

Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana

Social expenditure, austerity and fighting poverty: mexican experience

Journal of Economic Literature (JEL):

D6, I3, I32, O1

Palabras clave:

Economía del Bienestar
Bienestar y pobreza
Medición y análisis de la pobreza
Desarrollo económico

Keywords:

Economic Welfare, Welfare and Poverty, Measurement and Analysis of Poverty, Economic Development

Fecha de recepción:

11 de marzo de 2018

Fecha de aceptación:

5 de marzo de 2019

Oscar Martínez

Licenciado en economía por la Facultad de Economía, UNAM
< oscar.martinezdorantes@gmail.com >

Yasmin Salgado

Licenciada en economía por la Facultad de Economía UNAM
< ysalgadohernandez@gmail.com >

Monika Meireles

Investigadora Asociada C
del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
< momeireles@iiec.unam.mx >

“Finally, I understand the feelings of the few
Ashes and diamonds
Foe and friend
We were all equal in the end”
Pink Floyd, *Two suns in the sunset*, 1983

Resumen

El presente trabajo analiza la relación entre gasto social y pobreza en la experiencia mexicana, a la vez que identifica cuánto se gasta y en qué se gasta, particularmente para el periodo que va de 2000 a 2018. Más concretamente busca determinar el alcance y la efectividad del gasto social dentro del combate a la pobreza en el país, enmarcando tal discusión en torno a las políticas de austeridad implementadas en los últimos años. Para ello, se revisan tres diferentes tipos de gasto: 1) el presupuesto destinado a los programas sociales Oportunidades/Prospera; 2) el gasto programable en su clasificación funcional de desarrollo social; y 3) el denominado gasto para la superación de la pobreza. Este último se contrasta con los niveles de pobreza por ingresos del Coneval, permitiéndonos destacar que, a pesar del esfuerzo realizado en términos de recursos, aun buena parte de la población se encuentra en situación de pobreza. Así, se reflexiona sobre el rol del gasto social –como requisito indispensable, aunque no suficiente– en la construcción de una estrategia de desarrollo nacional que ponga en el centro de la reflexión el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es decir, la reducción de la pobreza, pero también de la enorme desigualdad.

66

Abstract

This paper analyzes the relationship between social spending and poverty in the Mexican experience, while identifying how much is the government expenditure and in what it has been spent, particularly for the period from 2000 to 2018. More specifically, it aims to determine the scope and effectiveness of social spending within the fight against poverty approach adopted by the country, framing such discussion around the austerity policies implemented in recent years. For this, three different types of government expenditure are reviewed: 1) the budget allocated to the social programs Oportunidades/Prospera; 2) the programmable expenditure in its functional classification of social development; and 3) the so-called spending to overcome poverty. The latter is contrasted with CONEVAL income poverty levels, allowing us to point out that, despite the effort made in terms of resources, even a large part of the population is in a situation of poverty. Thus, it reflects on the role of social spending as an indispensable requirement, although not a sufficient mechanism, in the construction of a national development strategy that puts at the center of the public debate the improvement of the living conditions of the population, the reduction of poverty and the enormous inequality.

Introducción

Una de las características de la economía mexicana en los últimos años ha sido la austeridad fiscal, en el discurso oficial, dicha práctica se ha establecido en aras de mantener el equilibrio en las finanzas públicas como condición para propiciar un mayor crecimiento económico. En este sentido, en reiteradas ocasiones el gasto público ha tenido que ser modificado o disminuido. Cuando ha sucedido así, por lo común se suele decir que el gasto social no se verá afectado. Un ejemplo de esto fue en el año 2015, cuando el entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Luis Videgaray anunciaba un recorte en el gasto por 124,300 millones de pesos para ese año, no obstante, descartaba que hubiese reducción en los recursos para programas como Prospera, la vivienda, las universidades públicas, entre otros aspectos sociales (*Forbes*, 30 de enero 2015). Otro caso fue en el año 2009 cuando en plena crisis, el presidente Calderón, al presentar su tercer informe de gobierno, mencionaba que en medio de la adversidad económica buscaría que el gasto destinado a combatir la pobreza no se redujera, por el contrario, trataría de “fortalecerlo” y “blindarlo”, orientándolo principalmente a las personas que se encontraran en situación de pobreza alimentaria (Presidencia de la República, 02 de septiembre de 2009). Actualmente uno de los temas de mayor reflexión es precisamente sobre el gasto público, toda vez que con la llegada de López Obrador a la presidencia una de las grandes incógnitas se encontraba en el presupuesto público y si este sería suficiente para cumplir las demandas sociales y promesas de campaña.

Si retrocedemos un poco más en el tiempo, en general, podremos observar que uno de los cambios más importantes durante los años ochenta fue justamente en lo referente a las finanzas públicas. Basta recordar que uno de los objetivos que se buscaba alcanzar era reducir el abultado déficit fiscal de poco más de 12% del PIB en 1982. Así, como parte de las políticas económicas de estabilización emprendidas en esos años, el gasto público se reduciría considerablemente al pasar

de 34.7% del PIB en 1982 a 18.9% en 1994. Sin embargo, en las últimas dos décadas el gasto público ha tenido una tendencia creciente –aunque no de manera constante– hasta alcanzar 27.1% del PIB en 2015. En cuanto al déficit fiscal éste se lograría reducir hasta mantener a las finanzas públicas prácticamente en equilibrio en el periodo que comprende de 1991-2008, no obstante, desde entonces y hasta 2015 ha tenido un repunte que lo ha llevado a oscilar entre 2.5 y 3.6% del PIB.¹ Aunado a eso, México viene padeciendo desde la segunda mitad de 2014 la disminución en los precios internacionales del petróleo, situación que dificultó sobremanera la disponibilidad de recursos públicos, a pesar de la entrada en vigor de la Reforma Hacendaria aprobada hacia finales de 2013. Otro acontecimiento importante que permite entender las presiones actuales sobre las finanzas públicas fue la firma del Acuerdo de Certidumbre Tributaria en febrero de 2014, en donde el Poder Ejecutivo se comprometía entre otras cosas a no proponer nuevos impuestos ni aumentar las tasas de los ya existentes, así como también a mantener una trayectoria de déficit decreciente, esto hasta el 30 de noviembre de 2018 (SHCP, 2014).²

Las consideraciones anteriores nos dejan con al menos dos inquietudes: ¿Cuál ha sido el comportamiento del gasto social bajo este contexto?, y ¿cómo se ha dado el combate a la pobreza en México? En primer lugar, cuando el gasto público disminuyó en los primeros años de la década de 1990, el gasto social alcanzaría las tasas de crecimiento más altas en los últimos veinticinco años, de entre 19 y 14% en los años de 1991-1994. Por otra parte, cuando el gasto público comenzó nuevamente a crecer, el gasto social de igual forma seguiría esa tendencia, aunque a tasas menores a 10%, cuando no más bajas. En otras palabras, el gasto social ha tenido una evolución mayormente creciente independientemente del comportamiento del gasto público, y solo ha disminuido en años de crisis económicas (1995 y 2009). Aun así, vale mencionar que su aumento ha sido errático, más aún continúa siendo bajo cuando se le compara con otros países. En segundo lugar, desde que se estableció la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2004, quedó constatado en su artículo 18, lo siguiente: “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación [...]; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación” (LGDS, 2004: 5). Y, en su artículo 20, menciona que:

- 1 Estadísticos con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Presidencia de la República, Anexo Estadístico, varios Informes de Gobierno e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De aquí en adelante, los datos presentados en el texto serán conforme a estas fuentes, a menos que se indique lo contrario.
- 2 Vale mencionar que López Obrador ha reiterado que no habrá creación de nuevos impuestos y tampoco aumento de los ya existentes durante su gestión (*El Economista*, 05 de marzo de 2019).

El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal (LGDS, 2004: 6).

A raíz de esto el presupuesto destinado a desarrollo social año con año, se ha buscado incrementar, lo cual nos hace pensar que bajo la actual panorámica una de las preocupaciones que enfrenta el gasto social a futuro es su financiamiento.

Ahora bien, en este artículo únicamente nos proponemos analizar el papel del gasto social dentro del combate a la pobreza en México, enmarcando la discusión en torno a las políticas de austeridad de los últimos años y reflexionando sobre cuánto se gasta, y en qué se gasta. Esto porque, a pesar del incremento en el gasto social, los niveles de pobreza en el país siguen siendo persistentes, cuando no van en aumento. De tal manera que el problema –más allá de la falta de recursos y la poca efectividad que pueda tener (o no) el gasto social– se deriva de una estrategia de desarrollo que no ha logrado articular las cuestiones sociales con las causas económico-estructurales que reproducen al subdesarrollo. En otras palabras, más que un tema de eficiencia el problema pasa por una distribución de los beneficios sumamente desigual, que se expresa en una extrema desigualdad y una baja movilidad social. En consecuencia, el indicador que se utiliza para medir la efectividad del gasto social es –en este particular documento– la medición de la pobreza por ingresos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). No obstante, el análisis se realiza desde tres grandes frentes, primero se revisan las características y los recursos destinados a los programas sociales Oportunidades y Prospera, luego se examina el grueso del gasto social y finalmente aquel gasto destinado exclusivamente para la superación de la pobreza.

Por lo anterior, el presente trabajo se encuentra dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza un breve recuento de los principales cambios que sufrió la política social mexicana a raíz de las políticas neoliberales. Posteriormente se analizan los programas sociales Oportunidades y Prospera, en específico sus características y el gasto ejercido en ellos. Después se examina el gasto público programable en su clasificación funcional de desarrollo social y más específicamente aquel dirigido exclusivamente a la superación de la pobreza, contrastándolo con el número de pobres por ingresos entre 2000-2016. Por último, se reflexiona sobre el futuro del gasto social en tiempos de la retomada de la austeridad, las presiones sobre su financiamiento y la cuestionable efectividad de la política social en la reducción de los niveles de pobreza.

