expone la debilidad de este argumento. De hecho, la evidencia sugiere una relación causal de dos vías entre la pobreza y la desigualdad. Existen bases importantes adicionales para preocuparse por la desigualdad.

El marco internacional de derechos humanos com-

promete a los gobiernos a promover la igualdad en los derechos civiles y políticos y a tomar medidas progresivas para lograrlo. Además, la noción de equidad es fundamental para la construcción de Estados socialmente inclusivos en la realización de una ciudadanía sustantiva. Sin embargo, reducir la desigualdad ha sido un tema marginal en la agenda de reducción de la pobreza de la comunidad internacional de desarrollo en años recientes. Además del compromiso de eliminar disparidades de género en la educación primaria y secundaria, los ODM no se abocan específicamente a las desigualdades a pesar de la afirmación de los principios de igualdad que se encuentran en la Declaración del Milenio.

De manera más reciente, diversos informes han subrayado el valor intrínseco de la igualdad así como de su relevancia para lograr el crecimiento y reducir la pobreza. La visión articulada en el Informe sobre desarrollo mundial 2006 del Banco Mundial “enfatisa la igualdad de oportunidades en oposición a los resultados, este argumento justifica resultados desiguales si los procesos que los generaron son ‘limpios’ y aboga por intervenir sólo para proteger a aquellos que cayeron por debajo de un umbral absoluto de necesidad”. Esta visión deriva en una débil agenda redistributiva que se aleja de cualquier consideración seria de la riqueza y la distribución del ingreso ahora, enfatizando en cambio la inversión en oportunidades que podrían generar un futuro más equitativo.

Si bien una mayor igualdad a menudo es considerada como algo que ocurre a costa del crecimiento, también existe la evidencia de que bajo ciertas circunstancias y con los acuerdos institucionales apropiados, una menor desigualdad puede contribuir a una mayor eficiencia económica. El desarrollo

de los países escandinavos es ilustrativo. A través de un proceso conocido como el mecanismo Meidner-Rehn, el compromiso político con resultados económicos igualitarios limitó la competencia empresarial sobre la base de los costos salariales, que en consecuencia eran mayores que los sus competidores internacionales.

Por tanto, las empresas fueron obligadas a elevar la productividad laboral a fin de mantenerse competitivas. Esta política antecedió el progreso de la región desde un nivel medio a la cúspide de las escalas salariales de Europa (y el mundo). Un efecto similar ocurrió en Estados Unidos durante el *New Deal* en los años 30 y la era dorada del crecimiento económico. Para la región europea en su conjunto, existe evidencia de que los países con menor desigualdad tienen un mejor comportamiento del empleo. En otras palabras, las empresas pueden absorber el cambio tecnológico a un ritmo más rápido en sociedades que sistemáticamente reducen las disparidades en las estructuras salariales, alentando un incremento en la productividad y elevando los ingresos per cápita más rápido que la media global. A su vez, hay crecientes evidencias de la relación negativa entre altos niveles de desigualdad (a menudo considerada como un coeficiente de Gini mayor a 0.4) y mejoras en el bienestar económico y social. Los altos niveles de desigualdad en el ingreso son disfuncionales para el desarrollo por una serie de razones.

- *En primer lugar*, elevados niveles de desigualdad dificultan la reducción de la pobreza a través del crecimiento. Con elevados niveles de desigualdad, el crecimiento tiende a concentrarse en ciertos sectores y quienes no

están vinculados a estos sectores son excluidos de los beneficios. Así, esta exclusión disminuye el potencial de crecimiento, particularmente en el contexto de la pobreza, al limitar la capacidad de los pobres y de su contribución potencial al crecimiento. Bajo estas circunstancias, una gran proporción de la fuerza laboral (la pobre) tiene capacidades productivas limitadas por razones que incluyen una inadecuada nutrición y salud, bajos niveles de educación o habilidades, falta de oportunidades de empleo o acceso limitado a activos productivos, como la tierra y el crédito. Además, la exclusión económica de una proporción significativa de la población contribuye a su exclusión social y política a través de procesos de pérdida de poder y carencia de reconocimiento o representación.

- *En segundo lugar*, elevados niveles de desigualdad también pueden retrasar el crecimiento al traducirse en una menor demanda agregada efectiva en la economía. En sociedades altamente desiguales, es más probable que los pobres queden atrapados en una economía de subsistencia y que tengan un ingreso limitado para la adquisición de bienes manufacturados. Esto limita el tamaño del mercado interno y disminuye el potencial de industrialización que desempeña un papel importante en el crecimiento.
- *En tercer lugar*, elevados niveles de desigualdad, tienen implicaciones para erigir Estados incluyentes que tengan la capacidad de ejecutar políticas económicas y sociales redistributivas y progresivas. Los altos niveles de desigualdad también podrían dañar la materialización de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales y el ejercicio sustantivo de la ciudadanía.

La desigualdad a menudo es un factor que incrementa la criminalidad y el malestar social, que son enemigos del crecimiento. En casos extremos, especialmente donde la desigualdad se manifiesta en términos étnicos, puede conducir a la guerra y al fracaso del Estado (véase el capítulo 3).

- *En cuarto lugar*, sin intervenciones políticas deliberadas, elevados niveles de desigualdad tienden a auto-perpetuarse. Llevan al desarrollo de instituciones políticas y económicas que trabajan para mantener los privilegios políticos, sociales y económicos de la élite. En sociedades altamente desiguales, los pobres tienen muy poca influencia política; ante la ausencia de una representación significativa para modificar las estructuras que subyacen en el mantenimiento de las desigualdades, podrían verse atrapadas en la pobreza de la que es difícil escapar.
- Aún en condiciones de rápido crecimiento, es probable que la desigualdad se vea reforzada por la distribución de las externalidades del crecimiento. Por ejemplo, es más probable que los pobres reciban directamente la carga de la degradación ambiental que se deriva de una rápida industrialización. Sólo cuando los frutos del crecimiento se distribuyen equitativamente –sea directamente en la forma de ingresos o socialmente a través del aprovisionamiento de infraestructuras y otros bienes públicos el factor estadístico del incremento del PIB experimentado supone una mejora en el conjunto de las condiciones de vida y el bienestar.

El crecimiento global es importante para facilitar un

cambio estructural que reduzca la pobreza. Una valoración de los ingresos per cápita de las principales regiones y países de 1960 a 2006 ilustra la persistencia de una brecha en el ingreso a nivel global y cómo la mayor parte de las economías en desarrollo han registrado un escaso crecimiento económico sostenido y real, en términos de una mejora sustancial del PIB per cápita. Aunque la mayoría de los países en el mundo en desarrollo experimentaron episodios de crecimiento durante este período, en la mayor parte de los casos el crecimiento no ha sido sostenido. Tampoco ha generado empleos decentes. La brecha en ingreso (en términos del PIB per cápita) entre países ricos y pobres no ha disminuido. Así, mientras el ingreso per cápita de la región en desarrollo de más rápido crecimiento –Asia Oriental– se incrementó en más de 10 veces en este período (comparado con el incremento de menos de tres veces en Estados Unidos), en 2006 el ingreso medio en Estados Unidos todavía era 15 veces superior al de Asia Oriental. Para otras regiones en desarrollo, las diferencias en el ingreso per cápita fueron incluso mayores y en algunos casos están aumentando.

Así, el PIB per cápita en 1960 de países que hoy se encuentran en la zona euro fue 34 veces superior al de Asia del Sur; hacia 2006, éste se había incrementado ligeramente a 36 veces. Para el África subsahariana, la brecha es cada vez más cruda. En 1960, el ingreso per cápita de los países que hoy figuran en la zona euro era 15 veces superior al del África subsahariana; hacia 2006 la diferencia era de 38 veces.

