



Universidad Nacional
Autónoma de México



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

Documento de trabajo

Gasto social
y pobreza

Fernando Cortés

9

Mayo 09

2014

El gasto social y la pobreza

Fernando Cortés

I.- Introducción

Está ampliamente extendida la idea de que el gasto social realizado por los gobiernos mexicanos desde 1997 hasta 2012 no se ha traducido en disminuciones en la proporción de población o el número de personas en situación de pobreza¹. Esta noción se refuerza aún más con las tendencias al alza que han mostrado la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio entre los años 2008 y 2012. Sobre la base de la percepción de que los programas sociales son inefectivos suele derivarse la conclusión de que los programas sociales destinados a apoyar a los pobres (en especial OPORTUNIDADES) deben modificarse, o bien ser sustituidos por otros que sí alcancen el objetivo de reducir sustancialmente la carencia de ingresos para tener una vida digna².

¹ Sirvan como botones de muestra las siguientes citas textuales. “Llama la atención que la pobreza se haya incrementado desde 2006, ya que se han destinado crecientes recursos para su combate, e incluso desde 2008 se aprobó una política contracíclica que evitara impactos negativos derivados de la crisis de 2009” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2011/septiembre/notacefp0362011.pdf>, consulta 8 de abril de 2014). Los periódicos suelen dar cuenta declaraciones de diputados que sostienen que “por más presupuesto que asigne la Cámara de Diputados a los programas sociales no se podrá disminuir esa brecha social”, “aún con el incremento del presupuesto a programas sociales durante los últimos 10 años no se ha obtenido el resultado esperado” “se han destinado miles de millones de recursos federales a este propósito y el resultado ha sido nulo” Pobreza y gasto público Crisis 2009, y algo más realidad vs. discurso en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/08/opinion/032o1eco>, consulta el 17 de abril de 2014. El Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM sostuvo que “En el tiempo antes citado (desde hace 40 años), se ha dado un aumento al presupuesto del combate a la pobreza en más del 100% y hay más pobres que nunca” Artículo de Julián Sánchez en El Universal, dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/gasto-social-no-mitiga-la-pobreza-en-mexico-cam-103878.html>, consulta 17 de abril de 2014.

² “Los programas sociales destinados a combatir la pobreza no funcionan y deben ser revisados” o bien que “se deben revisar y auditar los programas sociales”. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/07/30/reformas-estructurales-ayudaran-abatir-pobreza-diputados>, consulta el 20 de abril de 2014.

El análisis de la asociación esperada (inversa) entre gasto social y pobreza juega un papel central en la evaluación de la política social ya que desde el segundo quinquenio de la década de los noventa el combate a la pobreza ha sido su principal objetivo. Además, la idea de revisar minuciosamente la arquitectura, propósitos y funcionamiento de OPORTUNIDADES se debe a que este programa, así como su antecesor PROGRESA, han sido el centro gravitacional de la acción social de los gobiernos de los últimos 15 años.

El propósito de este trabajo se limita a analizar dos aseveraciones: (i) que no hay relación entre gasto social y pobreza, o más precisamente que en los últimos años esta asociación ha sido inversa en lugar de directa; y (ii) cuán válido es inferir que si la pobreza no se reduce, entonces los programas sociales son ineficaces, es decir, no cumplen su propósito de paliar la pobreza.

Para llevar a cabo esta tarea, en la sección que sigue se revisa el fundamento empírico de la primera aseveración; se examina el comportamiento del gasto social y de la pobreza entre los años 1990 y 2012 (éste es el último año en que se han realizado mediciones de pobreza, la próxima será en 2014) y también el comportamiento del presupuesto del “Programa de Educación, Salud y Alimentación” (PROGRESA) y del Programa OPORTUNIDADES³ entre los años 1997 y 2013. En el tercer apartado se presenta una cuantificación del efecto instantáneo de la política social sobre la incidencia de la pobreza alimentaria, y se recaban los resultados de los estudios que han evaluado el efecto de Oportunidades sobre las tres mediciones disponibles de la pobreza monetaria. La cuarta sección centra el análisis en el efecto de los programas sociales sobre el cambio de la pobreza a lo largo del tiempo. En la quinta y última parte se discuten los resultados presentados a la luz de las ideas que originaron este trabajo.

³En el año 2002 PROGRESA tomó el nombre de OPORTUNIDADES, pero su estructura y orientación no se modificaron.

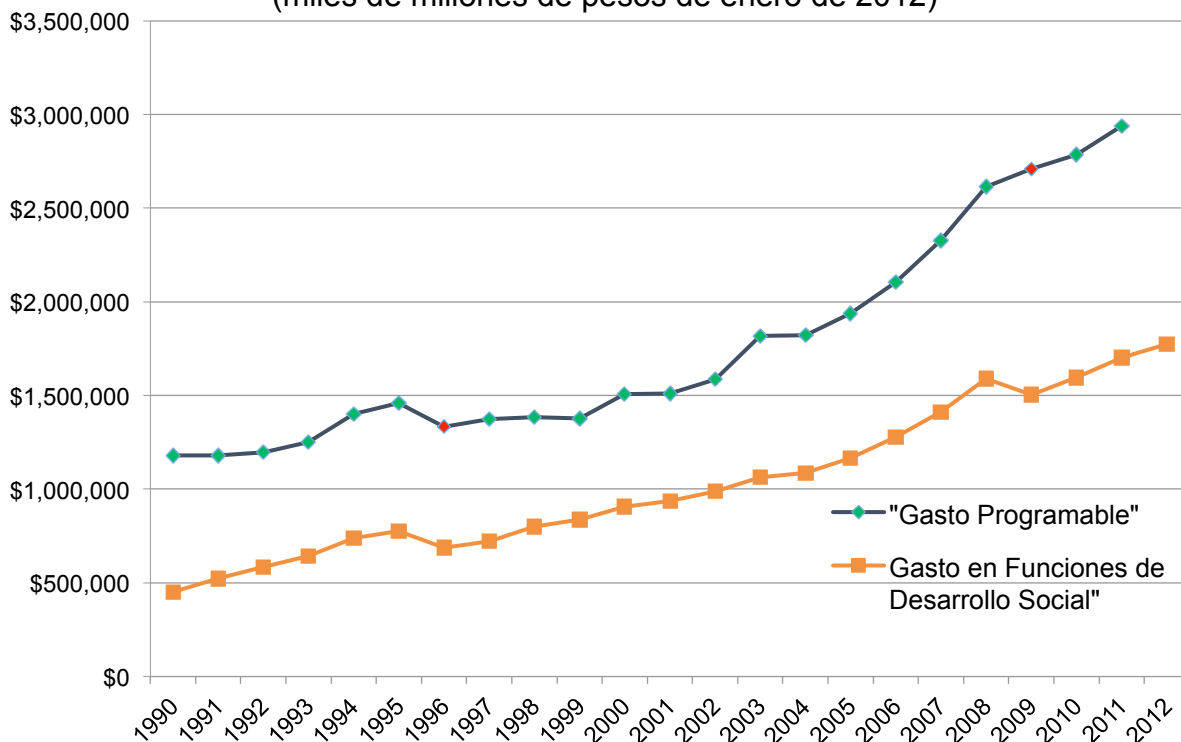
II.- El fundamento empírico

Los datos disponibles (gráfica 1) confirman que el gasto en desarrollo social ha aumentado en la últimas dos décadas y lo que lleva de transcurrido la tercera, aunque el crecimiento no ha sido sostenido. En efecto, se acrecentó desde 1990 hasta 1995, pero fue interrumpida por la crisis que asoló al país a partir de diciembre de 1994. Sin embargo, el gasto social retoma la senda del crecimiento a partir de 1997 aunque tuvo un breve compás de espera en 2009, año en que el país vivió los efectos de la crisis mundial originada en el sector inmobiliario de los Estados Unidos.