I. La política social: un brevísimo recuento histórico

A lo largo de la historia mexicana los diferentes gobiernos han echado mano de la política social en aras de buscar mejorar los niveles de bienestar de la población. En el país, las reformas económicas emprendidas desde la década de 1980 trajeron como resultado cambios sustanciales en la política social, tanto por el lado de los objetivos, como por el lado de los instrumentos. Así, algunos de los cambios más importantes que se suscitaron fueron: 1) un papel más activo del gasto social; 2) la búsqueda en la expansión de la cobertura de servicios sociales básicos, sobre todo educación y salud; 3) el surgimiento de programas sociales focalizados, dirigidos primordialmente a la población más pobre; y 4) la descentralización del gasto público, así como también la institucionalización de la política social (Moreno-Brid & Ros, 2010 y López-Calva, Lustig, Scott & Castañeda, 2013). En otros términos, el objetivo fundamental de la política social pasaría a ser entonces el combate a la pobreza, en ese tenor el gasto social se convertiría en un instrumento clave y la focalización en la medida predilecta por la cual se buscaría identificar a los grupos sociales más desprotegidos y vulnerables, para posteriormente dirigir casi exclusivamente hacia ellos todos los esfuerzos de la política social, o por lo menos así se habría pensado. La lógica detrás de estos cambios se encuentra en la misma estrategia neoliberal que en materia de finanzas públicas proponía una racionalización del gasto público para así evitar los muy temidos déficits fiscales que tanto caracterizaron a la economía mexicana durante los ochenta. En otras palabras, se creyó que el gasto social sería más eficiente –aun si se llegasen a reducir los recursos públicos– ya que estaría concentrado únicamente en la población que verdaderamente lo necesitara, es decir, lo que luego se dio por llamar focalización.

Todo esto significó abandonar la antigua orientación de la política social que prevaleció desde la época de posguerra y hasta los setenta, insertada bajo el contexto de los Estados de Bienestar (*Welfare State*) característicos de los países desarrollados. Como bien señalan Torres & Rojas (2015: 50-51), la política social se puede distinguir a partir de tres grandes etapas, la primera de ellas desde la época posrevolucionaria y hasta 1940 cuando se buscaba la satisfacción de las demandas sociales que tanto la Revolución Mexicana, como la Constitución de 1917 habían puesto de manifiesto. Por su parte, la segunda etapa se encontraría delimitada desde los años cuarenta y hasta los setenta, periodo en el cual la política social tendría una clara orientación universal, no obstante, hay que aclarar que la experiencia mexicana de ningún modo llegó a ser igual a la de los países desarrollados, sino que fue un tanto más modesta, al centrarse únicamente en la provisión de pisos mínimos en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social y demás servicios sociales, solo

que dirigidos en su mayor parte a toda la población, igual de importante fue la creación de infraestructura básica en esos años. Para terminar, tal y como ya se puede intuir la última etapa da inicio en la década de 1980 y prevalece hasta la actualidad, bajo las características ya anteriormente señaladas.

En síntesis, de los cambios que acontecieron en la política social tras la implementación de las medidas neoliberales se puede decir lo siguiente, en cuanto al gasto social efectivamente tendría un papel más destacado al no solo aumentar en términos absolutos, sino también como porcentaje del PIB, incluso dentro del mismo gasto público tendría una mayor participación aun cuando éste llegase a disminuir. Por otra parte, es claro que la cobertura tanto de educación, como de salud se ha visto incrementada en los últimos años, la primera a través de campañas contra el analfabetismo y la expansión de la educación básica, mientras que la segunda mediante programas como el Seguro Popular. En lo que respecta a los programas focalizados estos cumplieron veinte años en operación en 2017 y, sin embargo, sus resultados aún son muy cuestionables. Sobre la institucionalización de la política social se creó la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, se oficializó la primera medición y concepción de la pobreza en 2002 con el entonces Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), posteriormente se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el 2004, lo mismo que se estableció el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el 2005, y finalmente se estableció una nueva metodología multidimensional de la pobreza en el año 2009.

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

ción”, ya que se buscaba que el ciudadano fuese protagonista de su propia superación mediante la organización y la participación activa. En palabras de Rosario Robles quien fuera secretaria de Desarrollo Social hasta finales de 2015, mencionaba a mediados de ese año que la política social de la presente administración era diferente a la de los últimos doce años, “porque ahora se llegaba a donde nadie había llegado, al núcleo duro: a los más pobres de los pobres” (Rodríguez, *El Universal*, 07 de julio de 2015). Con todo, las últimas tres administraciones parecen coincidir en el diagnóstico: la pobreza como círculo vicioso, así como también en el objetivo: reducción de la pobreza y mejoramiento en la calidad de vida de las personas, es más se sigue hablando de la potencialización de las capacidades humanas, la generación de oportunidades y la garantía de los derechos sociales.

II. Programas de combate a la pobreza: la predominancia de la focalización

México cuenta con una larga tradición de programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza, los primeros de ellos establecidos en la década de los setenta. Tal fue el caso del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) creado en 1973 bajo la administración de Luis Echeverría, el cual tenía por objetivo elevar la capacidad productiva de los pobres rurales, que representaban poco más de 50% de la población rural y cerca de 20% de la población total en esa época (Villarespe & Merino, 2008: 4). En esos años, la estrategia de desarrollo industrializadora aún vigente, comenzaría a poner de manifiesto la poca capacidad para articular las zonas más atrasadas del país, o lo que es lo mismo el rezago del campo respecto de otros sectores. Lo anterior fue una de las razones que propició la creación de este tipo de programas, además de que a nivel internacional organismos como el Banco Mundial (BM) daban inicio a su postura en contra de la pobreza, lo que se vio reflejado en el otorgamiento de créditos para el financiamiento de diversos programas entre ellos el propio Pider.

Años más tarde, bajo un contexto económico y político menos favorable, se crearía la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1983), cuyo propósito era el de atender las necesidades de la población marginada en el país. Una consideración sobre ambos programas en palabras de Villarespe & Merino (2008: 8) fue el “espíritu que los animó”, el primero (Pider) nacería tras concebir “que los pobres rurales eran pobres porque carecían de las condiciones necesarias para un desarrollo y, a la vez, se consideraba que su pobreza era producto de un insuficiente desarrollo económico nacional”, mientras que la Coplamar habría tenido su justificación en “concebir a los pobres –rurales y urbanos– como productos que no entraron al desarrollo ni fueron beneficiados por éste”. En otros términos, ambos programas surgieron como una clase de compensación a la estrategia

de desarrollo, la cual mostraba en esa época signos de agotamiento. Otro punto importante fue en lo referente a su financiamiento, ya que tanto el Pider, como la Coplamar encontraron restricciones en su presupuesto.

Entrada la década de 1980, y con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, este tipo de programas entrarían en un periodo de crisis, dado que las restricciones imperantes derivadas de los desequilibrios externos y el abultado déficit fiscal, hacían insostenible su continuación. Como resultado en el año de 1983 la Coplamar desaparecía dejando sus funciones a las diversas secretarías, entre las que destaca la de Programación y Presupuesto. En el discurso oficial el combate a la pobreza se apaciguaría hasta el año de 1988, cuando se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) esta vez bajo la administración entrante de Carlos Salinas y en un contexto de creciente austeridad fiscal.

Algunos autores señalan que el retorno hacia este tipo de programas obedeció a un proceso de legitimación democrática, tras el insondable deterioro en los niveles de vida que aun sufría buena parte de la población, además de la polémica que desató el controvertido triunfo electoral de Salinas (véase, por ejemplo, Barajas, 2014 y Villarespe & Merino, 2008). En este sentido, el Pronasol pasó a ser el antecedente inmediato de las políticas focalizadoras, bajo el argumento de que los subsidios universales, tendían a ser menos eficientes, que si se concentraban todos los esfuerzos en la población verdaderamente pobre (Barajas, 2014: 97). Aunque no sería sino hasta mediados de los años noventa que los programas sociales focalizados tendrían una mayor repercusión dentro de la política social, orientación que se agudizaría en los años subsecuentes para aun mantenerse hasta el presente.

II.I Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades): el paradigma

Formalmente el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) surgió en 1997 bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y estaba enfocado a la población más vulnerable principalmente de las zonas rurales. Fue hasta el año 2001 con el presidente Vicente Fox cuando cambio de denominación a Oportunidades, dando paso así, a una nueva estrategia de política social denominada Contigo.³ De ahí en adelante se buscaría expandir su cobertura hacia zonas semiurbanas y urbanas y no solo a zonas rurales. Aunque las modificaciones más importantes fueron las incorporaciones de nuevas transferencias monetarias condicionadas, en lo fundamental hacia la alimentación y nutrición de niños y adultos mayores. Esto último propiciado por el

³ Como ya tuvimos oportunidad de señalar uno de los objetivos de la política social durante la administración de Fox fue la superación de la pobreza, que bajo el lema de “una tarea contigo”, daba cuenta de su énfasis por el desarrollo humano. En palabras del entonces presidente: “El futuro de México solo será viable si abatimos la pobreza y la marginación. Por eso estamos decididos a aplicar grandes remedios a grandes males, a colocar el desarrollo social y humano en el lugar que le corresponde de la agenda nacional” (PND, 2001-2006: 9).

alza internacional de los precios de los alimentos, entre 2001 y 2003. Adicionalmente mantuvo como parte de sus componentes la salud y la educación.