Los países varían ampliamente en la naturaleza de la distribución de sus ingresos. El coeficiente de Gini –el más usado comúnmente para medir

la desigualdad en el ingreso oscila entre 0.20 en Eslovaquia y 0.74 en Namibia-, en una escala donde 0 representa la igualdad perfecta y 1 representa la desigualdad total. En general, la variación en la desigualdad del ingreso entre países en desarrollo es mucho mayor que entre los países ricos. Los países cuyos ingresos per cápita de 20 mil o más dólares poseen coeficientes en el rango de 0.25-0.45, mientras que la mayoría de países de bajos ingresos están en un rango superior al 0.50, aproximadamente. Por lo tanto la desigualdad elevada es una característica del subdesarrollo.

En muchos países en desarrollo, las desigualdades extremas son producidas por la altamente desigual distribución en la propiedad de la tierra. Un elevado nivel de desigualdad como la que se registra en muchos países latinoamericanos, es difícil de transformar sin una reforma agraria radical. De manera análoga, la distribución más igualitaria de la tierra crea una sólida base para mantener bajos los niveles de desigualdad en el proceso de desarrollo. La estructura inicial de una economía ya sea basada en industrias extractivas intensivas en capital o en manufacturas intensivas en mano de obra, por ejemplo, también afecta al nivel de desigualdad en el ingreso que pueda darse, así como también en la determinación de qué políticas de la distribución del ingreso pueden ser aplicadas.

La experiencia de desarrollo de la primera ola de Estados de Asia Oriental demuestra que el aumento de la desigualdad en las primeras etapas del desarrollo no es inevitable. En el caso de la República de Corea y la Provincia China de Taiwán, las radicales reformas agrarias que precedieron a la industrialización, el uso de tecnologías intensivas en mano de obra durante las primeras etapas de la industrialización,

y las inversiones en capital humano que ayudaron a equilibrar las oportunidades disponibles en entornos urbanos y rurales y entre grupos de ingresos, fueron factores importantes para evitar el crecimiento con desigualdad. También se registraron elevados niveles de crecimiento sin aumento de la desigualdad en Singapur y Hong Kong, China, ambas ciudades-Estados donde la agricultura era insignificante pero donde los gobiernos desarrollaron políticas sociales básicas (particularmente de vivienda) para apoyar el proceso de crecimiento.

En las últimas dos décadas de liberalización económica, ha sido mucho más difícil para los países, lograr tasas de elevado crecimiento sin incrementos en la desigualdad. Estudios recientes señalan que la desigualdad se ha incrementado en la mayoría de los países del mundo. Un estudio reciente, apunta que la desigualdad del ingreso aumentó 30 veces en un muestreo de 49 países entre la década de los 90 y la primera del nuevo siglo. Se mantuvo sin cambios en seis países y sólo se redujo en 13. Un resultado similar presenta un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según este análisis entre 1990 y 2000, "más de dos terceras partes de 85 países para los que existe información, experimentaron un incremento en la desigualdad del ingreso, medida a partir del índice Gini".

De los 20 países más avanzados de la muestra, la desigualdad disminuyó sólo en cuatro, mientras que de los 21 países en transición, la desigualdad se redujo sólo en tres. Entre los países en desarrollo estudiados, los patrones de cambio tienden a variar por región. En Asia, la desigualdad decreció en sólo dos de ocho países. De manera significativa, India y China figuran entre los países que experimentaron

un incremento de la desigualdad. En América Latina, la desigualdad disminuyó en seis de 15 países sobre los que existía información. Sólo en Oriente Medio, el Norte de África y el África subsahariana un mayor número de países experimentaron un descenso en lugar de un aumento de la desigualdad. Sin embargo, aun cuando la desigualdad se redujo en estas regiones, el nivel de desigualdad resultante se mantuvo elevado (con un coeficiente de Gini de más de 0.40) en la mayor parte de los países estudiados.

Un patrón general de aumento en la desigualdad en los ingresos bajo la liberalización económica, reflejado en crecientes coeficientes de Gini, se apoya en datos sobre otras dimensiones de la desigualdad. Un indicador importante al respecto, es la distribución funcional del ingreso, es decir, la distribución del ingreso entre salarios (ingreso por el trabajo) y las ganancias (ingreso del capital). Esto proporciona un indicador general de cómo los salarios son apropiados a la situación de los asalariados respecto a la de empleadores y otros que derivan sus ingresos de la propiedad de capital, como equipos productivos y activos financieros. Normalmente, los países industrializados tienen sólo un pequeño sector de productores autónomos, y el grueso de los ingresos totales deriva de los salarios o los beneficios. Así la proporción de los salarios en el PIB está estrechamente relacionada con los cambios en la desigualdad del ingreso en su conjunto según determina una forma de medición como el coeficiente de Gini. Así, un incremento en la proporción de los salarios en el PIB posiblemente significará una reducción en el conjunto de la desigualdad, puesto que los asalariados tienden a estar en el punto más bajo de la distribución del ingreso, mientras lo contrario

sucede con aquellos que derivan sus ingresos de las ganancias. Un incremento en la proporción de los salarios también suele reflejar un mercado laboral controlado y un fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores.

En los países en desarrollo, el cuadro es menos obvio porque a menudo hay un gran sector informal formado por productores que recurren al autoempleo o proveedores de servicios cuyos escasos ingresos les sitúan al final de la escala de ingresos. Con todo, sus ingresos usualmente son registrados en las estadísticas nacionales como beneficios o rendimiento de los activos utilizados para realizar actividades económicas de supervivencia. En este contexto, no existe una interpretación simple de lo que significa un cambio en la proporción de los salarios en el PIB en términos de la desigualdad en su conjunto. Por ejemplo, si un aumento en la proporción del ingreso no asalariado se debe sobre todo a un incremento del ingreso medio del sector informal, entonces, este sería un cambio deseable desde un punto de vista distributivo. Sin embargo, aun en países con altos niveles de informalidad, un análisis del cambio en las proporciones de los salarios limitado únicamente al sector formal de la economía, puede aportar información útil sobre las tendencias de la desigualdad.

Un cambio en la proporción de los salarios dentro del sector formal puede ser interpretado de la misma manera que un cambio en la proporción de los salarios de las economías avanzadas. Por ejemplo, un descenso en la proporción del salario del sector manufacturero de un país en desarrollo nos dice que la fortaleza para la negociación por parte de los trabajadores se está debilitando, sea por un exceso en la oferta de mano de obra en relación con

la demanda, el poder fortalecido de los patrones debido a un aumento de opciones de salida como resultado de la globalización, o la supresión de sindicatos o de mecanismos de negociación colectiva. La experiencia de México y Brasil durante este período también ilustra la relación simple entre desigualdad salarial en la industria y la tasa de crecimiento económico. En tanto el crecimiento económico sea lo suficientemente rápido como para absorber el crecimiento natural de la fuerza laboral, la desigualdad en las estructuras salariales tiende a estabilizarse o a disminuir. Cuando el crecimiento no llega a ese umbral, la desigualdad tiende a incrementarse. Para los países que están en el segundo caso, el combate de la desigualdad creciente es, en gran medida, una manera de restablecer el crecimiento interno estable y por tanto, absorber la creciente fuerza laboral en empleos productivos. Pero en la medida en que dichos países se mantengan expuestos a impactos financieros externos, una gobernabilidad financiera más estable debe ser también parte de la solución.

La experiencia de México durante la crisis del peso en 1995 demuestra la conexión entre las finanzas externas y la desigualdad económica de muchos países en desarrollo. Una posición en la periferia de la economía global implica relaciones comerciales importantes con países mucho más ricos, y por lo tanto una dualidad en la economía productiva doméstica, entre los productores que venden al mercado externo y aquellos que venden a consumidores domésticos.