Gráfica 1

Gasto en funciones de Desarrollo Social en México 1990-2012

(miles de millones de pesos de enero de 2012)



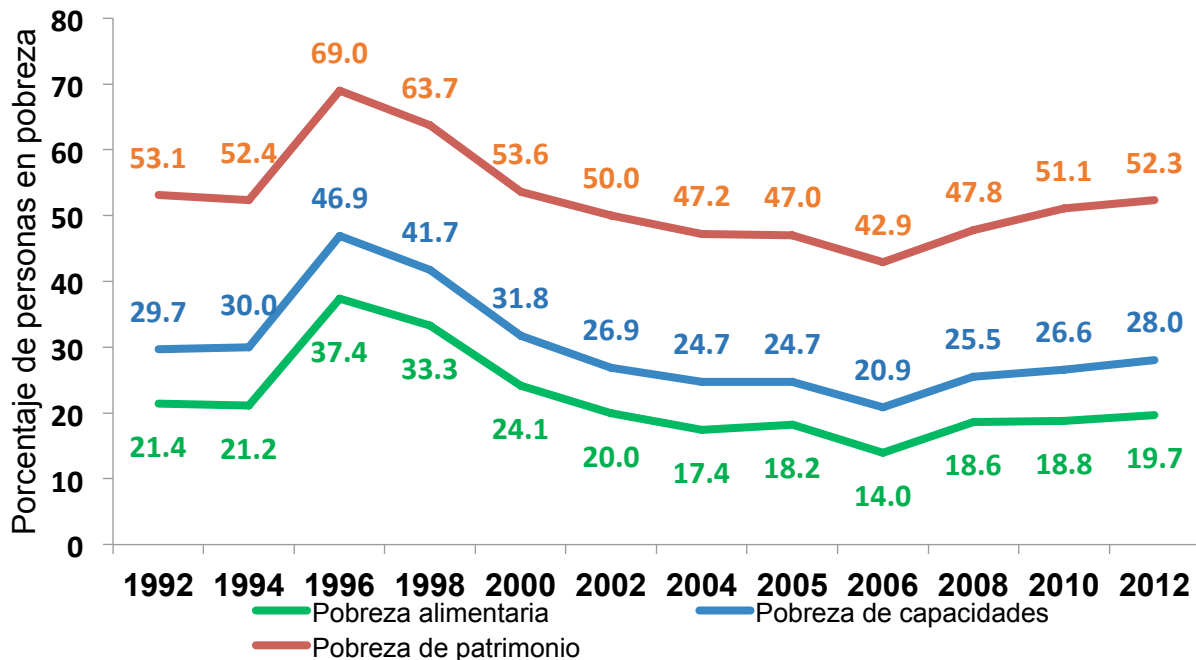
Nota: De 1995 a 2002 el gasto en desarrollo social incluye las siguientes funciones presupuestarias de Educación; Seguridad Social; Abasto y Asistencia Social; Salud, Laboral y; Desarrollo Regional y Urbano. A partir de 2003, el grupo funcional de Desarrollo Social se compone de las funciones de Educación; Seguridad Social; Salud; Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional; Asistencia Social y; Agua Potable y Alcantarillado.

Fuente: 1990 a 1994, cálculos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm (consultado el 21 de mayo de 2013). 1995 a 2012, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, clasificaci

A pesar del volumen creciente de recursos económicos dedicados al gasto social, el porcentaje de población en situación de pobreza no ha disminuido a la par del aumento en el gasto. Las incidencias de las pobrezas alimentaria, de capacidades y de patrimonio presentan en 2012 niveles levemente inferiores a los que alcanzaron hace 20 años (véase gráfica 2).

A tres años del inicio de la crisis del tequila, en 1998, las tres medidas de pobreza monetaria inician una caída tendencial que se detiene y cambia de sentido en 2008 como consecuencia del aumento en el precio internacional de los alimentos que elevó el costo de la canasta alimentaria y por ende el valor de las líneas de pobreza, y de la crisis financiera de 2008/2009⁴ ya referida.

Gráfica 2
Porcentaje de personas según tipo de pobreza por ingreso:
1992 - 2012



Nota: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 Y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012

⁴ En general, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que recaba la información para el cálculo de la pobreza lo hace los años pares (el levantamiento del año 2005 es una excepción) y sus datos cubren desde los meses de febrero a noviembre.

A la luz de la información contenida en las dos últimas gráficas tienen razón quienes argumentan que el país ha realizado un esfuerzo financiero sostenido para combatir la pobreza a lo largo de los últimos 15 años, pero que su incidencia no cede. Esto se puede deber a que los apoyos no llegan a los pobres sino a otros sectores sociales (problemas de focalización o uso clientelar), a que los recursos se enredan en la jungla burocrática quedando como remanente volúmenes reducidos para apoyar a los pobres, que las cantidades entregadas son insuficientes para que la población salga de esa condición, o que no son suficientes para que lo hagan por sus propios medios y se puedan auto sostener. Pero, cabe preguntarse, la ausencia de relación o la asociación inversa observada los últimos años ¿Es razón suficiente para concluir que los programas sociales no han rendido los frutos esperados?

En primera instancia, se podría argumentar en contra de esta idea aduciendo que si bien el gasto social no ha sido exitoso en atemperar la pobreza monetaria, sí ha sido efectivo en mejorar otras dimensiones del bienestar social tales como las condiciones de salubridad, cobertura en salud y educación, mejora en las condiciones de las viviendas, entre otras. Si bien recurrir a dicho argumento podría ser una vía para incluir consideraciones adicionales sobre el gasto y otros aspectos de la vida social (que no quedan registrados en la medición de la pobreza según ingresos) no se seguirá esta ruta sino la atención se dirigirá a analizar la relación del gasto con la pobreza por ingresos; pero antes de avanzar en esta dirección es conveniente situar el papel que ha jugado en la política social el binomio PROGRESA/OPORTUNIDADES.

El PROGRESA se presentó en sociedad el 6 de agosto de 1997 en la primaria federal Adolfo López Mateos del municipio El Cardonal, en el estado de Hidalgo; fue el primer programa social de transferencias monetarias condicionadas (Cortés F. y R. M. Rubalcava 2012), y tuvo como objetivo central el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza (Yaschine 2012: 293). Esta iniciativa sería, con el andar del

tiempo, el programa social insignia de los gobiernos mexicanos hasta el año 2012⁵. El actual programa Oportunidades fue el resultado de la metamorfosis que experimentó PROGRESA en el año 2002⁶. Entre los apoyos que proporciona PROGRESA/OPORTUNIDADES (en salud, nutrición y educación) interesa destacar en este trabajo los flujos en dinero que se entregan a las familias seleccionadas como becas por la asistencia de los menores a la escuela, así como las ayudas en metálico para “contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos, y por esta vía elevar su estado nutricional⁷” (Poder Ejecutivo Federal 1997: 49). El dinero extra que reciben las familias de este programa les acerca a la línea de pobreza y en el caso de que la rebasen asistiríamos a la reducción de la incidencia de la pobreza.

En la gráfica 3 se advierte que el programa PROGRESA/OPORTUNIDADES ha elevado notablemente su presupuesto partir de 1997, esta tendencia sólo se ha quebrado en el entorno de los cambios de presidentes (2006 y 2007; 2012 y 2013). En gran medida el crecimiento del presupuesto ha respondido a los aumentos sostenidos en su cobertura; en 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 llegó a incluir 5 millones de familias, alcanzando 6.5 millones de familias incorporadas en 2012 (Gobierno Federal, 2012: 24). A pesar de la extensa cobertura y su vertiginoso aumento no se observa una relación entre el crecimiento sistemático de su presupuesto y la evolución de la pobreza por ingresos.

Sin embargo hay que tomar en cuenta que por diseño el PROGRESA estaba orientado específicamente a combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza y que los apoyos fueron calculados de modo de “no inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación” (Poder