Desde entonces y hasta la fecha –hoy en día bajo el nombre de Prospera–Oportunidades se convirtió en el programa social por excelencia y en el estandarte del combate a la pobreza en México, tan es así que llegó a tener un amplio reconocimiento a nivel internacional.⁴ Aunque este programa permaneció con la misma denominación durante los gobiernos panistas, cada administración buscó darle su propio sello. Por ejemplo, como ya se mencionó en el gobierno de Fox el programa Oportunidades se alineó a su estrategia de política social denominada Contigo, mientras que en el sexenio de Calderón la estrategia que guiaría toda la política social tendría esta vez el nombre de Vivir Mejor. A decir verdad, el único cambio dentro de la política social fue el nombre de su estrategia, puesto que ambas se insertaban en la idea del desarrollo humano y la generación de capacidades básicas. No sería sino hasta finales de 2014 con el ahora presidente Enrique Peña Nieto que la denominación de Oportunidades cambiaría nuevamente, esta vez para ser nombrado Programa de Inclusión Social (Prospera), sin embargo, el objetivo seguiría siendo el mismo, combatir la pobreza, sobre todo la alimentaria o en otras ocasiones referida como pobreza extrema.⁵

En lo que se refiere al gasto ejercido en el programa Oportunidades/Prospera, éste ha venido creciendo en términos reales casi ininterrumpidamente durante los últimos quince años, solo disminuyendo entre 2011-2013 y en 2017. Esta tendencia se puede observar con mayor intensidad desde inicios de la década y hasta 2010, desde entonces continuaría aumentado (salvo los años antes mencionados), pero cada vez a un ritmo menor. De hecho, el gasto que se ejerció en este programa en el año 2017 fue un tanto inferior al que se registró en 2016 y bastante similar al monto ejercido en 2010 (véase Figura 1). Por otra parte, el aumento del gasto en Oportunidades/Prospera, no solo se ha dado en términos absolutos, sino también en relación con el producto interno

4 Entre las instituciones que han elogiado el programa Oportunidades, se puede mencionar la Cepal, la ONU y el Banco Mundial, además de que ha servido de inspiración para su replicación en otros países. Un ejemplo fue el del ex alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, quien lanzara un programa similar en Estados Unidos, llamado Opportunity NYC: Family Rewards. Aun así, sorprende que el presidente Vicente Fox quien le diera la denominación de Oportunidades, declarara en abril de 2013 su decepción por el programa: “creí en Oportunidades y que dar subsidios a los pobres era la forma correcta y compasiva de encarar el problema, hasta que visité China y me di cuenta de que ahí no tiene un programa para pobres. Concentran todos sus centavos en crear empleo” (véase Corona, *Milenio*, 02 de septiembre de 2014).

5 Dentro de las reglas de operación del Programa Oportunidades siempre se mencionó que la población objetivo serían aquellas familias que se encontraran en pobreza extrema, no obstante, rara vez se especificaba a que se refería por tal situación. Basta mencionar que en el año 2001 cuando formalmente adquiere el nombre de Oportunidades aun no existía una medición oficial de la pobreza en México, luego de oficializarse una metodología en el año 2002 con el entonces Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), se comenzaría a utilizar de ahí en adelante e indistintamente los términos de pobreza extrema y alimentaria para referirse a aquellas personas que no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

bruto, pasando de 0.15% del PIB en el año 2000 a 0.41% en 2016, pese a ello en los últimos años no ha sufrido modificaciones sustanciales en cuanto a recursos, salvo en 2017 cuando su peso respecto del PIB fue de 0.36%. Además, vale señalar que pese a su incremento durante el periodo 2000-2016 el gasto ejercido en dicho programa es actualmente bastante irrisorio, puesto que no representa ni medio punto porcentual del PIB. Inclusive, aun cuando es considerado el programa social más importante del país no constituye ni 4% del gasto destinado a desarrollo social. Más aun en lo que va de los últimos quince años apenas ha constituido alrededor de 20% del gasto para la superación de la pobreza. Dicho de otro modo, el principal programa de combate a la pobreza en México (Oportunidades/Prospera) no ha significado ni la mitad del total de recursos que se destinan para su superación. A pesar de esto último, no se puede negar que en el periodo 2000-2016 el gasto ejercido en Oportunidades/Prospera se acrecentó más del doble, aunque todavía es demasiado bajo si se le compara con lo que se destina a este tipo de programas en otros países.⁶



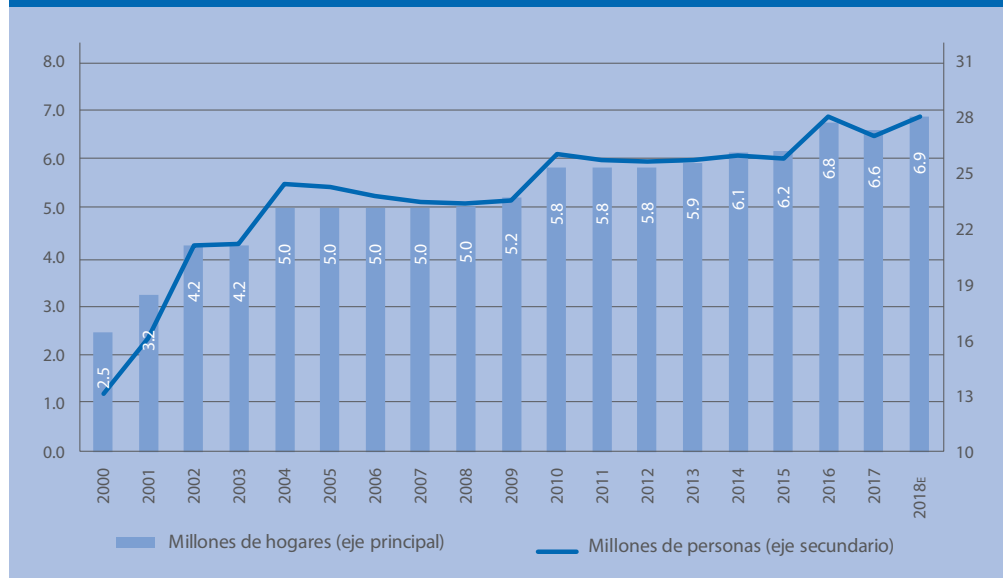
Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018. p/ cifras ejercidas a junio de 2018. * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

De tal manera que, a la par del aumento en los recursos destinados al programa Oportunidades/Prospera, se ha dado también un incremento considerable en su cobertura, puesto que en igual periodo se incorporaron cerca de 4.3 millo-

⁶ Un ejemplo es el programa Bolsa Familia en Brasil, que de acuerdo a la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina de la cepal concentra cerca de 0.5% del PIB brasileño en 2015, que en términos de recursos es mucho mayor a 0.4% del PIB mexicano destinado a Oportunidades/Prospera en ese mismo año. Un análisis comparativo sobre ambos programas puede consultarse con mayor detalle en Salgado, Martínez & Meireles (2017).

nes de hogares más, de los que cubría en el año 2000. Esto quiere decir que, mientras en ese año se beneficiaban 2.5 millones de hogares, ahora entre 2016-2018 se benefician poco más de 6.5 millones a nivel nacional. Aun así, durante algunos años el número de hogares beneficiados se mantuvo constante. Por ejemplo, en 2004 cuando alcanzó los 5 millones de hogares, su cobertura no se volvió a incrementar considerablemente sino hasta el año 2010, para mantenerse en aproximadamente 6 millones hasta 2015, para luego llegar casi a los 7 millones entre 2016-2018, pese a la reducción en su presupuesto en el año 2017 (véase Figura 2). Si en lugar de hogares se observa su cobertura en millones de personas, el panorama no es muy diferente, en este caso el número de personas beneficiadas por el programa pasó de cerca de 13 millones en el año 2000 a alrededor de 28 millones en 2016, es decir, en este último año se habrían atendido casi el doble de beneficiarios que a inicios de la década. Nótese que en el periodo 2004-2008 cuando su cobertura en términos de hogares se mantuvo constante, se puede observar que, en realidad el número de beneficiarios disminuyó de 24.4 a 23.3 millones de personas. Algo similar ocurrió entre 2010-2015 etapa en la que el número de hogares beneficiados aumentó de 5.8 a 6.2 millones y, sin embargo, la cantidad de personas que recibieron atención prácticamente no se modificó.

Figura 2. México: Cobertura del Programa Oportunidades*2000-2018



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018. e/ cifra estimada a junio de 2018. * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusion Social (Prospera).

Informe de Gobierno (2016), al año 2000 las zonas urbanas prácticamente no figuraban dentro del programa Oportunidades, aunque las semiurbanas sí tenían una participación de 13.8%, que no se comparaba con 86% de las zonas rurales. En contraste, para el año 2015 las zonas urbanas tenían ya una participación de alrededor de 20%, las semiurbanas representaban 23.4% y las rurales 57.4% de la cobertura total del programa, a pesar de eso es claro que aún se mantiene una orientación y preferencia por el ámbito rural. Lo anterior parece congruente si se piensa que en los últimos años la pobreza rural ha disminuido, mientras que la urbana ha ido en aumento. De acuerdo con los resultados de pobreza multidimensional para el año 2010, 2012 y 2014 publicados por el Coneval, los pobres rurales se habrían situado en 64.9, 61.6 y 61.1% respectivamente, por su parte en el ámbito urbano la pobreza alcanzaba a 40.4, 40.6 y 41.7% del total de la población que vivía en ese tipo de zonas.⁷ En otras palabras, la pobreza en las localidades urbanas pasaría de afectar a 35.6 millones en 2010 a 38.4 en 2014 un incremento de casi 3 millones de personas. Por el contrario, el número de pobres en localidades rurales habría disminuido cuando menos en 200 mil personas, al pasar de 17.2 a 17.0 millones en igual periodo.