Los trabajadores del primer caso tienden a estar mejor remunerados que los del segundo, simplemente porque las industrias con consumidores ricos que reciben pagos en divisas fuertes pueden

permitirse pagar primas por el trabajo. Los primeros se encuentran mejor protegidos ante una crisis monetaria, cuando la crisis del peso golpeó a México en 1995, los sectores exportadores lograron, en su mayor parte, traducir sus ingresos en dólares a salarios en pesos con la nueva tasa de cambio.

Los que producían para la economía doméstica como el sector manufacturero y los proveedores de servicios, no pudieron hacer eso y sus salarios relativos cayeron de manera instantánea cuando el peso se colapsó. Adicionalmente, sus mercados se deprimieron, puesto que los consumidores se vieron obligados a pagar más por la importación de productos (como el maíz) que sólo estaba disponible a un precio del peso dramáticamente elevado. Hubo un marcado aumento de la desigualdad en los salarios del sector manufacturero de México tras la crisis del peso de 1995.

La distribución del ingreso entre los hogares y la pobreza de los mismos son dos problemas derivados del crecimiento económico que siguen llamando la atención tanto en el ámbito político como en el académico. En torno a este tema, por un lado, se han desarrollado corrientes teóricas así como posturas de humanistas; por otro lado, también se han propuesto metodologías concretas para medir la distribución del ingreso y la pobreza. Frente a estas características generales, se formula una interrogante para el caso de los hogares en México, las cuales se les dará respuesta en este documento.

***¿Cuáles son los métodos clásico de la medición de la desigualdad del ingreso y como han evolucionado para el caso de México en un periodo de 10 años?***

Existe un interés continuo y creciente en la medición y la comprensión de los niveles, las causas y el desarrollo de la desigualdad del ingreso en los últimos años, principalmente después de la crisis de 2008. Este período significó un cambio en la investigación previamente centrada en el crecimiento económico, la identificación de los determinantes del crecimiento económico y la convergencia del PIB per cápita entre los países para el análisis de la distribución de la renta, su evolución en el tiempo y la identificación de los factores que determinan la distribución de los ingresos. Este cambio de enfoque, es específicamente de las cuestiones de la convergencia o divergencia de los ingresos per cápita a la igualación a largo plazo o la polarización de los ingresos en todas las regiones y países del mundo. Este cambio

no sólo es un reflejo de los cambios tecnológicos y la capacidad humana elevada a crear crecimiento, la riqueza y en el uso eficaz de los recursos, sino también por la conciencia de la creciente disparidad y la importancia de la redistribución y la reducción de la pobreza. La creciente disparidad llama para el análisis de las posibles tendencias en la desigualdad del ingreso mundial. La desigualdad puede tener muchas dimensiones. Los economistas están preocupados específicamente con la economía o dimensión monetariamente medible, relacionadas con los ingresos y el consumo individual o familiar. Sin embargo, esto es sólo un punto de vista y la desigualdad puede estar vinculada a la desigualdad en habilidades, educación, oportunidades, felicidad, salud, esperanza de vida, el bienestar, los activos y la movilidad social. Este documento, en la revisión de la literatura, presta atención a la relación entre la desigualdad de ingresos.

## II. Desigualdad en el ingreso “teorías”

Como señala Sen (2000), el utilitarismo ha sido la teoría tradicional de la economía del bienestar. Para los utilitaristas, el bienestar se asocia con la maximización de la utilidad social y la utilidad social resulta de la simple adición de las utilidades individuales, independientemente de la forma en como éstas se distribuyen entre los distintos miembros de la sociedad. El supuesto implícito es que la utilidad personal depende del ingreso. Por lo tanto, los utilitaristas no pueden distinguir entre dos distribuciones que tengan la misma utilidad total, las dos alternativas serán consideradas equivalentes sin importar las diferencias distributivas que impliquen. La economía del bienestar considera que los resultados distributivos son consecuencia en última instancia de los niveles de esfuerzo, que determinan la remuneración a los factores productivos, es decir, que no se considera que existan efectos de los factores fuera del control o responsabilidad de los individuos.

Una de las limitaciones de este enfoque es que el mismo conjunto de bienestar individuales puede implicar diferentes arreglos sociales, oportunidades y libertades. Por otro lado, en este enfoque, el bienestar individual se asocia teóricamente con placeres, deseos u opciones que no se relacionan directamente con las privaciones, ya que los deseos y expectativas, se ajustan a las circunstancias aunque en la implementación práctica de estos conceptos este problema se elude al centrarse en ingresos y no en bienestar. La aplicación de la economía del bienestar se ha basado en el supuesto arbitrario de que si dos personas tienen la misma función de demanda, deben obtener el mismo nivel de utilidad de una canasta dada de bienes, y por ende, de un nivel dado de ingresos.

Por su parte, las teorías libertarias de justicia social conciben el bienestar asociado a la libertad y los derechos. En la teoría puramente libertaria, ciertos derechos se consideran restricciones no salvables que deben necesariamente ser satisfechas, aún cuando los resultados no sean buenos. En la formulación de Nozick (1971) los juicios no se basan en “más o menos” libertad o derechos, sino que son del tipo “cerro-uno”, un derecho es violado o no lo es. Si algún derecho es violado, hay una falla en la justicia. Los derechos de las personas a su libertad no pueden ser contrarrestados por los resultados, aunque los mismos sean notoriamente malos. Por lo tanto, esta versión libertaria es insensible a las consecuencias sociales del cumplimiento de estos requerimientos. Hay un fundamento igualitarista en la base de este enfoque teórico, ya que las libertades de las distintas personas cuentan de la misma manera, pero este fundamento es limitado ya que no va más allá de la libertad y los derechos. Este aspecto vuelve a esta teoría, de acuerdo con Sen (2000) una teoría inadecuada de justicia, a pesar de su utilidad al señalar la importancia social de la libertad.

La enfoque de Rawls (1971) sobre la justicia social establece que los arreglos sociales deberían reflejar las decisiones que se hubieran tomado al respecto en un estado inicial en el que las personas no tuvieran información sobre su suerte futura en la sociedad, no conocieran su clase social, ni su posición en la distribución natural de activos y habilidades. Es decir, que un arreglo social justo es el que surge independientemente de las condiciones iniciales de los individuos. La idea subyacente es que la injusticia existe porque los arreglos básicos se hacen demasiado tarde, cuando las personas ya conocen

sus posiciones relativas, su poder de negociación, sus habilidades y sus preferencias.

Rawls propone una teoría de justicia social basada en dos principios. El primero indica que cada persona tiene el mismo derecho a un conjunto de libertades básicas iguales compatibles con un esquema similar de libertades para todos. Es decir, que se invoca también el principio de la libertad pero desde una perspectiva más restringida que el enfoque libertario, ya que los derechos a los que alude son menos demandantes que los considerados por éstos (en particular no se consideran los derechos de propiedad, se refiere a libertades políticas y personales básicas). Sin embargo estos derechos tienen prioridad sobre otros aspectos sociales, como ser la satisfacción de necesidades elementales. Se incluyen además, en un plano subordinado, recursos que incluyen bienes primarios que son medios que les proporcionan a las personas la posibilidad de conseguir sus objetivos.

En la posición inicial, las personas tienen preferencias religiosas pero no conocen cuáles son, pero asumen que las tienen y que las libertades básicas necesarias para su protección están garantizadas por el primer principio de justicia; el segundo principio invocado por Rawls establece que las desigualdades sociales y económicas, deben cumplir dos condiciones: garantizar el mayor beneficio posible para los miembros en peor situación en la sociedad, y estar relacionadas con posiciones abiertas a todos en igualdad de oportunidades. El criterio máximo es que la mejor política redistributiva es la que mejora la situación de los más perjudicados. Este enfoque no es igualitarista, ya que los cambios distributivos que mejoran algo el bienestar de los más pobres y mucho el de los más ricos serían deseables

de acuerdo con la visión rawlsiana, aún cuando la desigualdad sería finalmente mayor. Por otro lado, la importancia dada a la mejora de la situación de los que están peor, aunque sea muy pequeña, sin que importen las pérdidas de los que están mejor, aunque sean muy grandes, refleja indiferencia frente a la eficiencia. El enfoque de funcionamientos y capacidades propuesto por Sen (1996) cambia el centro de atención del análisis, estableciendo que el nivel de vida de una persona puede ser visto como un conjunto de funcionamientos, que tomados conjuntamente constituyen su calidad de vida.