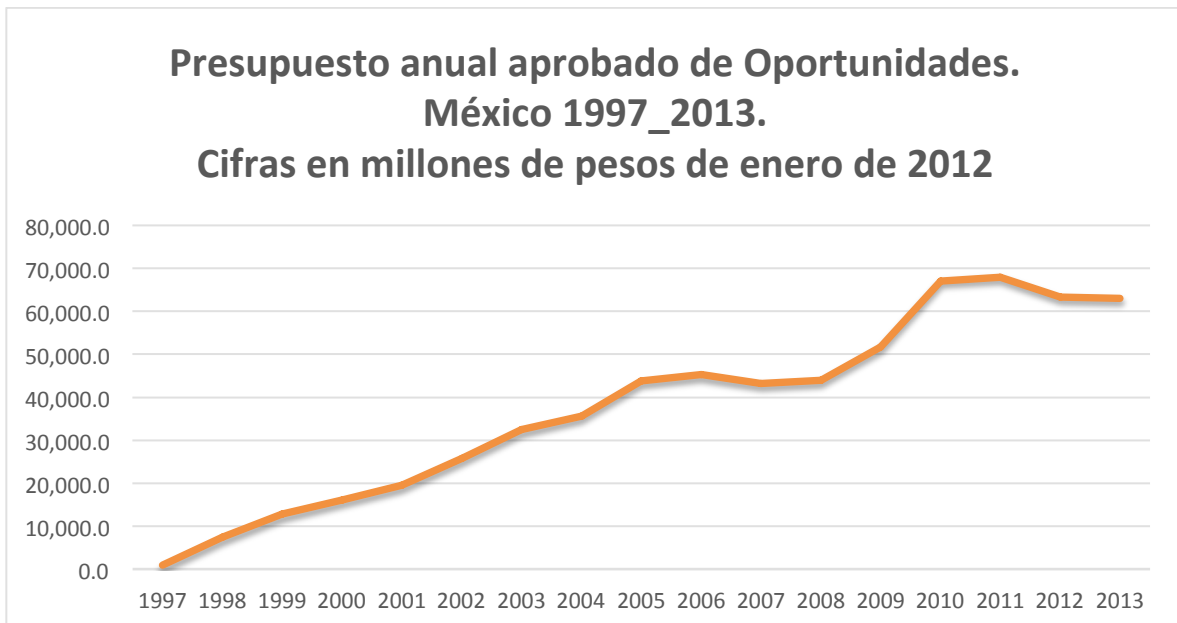
⁵ Con el cambio de signo en el régimen político que vivió México en 2012 pareciera que el rol protagónico lo jugará la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

⁶ En este trabajo no se incursiona en las continuidades y rupturas entre uno y otro Programa ya que hacerlo nos desviaría del objetivo principal.

⁷ En 2008 y 2009 años del aumento en los precios internacionales de los alimentos y de la crisis financiera originada en los Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno mexicano utilizó la red de Oportunidades para proteger a los hogares pobres que están en el padrón de Oportunidades de los efectos de la crisis: se entregaron apoyos extraordinarios para la compra de alimentos y combustibles.

Ejecutivo Federal 1997: 51). En consecuencia, si el Programa estuviese perfectamente focalizado y los apoyos se hubiesen mensurado con precisión no debería esperarse una disminución en la pobreza monetaria en el corto plazo ya que en los ingresos percibidos del Programa no deberían importar cantidades que los situasen por encima de la línea de pobreza. Los apoyos entregados por el Programa podrían sacar a algunas familias de la pobreza sólo por error, ya sea por fallas en los cálculos de las cantidades a suministrar en algunos casos particulares, por errores de medición en el ingreso, o bien por cambio en la situación de las familias entre el momento que fueron incluidas y su situación actual.

Gráfica 3



Fuente: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Memoria documental, origen y aplicación de los recursos presupuestales del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" 2007-2012 y del Programa Alimentario "PAL", 2010-2012 p.19.*

La evidencia presentada en esta sección muestra que efectivamente el país ha invertido cantidades crecientes de dinero para abatir la pobreza (monetaria) pero que los resultados no han sido los esperados. La información desplegada da sustento a la idea que el mayor gasto social no ha tenido como correlato el abatimiento en la pobreza. Sin embargo, en la medida que el esfuerzo económico realizado por los gobiernos no es la única fuente que incide sobre el fenómeno, concluir de la ausencia de relación (o de la

relación inversa en los últimos años) que el efecto de los programas sociales ha sido nulo puede ser una derivación errónea; éste será el tema de la sección que sigue.

III.- El efecto instantáneo de los programas sociales sobre la pobreza

De acuerdo con las mediciones de pobreza monetaria (alimentaria, de capacidades y de patrimonio) que se emplean en México, un hogar (y todos sus miembros) es clasificado como pobre si su ingreso per cápita no le alcanza para comprar una canasta específica (según la definición de pobreza de que se trate) aun empleando todos sus recursos económicos nada más que para ese propósito. Si la canasta es la alimentaria y el ingreso total del hogar no alcanza para adquirirla, entonces el hogar será pobre alimentario; pero si la canasta incluye además de los alimentos los gastos en salud y educación, entonces no disponer de los recursos monetarios suficientes para cubrir estos gastos lo llevará a ser clasificado como pobre de capacidades y en el caso de que la totalidad de su ingreso no sea suficiente para adquirir todos los rubros anteriores más el transporte, la vivienda y el vestuario, entonces el hogar será pobre de patrimonio.

De acuerdo con las definiciones de pobreza monetaria, al conocerse el volumen del total de entradas en dinero recibidas por los hogares, el número de sus integrantes y el valor de las canastas, cada hogar quedará unívocamente catalogado en alguna de las tres categorías de pobreza por ingresos. Por otra parte, la política social de transferencias monetarias operada a través de OPORTUNIDADES, el Programa de Apoyo Alimentario, PROCAMPO y otros programas sociales, incrementa los ingresos de los hogares que forman parte de su población objetivo. Si los programas tienen como meta reducir la pobreza y además están bien focalizados, entonces habrá hogares pobres que abandonarán esta condición si el monto del apoyo monetario es suficiente para que su ingreso, que estaba debajo de la línea, pase a estar ahora por encima.

Para medir el efecto instantáneo del gasto social ejercido a través de los programas que entregan apoyos monetarios habrá que responder a la pregunta ¿Cuál

habría sido la incidencia de la pobreza si esos programas sociales no existieran? Para responder a esta pregunta basta con cuantificar el ingreso total de cada hogar menos el monto percibido por transferencias gubernamentales; la cantidad resultante es el volumen de recursos económicos con que contarían en caso de que no existiesen ese tipo de programas sociales. Con dichos ingresos (sin y con transferencias) se calcula la proporción de pobres; la diferencia entre ambas sería el efecto de los programas sociales sobre la pobreza⁸.

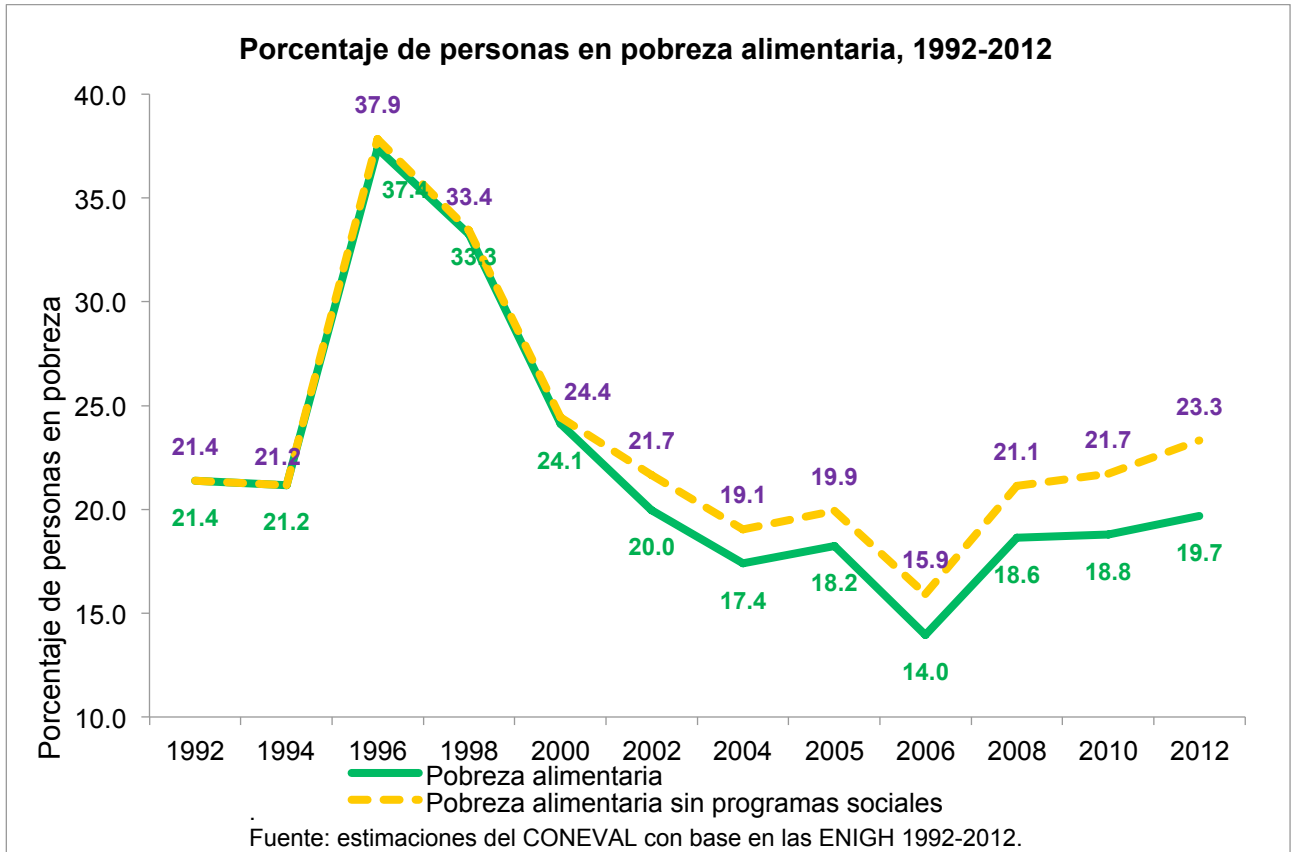
La gráfica 4 muestra el resultado de aplicar el procedimiento descrito al ingreso de los hogares y proporciona una idea de la contribución que hacen los programas sociales para amortiguar la pobreza alimentaria⁹ entre los años 1992 y 2012.