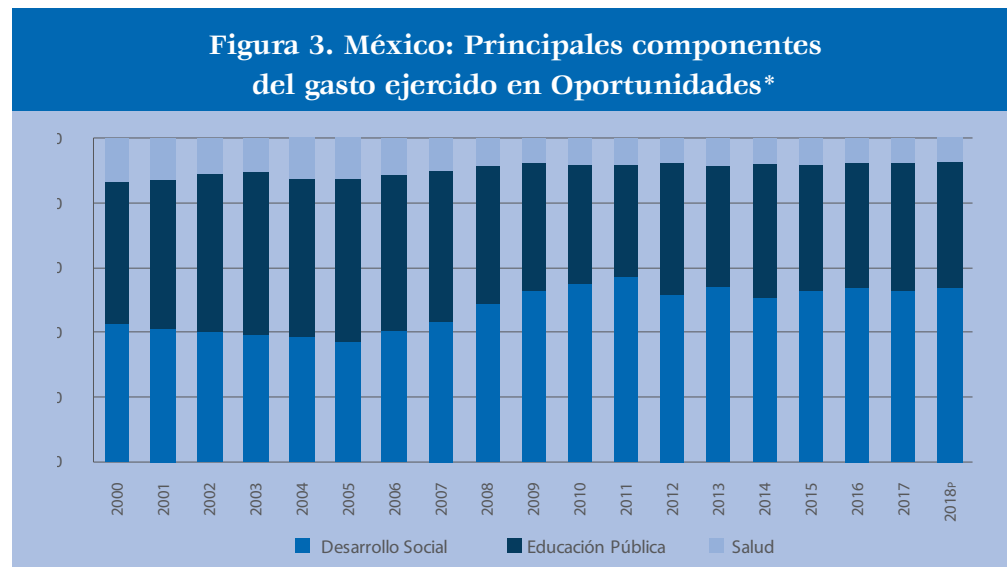
Consecuentemente, una de las preocupaciones es, sin duda, el aumento en la pobreza urbana que a decir de estas cifras representa cerca de tres cuartas partes de la pobreza multidimensional que oscila alrededor de los 55 millones de personas. En este sentido, programas como Oportunidades/Prospera deberán tomar en cuenta la profundización de la pobreza urbana en el país.⁸ Para terminar, revisaremos los principales componentes del programa Oportunidades, es decir para que se ha gastado. En primer lugar, conviene recordar que sus tres componentes principales han sido alimentación, educación y salud. En segundo lugar, que su principal característica fueron las transferencias monetarias condicionadas, dirigidas especialmente hacia la población en situación de pobreza extrema o alimentaria. Además, quienes solían recibir los apoyos económicos por lo general eran las madres de familia bajo la condición de que sus hijos se inscribieran a la escuela y de que llevaran a cabo visitas periódicas al centro de salud.

Con eso en mente, se puede observar en la figura 3, la participación de los principales componentes del gasto ejercido en el programa Oportunidades/Prospera. Sin embargo, cabe aclarar que los datos se refieren a la dependencia que ejerció los recursos, siendo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SS). De cualquier modo, dicha información nos permite tener una idea de cómo se han distribuido los recursos dentro del programa. La dependencia que concentra el mayor presupuesto para Oportunidades/Prospera es la Sedesol, con una participación en 2017 de

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

8 Otro punto a considerar es la prevalencia de la pobreza que afecta con mayor intensidad a los estados del sur del país, siendo Guerrero, Oaxaca y Chiapas los que tradicionalmente concentran el mayor número de pobres.

53.1%, es más durante el periodo 2000-2018 se ha mantenido casi siempre por encima de 40%, le sigue la SEP con 39.4% en 2017, una clara disminución con respecto al año 2000 cuando representaba 44%, de hecho, a principios de la década la SEP tenía una participación ligeramente superior a la de la Sedesol, situación que se mantuvo hasta 2007. Finalmente, se encuentra la SS con una participación de entre 13 y 7%, disminuyendo de igual manera en los últimos años.



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2018. p/ cifras ejercidas a junio de 2018. * A partir de 2015 se denomina Programa de Inclusión Social (Prospera).

¿Qué se puede intuir de lo anterior? Que dentro del presupuesto del programa Oportunidades/Prospera los componentes “educación” y “salud” tienen cada vez más una participación relativa menor respecto a lo ejercido en el rubro de desarrollo social, lo que puede parecer contradictorio si se piensa que el programa condiciona el apoyo –como se señaló líneas arriba– con base a la asistencia a la escuela de niños y jóvenes, así como de visitas periódicas al centro de salud.

II.II Programa de Inclusión Social (Prospera): la continuación

Cuando Enrique Peña Nieto asumió la presidencia en diciembre de 2012 mantendría el programa Oportunidades como parte de la política social, sin embargo, fue hasta finales de 2014 cuando tomaría la decisión de cambiarle el nombre, denominándolo Programa de Inclusión Social (Prospera). Un año antes, en enero de 2013, había anunciado la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) como una de sus iniciativas más importantes para combatir la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria. No obstante, desde su presentación Prospera se convertiría, al igual que su antecesor Oportunidades, en el programa insignia de la política social y en la “principal estrategia para combatir la pobreza en

México”, tal y como lo mencionara Peña Nieto en la ceremonia de presentación de dicho programa en el municipio de Ecatepec en el Estado de México (Presidencia de la Republica, 04 de septiembre de 2014). En aquel discurso también insistiría sobre las limitaciones del programa Oportunidades que, aunque había tenido importantes resultados en materia de educación y salud, aún no habría conseguido su propósito final, “que es asegurar menos pobreza”. Entre los cambios que se anunciaban eran mayor cobertura y apoyos, así como también la adición de un nuevo componente: la inclusión financiera.⁹

De manera más específica, se puede argumentar que dentro del componente educativo se seguiría manteniendo el apoyo para la educación básica y media superior, mediante el otorgamiento de becas. Por su parte, el componente alimentario tampoco sufriría grandes modificaciones dado que mantendría un esquema similar al Oportunidades, basado en: 1) apoyo alimentario; 2) apoyo alimentario complementario; y 3) apoyo infantil. En lo que respecta al componente de salud, Prospera se mantendría también sin modificaciones significativas en relación con su predecesor, ya que continuaría ofreciendo un paquete básico de salud, que consta de 27 intervenciones o visitas periódicas a la unidad médica. Por último, en lo referente a la inclusión financiera se buscaría que los beneficiarios pudieran tener un mayor acceso a diversos servicios financieros, como lo son el ahorro, los seguros de vida y créditos básicos, con ello también se buscaba transitar de la entrega directa de apoyos en efectivo, hacia depósitos en cuentas bancarias personalizadas para cada uno de los beneficiarios y que en su mayoría seguían siendo las madres o jefas de familia en condiciones de pobreza extrema (véase CIEP, 2015 y 2014).

III. Gasto social y austeridad: evolución, resultados e implicaciones en el combate a la pobreza en México

Iniciada la década de los dos mil, la economía mexicana continuaría con su proceso de reformas estructurales, aunque esta vez bajo un contexto político diferente, en el que por primera vez asumiría la presidencia un candidato no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había gobernado de manera ininterrumpida por más de setenta años. Así, en el mes de diciembre del año 2000, Vicente Fox candidato del Partido Acción Nacional (PAN) asumiría la

⁹ La inclusión financiera es un tema que ha ganado fuerza en los últimos años hasta el punto de considerarla como una alternativa de combate a la pobreza. Bajo el argumento de que un mayor acceso a los servicios financieros en los estratos más pobres de la población puede contribuir a mejorar sus condiciones de vida. Un ejemplo de esto, fue en el año 2014 durante el primer Foro Internacional de Inclusión Financiera cuando el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Luis Videgaray, mencionaba lo siguiente: “El tema de la inclusión financiera en realidad no es un tema financiero; es un tema de equidad social, es un tema de justicia, y es un tema de cómo incorporar a aquellos que se han quedado atrás, a los menos favorecidos, a los beneficios de la economía de mercado, de la modernidad y del sector financiero”.

presidencia insistiendo desde entonces que la nación se encaminaba a una “nueva época democrática” y de “satisfacción en las demandas sociales”. La verdad es que los resultados seguirían siendo los mismos, crecimiento económico errático, alta concentración en el ingreso, bajos salarios, dependencia del sector externo, inflación relativamente baja, austeridad fiscal y persistente pobreza, aunado a eso no podemos dejar de mencionar el tema de la inseguridad que ha tenido un crecimiento notable en los últimos años. Con todo, la denominada alternancia política duraría poco, tan solo dos administraciones bastaron para que se volviera a retornar a un candidato del PRI, y lo que es peor el horizonte es todavía más incierto.

Como ya quedo establecido con anterioridad uno de los cambios más importantes durante las décadas de 1980 y 1990 fue en lo referente al gasto público, siendo la austeridad fiscal una de las características recurrentes de la economía mexicana. Así, se buscó como parte de esa medida reducir el gasto público y reorientarlo hacia el desarrollo social, lo que a su vez dio paso a los programas sociales focalizados antes mencionados. En primera instancia el gasto público realmente disminuyó pasando de 34.7% del PIB (que fue su punto más alto) en 1982 a 27.1% en 2015, aun así, ya se encuentra en un nivel superior al registrado en 1980 cuando era de alrededor de 25%. Por otra parte, es claro que se buscó disminuir el déficit público ya que mientras en los ochenta era muy abultado (de 12.3% del PIB en 1982), en los noventa y dos mil prácticamente se mantuvo en equilibrio.