Estos funcionamientos incluyen elementos básicos como estar vivo, bien alimentado, tener buena salud, tener libertad de movimientos, etc., y otros funcionamientos más complejos como el respeto por sí mismo y por los demás, y el formar parte de la comunidad. Las capacidades de una persona están representadas por el conjunto de funcionamientos entre los cuales la persona puede elegir. El conjunto de capacidades representa la libertad de elección que la persona tiene respecto a la vida que quiere llevar. Este enfoque se centra en lo que las personas pueden ser o hacer, en lugar de centrarse en sus posesiones materiales, ingresos o utilidades. Se trata de un avance fundamental en términos conceptuales que sin embargo, encuentra fuertes restricciones a la hora de su implementación empírica. La visión tradicional de la teoría económica al analizar la distribución del ingreso, se centró en la distribución funcional del ingreso, es decir, la distribución del ingreso generado en una economía entre los distintos factores productivos que participan de la actividad económica, típicamente tierra, trabajo y capital. David Ricardo planteaba como el problema principal de la Economía Política el

estudio de “como el producto...se divide entre las tres clases dominantes de la comunidad, es decir los propietarios de la tierra, los propietarios del capital y los trabajadores”. Los desarrollos posteriores de la economía neoclásica establecen que en competencia perfecta cada factor productivo recibe una remuneración acorde a su contribución marginal a la producción, y así se determina la división del ingreso entre salarios, beneficios o utilidades y renta. Por otra parte, Atkinson (1996) establece que esta forma de analizar la distribución de ingresos no es satisfactoria en las economías actuales. El autor señala seis aspectos que justifican el pasaje del análisis de la distribución funcional o factorial del ingreso a la distribución personal.

1. Se han incrementado las desigualdades al interior de cada una de estas clases. Así por ejemplo tenemos dentro de los asalariados a profesionales universitarios con altas remuneraciones y a trabajadores no calificados con bajos salarios, y en el resto de las categorías también existe gran heterogeneidad de ingresos.
2. Existe otro importante factor productivo, que no está considerado en este análisis tradicional de la distribución funcional del ingreso, que es el capital humano. La gente invierte en capacitación, entrenamiento y formación, y esa inversión le permite aumentar su productividad. Al igual que el capital físico, el capital humano debería ser considerado en la función de producción. Este factor se relaciona directamente con lo expresado en el punto anterior, ya que el capital humano es fundamental en la explicación de las mayores desigualdades entre los asalariados.
3. En la actualidad las personas no se identifican con una sola fuente de ingresos, sino que reciben ingresos de múltiples fuentes, por lo tanto no se pueden desprender implicancias sobre la distribución personal del ingreso analizando la distribución funcional. Jenkins (2000) señala que muchos trabajadores actuales son en realidad capitalistas, debido a su acumulación de capital humano. Por otro lado, la diversidad de fuentes se asocia en parte con las diferentes etapas en la vida de los individuos.
4. El modelo productivo tradicional no contempla la existencia de instituciones como las corporaciones, los intermediarios financieros o los fondos de pensiones, que median entre la producción de la economía y los ingresos que reciben las personas. Aunque las ganancias de las corporaciones pertenecen a los accionistas y los ingresos de los fondos de pensiones a los inversores, en ciertos momentos los vínculos pueden ser difíciles de seguir. Las corporaciones pueden optar por no repartir todas las ganancias sino reinvertir parte de las mismas. Los fondos de pensiones son propietarios de activos financieros, y por lo tanto, reciben también ingresos de sus inversiones y por otro lado la naturaleza de su vínculo con los inversores es intertemporal. También las familias actúan en este proceso, redistribuyendo los ingresos totales que reciben entre sus miembros.
5. Los individuos y las corporaciones reciben ingresos del exterior, ya sea por la posesión de activos extranjeros, o ingresos de empresas subsidiarias, etc.
6. Finalmente, los ingresos generados por la producción son modificados por la imposición

de impuestos que financian el gasto público, incluyendo las transferencias que constituyen una fuente adicional de ingresos personales.

Los puntos anteriormente señalados, ilustran la complejidad de los vínculos entre ingresos factoriales e ingresos personales. Esto indica que para el análisis de la distribución de ingresos entre personas debe tomarse un marco diferente que el propuesto por la teoría clásica. Sin embargo, el análisis de la distribución funcional del ingreso mantiene su interés no sólo desde el punto de vista macroeconómico, sino por su potencialidad para realizar chequeos de consistencia con los análisis personales, que resultan de suma importancia entre otras cosas, para evaluar la calidad de las fuentes de información.

Al abordar el estudio de la distribución del ingreso, es necesario tomar una serie de opciones metodológicas. Además de la elección del instrumento descriptivo es necesaria la definición de la variable a considerar, la elección de la unidad de análisis, y los ajustes por tamaño y composición del hogar. Con respecto a la variable a utilizar, lo que verdaderamente debería analizarse es el bienestar de las personas. Este depende de muchas otras consideraciones aparte del bienestar económico, pero las dificultades operativas para captarlas suelen conducir a la simplificación de la asociación entre bienestar y condiciones económicas. El bienestar de las personas podría asociarse con su riqueza, que es un concepto más amplio que el ingreso, ya que implica el total de activos de la personas. Sin embargo este enfoque para el estudio de la desigualdad presenta numerosas dificultades, por un lado es necesario valorar los activos, y además existen otros

activos menos tangibles que es difícil incluir en la medición.

Ejemplos de estos activos son los derechos jubilatorios o el capital humano. Otra posibilidad sería restringir el análisis al ingreso, pero no al ingreso corriente sino al ingreso a lo largo de la vida. Sin embargo, además de los problemas conceptuales involucrados, este tipo de información no está disponible. Otra discusión es la dimensión temporal del análisis. El período de análisis influye en las mediciones de desigualdad de ingresos. Así, la recolección de información con respecto a los ingresos del mes anterior está sujeta a menos errores que si se pide información sobre un período más largo y lejano en el tiempo.

Por otro lado, cuanto menor sea el período de análisis, más afectado estará el mismo por los componentes transitorios del ingreso. La preferencia por el análisis del componente permanente del ingreso, lleva a que algunos autores prefieran la utilización del consumo en lugar del ingreso para realizar estudios de desigualdad, en el entendido de que, de acuerdo a la hipótesis de ingreso permanente, las diferencias en los gastos de consumo de los individuos reflejan diferencias en el ingreso permanente disponible del hogar más que shocks transitorios al ingreso. Sin embargo, el uso del consumo en lugar del ingreso implica problemas conceptuales, principalmente en lo relacionado con el tratamiento de los bienes durables y la necesidad de imputar un valor por sus servicios.

Otro aspecto relacionado con la dimensión temporal del análisis de la distribución es la comparabilidad entre personas en diferentes etapas de su vida. El ingreso de una persona joven y una anciana puede ser totalmente diferente cuando se los compara

en un momento dado del tiempo, pero esa desigualdad es totalmente artificial si la persona joven alcanzará el mismo nivel de ingreso que la persona anciana al llegar a la misma edad. La práctica más común es utilizar como variable para la medición de la desigualdad el ingreso corriente, entendido como la suma de todos los ingresos, los provenientes del mercado de trabajo, los dividendos, utilidades, pensiones, jubilaciones, etc.