A lo largo del período (1992 a 2012) la disminución más pronunciada en la pobreza alimentaria se observa en 2012 con una reducción de 3.6 puntos porcentuales que representa en términos relativos una disminución del 15.5 por ciento. Sin embargo, entre los años 1992 y el 2000 el efecto de los programas sociales fue muy pequeño alcanzando reducciones de no más de 0.5 puntos porcentuales equivalentes a 1.2 por ciento o menos, en términos relativos. Estas cifras podría dar pie a la afirmación que la política social de combate a la pobreza ha mejorado en los últimos años, ya sea porque aumentó el flujo de recursos presupuestarios destinados a ese propósito, porque se ha optimizado la focalización, o bien han concurrido ambos factores.

⁸ La diferencia entre las proporciones de pobres que resultan de los cálculos considerando y excluyendo del ingreso las transferencias provenientes de los programas sociales, mide el efecto neto de los programas. Es neto en tanto la diferencia en las proporciones emerge de comparar el ingreso antes y después de las transferencias gubernamentales que reciben los hogares y por lo tanto están “controladas” las variables socio demográficas y las económicas incluyendo el número de perceptores del hogar, así como el efecto de los precios o composición de la canasta alimentaria que origina las tres líneas de pobreza.

⁹ Por razones de sencillez se optó por presentar los resultados de la pobreza alimentaria. Los efectos de las transferencias gubernamentales sobre la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio son bastante más reducidos como se puede apreciar en el Anexo 1.

Gráfica 4



Sin embargo, esa conclusión podría ser errónea porque los resultados consignados en la gráfica se explican en gran medida por modificaciones en el instrumento que emplea la ENIGH para recabar la información. Desde 1992 al año 2000 el cuestionario de la encuesta sólo preguntaba por los ingresos recibidos de PROCAMPO, programa que de acuerdo con los resultados de las investigaciones sobre progresividad del gasto de los programas sociales no focalizaba a los pobres (CONEVAL 2012: 159 a 172). En el año 2002 se inquirió por primera vez (y se mantiene hasta la actualidad) por las transferencias provenientes del PROGRESA, la incorporación de esta pregunta al cuestionario explica que se observe una distancia perceptible entre ambas mediciones, en efecto, en el lapso comprendido años 2002 y 2006 las reducciones en la pobreza alimentaria debida a las transferencias sociales son del orden de 1.7 a 2.0 puntos porcentuales, que en términos relativos fluctúan alrededor del 9 a 10 por ciento. En el año

2008 el cuestionario de la ENIGH agrega a las preguntas de los apoyos recibidos de PROCAMPO y OPORTUNIDADES, las transferencias del “Programa 70 años y más” e incluye la categoría residual “Otros Programas”; en la medida que el cuestionario de la encuesta capta los apoyos de un mayor número de programas las dos líneas se distancian más, marcando así un mayor efecto de los programas sociales sobre la pobreza. En los años 2010 y 2012 la separación es mayor debido a que no sólo se preguntó por las transferencias recibidas de los programas ya señalados sino que se agregaron algunas sobre los ingresos provenientes de Otros Programas de Adultos Mayores, del Programa Alimentario y los recibidos del Programa de Empleo Temporal. Si los programas sociales que se agregan en cada oportunidad fuesen nuevos entonces los impactos observados a lo largo del tiempo, serían la expresión del creciente esfuerzo gubernamental por paliar la pobreza pero éste no es exactamente el caso, los efectos que se observan se deben en gran parte al instrumento de medición que ha tendido a incorporar un número creciente de programas sociales que apoyan los ingresos de los hogares.

Por otra parte, las investigaciones que han evaluado el efecto instantáneo sobre la pobreza de las transferencias que entrega OPORTUNIDADES han concluido que: (i) reducen marginalmente la proporción de pobres, aún más en algunos años las reducciones no son estadísticamente significativas (ii) el impacto es mayor en la pobreza alimentaria, seguida por la de capacidades y por último la de patrimonio y (iii) si bien los efectos de los apoyos de OPORTUNIDADES sobre la proporción de pobres en el caso hipotético que el Programa no existiera es relativamente pequeño, dichos flujos sí disminuyen la brecha de la pobreza, es decir, hace menos pobres a los pobres, o dicho de otra manera, con la ayuda de las transferencias los ingresos de los pobres se acercan a la línea de pobreza (F. Cortés, I. Banegas y P. Solís 2007; I. Banegas 2011: 118 a 123).

La información desplegada en este apartado permite sostener que los programas sociales tomados individualmente (incluido OPORTUNIDADES que es el programa que tiene mejor focalización en la población con carencia de ingresos, y mayor presupuesto y cobertura) no tienen efectos significativos en la reducción de la pobreza, pero tomados en

conjunto la reducen sustancialmente. Si en el año 2012 se hubiera decidido suspender los apoyos monetarios que entregan los programas sociales, entonces la proporción de la población en pobreza habría sido mayor en 3.6 puntos porcentuales, equivalente a un índice de pobreza alimentaria 15.5 por ciento mayor que el observado.

Este resultado no avala el argumento de que los programas sociales dedicados a combatir la pobreza no la reducen y que por lo tanto deben modificarse o ser sustituidos por otros que sí alcancen el objetivo de reducir sustancialmente la pobreza, o ¿Será que una reducción del 15.5 por ciento no es sustancial?

La otra parte del planteamiento, aquella que sostiene que a lo largo de los últimos 15 años el país ha gastado sin éxito cantidades crecientes de dinero en contrarrestar el avance de la pobreza requiere de un abordaje distinto al de esta sección. El apartado que sigue está dedicado a analizar este tema.

IV.- Los programas sociales y su efecto sobre el cambio en la pobreza a lo largo del tiempo.

Antes de analizar si el gasto social ha sido o no efectivo en reducir la pobreza a través del tiempo es necesario desarrollar algunas ideas previas.

Es conveniente diferenciar, desde el punto de vista analítico, el ingreso total de los hogares (o de las personas), de su distribución; para afinar el análisis es necesario distinguir entre el monto total de ingreso que queda en manos de las personas y la forma como se distribuye, una cosa es el tamaño del pastel y otra muy distinta es qué pedazo corresponde a cada quién. El ingreso personal¹⁰ (o el tamaño del pastel a repartir) está determinado por la retribución que reciben los individuos por varias fuentes, ya sea como pago por el trabajo, ingresos por la explotación de negocios propios, rentas del capital,

¹⁰ La distribución funcional del ingreso distingue entre aquella parte del producto que va a manos del gobierno, de las empresas y de las personas. Es éste último el que llega a la población según los conceptos a los que se hace referencia en el texto.