De esta forma, en los últimos veinticinco años la pobreza se insertado en un contexto de aparente estabilidad fiscal, pero de bajo crecimiento económico, cuando no decepcionante. Tan solo entre 1990-2015 la economía mexicana ha tenido que enfrentarse a recurrentes crisis, primero en 1994-1995, luego la recesión de 2001-2003 y, finalmente, la más reciente crisis mundial de 2008-2009. En efecto, cuando se observa el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), se puede apreciar que en esos años se creció en la mayoría de las veces a tasas menores a 4%. De hecho, las tasas más altas se registraron luego de la crisis de 1994, concretamente en 1996 y 1997, años en los que osciló entre 6 y 7% sin embargo, dichas tasas no lograrían mantenerse. De ahí en adelante la economía mexicana se desaceleraría durante los primeros años del presente siglo, para luego comenzar a expandirse en 2004 y hasta 2006 pero a tasas relativamente moderadas. Lo que vendría posteriormente sería la crisis de 2008-2009, y aunque la senda del crecimiento no tardó en recuperarse, lo cierto es que entre 2013-2015 no se creció a más de 3%.

Ante la evidencia presentada, es inevitable preguntarse: ¿Cuál es la situación actual del gasto social?, ¿qué podemos esperar bajo la retomada de la austeridad?, y ¿cómo se ha combatido la pobreza en el país?, más aún ¿cuáles han sido los resultados en términos de reducción del número de pobres? Inicialmente una de las formas de analizar el gasto social es a través del denominado

gasto programable, esto mediante su función de desarrollo social. En lo que aquí nos interesa nos enfocaremos en este último, así como también en el denominado gasto para la superación de la pobreza.

En primer lugar, si observamos las tasas de crecimiento promedio anual de varios tipos de gasto podemos dar cuenta de lo siguiente: 1) el gasto neto total se redujo 1.55% anual durante la administración de Salinas, pese a ello el gasto programable creció en promedio 4.86% y el gasto en desarrollo social 11.83% promedio anual; 2) durante las administraciones subsecuentes se puede visualizar que el gasto neto total revertiría su tendencia para aumentar en promedio entre 4 y 3% anual con la excepción del periodo 2013-2017 cuando apenas lo hizo en 0.14%; y 3) en cuanto al gasto programable éste permanecería constante al mantenerse entre 4.5% anual en las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, nuevamente la excepción son los años del gobierno de Enrique Peña Nieto, periodo en el que decreció 1.07% promedio anual. En consecuencia, se deduce que el gasto social tuvo mayor crecimiento durante la administración de Salinas (cuando el gasto neto total sufría de reducciones anuales). De ahí en adelante continuaría con su tendencia creciente, aunque, a tasas cada vez menores, pasando de 6.71% en el periodo de Zedillo, a oscilar entre 3.7 y 3.6% con Fox y Calderón, mientras que en la etapa de Peña Nieto decrecería un 0.62% promedio anual (véase Tabla 1).

Tabla 1. México: Tasa de crecimiento promedio anual, varios tipos de gasto

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

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y Sexto Informe de Gobierno, 2018.

En resumen, el gasto social se ha incrementado en términos reales casi de manera ininterrumpida durante los últimos veinticinco años, sin importar el comportamiento del gasto neto total o del gasto programable. No obstante, su tasa de crecimiento promedio anual muestra una clara disminución, sobre todo cuando se analiza por periodo presidencial, siendo el periodo de Peña Nieto el de mayor austeridad. Ahora bien, habría que puntualizar que el gasto social si ha sufrido reducciones, aunque solo en aquellos años en los que la economía mexicana ha padecido de un crecimiento económico negativo derivado de alguna crisis (1995 y 2009) o en aquellos donde dadas las restricciones en los ingresos públicos –disminución del precio del petróleo, no aumentar, ni crear nuevos impuestos, prolongación de una reforma fiscal, etc.– se volvió insos-

tenible su creciente financiamiento como sucedió en el año 2017. En general, se puede concluir que el gasto social ha tenido un comportamiento más bien creciente en la mayoría de los años analizados, aunque es verdad que su ritmo de crecimiento en la última administración fue mucho menor.

Ahora bien, al analizar la evolución del gasto programable, así como la de cada una de sus funciones, llama la atención dos cosas. Por un lado, el gasto programable ha tenido un comportamiento similar al gasto en desarrollo social. Sin embargo, mientras que el primero de ellos no disminuyó en 2009 este último sí lo hizo, esto se explica porque en ese año se privilegió la función de desarrollo económico y además se creó la partida de Fondo de Estabilización. Por otra parte, la brecha entre las funciones de desarrollo social y desarrollo económico se ha venido ampliando a favor de las cuestiones sociales –sin olvidar que el crecimiento del gasto social ha sido cada vez menor en los últimos años–, tan es así que en 1990 los recursos destinados al desarrollo económico eran ligeramente superiores a los destinados al desarrollo social, mientras que actualmente es todo lo contrario.

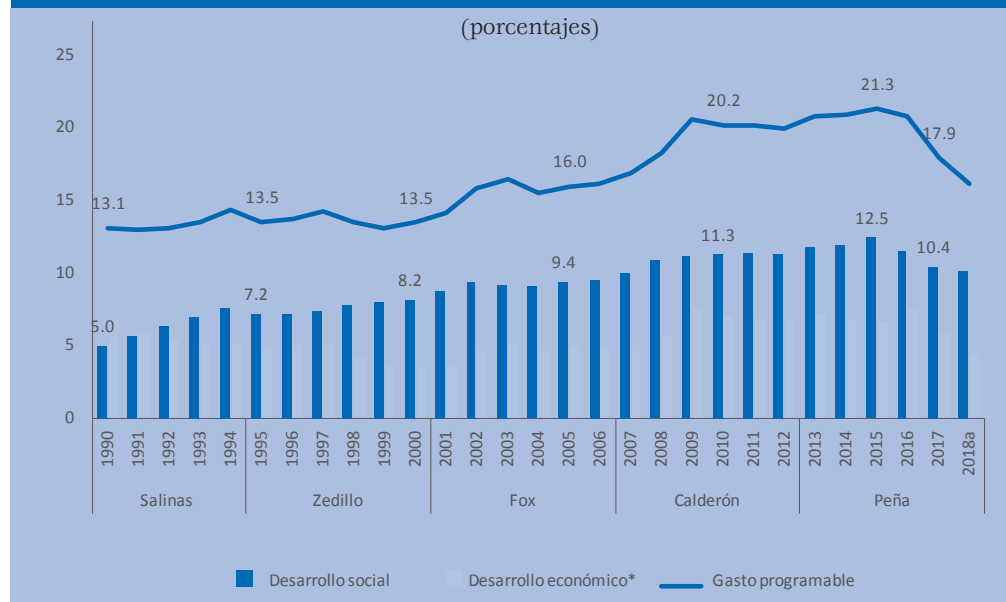
Por otra parte, si se observa la evolución del gasto social en relación con el tamaño de la economía, se puede reafirmar que su incremento no solo se ha dado en términos absolutos. Ya que, en efecto, el gasto destinado a desarrollo social es ahora casi tres veces más de lo que era hace veinticinco años, puesto que pasó de representar 5.0% del PIB en 1990 a 12.5% en 2015, pero disminuyendo a 10.4% en 2017 (véase Figura 4). Dicho de otro modo, mientras que el gasto en desarrollo social en 1990 era menos de la mitad del gasto programable (13.1% del PIB), ahora en 2015 ya representaba más de la mitad de este tipo de gasto, que es de 21.3% del PIB. Para 2018, de acuerdo con el gasto social aprobado, la proporción de este rubro se estimó en apenas 10.1% (ver Figura 4).

De manera similar se puede confirmar también la preferencia que han seguido las diferentes administraciones dentro del gasto programable, siendo los temas sociales los de mayor preponderancia. Sin embargo, como resultado los recursos destinados a la función de desarrollo económico sufrirían una disminución entre 1990-2000, para luego volver a expandirse entre 2002-2010 y finalmente estancarse entre 2012-2017. Tan solo en este último año, aun de acuerdo con los datos dispuestos en la Figura 4, el monto de recursos destinado al desarrollo económico representó apenas 5.9% del PIB, un valor menor al registrado en 1990, que fue de 6.9%.

Por su parte, cuando se examina el gasto social como proporción del gasto neto total, es posible dar cuenta que en el periodo 2000-2018 en promedio se destinó alrededor de 44% del gasto neto total a la función de desarrollo social. Lo que claramente denota la creciente importancia que se le ha dado a las cuestiones sociales, lo mismo que corrobora el esfuerzo realizado en términos de recursos, pese a las restricciones. Nótese que por lo pronto no estamos hablando de la efectividad del gasto social, sino únicamente de su participación en el gasto

público. De modo que, en cuanto a la composición del gasto programable la función de desarrollo social ha llegado a representar poco más de 60%, manteniéndose en un promedio de 58.3%, tan solo en los últimos quince años.