También suele imputarse, para el caso de los hogares propietarios de la vivienda que habitan, la renta estimada que recibirían si alquilaran esa vivienda. La idea subyacente es que el individuo es propietario de una vivienda que brinda un servicio, el servicios de vivienda, que puede ser valuado en términos monetarios. Cuando se incluye dentro de los ingresos de los hogares la estimación del alquiler que percibirían por su vivienda para el caso de los propietarios, se habla de ingreso con valor locativo. Es necesario puntualizar que los estudios de distribución del ingreso se basan en información proveniente de las encuestas de hogares, y por lo tanto los ingresos que se están considerando pueden tener problemas de declaración. Para el caso uruguayo, Mendive y Fuentes (1996) estiman que la sub-declaración en la Encuesta Continua de Hogares es de 11%, y se concentra en las categorías de trabajadores por cuenta propia y patrones.

Los estudios de distribución del ingreso, pueden tomar como unidad de análisis las personas o los hogares. Si se eligen las personas, se les debe asignar una parte del ingreso total del hogar del cual se apropian. Generalmente se asume que el ingreso total del hogar se reparte en forma equitativa entre sus miembros, es decir, se asigna a cada persona el valor del ingreso per cápita del hogar.

Cuando se trabaja con hogares, es necesario considerar las diferencias en el tamaño y composición de los mismos. La utilización del ingreso per cápita del hogar para medir el nivel de vida de los hogares implica una homogeneización de los requerimientos de los distintos miembros del hogar, sin distinguir sexo y edad. Pueden distinguirse dos factores que hacen necesaria la utilización de escalas de equivalencia para obtener el ingreso por adulto equivalente (en lugar de per cápita): la existencia de economías de escala en el consumo, particularmente en algunos rubros como vivienda, y las diferencias en el nivel y composición del gasto de los hogares de acuerdo a la edad de sus componentes. Una escala de equivalencia ampliamente utilizada en los países europeos es la propuesta por la OCDE, que pondera al primer adulto del hogar con uno, al resto de los adultos con 0.7 y a los menores de catorce años con 0.4. Para el caso uruguayo se han realizado estimaciones de escalas de equivalencia en Vigorito (1996) y Peri (2000). Con respecto a los instrumentos descriptivos para el análisis de la distribución del ingreso, Cowell (1995) establece que los métodos existentes para el estudio de la distribución del ingreso pueden agruparse en tres: los instrumentos gráficos, los índices y los rankings.

Los instrumentos gráficos son instructivos para presentar información sobre una distribución de ingresos. La forma más conocida y sencilla de estimar una distribución de ingresos son los histogramas. Éstos se construyen ordenando a la población según sus ingresos de menor a mayor. Ese rango de ingresos se divide en un número fijo de intervalos de igual amplitud. Estos intervalos de ingresos se representan en el eje de las ordenadas, mientras que en el eje de las abscisas se representan sus

frecuencias relativas. El histograma refleja entonces la distribución del ingreso como una serie de rectángulos con una base que equivale al intervalo de ingresos y una altura que representa su frecuencia relativa.

Este tipo de instrumento presenta algunos problemas: por un lado, muestra discontinuidades en los puntos correspondientes a los extremos de cada intervalo. Además, la forma final del histograma es altamente sensible a la amplitud del intervalo elegida, que es arbitraria. A mayor amplitud del intervalo, se pierde detalle sobre la distribución, pero por otro lado si los intervalos son demasiado pequeños, se corre el riesgo de obtener información confusa, con un gran número de barras con muchas irregularidades.

Otra limitación es que la amplitud del intervalo resulta independiente del número de casos. Una mejor forma de presentar la información es elegir intervalos más estrechos en las partes más densas de la distribución e intervalos más anchos en las partes donde la cantidad de casos es menor, como las colas de la distribución. La representación final del histograma también es sensible al punto escogido como inicial para dibujar las barras. Estos problemas condujeron a la utilización de otros métodos para la estimación de distribuciones de ingresos. En particular, la utilización del método de estimación kernel ha comenzado a ser ampliamente difundida en los trabajos empíricos. La idea es que partiendo de una ordenación de todos los ingresos observados de mayor a menor, para estimar cuál es la densidad de las observaciones para un cierto nivel de ingresos, se superpone una ventana en los datos, y se agrega la información dentro de esa ventana. Luego esa ventana se desliza para estimar la densidad en un nuevo punto. Si por ejemplo queremos

estimar la densidad en un punto  $x$  (representado por el círculo en el siguiente dibujo), imaginamos que superponemos una ventana de amplitud  $2h$  sobre esa observación (representada por un círculo en la figura), de forma que los límites de la ventana están en  $x-h$  y  $x+h$ .

La forma más simple de agregar la información dentro de la ventana es simplemente contar la cantidad de observaciones que caen en la ventana (en este caso seis). De esta forma el método es similar al histograma. Una forma más exacta de agregar la información es darle diferentes pesos a cada una de esas observaciones dentro de la ventana, estableciendo ponderaciones decrecientes a medida que las observaciones se alejan del punto central de la ventana. Este es el método de estimación kernel, la palabra kernel refiere a la regla utilizada para asignar ponderaciones dentro de la ventana. La ventana elegida puede tener una amplitud fija o variable.

En el caso en que se elija una ventana con amplitud fija, también se debe escoger un método para fijar el tamaño óptimo de esa ventana. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la estimación es más exacta cuando se utilizan ventanas de mayor amplitud en las partes más densas de la distribución y de menor amplitud cuando las observaciones son escasas. Esto puede hacerse a través de la utilización de ventanas de amplitud variable o ventanas adaptativas, cuya amplitud se define en función de la cantidad de observaciones próximas al punto para el que se está realizando la estimación.

Otro instrumento gráfico ampliamente utilizado son las curvas de Lorenz. Las mismas se construyen a partir del ordenamiento de la población de acuerdo con sus ingresos, desde las de menores ingresos a las de mayores ingresos. Se dibuja un cuadrado,

en el cual en el eje de las abscisas se considera el porcentaje acumulado de población, y en el de las ordenadas el correspondiente porcentaje acumulado de ingresos. Si la distribución del ingreso en la sociedad es totalmente igualitaria, el 1% más pobre de la población recibe el 1% del ingreso, el 5% de la población recibe el 5% del ingreso, y así sucesivamente, por lo que la curva de Lorenz sería en realidad la diagonal del cuadrado dibujado.

Esa línea de 45 grados equivale a la situación de equidistribución. Cuanto mayor sea la desigualdad de ingresos, más alejada estará la curva de Lorenz de esta línea. En el caso hipotético de mayor desigualdad posible, en el cual nadie tendría ingresos excepto una persona que concentraría todo el ingreso, la curva de Lorenz coincide con el eje de las abscisas y el lado derecho del cuadrado dibujado. Este método gráfico permite ordenar dos distribuciones, ya que si tenemos dos curvas de Lorenz que no se cruzan, la curva situada más abajo es la que presenta mayores niveles de desigualdad. Suele decirse en este caso, que la curva que representa menores niveles de desigualdad, es decir la que se sitúa por arriba, es dominante en el sentido de Lorenz. En muchos casos el criterio de dominancia en el sentido de Lorenz no puede utilizarse ya que las curvas se intersectan.