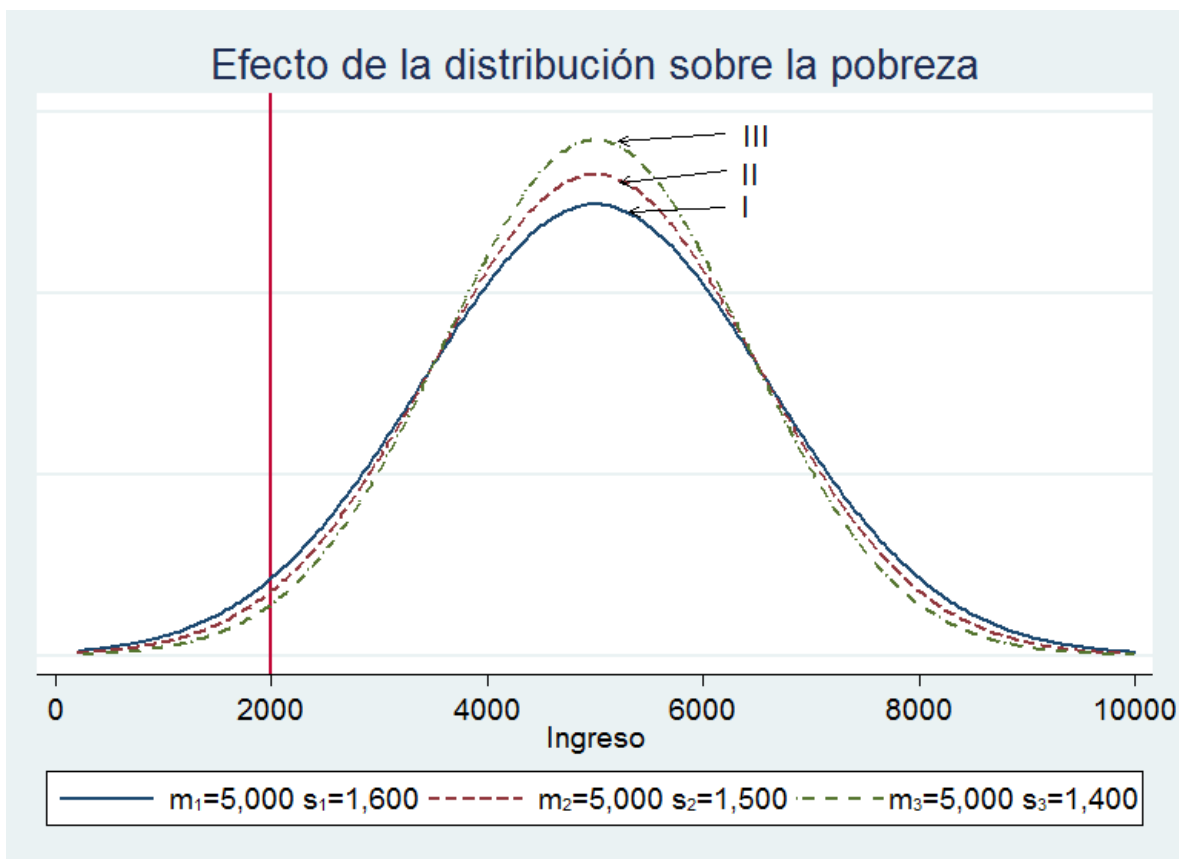
transferencias entre hogares y de instituciones privadas así como las que proporciona el gobierno entre las que destacan los recursos distribuidos por los programas sociales. La suma de los dineros percibidos de las distintas fuentes da como resultado el ingreso total. Ahora bien, dado el volumen de ingreso total, su distribución entre las personas no queda determinada pues depende de (sin el ánimo de ser exhaustivos) las tasas de remuneración a las distintas calidades del trabajo, las tasas de ganancias de los emprendimientos privados, del comportamiento de las tasas de interés, de las tasas de retorno de las distintas modalidades del capital, así como de la acción de los programas sociales. A lo largo del tiempo varía tanto el ingreso como su distribución y ambos están íntimamente ligados a la incidencia de la pobreza como se verá enseguida.

Para examinar las relaciones entre el nivel de ingreso y su distribución considérese los casos hipotéticos representados en las gráficas 5 y 6. La gráfica 5 muestra tres distribuciones de ingreso que tienen el mismo promedio, cinco mil pesos mensuales y desviaciones estándar de 1400, 1500 y 1600 pesos mensuales. Ahora bien, se sabe que hay una relación directa entre desigualdad y variabilidad o dispersión, es decir a mayor desviación estándar mayor desigualdad (F. Cortés y R.M. Rubalcava 1982: 42 a 47).

El área a la izquierda de la línea de pobreza representada por la vertical levantada en 2,000 pesos mensuales, es creciente en la medida que mayor es la variabilidad de las curvas. En consecuencia, bajo el supuesto que el ingreso promedio es el mismo, la tendencia será que mientras más pronunciada sea la desigualdad, mayor será la pobreza¹¹. El área a la izquierda de la línea de pobreza y bajo la curva I (cuya desviación estándar es 1,600 pesos mensuales), es mayor que el área correspondiente de las curvas II y III (que tienen desviaciones estándar más pequeñas) y por lo tanto la proporción de pobres es mayor en la distribución I que en la II y III, y en la II que en la III, a pesar que los promedios de ingreso son iguales en los tres casos.

¹¹ Es sólo una tendencia pues existe el caso teórico de que la desigualdad puede aumentar sin involucrar a los pobres, sin embargo, en el mundo real lo que frecuentemente ocurre es que los incrementos en la desigualdad conllevan aumentos en los ingresos de los deciles superiores y caídas en los inferiores, de modo que la pobreza aumenta.

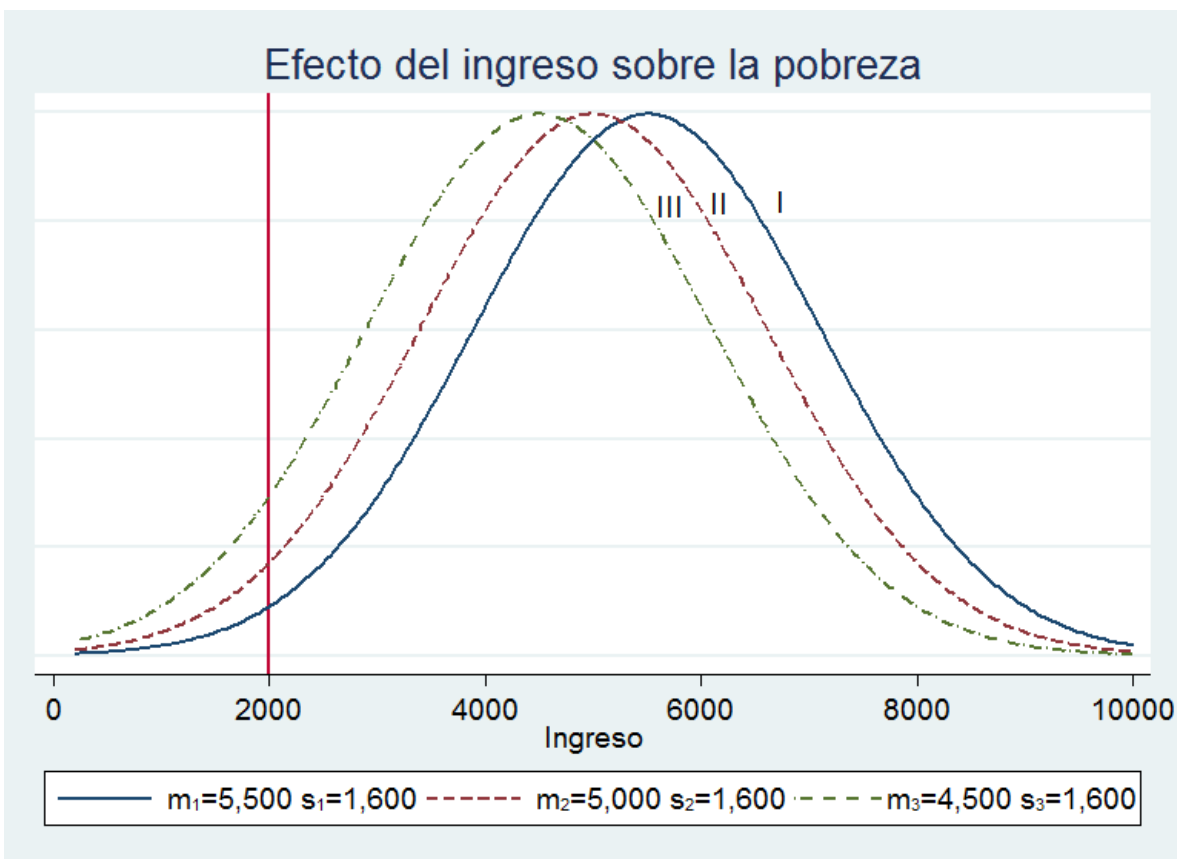
Gráfica 5



La gráfica 6 permite examinar la relación entre el ingreso promedio y la pobreza, manteniendo constante la desigualdad. Presenta el caso particular de tres distribuciones de ingreso que tienen distintos promedios de ingreso, la misma desviación estándar y una línea de pobreza representada por la vertical levantada en el punto correspondiente a 2,000 pesos mensuales.