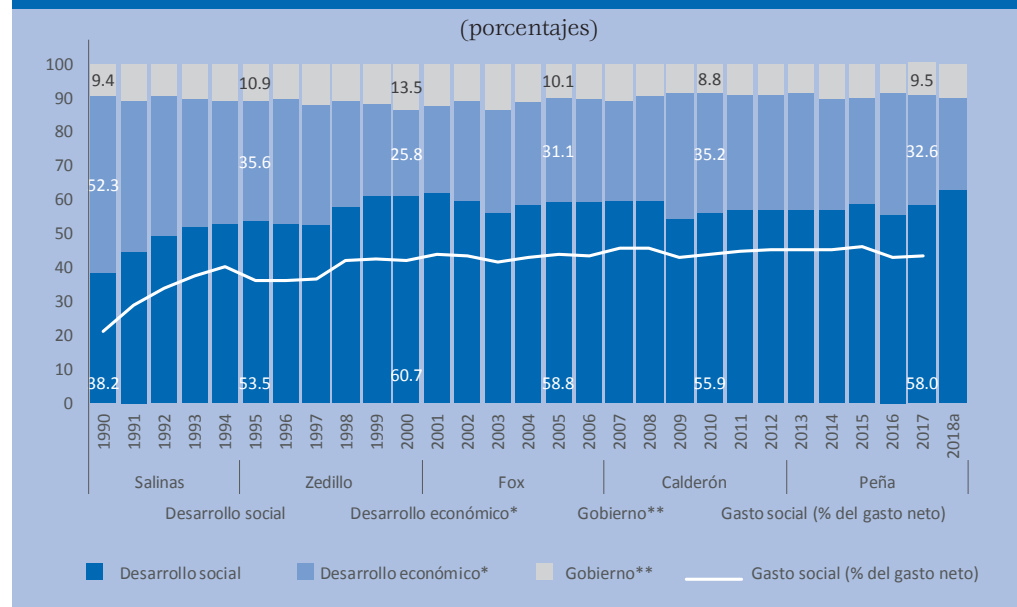
Figura 4. México: gasto programable y por funciones, 1990-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018, para el resto de los años.
 Notas: a/ se refiere al gasto aprobado. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de Estabilización.

Es de destacar que de las tres funciones del gasto programable la de desarrollo social es, sin duda, la de mayor relevancia. Aunque desde luego esto no siempre fue así, dado que en 1990 la función de desarrollo económico alcanzó a tener una participación dentro del gasto programable de 52.3%, siendo que en ese mismo año el desarrollo social apenas rondaba 40%. Todo lo contrario, a lo que sucede actualmente, pues en el último año (2018) se aprobó 62.5% del gasto programable para el desarrollo social y únicamente 27.6% para desarrollo económico. Por tanto, es lógico inferir que al tratarse de proporciones los aumentos del gasto en desarrollo social con respecto al gasto programable se hayan visto acompañados de disminuciones en las otras funciones. Por añadidura, quien perdió mayor participación en las últimas dos décadas fue fundamentalmente la función de desarrollo económico, en tanto que la función de gobierno básicamente no sufrió modificaciones sustanciales (véase Figura 5).

Figura 5. México: Proporción de los componentes del gasto programable, 1990-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018, para el resto de los años.

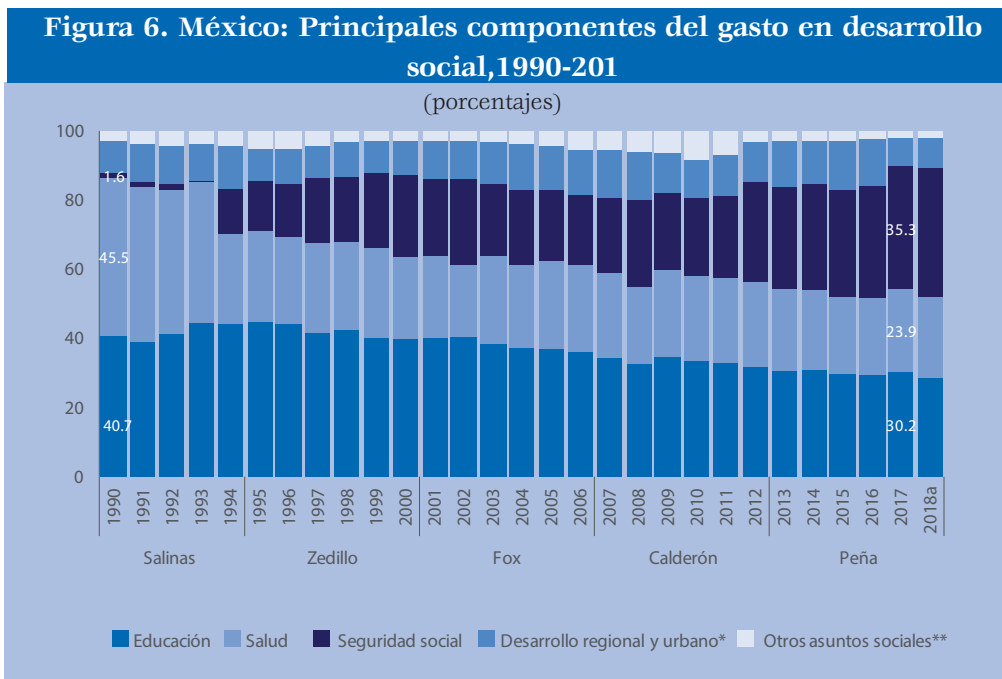
Notas: a/ se refiere al gasto aprobado. * A partir de 2008 incluye los recursos del Fondo de Estabilización.

** Incluye Poderes y Ramos Autónomos

Sobre la composición específica del gasto en desarrollo social conviene señalar en primera instancia que ha sufrido diversas modificaciones en cuanto a sus componentes se refiere. En 1998 cuando fue introducida por primera vez la clasificación funcional del gasto programable se estableció como componentes de la función de desarrollo social las siguientes: *a)* educación; *b)* salud; *c)* seguridad social; *d)* desarrollo regional y urbano; *e)* abasto y asistencia social; y *f)* las acciones laborales. Después en el año 2002 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) llevaría a cabo una homogenización de la clasificación funcional para el periodo 1990-2002. Por lo cual se cambiarían ligeramente algunos componentes de la función de desarrollo social, otros cambios sucedieron en el año 2003, 2006 y 2012. Actualmente la función de desarrollo social tiene por componentes: *a)* educación; *b)* salud; *c)* seguridad social; *d)* vivienda y servicios a la comunidad; *e)* protección ambiental; *f)* recreación, cultura y otras manifestaciones; y *g)* otros asuntos sociales.¹⁰ Dicho esto el cambio que más destaca en términos de participación es el rubro de seguridad social, el cual pasó de 1.6% en 1990 a más de 35% en 2017. Por contraposición, el rubro más afectado fue el de salud al ver disminuida su participación dentro del gasto social, pasando de 45.5% en 1990 a 23.9% en 2017. Otro componente que también vio reducida

¹⁰ Se puede consultar CEFP (2006) para profundizar sobre algunos de los cambios en la clasificación funcional del gasto programable.

su participación fue la educación de 40.7 a 30.2% en el mismo periodo. En lo que se refiere a la vivienda y servicios a la comunidad (desarrollo regional y urbano) su proporción dentro del gasto social prácticamente no ha variado, al ubicarse en alrededor de 10% entre 1990-2016 (véase Figura 6).



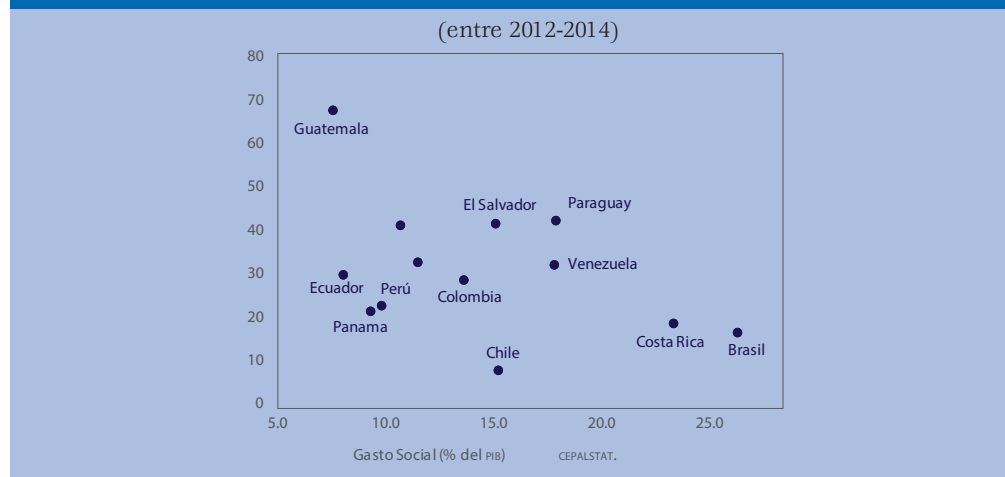
Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados 1990-2011 y Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018, para el resto de los años. Notas: para el 2016 se refiere al gasto aprobado.

* Actualmente la partida lleva por nombre vivienda y servicios a la comunidad. ** De 1990 a 2002 incluye las partidas abasto, asistencia social y laboral, de 2003 a 2011, agua potable, alcantarillado y asistencia social, y de 2012 a 2018, Protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones.

En perspectiva regional, México es hoy uno de los países con menor gasto social de América Latina, pese a que en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo por incrementarlo, como ya tuvimos oportunidad de señalarlo. Conforme a la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL se destaca en primer lugar que, en relación con el tamaño de la economía, el gasto social en el país se duplicó entre 1990 y el año 2012, al pasar de 5.4 a 10.6% del PIB, lo que más o menos concuerda con las estadísticas nacionales antes señaladas. Comportamiento que igualmente se puede observar en menor o mayor medida en el resto de los países de la muestra. En segundo lugar, México es de las pocas naciones que aún mantiene un gasto social por debajo de 11 % del PIB, grupo en el que coincide con Guatemala, Ecuador, Panamá y Nicaragua. Por último, países como Bolivia o Argentina ven superado a México en cuanto al monto de recursos que destinan al desarrollo social, por no hablar de Costa Rica, Uruguay o Brasil donde el gasto social es casi tres veces mayor al mexicano (CEPAL, 2016).