### III. Los índices de desigualdad

La medición de la desigualdad a través de índices ha tenido grandes desarrollos metodológicos. En general, los índices habitualmente utilizados para el análisis de la desigualdad cumplen un conjunto de axiomas considerados deseables para una medida de desigualdad. Los principios o axiomas fundamentales consisten en:

- Principio de las transferencias de Pigou-Dalton, que requiere que la medida de desigualdad se incremente si hay una transferencia de una persona más pobre a otra más rica. Una transferencia de una persona rica a otra más pobre debería hacer caer el valor del índice de desigualdad. Cowell (1995) califica a este principio como el principio débil de las transferencias, ya que todo lo que requiere es que la desigualdad se incremente si hay una transferencia de una persona más pobre a otra más rica, pero no establece en cuánto debe incrementarse;
- *Independencia de escala*: la medida de desigualdad debe ser invariante a transformaciones uniformes proporcionales en la distribución de ingresos. Si el ingreso de todos los individuos cambia en la misma proporción, la medida de desigualdad no debería cambiar;
- *Principio de población*. La medida de desigualdad de ingresos debe ser independiente del tamaño de la población considerada;
- *Descomposición*: La desigualdad global debe relacionarse consistentemente con la de los diferentes grupos de la distribución;
- *Un indicador básico de desigualdad es el coeficiente de variación* que se define como el cociente entre el desvío estándar de una distribución y su valor medio.

A pesar de que la varianza es una medida de dispersión, ya que cuanto más dispersa es la muestra mayores son los desvíos con respecto a la media y por lo tanto mayor el valor de la varianza, suele tomarse el coeficiente de variación como medida de desigualdad. La razón es que una medida de desigualdad debe ser una medida relativa y que

permita la comparación entre diferentes momentos o países, y esto se logra al hacer el cociente con la media. La principal crítica a esta medida es que el desvío estándar y la media captan solamente dos aspectos de la distribución de ingresos y que es más sensible a los cambios en la cola superior de la distribución que a los de la cola media o baja.

Otra medida básica de desigualdad es la varianza de los logaritmos de ingresos. Como se mencionó antes, tanto la varianza como el desvío estándar del ingreso son medidas de dispersión de la distribución pero no son buenas medidas de desigualdad, ya que ambas aumentan cuando aumenta la media de la distribución. Otra forma de corregir este problema (además del coeficiente de variación que ya fue presentado) es considerar el logaritmo del ingreso en lugar del ingreso, ya que esta medida si cumple el principio de independencia de escala y calcular entonces la varianza del logaritmo del ingreso.

Sin embargo esta medida no cumple el principio de las transferencias. La razón es que los cambios en el logaritmo del ingreso dependen de los cambios porcentuales en el ingreso. Si hay una transferencia de ingresos de una persona muy rica a otra menos rica, el monto de esa transferencia representa una variación porcentual mayor para la persona más pobre de las dos; la caída en la varianza del logaritmo por la pérdida de ingresos de la persona más rica, es menor que el aumento en la varianza del logaritmo por el aumento del ingreso del menos rico y por lo tanto, la medida de desigualdad aumentará. Finalmente, también por depender de las variaciones porcentuales de ingreso, esta medida es más sensible a las variaciones de ingresos en la cola inferior de la distribución.

Un índice de desigualdad muy difundido es el de

Gini, que puede visualizarse a partir de la curva de Lorenz. El valor de este índice equivale al cociente del área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución, área que denominaremos A, y el triángulo inferior formado por la línea de equidistribución, es decir la suma del área A y el área restante, que llamaremos H. La suma de A+H, que llamaremos Z, y equivale a 0.5. El valor del índice varía entre cero y uno, y su interpretación es que, dada una cierta distribución del ingreso, el índice indica qué proporción del ingreso permite alcanzar el mismo nivel de bienestar social pero con total igualdad, o interpretado de otra forma, en cuánto aumentaría el bienestar social si la distribución fuera igualitaria. Su principal ventaja es que supera las ambigüedades planteadas por la curva de Lorenz cuando existen cruces, ya que la elección de determina si la preocupación se centrará en la desigualdad en la parte alta o baja de la distribución. Sin embargo, la determinación del valor del parámetro de aversión a la desigualdad para una sociedad es extremadamente difícil. Por otro lado, hay una cierta inconsistencia en la formulación del índice, ya que por detrás de su formulación existe una función de bienestar social con ciertas propiedades. Pero esa función de bienestar social implica que el bienestar social es la suma de los niveles de bienestar individuales, y que la utilidad individual depende del ingreso individual, por lo que la sociedad no estaría preocupada por la distribución del ingreso y el parámetro no tendría demasiado sentido.

Cowell (1995) establece que cualquier medida de desigualdad que satisface simultáneamente el principio de transferencias, la independencia de escala y del tamaño de la población y la posibilidad de descomposición, puede expresarse en la forma de

una familia de índices, los *Índices de Entropía Generalizados*. La familia de índices de entropía cumple con la propiedad de descomposición, es decir, que el valor total de la desigualdad puede descomponerse en la suma de la desigualdad entre grupos de la población y la desigualdad al interior de los grupos. El componente de desigualdad entre grupos se calcula suponiendo que todas las personas dentro de un grupo reciben el ingreso medio de ese grupo. El componente de la desigualdad dentro de los grupos, es un promedio ponderado de la desigualdad en cada grupo. En el caso del  $GE(0)$  el ponderador es el peso del grupo en el total de la población, y en el caso de  $GE(1)$  es el peso del ingreso del grupo en el ingreso total. En ambos casos estos ponderadores presentan la ventaja de sumar uno (lo que no sucede para otros valores del parámetro). La desigualdad entre grupos refleja qué parte de la desigualdad total es explicada por la variable que se utilizó para la construcción de los grupos, por lo tanto cuanto mayor es la proporción de la desigualdad entre grupos en relación a la desigualdad total, mayor es el poder explicativo de la variable escogida para definir los grupos.

## La desigualdad de los ingresos en México

### Tabla 1

Desigualdad del ingreso por estado (1998-2010)

Entidad	Desigualdad promedio por la relación: p90/p10 (1998-2010)	Incremento% anual de la relación: p90/p10 (1998-2010)
Guanajuato	9.51	-0.06
San Luis Potosí	8.99	-0.28
Oaxaca	8.92	0.39
Hidalgo	8.51	-0.23
Veracruz	8.30	-0.12
Campeche	8.22	-0.40
Querétaro	8.21	-0.03
Guerrero	8.16	-0.02
Chiapas	8.16	-0.43
Puebla	8.01	0.10
Sinaloa	7.87	0.11
Tamaulipas	7.74	-0.46
Distrito Federal	7.60	0.00
Durango	7.36	-0.34
Nayarit	7.33	0.34
Colima	7.28	-0.30
Morelos	7.20	-0.15
Jalisco	7.19	-0.30
Tabasco	7.13	2.00
Quintana Roo	7.09	0.45
Sonora	7.08	-0.01
Michoacán	7.04	-0.24
Nuevo León	6.94	-0.01
Zacatecas	6.91	-0.09
Aguascalientes	6.91	-0.26
Yucatán	6.86	0.06
Edomex	6.71	-0.19
Chihuahua	6.66	-0.02
Baja California	6.45	0.06
Coahuila	6.29	0.13
Tlaxcala	5.81	0.18
Baja California Sur	5.52	0.03

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH

**Tabla 2**  
Ratios per centiles y coeficiente de Gini (2000-2010)

Ratios	p90/p10	p90/p50	p10/p50	p75/p25	p75/p50	p25/p50	Gini
1992	9.38	3.25	0.35	3.07	1.79	0.58	0.51
1994	9.13	3.28	0.36	3.06	1.78	0.58	0.50
1996	8.06	3.02	0.37	2.92	1.73	0.59	0.48
1998	9.35	3.15	0.34	3.15	1.77	0.56	0.50
2000	9.76	3.39	0.35	3.14	1.79	0.57	0.51
2002	8.77	3.08	0.35	3.00	1.76	0.59	0.48
2004	8.39	3.05	0.36	2.94	1.76	0.60	0.48
2006	7.74	2.91	0.38	2.85	1.71	0.60	0.47
2008	8.39	3.02	0.36	2.99	1.77	0.59	0.48
2010	7.87	2.88	0.37	2.91	1.71	0.59	0.45

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH.