La curva I tiene un ingreso medio de 5,500 pesos por mes y la menor proporción de pobres, seguida por la II cuyo promedio es 5,000 pesos mensuales y, por último la curva III que tiene un promedio de ingreso de 4,500 pesos registra la mayor proporción de pobres. Por lo tanto, dado un nivel de desigualdad a mayor ingreso menor incidencia de la pobreza.

Gráfica 6



En la siguiente tabla se sistematizan las diversas combinaciones de los cambios en el ingreso de los hogares (o personas) y en la desigualdad de la distribución del ingreso, en dos instantes de tiempo, para dar cuenta del comportamiento posible de la pobreza en las distintas situaciones. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que a pesar de que las variaciones en el ingreso y en su distribución son continuos, en esta tabla se representan como eventos discretos; esto quiere decir que las nueve casillas representan nueve situaciones cualitativamente distintas, en las que no se distingue la intensidad de los cambios en el ingreso ni en la redistribución, aun cuando ambas variables pueden haber aumentado (+) o disminuido (-) en diferentes magnitudes las situaciones representadas se clasifican en la misma categoría.

La casilla (+,+) representa el caso de reducción de la pobreza debido al aumento del ingreso medio de los hogares, acompañado por una mayor participación relativa de los

pobres en el ingreso. En la casilla (-,-) se tiene el caso inverso, en el que la pobreza aumenta debido a la caída del ingreso medio combinado con una mayor concentración del mismo. De modo similar deben leerse las restantes celdas.

Debido a que la tabla 1, como ya se ha señalado, no da cuenta de la magnitud de los cambios, no se puede conocer la intensidad del aumento o reducción de la pobreza. Este mismo hecho explica las situaciones en que el resultado sobre la pobreza es indecidible.¹² En esta situación están los casos en que (i) disminuyó el ingreso medio, pero aumentó la participación de los pobres en la repartición de los bienes y servicios, (ii) no cambió la distribución del ingreso (=) pero disminuyó el ingreso medio (-) (iii) creció el ingreso medio (+) pero se redujo la participación de los pobres (-) y, (iv) se mantuvo el ingreso medio (=) pero disminuyó la participación de los pobres.

Tabla 1

Efectos sobre los niveles de pobreza por cambios en el ingreso medio de los hogares según cambios en su desigualdad, en dos momentos del tiempo.

		<i>Cambios en el ingreso medio de los hogares</i>		
		+	=	-
<i>Cambios en la participación de los pobres en la distribución del ingreso*</i>	+	Disminución	Constante o disminución	Indeterminado
	=	Constante o disminución	Constante	Indeterminado
	-	Indeterminado	Indeterminado	Aumento

* Para simplificar la exposición sólo se consideran cambios en la distribución del ingreso por redistribuciones a los pobres ya sea en favor, en contra o neutras; no se consideran los procesos redistributivos que disminuyen la desigualdad beneficiando a otros sectores sociales.

¹² Con base en el ritmo de crecimiento (o reducción del ingreso medio de los hogares) y la magnitud y forma de las alteraciones en la desigualdad es posible cuantificar unívocamente la contribución de estas fuentes al cambio en la desigualdad. Un poco más adelante se emplea la descomposición de Datt y Ravallion (1992) generalizada por Enrique Minor (ver apéndice) para identificar no sólo los efectos “crecimiento” y “desigualdad”, sino también los efectos precio y gasto social, sobre en el cambio en los niveles de la pobreza.

Las relaciones desplegadas en la tabla 1 se pueden entender con facilidad a través del símil del pastel. Supongamos que el ingreso en manos de los hogares corresponde al tamaño de un pastel, luego el ingreso medio sería el trozo que le tocaría a cada comensal si se distribuyese en partes iguales (equidistribución). Sin embargo, la repartición podría diferir bastante de la equidistribución; en efecto, puede que a algunos de los comensales les sirvan un trozo bastante grande y a otros un pedazo microscópico. Si se establece normativamente el tamaño mínimo de pastel que deberían recibir (línea de pobreza), entonces se podría saber quiénes son pobres, comparando la norma con la rebanada que recibieron. En este símil están todos los elementos que intervienen en la determinación de la incidencia de la pobreza –porcentaje de la población que está por debajo de la línea de pobreza.

Ahora bien, si un tiempo después se dispone de un pastel más grande (crece el ingreso en manos de los hogares) y se sigue repartiendo igual que antes (casilla +,=), no se puede saber si el número de comensales que tienen un trozo más pequeño que la norma disminuyó, ya que dependerá del tamaño del aumento del pastel; cuando es suficientemente pronunciado es probable que a algunos que tenían un pedazo pequeño les corresponda ahora un trozo por encima de la norma y dejen de ser pobres, pero si sólo es un poco más grande (tasa reducida de crecimiento del ingreso de los hogares) puede que ninguno de los pobres escape a la pobreza aunque ahora tengan más ingreso.

Si en el segundo momento el tamaño del pastel no cambia, pero la desigualdad se reduce (casilla =,-), entonces la pobreza caería siempre que la disminución de la desigualdad se deba a un aumento de la participación de los que tienen carencia de pastel y que dicho aumento los ponga por encima de la norma, lo que está ligado a la intensidad de la redistribución del pastel.

Algunos ejemplos servirán para dar concreción a estas ideas. En los últimos años Chile ha experimentado reducciones importantes en los niveles de pobreza, que se deben en gran medida al crecimiento dinámico y sostenido de la economía que acrecentó los recursos económicos de las personas y por ende de los hogares, mientras que la

desigualdad en la distribución ha tendido a no variar (González P., M. Peticara:2012: 48 a 50) .¹³ A diferencia de Chile, en México, entre los años 2000 y 2002, disminuyó la pobreza por una caída en la desigualdad, a pesar de que el ingreso de los hogares se redujo entre ambos años.¹⁴ En Brasil la reducción de la pobreza ha resultado de la combinación del aumento de los recursos económicos y la reducción en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso ((Neri M. L Melo, S. Sacramento, P. Lipkin, 2012: 35 a 36).

Ahora bien, las cifras con que se hacen los cálculos de pobreza en México provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Esta encuesta registra los ingresos netos, es decir, el dinero que queda en manos de las personas descontados los impuestos sobre la renta, cuyas tasas suelen ser más elevadas para los que más ingresos devengan. La política recaudatoria altera el nivel del ingreso que queda para las personas y también su distribución, aunque estos efectos no se pueden medir con los datos de esta fuente.

Por otra parte, la política de gasto social que transfiere ingresos en favor de los sectores menos favorecidos de la sociedad, como es el caso de OPORTUNIDADES, el Programa de Apoyo Alimentario, los programas de becas escolares y los programas de microcréditos, entre otros, tenderían a disminuir la desigualdad en la distribución en el ingreso y aumentar el ingreso medio en manos de los pobres. Bajo el supuesto que estos programas estén bien focalizados las transferencias del gobierno tenderían a reducir las tasas de pobreza.

De las consideraciones anteriores deriva que el comportamiento de la pobreza a lo largo del tiempo no sólo depende del gasto social, sino también del nivel de ingreso, que está relacionado con variables macroeconómicas tales como el crecimiento económico, los niveles de empleo y su calidad y de la forma como se distribuye el ingreso

¹³ En Chile ha habido una discusión sobre la desigualdad: para algunos autores ha aumentado y para otros se ha mantenido constante, pero nadie afirma que ha disminuido.

¹⁴ Este resultado provocó una nutrida discusión que ha llevado a centrar la atención sobre el efecto de los cambios del cuestionario y de las modificaciones de los diseños de muestreo sobre la medición de la pobreza.

entre los hogares, que según unos autores (S. Levy y M. Walton, 2009, Guerrero I., L.F. López Calva y M. Walton 2009, Acemoglu D. y J. Robinson 2012: Cap. 3) depende de la capacidad de capturar rentas, capacidad que se vincula directamente con la distribución del poder o bien, desde otra perspectiva depende de la forma como se concentra la acumulación y la dinámica de la riqueza (Piketty T., 2014).