Así, un primer ejercicio sobre la efectividad del gasto social en relación con los niveles de pobreza es el presentado en la Figura 7, en donde se muestra para un pequeño conjunto de países latinoamericanos la correlación entre la tasa de pobreza (como porcentaje de la población total) y el gasto social (como porcentaje del PIB). Inicialmente, podemos suponer que altos niveles de gasto social se corresponden con bajas tasas de pobreza o, por el contrario, que bajos niveles de gasto social se asocian con tasas de pobreza más altas. No obstante, lo que en realidad se puede apreciar es que no necesariamente se cumple ese supuesto. Aun así, existe cierta evidencia que nos permite intuir que un mayor esfuerzo de gasto social puede resultar en una tasa de pobreza menos amplia. Sin embargo, cabe aclarar que de ningún modo se está afirmando que para disminuir los niveles de pobreza se necesite únicamente de gasto social, pues cuando se piensa en su erradicación deben confluír otra serie de factores como el empleo, los salarios y la desigualdad, por mencionar algunos.

Figura 7. Pobreza (% de la pob.) vs gasto social (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT.

Ahora regresando a la Figura 7, tenemos, por ejemplo, el caso brasileño y costarricense como aquellos países que corresponden al grupo cuyo gasto social es mucho más amplio (de 23.6 y 23.3% del PIB, entre 2012-2014, respectivamente) a la vez que presentan dos de las tasas de pobreza más bajas en la región (de 16.5% de la población total para Brasil y de 18.6% para Costa Rica, en igual periodo). Por el contrario, países como Guatemala o México pertenecen al grupo con un gasto social bajo (de 7.5 y 10.6% del PIB, respectivamente) pero con una tasa de pobreza de las más altas, de casi 70% de la población total para el país centroamericano y de poco más de 40% en el caso mexicano. No obstante, existen también ejemplos muy diversos como El Salvador, que tiene un gasto social ligeramente más amplio que México y, aun así, ambos países ostentan una tasa de pobreza similar o Chile que realiza un esfuerzo menor de gasto social comparado con Brasil y Costa Rica,

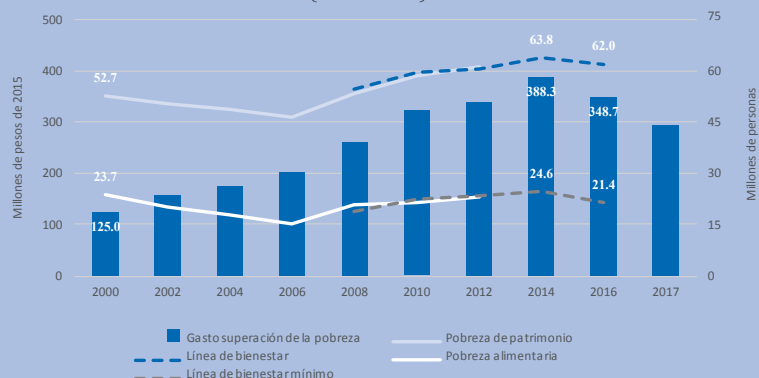
pero su tasa de pobreza es menor a la de estos últimos. Además, llama la atención que países como Panamá, Ecuador y Perú., que tienen un gasto social menor al mexicano, mantengan también reducidas tasas de pobreza, inclusive menores en el caso de México.

Un segundo ejercicio –en el caso específico mexicano– para evaluar la posible efectividad del gasto social en relación con la pobreza, se puede realizar analizando el denominado gasto público social para la superación de la pobreza (en adelante GSP). Antes que nada –con base en cifras del Cuarto Informe de Gobierno, 2016– no es ocioso señalar que el GSP pasó de 1.3% del PIB en el año 2000 a 2.7% en 2015, es decir, en ese entonces se ejercía poco más del doble de recursos para la superación de la pobreza de lo que se destinaba a principios de la última década. A su vez esto representaría en promedio 15.4% del gasto en desarrollo social para el periodo 2000-2015. No obstante, en 2017 su participación con relación al PIB cayó hasta 1.6%. De modo que, al comparar los niveles de pobreza por ingresos del Coneval y el gasto específico para su superación se puede señalar primero, un considerable aumento de los recursos destinados a su combate entre 2000 y 2015, tendencia que se revertiría entre 2016-2017. Segundo, derivado del aumento del GSP experimentado en el primer periodo (2000-2015), se esperaría que los niveles de pobreza hubiesen disminuido sustancialmente, sin embargo, esto no ocurrió.

Por una parte, aunque la pobreza alimentaria (hoy línea de bienestar mínimo), y la pobreza de patrimonio (hoy línea de bienestar) disminuyeron de 2000 a 2006, dicha tendencia se revirtió en los años subsecuentes y hasta 2014, posteriormente ambas volverían a disminuir en 2016 –con todo y la controversia que suscitaron las estimaciones en ese año luego de que el INEGI decidiera cambiar la metodología para captar los ingresos– pero aun manteniéndose por encima de los niveles registrados a inicios de la década de los dos mil. Por tanto, para un periodo de tiempo más amplio se advierte que la pobreza alimentaria, se ha mantenido prácticamente igual entre 2000-2016, de hecho, a pesar de que disminuyó de 23.7 millones de personas a 21.4 en los años antes señalados, sería muy difícil suponer que el denominado gasto para la superación de la pobreza a resultado completamente efectivo. Sobre todo, cuando se observa el comportamiento de la pobreza de patrimonio, pues ahí el panorama es todavía más dramático. En este caso el crecimiento en el número de pobres es notablemente más pronunciado, ya que en el año 2000 se encontraban en esa condición 52.7 millones de mexicanos, en tanto que para 2014 habría alcanzado los 63.8 millones de personas, esto es, un incremento de poco más de 10 millones en catorce años. Si bien es cierto que el número de personas por debajo de la línea de bienestar disminuyó a 62 millones en 2016 respecto de 2014, aun se mantiene por encima de lo registrado en el año 2000 (véase Figura 8). No deja de ser curioso que en el año 2016 cuando se revierte la tendencia creciente de los niveles de pobreza por ingreso, el gasto para su superación también haya disminuido.

Figura 8. México: Pobreza por ingresos y gasto para la superación de la pobreza

(2000-2017)



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval, para la pobreza en materia de ingresos y de Presidencia de la Republica, Sexto Informe de Gobierno 2018, para el gasto en superación de la pobreza.

Para terminar, otra de las cuestiones que habría que reflexionar es en lo referente al sistema impositivo. Según Dávila (2014: 128) una estructura fiscal sólida es indispensable “para llevar a cabo políticas públicas, que garanticen un crecimiento económico sostenido y equitativo”. En el caso concreto de México, uno de los principales problemas ha sido la baja disponibilidad de recursos, su vulnerabilidad y la dependencia de las finanzas públicas sobre la renta petrolera. Además, de la reducida capacidad tributaria que aun caracteriza la economía mexicana. No es de extrañar que, con un sistema impositivo de esta naturaleza, siga prevaleciendo una persistente pobreza y una marcada desigualdad.¹¹

Si trasladamos el análisis nuevamente al ámbito regional, México es de los países que menos recauda en relación con el tamaño de su economía, únicamente comparado con Haití, Guatemala, Paraguay y quizá Venezuela, todos con una carga tributaria inferior a 15% del PIB al año 2013. De hecho, estos países son los únicos que aún se mantienen por debajo de ese nivel, ya que por ejemplo Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú en el mismo año tenían una carga fiscal cercana a 20%, por no hablar de países como Argentina y Brasil en las que era superior a 30%. Más aun, el caso mexicano resulta ser particular en el sentido de ser el único país que no logró aumentar sus ingresos tributarios entre 1990 y 2013, siendo que Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia e incluso Nicaragua lograron más que duplicar sus ingresos tributarios en el periodo señalado (véase CEPALSTAT y CEPAL & OXFAM, 2016).

IV. Reflexiones finales

El principal objetivo del artículo fue ofrecer un análisis crítico sobre la dinámica del gasto social en los años recientes, con especial énfasis en la relación del

¹¹ Ros (2015: 61) señala también que el país “ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): [donde] la provisión de servicios públicos es mala e ineficiente y la baja carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla.”

gasto social, los programas de combate a la pobreza en México y la eficiencia de estos. Además, la trayectoria histórica aquí reconstruida –y la apreciación reflexiva a la coyuntura reciente– buscó traer elementos para la discusión en torno a las medidas de austeridad que todavía se asoman en el horizonte del manejo de las finanzas públicas. Como resultado, se elaboró un mapeo de cuánto se gasta en el presupuesto destinado al desarrollo social, cuáles son las rubricas favorecidas en el mismo, y de qué forma se ha realizado este tipo de gasto. Se revisaron, igualmente, algunas de las principales características de los programas de transferencia monetaria condicionada (Oportunidades/Prospera), en el sentido de rastrear de forma más tangible el alcance del gasto social dirigido al combate a la pobreza. Lo mismo se hizo con el denominado “gasto para la superación de la pobreza”, el cual engloba todos los programas y acciones encaminados a tal propósito, que no siempre se especifican.