En la Tabla 2 puede observarse los distintos ratios de diferentes percentiles. Por ejemplo, en el año 2000 el ratio del percentil 90 y el percentil 10 era de 9.761, esto significa que un hogar rico ganaba 9.8 veces más de lo que ganaba un hogar pobre, 18 años después esta relación era de 7.87. El coeficiente de GINI es una de las formas clásicas de señalar el grado de desigualdad de la distribución del ingreso dentro de una sociedad. La forma de entender este coeficiente es a través de los valores que adquiere, si el valor está cercano a cero la desigualdad es mínima, es decir, cada integrante de una sociedad recibe el mismo ingreso, por otra parte si el valor es cercano a uno significa que un solo miembro de la sociedad obtuviera todo el ingreso y los demás nada.

Para el caso de la sociedad mexicana, se observa que su valor ha pasado de 0.509 a 0.45, lo cual quiere decir que la sociedad mexicana, de acuerdo a este coeficiente, es poco menos desigual de lo que era en el año 2000. Sin embargo, esto puede ser explicado no porque los hogares pobres recibieran un mayor ingreso, sino que los hogares ricos dejaron de ser poco menos ricos. Por lo tanto, este coeficiente resulta un tanto engañoso como para afirmar que existe una menor desigualdad derivado de alguna política pública que combata la desigualdad como podría esperarse; de acuerdo a la Tabla 2, los ratios p90/p10, p90/50 confirman la aseveración hecha anteriormente.

**Tabla 2**  
Índices de pobreza y desigualdad en México (2000, 2004, 2008, 2010)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
La línea de la pobreza esta fijada en 1/2 del valor de la mediana del ingreso monetario	\$5,664	\$6,575	\$7,410	\$8,899	\$9,298	\$9,175
HEADCOUNT RATIO %	22.4	21.2	21.0	20.5	22.0	22.1
AGGREGATE POVERTY GAP	\$11,610,000,000	\$14,060,000,000	\$16,450,000,000	\$19,400,000,000	\$22,360,000,000	\$24,500,000,000
Poverty gap ratio %	8.7	8.7	8.7	8.2	9.0	9.2
Income gap ratio %	38.6	41.1	41.3	40.0	40.9	41.6
Index FG (5.0)*100	12.9	12.8	12.6	12.1	13.2	13.2
Index FGT (5.0)*100	2.0	1.8	2.1	1.8	1.8	2.3
Sen index *100	12.1	11.8	11.9	11.3	12.2	12.6
Thon index *100	16.1	16.2	16.2	15.4	16.7	17.1
Taksr/ama index *100	8.2	8.2	8.3	7.8	8.5	8.7

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH

Uno de los principales índices es el *Headcount ratio* % y señala el total de hogares pobres que se encuentran por debajo del umbral en relación al total de hogares. Cabe señalar que este índice no muestra la intensidad de la pobreza y la desigualdad de los hogares que están por debajo del umbral; en otras palabras, no se puede saber si hay más desigualdad entre los hogares pobres o no y si son cada vez más pobres.

El otro índice es el *Aggregate poverty gap* y muestra el monto de dinero que sería necesario para lograr que los hogares que caen por debajo de la línea de pobreza alcancen el umbral o que salgan de la pobreza. El siguiente es el *Income gap ratio* %, este ratio no es más que la relación del monto necesario

para que los hogares pobres alcancen la línea de pobreza entre el ingreso que resultaría si los hogares pobres tuvieran un ingreso igual al de la línea de pobreza.

El siguiente es el índice *Poverty gap ratio* %, y es muy parecido al anterior sólo que ahora considera a todos los hogares de la muestra como si tuvieran un ingreso igual al del umbral. Cabe recordar que existen otros índices que muestran más de cerca la pobreza que sufren los hogares que están por debajo del umbral establecido, tal como la extensión y la desigualdad. Uno de ellos es *FGT*, el cual toma en cuenta la extensión, la intensidad y la desigualdad, siempre y cuando se considere a los hogares que están más alejados del umbral fijado.

Otro de los más importantes es el de *SEN* el cual toma en cuenta la desigualdad de los hogares que están por debajo del umbral señalado. Otro de ellos es el *Thon* ya que toma en cuenta la desigualdad del total de hogares. De acuerdo a lo anterior, se puede identificar el umbral de la pobreza para el año 2000, 2004 y 2008. Para el primer año es de 5,664, para el segundo de 7,410 y para el año 2008 de 9,656 pesos, aproximadamente.

El porcentaje de hogares que caen por debajo son 22.4, 21.0 y 21.8 por ciento, lo que significa que en el año 2000 había un total de 5.3 millones de hogares pobres (22.0 millones de personas) y 5.8 millones en el año 2008 (23.2 millones de personas), aproximadamente. El índice de *Poverty Gap* muestra el monto de dinero necesario para que los hogares pobres alcancen por lo menos el umbral fijado, puede verse que en el año 2000 el monto necesario era 11.61 mil millones de pesos y en 2008 un monto aproximado de 22.42 mil millones de pesos, algo verdaderamente significativo.

Lo anterior puede deberse a que al aumentar el umbral, también haya aumentado la brecha entre el umbral y el ingreso monetario de los hogares pobres y por consecuencia mayor el monto necesario. Los Índices *Poverty Gap ratio* e *Income Poverty Gap* muestran más o menos la misma evolución en los ocho años transcurridos. El primer índice señala el porcentaje que representa el monto de dinero necesario entre aquel que sería si todos los hogares, tanto pobres como no pobres, tuvieran un ingreso igual al del umbral; en el año 2000 este monto representaba 8.7% y en el año 2008 de 8.7%, respectivamente.

El segundo muestra una razón parecida al anterior, sólo que ahora entre aquél que resultaría si todos

los hogares pobres registraran un ingreso igual al del umbral, este ratio era de 38.6 y 39.8 por ciento, respectivamente. El *Índice FGT* muestra que a medida que los hogares no pobres tienen una mayor aversión a la pobreza o están más consientes de la profundidad y extensión de ella, el monto de dinero necesario sería cada vez menor ya que estarían dispuestos a transferir más recursos destinados al combate de la pobreza y tal parece que esta situación mejoró en el año 2008.

#### IV. Conclusiones

En los noventa, la visión de que las altas tasas de crecimiento eran suficientes para aliviar la pobreza ganó terreno entre algunos en la comunidad internacional abocada al desarrollo, especialmente, si no se hacían cambios en la distribución del ingreso. Un documento del Banco Mundial altamente publicitado argumentaba que el crecimiento era bueno para los pobres y que los países que aplicaban las políticas del consenso de Washington disfrutaban de un crecimiento más rápido en el ingreso medio. Este argumento implica que los gobiernos no necesitan desarrollar de manera intencionada políticas de crecimiento a favor de los pobres y que lo que más importa es el nivel de ingreso de los pobres, antes que la igualdad. Sin embargo, hay un creciente conjunto de evidencias que sugiere que:

- no existe compensación entre igualdad y crecimiento;
- una desigual distribución del ingreso no es inmutable y puede verse afectada por políticas económicas y sociales;
- la igualdad puede hacer que el crecimiento sea más inclusivo y favorable a los pobres;

- la igualdad también puede operar como un importante agente para el crecimiento económico.

El reconocimiento de que la igualdad y el crecimiento se pueden reforzar mutuamente, deja abierta la pregunta acerca de las políticas económicas y sociales necesarias para producir tal resultado. Si bien la investigación actual no acepta la visión simplista de compensaciones entre igualdad y crecimiento, no sugiere que el círculo virtual del crecimiento y la igualdad es automático. La posibilidad de un impacto negativo de uno sobre otro sugiere la necesidad de opciones y diseños políticos deliberados para asegurar que la igualdad tenga un impacto positivo en el crecimiento y viceversa.