Si la política social lograra redistribuciones del ingreso en favor de los pobres tal vez podría jugar un papel significativo en la reducción de la pobreza, pero de mantenerse la estrategia que se ha seguido en los últimos 16 a 17 años, alcanzar este objetivo requeriría aumentar el presupuesto de Oportunidades (el programa social que de lejos tiene el mayor presupuesto) cuya asignación presupuestaria rondaba el 0.5% del PIB en el año 2012 y elevar aún más el presupuesto total del gasto social que ha pasado del 4.7 por ciento del PIB en 1994 hasta alcanzar la cifra record de poco más del 6.1 por ciento en 2012.

Cuadro 1

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (AGREGADA), 1990-2012
(Proporción del PIB)

Concepto	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012A
Gasto Programable	0.131	0.119	0.114	0.116	0.132	0.142	0.149	0.155	0.182	0.197	0.186
Funciones de Desarrollo Social	0.069	0.062	0.066	0.070	0.079	0.083	0.087	0.092	0.108	0.110	0.107
Funciones de Desarrollo Económico**	0.047	0.044	0.036	0.030	0.039	0.043	0.046	0.047	0.056	0.069	0.061
Funciones de Gobierno*	0.015	0.012	0.012	0.016	0.015	0.016	0.015	0.016	0.017	0.017	0.018

Notas:

A: Aprobado.

* Incluye Poderes y Ramos Autónomos.

** Incluye en la Función de Desarrollo Económico los recursos del Fondo de Estabilización de 2008 al 2011.

La clasificación funcional se introdujo por vez primera en 1998, sustituyendo al arreglo del gasto por sectores. En el año 2002 la SHCP publicó esta homogeneización para el periodo 1990-2002. En 2003 se realizó una modificación a la clasificación funcional, afectando la comparabilidad con el periodo anterior. En 2012 con motivo de la armonización contable en todos los niveles de gobierno, se operó un cambio significativo en la clasificación funcional, lo que impide su comparabilidad con el periodo previo.

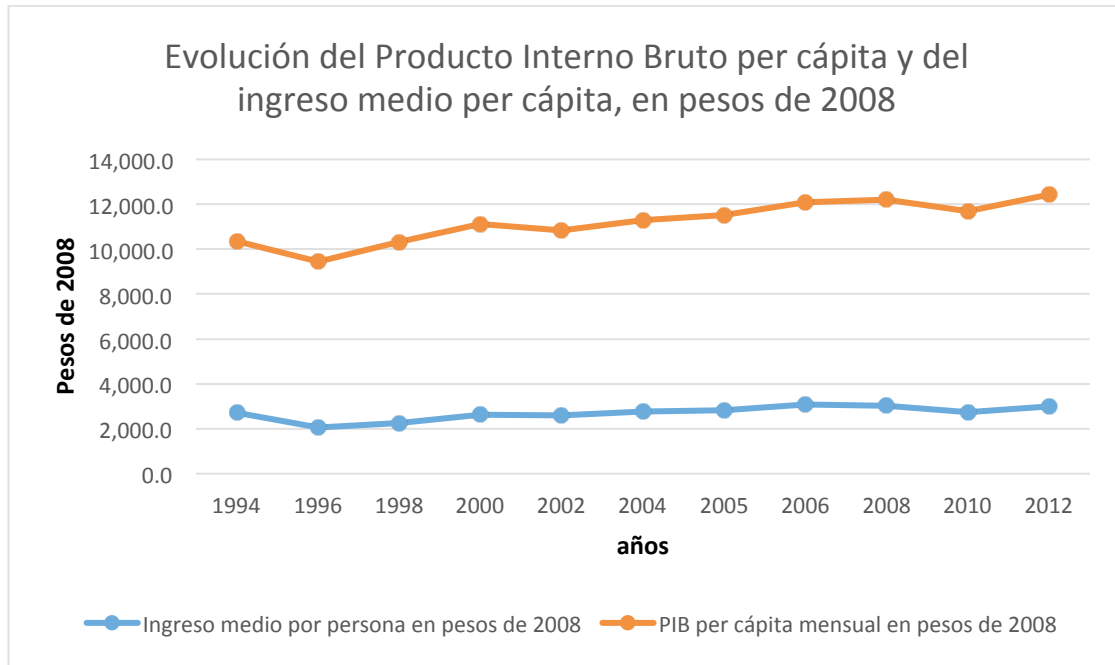
Fuente: Cálculo propios con base en el cuadro elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Unidad de Política Presupuestal 1990 a 1997 en el anexo del Segundo Informe de Gobierno de 2002, para 1998 a 2011 con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Es sabido que a partir de la década de los noventa la desigualdad en la distribución de los ingresos ha tenido fluctuaciones menores (Cortés F. 2013) por lo tanto su efecto no debe ser significativo sobre la pobreza quedando determinada básicamente por la evolución de los ingresos de los hogares que se relaciona con la marcha de la actividad económica¹⁵. Esta asociación se puede observar en el despliegue de ambas variables en el tiempo representado en la gráfica 7. Una mirada panorámica muestra que el PIB per cápita y los ingresos de los hogares tienden a moverse al unísono, tanto en

¹⁵ Como se verá más adelante, el bienio 2000-2002 es la excepción pues la pobreza disminuyó por redistribución a pesar de que el PIB per cápita se redujo.

tiempos de contracción económica como en los períodos que la economía mexicana ha tenido fase de expansión relativa.

Gráfica 7



Fuente: Cálculos propios con base en INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales y ENIGH de los años correspondientes. Conapo: estimaciones de población.

La evolución del Producto Interno Bruto y de los ingresos per cápita presenta, en el período considerado, cuatro fases claramente identificables. La primera, se caracteriza por un alza discreta en ambas variables que finaliza en 1994. La segunda, comienza con una crisis económica profunda seguida por años de crecimiento sostenido y finaliza en el año 2000. La tercera inicia con una caída durante tres años consecutivos como consecuencia del ambiente económico internacional desfavorable para México, originada por la desaceleración económica de las principales economías del mundo que implicó la reducción de las exportaciones no petroleras y menores flujos de capital privado (Banco de México, 2001, 2002 y 2003); en el año 2004 empezó la recuperación hasta el 2008. La cuarta fase inicia en el año 2009 con el fuerte abatimiento de la actividad económica de nuestro país como consecuencia de la combinación de los efectos del alza internacional en los precios de los alimentos y la crisis económica mundial desatada en el sector

inmobiliario y bursátil de los Estados Unidos. Desde 2010 hasta 2012, se observó una leve recuperación del PIB, quedando un poco por arriba del nivel que había alcanzado en el año 2006.

La correlación estrecha entre el PIB y la evolución del ingreso por persona de los hogares (0.82) permite leer la evolución de la pobreza en clave del nivel de actividad económica. La gráfica 2 muestra que entre 1992 y 1994 prácticamente no hay cambios en los niveles de pobreza lo que concuerda con el discreto crecimiento del PIB per cápita de esa época. En los tres tipos de pobreza se observa un alza muy marcada entre 1994 y 1996, ello es consecuencia de la crisis provocada por el error de diciembre de 1994, y su nivel permanecía elevado en 1996, año en que ya había empezado la recuperación que haría descender persistentemente la proporción de personas en condición de pobreza hasta el año 2000. A lo largo de las dos décadas que median entre 1992 y 2012 se desacoplaron los cambios en el PIB y en la pobreza sólo en los dos años posteriores al 2000; el análisis de la información muestra que a pesar de la reducción del PIB, la pobreza continuó disminuyendo impulsada por una reducción significativa en los niveles de desigualdad (Cortés F. 2005: 271 a 307) y siguió reduciéndose a partir de 1996 inducida por el crecimiento de la economía, este ciclo finalizó en 2006 (el alza que se advierte en la gráfica en 2005 no es estadísticamente significativa por lo cual la pobreza en ese año puede considerarse igual a la de 2004), después de 2006 la tendencia a la caída se revierte y se inicia una fase de crecimiento de la pobreza que se hace visible en la medición del año 2008 que expresa los efectos de las crisis ya señaladas sobre los presupuestos familiares.