También cabe mencionar que entre los resultados obtenidos se visualizó, por un lado, el aumento que ha sufrido el gasto social en los últimos años, tanto en términos absolutos, como en relación al tamaño de la economía, vale decir que su crecimiento no ha sido constante, por el contrario, aunque sigue aumentando lo hace cada vez a un ritmo menor. De igual manera, el presente trabajo buscó reflexionar sobre el hecho de la coexistencia entre un gasto social tendencialmente creciente, aunque con inúmeros vaivenes dependiendo del año en consideración, y el no mejoramiento en los indicadores de pobreza del país. Dicho de otro modo, se buscó evidenciar la aparente paradoja del aumento de los recursos destinados al combate a la pobreza –que de a poco han ido disminuyendo en los últimos años– y del concomitante aumento de la misma o en todo caso su insistente persistencia. Aquí nada más hemos querido enunciar el tema de esa aparente paradoja, estudios futuros son necesarios para conclusiones más definitivas sobre esa delicada cuestión. Además, se demostró como el presupuesto ejercido en el programa Oportunidades/Prospera ha tenido también mayoritariamente una tendencia ascendente, pero si tomados como porcentaje del PIB o en comparación con lo observado en otros países de América Latina en años recientes el incremento de recursos destinados a tal programa ha sido más bien marginal y poco significativo.

En este contexto, la austeridad fiscal –ya presente desde la década de 1980– implicó la focalización de la política social hacia los sectores más pobres, al tiempo que se discutía su rechazo o aceptación a ultranza, más aún se ha venido utilizando como mecanismo compensatorio para tratar de corregir las deficiencias sociales, cuando en realidad debería existir una complementariedad entre gasto social, productividad, empleo y mejoramiento en la distribución del ingreso. En México, durante 1990-2010, se observa un proceso de crecimiento del gasto social, siguiendo la tendencia de los demás países latinoamericanos. Sin embargo, en el mismo periodo, los niveles de productividad se han mantenido estancados y bajos cuando se les compara con algunos países más desarrollados, lo que desde luego supone una dinámica de crecimiento y creación de empleo decente

sumamente débil, ni hablar de la enorme desigualdad aun característica de la región latinoamericana (Cimoli, *et al.*, 2015). No cabe duda que la efectividad del gasto social como medida de combate a la pobreza seguirá en entredicho en tanto no se actué por la vía del ingreso y el empleo, buscando la construcción de un sendero de desarrollo y con ello reducir también la extrema desigualdad.

Así, queda claro que el gasto público, y en particular el gasto social, es un componente fundamental –necesario, aunque no suficiente– en la búsqueda de resarcir una problemática tan urgente como la del combate a la pobreza. Desde luego tampoco se trata de hacer apología del gasto social, pues no solo se trata de “gastar por gastar”. En este sentido, la implementación de una estrategia de política social más exitosa tendría necesariamente que considerar mecanismos redistributivos que no solo impliquen transferencias monetarias condicionadas, sino que además contribuyan a fomentar la transformación de la estructura productiva para que posibilite una mayor movilidad social. El tema no es menor, pues algunos estudios han señalado que en el país aproximadamente 7 de cada 10 personas que nacen pobres no logran salir de esa condición aun cuando en el mejor de los casos puedan tener acceso a educación y seguridad social (*El Economista*, 08 de mayo de 2018). En consecuencia, pensar en una reforma fiscal y hacendaria de carácter progresiva que contribuya a enfrentar los problemas económicos y sociales que actualmente permean la sociedad mexicana es uno de los más grandes desafíos. Sin embargo, cada vez es más evidente que la austeridad no ha resuelto lo que, de hecho –desde una postura ortodoxa– se propuso resolver, reducción de la deuda pública y un mayor fomento del crecimiento económico. De continuar por el camino de la austeridad –incluso si esa es “austeridad republicana”–, donde más que una reforma fiscal lo que se ha observado es una continua recomposición del gasto público, sin que ello signifique un robustecimiento de los recursos del erario, muy difícilmente se podrá pensar en un impacto positivo sobre las imperantes cuestiones sociales, pobreza y desigualdad.

Para terminar, no podemos dejar de señalar que en la actualidad somos testigos de profundas transformaciones sociales, políticas y económicas, propias de nuestra época. La globalización, el desarrollo de los sistemas financieros, los estragos de la última gran crisis mundial (2008-2009), las nuevas tecnologías y los conflictos políticos, son solo algunos ejemplos de los avances y retos que todavía siguen pendientes. Desde hace algunos años, la comunidad internacional, los organismos internacionales y las propias naciones han mostrado de una u otra forma su preocupación sobre alguno(s) de los problemas que entorpecen el crecimiento y el desarrollo de las economías. Un caso reciente es el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017 publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), en el cual se exhorta a pensar en “Un *New Deal* mundial como alternativa a la austeridad”, ahí se propone: 1) acabar con la austeridad, mediante una política fiscal proactiva enfocada hacia el pleno empleo e infraestructura básica y una política monetaria que facilite el financiamiento de la inversión pública que a su

vez fomente la inversión privada; 2) elevar los ingresos públicos, en específico aquellos que permitan corregir la desigualdad en los ingresos; 3) mejora salarial; y 4) “domar” el capital financiero, a través de mayor regulación y supervisión del sistema bancario. En este tenor, bien podemos recordar las palabras de Franklin Roosevelt que, aunque pronunciadas en otro tiempo (07 de abril de 1932) nos resultan tan actuales y necesarias: “En esta triste época pido la elaboración de planes [...] que construyan desde la base hacia arriba y no desde la cima hacia abajo; que pongan su fe una vez más en el hombre olvidado que está en la base de la pirámide económica”. En pocas palabras, parafraseando a nuestro artista citado como epígrafe, es fundamental no olvidar que, finalmente, todos somos iguales y las desigualdades engendradas por el sistema capitalista pueden ser mitigadas en primera instancia con la orientación de política pública adecuada.

Bibliografía

- Barajas, G. (2014), Los programas de atención a la pobreza en México: reflexiones en torno al desarrollo. Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CEFP (2006), Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.
- CEPAL (2016), *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago de Chile.
- CEPAL & OXFAM (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Santiago de Chile.
- CIEP (2014), *Prospera ¿un rediseño de Oportunidades?*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México.
- (2015), *Prospera: reglas de operación*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México.
- Cimoli, M., Martins, N. A., Porcile, G., & Sosso, F. (2015), *Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America. Production Development*, CEPAL, United Nations, Santiago de Chile.
- Corona, J. (2014, 02 de septiembre), Oportunidades fue reconocido mundialmente, Milenio. En línea: http://www.milenio.com/politica/Oportunidades_y_Prospere-informe_pena-programa_oportunidades_0_365363784.html
- Dávila, H. (2014), Evaluación de la política social durante la alternancia, en: Rozo, C., Dávila, H., & Azamar, A. (coordinadores), *La economía mexicana en la alternancia panista*, UAM-Xochimilco, pp. 123-147.
- El Economista* (2018, 08 de mayo), en México, 7 de cada diez que nacen pobres se quedan pobres: CEEY. En línea: <https://www.economista.com.mx/politica/En-Mexico-7-de-cada-diez-que-nacen-pobres-se-quedan-pobres-CEEY-20180508-0080.html>
- (2019, 05 de marzo), AMLO asegura que en su gestión no habrá aumento de impuestos. En línea: <https://www.economista.com.mx/economia/AMLO-asegura-que-en-su-gestion-no-habra-aumento-de-impuestos-20190305-0112.html>
- Forbes* (2015, 30 de enero), Gobierno recorta 124,300 mdp de gasto público. En línea: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-recorta-gasto-publico-en-124300-mdp/#gs.ORPlDFY>
- López-Calva, L., Lustig, N., Scott, J. & Castañeda, A. (2013), *Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay*. Commitment to equity, Working Paper No. 17. En línea: http://www.commitmenttoequity.org/publications_files/Mexico/CEQWPN017%20Lopez%20Calva%20et%20al-MexGasto%20social%20y%20redistribucion-Oct11_2013%20010714.pdf

- Moreno-Brid, J. & Ros, J. (2010), Política Social, pobreza y desigualdad, en: *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, pp. 274-292, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez, R. (2015, 07 de julio), Destacan política social de nueva generación, *El Universal*. En línea: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/07/7/destacan-politica-social-de-nueva-generacion>.
- Ros, J. (2015), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salgado, Y., Martínez, O., & Meireles, M. (2017), "Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México)". *Revista Panorama Económico* (en dictamen), Colombia.
- Torres, F. & Rojas, A. (2015), "Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos". *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), julio-septiembre, pp. 41-65. En línea: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/51274/45866>.
- UNCTAD (2017), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2017. Un New Deal mundial como alternativa a la austeridad. Panorama General*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.
- Villarespe, V. & Merino, S. (2008), *Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas*, XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires. En línea: http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/villarespe_merino.pdf

Legislación

- LEY General de Desarrollo Social, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018), <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89909/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>
- Presidencia de la República (2009, 02 de septiembre), Mensaje del presidente Calderón con motivo del tercer informe de gobierno, en línea: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/09/mensaje-del-presidente-calderon-con-motivo-del-tercer-informe-de-gobierno/>
- Presidencia de la República (2014, 11 de septiembre) Palabras del presidente Enrique Peña Nieto, durante la presentación del Programa PROSPERA. En línea: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-presentacion-del-programa-prospera>
- SHCP (2014) Acuerdo de Certidumbre Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/acuerdo_gabinete_mexico_prospero_27022014.pdf

Fuentes de datos

- Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT), http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/175968>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Presidencia de la República, *Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno* (2018), <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>