## Bibliografía

- Atkinson A. (1970). *On the measurement of inequality*. Journal of Economic Theory, Vol. 2.
- Atkinson A. (1996) *Seeking to explain the distribution of income. New inequalities*, capítulo dos. Cambridge University Press.
- Cowell F. (1995) *Measuring inequality*. LSE Handbook in economic series. Prentice Hall.
- Jenkins S. (2000) *The distribution of income by sectors of the population*. University of Essex, mimeo.
- Mendive C. y Fuentes A. (1996) *Diferencias en la captación del ingreso por fuente, en Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*. Instituto Nacional de Estadística – CEPAL.
- Peri A. (2000) *Pautas de Consumo en Uruguay, entre la cultura y la economía*, mimeo. Rawls J. (1971) *A theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.
- Sen A. (1996). *On economic inequality*. Clarendon Press, Oxford.
- Sen A. (2000) *Social Justice and the distribution of income*. Handbook of income distribution, volume 1. North Holland.
- Vigorito A. (1996) *Una estimación de escalas de equivalencia con datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994/1995, ponencia presentada a las Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay*
- Wolff E. (1996) *Economics of poverty, inequality and discrimination*. International Thomson Publishing
- A. Colin Cameron and Pravin K. Trivedi. *Microeconometrics*. Cambridge University Press. 2005.
- Banco Mundial 1990 *World Development Report 1990: poverty* (Washington DC: Banco Mundial).
- Boltvinik, J. 1990. *Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición en Regional Project to Overcome Poverty* (Caracas: PNUD).
- Boltvinik, J. 1991. *La medición de la pobreza en América Latina*. Comercio Exterior (México DF) Vol. 41, N° 5.
- Jazairy, I.; Alamgir, M. y Panuccio, T. 1995. *The state of world rural poverty* (Londres: IFAD).
- Lipton, M. y Ravallion, M. 1995 “Poverty and policy” en Behrman, J. y. Srinivasan, T. (eds.) *Handbook of development economics* (Amsterdam: North Holland) Vol. 3B.
- ONU 1995 *Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies* (Nueva

- York: Division for Sustainable Development). [www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf)
- ONU 2003 *Incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York: ONU/ECO-SOC) 13 de febrero.
  - Roach, J.L. y Roach, J.K. (eds.) 1972 *Poverty: selected readings* (Harmondsworth: Penguin).
  - Sen, A. 1981, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*.
  - Sen, A. 1983. *Poor, relatively speaking en Oxford Economic Papers* (Oxford), vol. 35, N°1.
  - Smeeding, T.; O'Higgins, M. y Rainwater, L. (eds.) 1990 *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).
  - Smeeding, T.; O'Higgins, M. y Rainwater, L. (eds.) 1990 *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).
  - Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamón, David Gordon. *Pobreza Un glosario internacional*. Editorial Colección CLACSO-CROP. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Primera edición 2009.
  - Townsend, P. 1979 *Poverty in the United Kingdom* (Harmondsworth: Penguin).
  - Dagum, C. (1997). *A new approach to the decomposition of the Gini income inequality ratio*, *Empirical Economics*, 22: 515–531.
  - Gini, C. (1909). *Il diverso accrescimento delle classi sociali e la concentrazione dell'arricchimento*, *Giornale degli Economisti*, XXXVIII, 69–83.
  - Gini, C. (1914). *Sulla la misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri*, *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere e Arti*.
  - Hardy, G.H., J.E. Littlewood and G. Polya (1929). *Some simple inequalities satisfied by convex functions*, *Messenger of Mathematics*, 58: 145–152.
  - Hardy, G.H., J.E. Littlewood and G. Polya (1934). *Inequalities*, 1st ed., London: Cambridge University Press.
  - Lambert, P.J., D.L. Millimet and D.J. Slottje (2003) *Inequality aversion and the natural rate of subjective inequality*, *Journal of Public Economics* 87: 1061–90.
  - Lemmi A. (1999), *Comment to F.A. Cowell, Estimation of Inequality Indices*, in Silber, J. (ed.), *Handbook on Income Inequality Measurement*, Kluwer Academic Publishers: Boston/Dordrecht/London, pp. 286–289.
  - Lorenz, M.O. (1905). *Methods of measuring concentration of wealth*, *Journal of the American Statistical Association*, 9: 209–219.
  - Maasoumi, E. and Heshmati, H. (2000). *Stochastic dominance amongst Swedish income distributions*, *Econometric Reviews*, 19,3: 287–320.
  - Pareto, V. (1895). *La legge della domanda*, *Giornale degli Economisti*, 59–68.
  - Arnold, B.C. (2007). *Majorization: Here, there and everywhere*, *Statistical Science*, To appear.
  - Birkhoff, G. (1946). *Three observations on linear algebra* (Spanish), *Univ. Nac. Tucuman. Revista A*, 5: 147–151.
  - Dalton, H. (1920). *The measurement of the inequality of incomes*, *Economics Journal*, 30: 348–361.
  - Gastwirth, J.L. (1971). *A general definition of the Lorenz curve*, *Econometrica*, 39: 1037–1039.
  - Hardy, G.H., J.E. Littlewood and G. Polya (1929). *Some simple inequalities satisfied by*

- convex functions*, Messenger of Mathematics, 58: 145–152.
- Hardy, G.H., J.E. Littlewood and G. Polya (1934, 1952). *Inequalities*, 1st ed., 2nd ed., London: Cambridge University Press.
  - Joe, H. and J. Verducci (1992). *Multivariate majorization by positive combinations*. Stochastic Inequalities (Seattle, WA, 1991), 159–181, IMS Lecture Notes Monogr. Ser., 22, Inst. Math. Statist., Hayward, CA.
  - Kakwani, N.C. (1980). *Income Inequality and Poverty, Methods of Estimation and Policy Applications*, New York: Oxford University Press.
  - Koshevoy, G. (1995). *Multivariate Lorenz majorization*, Social Choice and Welfare 12: 93–102.
  - Lorenz, M.O. (1905). *Methods of measuring concentration of wealth*, Journal of the American Statistical Association, 9: 209–219.
  - Marshall, A.W. and I. Olkin (1979). *Inequalities: Theory of Majorization and its Applications*, Mathematics in Science and Engineering, 143, New York: Academic Press.
  - Mosler, K. (2002). *Multivariate Dispersion, Central Regions and Depth. The Lift Zonoid Approach*, Lecture Notes in Statistics, 165, Berlin: Springer-Verlag.
  - Muirhead, R.F. (1903). *Some methods applicable to identities and inequalities of symmetric algebraic functions of  $n$  letters*, Proceedings of the Edinburgh Mathematical Society, 21: 144–157.
  - Nayak, T.K. and M.C. Christman (1992). *Effect of unequal catchability on estimates of the number of classes in a population*, Scandinavian Journal of Statistics, 19: 281–287.
  - Neuts, M.F. (1975). *Computational uses of the method of phases in the theory of queues*, Computational Mathematics and Applications, 1: 151–166.
  - O’Cinneide, C.A. (1991). *Phase-type distributions and majorization*, Annals of Applied Probability, 1: 219–227.
  - Ross, S.M. (1981). *A random graph*, Journal of Applied Probability, 18 : 309–315.
  - Schur, I. (1923). *Über eine Klasse von Mittelbildungen mit Anwendungen die Determinanten-Theorie* Sitzungsber, Berlin Math. Gesellschaft 23: 9–20.



**Cuadernos de trabajo 8. La evolución de la pobreza**  
se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2016, en los talleres de  
**Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V.**  
Calle Los Reyes No. 26, Col. Jardines de Churubusco  
09410, México DF. Tel. 56 33 28 72 Fax: 56 33 53 32.  
Email: luzfoc@prodigy.net.mx.

La edición consta de mil ejemplares.

Formación a cargo de Silvia Monroy Vázquez.

Cuidado de la edición a cargo de Jonathan Sánchez López Aguado.



Cuadernos **de** trabajo **8**

# La evolución de la pobreza