Ahora bien para cuantificar los cambio de la incidencia de la pobreza (ΔP) entre dos puntos del tiempo se utilizará la propuesta de Datt y Ravallion (1992) que identifica tres componentes. Una que se debe a la variación del ingreso (EI: componente ingreso), otra que se origina en el cambio de la desigualdad (ED: componente desigualdad) y la tercera es un cantidad residual (R):

$$\Delta P = EI + ED + R$$

Sin embargo, esta descomposición no considera la variación en la pobreza originada en los cambios en los precios, que podría constituirse en una fuente adicional habida cuenta que la medición monetaria de la pobreza en México depende, además de los ingresos, del valor de la canasta alimentaria, es decir, la línea de pobreza se actualiza en las diferentes mediciones por las variaciones en los precios. El procedimiento que se emplea para esta actualización no ajusta por la variación en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, sino de acuerdo con los subíndices del índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), al mayor nivel de desagregación disponible correspondiente a cada producto de la canasta alimentaria (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2005: 368 a 373), de este modo el valor de la canasta alimentaria refleja con mayor certeza los precios de mercado que enfrentan los consumidores. En consecuencia, a niveles dados de ingreso y de desigualdad, modificaciones en los precios de la canasta alimentaria a lo largo del tiempo inducen cambios en las proporciones de pobres. El efecto precio en la canasta alimentaria se traslada a las canastas de capacidades y patrimonio a través de la expansión del costo de la canasta alimentaria por el inverso de un coeficiente (inspirado en el coeficiente de Engel) que en el caso de la pobreza de capacidades sólo toma en cuenta los gastos en alimentación, salud y educación. Lo mismo se hace para determinar el valor de la línea para el cálculo de la pobreza de patrimonio, considerando los gastos en alimentación, salud, educación, vestuario y calzado, transporte y vivienda (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2005: 370 a 373).

Las variaciones de precios provocan cambios en los valores de las líneas de pobreza y por lo tanto se erigen como una fuente adicional a considerar en la variación de las tasas de pobreza. Este componente del cambio de la pobreza a lo largo del tiempo se debe incorporar a la ecuación de descomposición. Se simboliza por ΔPr .

Asimismo las redistribuciones de ingreso inducidas por el gasto social a través de los programas orientados a apoyar el presupuesto de los pobres tenderán a elevar los ingresos de esas familias, y por lo tanto presionará hacia la disminución de la pobreza. Para tomar en cuenta el efecto de la operación de los programas sociales sobre el cambio

en la incidencia de la pobreza se agrega a la ecuación un componente más que se simboliza por EP.

En síntesis, siguiendo la lógica de la ecuación de descomposición, Enrique Minor (ver anexo 2) ha identificado cuatro componentes (y el residuo) que afectan las variaciones en la incidencia de la pobreza a lo largo del tiempo. Esta descomposición se sintetiza en la fórmula:

$$\Delta P = EI_1 + ED_1 + \Delta Pr + EP + R$$

En esta ecuación EI_1 y ED_1 simbolizan el efecto ingreso y desigualdad, correspondiente al ingreso total menos las transferencias recibidas de los programas sociales. ΔPr representa la variación en los niveles de pobreza que se origina en las variaciones en los precios. EP cuantifica la medida en que de los ingresos provenientes de los programas sociales contribuyen a modificar los índices de pobreza en el tiempo y R es la parte residual de dicho cambio, es decir, aquella parte que escapa a los componentes anteriormente identificados y que depende de otros factores no considerados en la ecuación.

Los resultados de aplicar esta ecuación se sintetizan en el cuadro 2. Debe notarse que en él sólo se incluye la variación en la pobreza a partir del año 2000. Ello se debe a que en la década de los noventa la ENIGH no recabó información sobre las transferencias monetarias de los programas sociales, a pesar de que algunos de ellos ya operaban en esa época, como es el caso de PROCAMPO y PROGRESA.

En el bienio 2000 a 2002 la economía mexicana experimentó una caída en el PIB per cápita y a pesar de ello disminuyó la pobreza en sus tres modalidades (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), esta caída se originó en el hecho de que las componentes distribución y programas sociales contrarrestaron la presión que ejercieron, en sentido contrario, la caída en los ingresos y el incremento en los precios. En el año 2004 la pobreza disminuyó con respecto a 2002 impulsada esta vez, por la recuperación de la actividad económica, apoyada por el efecto distribución y de los programas sociales que

contrarrestaron el alza de los precios que aumentó el valor de la canasta y por tanto presionó al aumento de la pobreza. A partir de febrero de 2006 se han observado subidas marcadas en los precios de los alimentos (CONEVAL, índice de tendencia laboral de la pobreza) derivadas del comportamiento de precios en los mercados internacionales, que junto con la contracción económica provocada por la crisis financiera, empujaron al alza de la pobreza por ingresos en el año 2008. Dicho crecimiento habría sido mayor si no hubiese sido contrarrestado por una disminución tenue de la desigualdad y por el efecto de los recursos transferidos por los programas sociales. El alza de la pobreza entre 2010 y 2012 se originó en el aumento en los precios y en una distribución más desigual que en 2012, pero fue mitigado por la acción de los programas sociales y por el crecimiento económico moderado que vivió el país en el último bienio.

Cuadro 2
Descomposición del cambio, entre los años señalados, en la proporción de pobres

Periodos y tipo de pobreza	Valores observados de pobreza			Componentes				
	Prop. De pobres en t1 (a)	Prop. De pobres en t2 (b)	Dif. Prop. De pobres en t2 menos t1 (b)-(a)	Ingreso EI_1	Desigualdad ED_1	Precios ΔPr	Programas sociales EP	Residuo R
2000 – 2002								
<i>Pobreza alimentaria</i>	24.1	20.0	-4.2	0.5	-3.2	2.7	-3.2	-0.9
<i>Pobreza de capacidades</i>	31.8	26.9	-4.9	0.6	-3.8	2.9	-3.3	-1.4
<i>Pobreza de Patrimonio</i>	53.6	50.0	-3.6	0.6	-2.3	3.0	-2.6	-2.3
2002 – 2004								
<i>Pobreza alimentaria</i>	20.0	17.4	-2.6	-1.7	-1.6	3.5	-2.8	0.0
<i>Pobreza de capacidades</i>	26.9	24.7	-2.2	-1.8	-1.3	4.3	-1.8	-1.6
<i>Pobreza de Patrimonio</i>	50.0	47.2	-2.8	-2.3	-0.9	4.7	-1.0	-3.3
2006 – 2010								
<i>Pobreza alimentaria</i>	14.0	18.8	4.8	3.3	-0.8	9.6	-2.2	-5.1
<i>Pobreza de capacidades</i>	20.9	26.6	5.8	4.0	-2.0	11.6	-0.9	-7.0
<i>Pobreza de Patrimonio</i>	42.9	51.1	8.2	5.4	-2.1	14.5	2.3	11.8
2010 – 2012								
<i>Pobreza alimentaria</i>	18.8	19.7	0.9	-2.1	1.0	5.5	-4.5	0.9
<i>Pobreza de capacidades</i>	26.6	28.0	1.4	-2.6	1.5	6.5	-2.4	-1.6
<i>Pobreza de Patrimonio</i>	51.1	52.3	1.2	-3.8	1.3	6.8	-0.5	-2.6

Las cifras están en puntos porcentuales

Cálculos basados en la generalización del método de Datt-Ravallion, que se presenta en el apéndice.

Si se fija la atención en la columna “programas sociales” del cuadro se puede ver que el gasto social ejercido a través de las acciones gubernamentales durante todo el período forzó, consistentemente, al abatimiento en el porcentaje de personas en pobreza. Además, las cifras muestran que la reducción de la pobreza alimentaria en todos los bienios es bastante mayor que la disminución de la pobreza de capacidades y que esta última es más grande que en la pobreza de patrimonio. Esta regularidad podría ser un reflejo de que los programas sociales que se orientan al combate a la pobreza mediante transferencias monetarias están relativamente bien focalizados.

En fin, en la primera década del siglo XXI y los primeros dos años de la segunda, los programas sociales han ejercido presión sistemática para frenar el aumento en la pobreza o bien hacer más pronunciada su caída, lo que pone en entredicho la afirmación que el dinero invertido en gasto social es inocuo porque la pobreza sigue aumentando. La política social dedicada a paliar o superar la pobreza ha jugado su rol, sin embargo, la ecuación de descomposición muestra que la pobreza aumenta estimulada por la falta de ingreso de las personas que resulta de la falta de crecimiento económico sostenido, que genere empleos de calidad bien remunerados y que la desigualdad en la distribución del ingreso no juega un papel marcado (excepto en el lapso 2000 a 2002) en la medida que se ha mantenido relativamente estable aunque en niveles elevados. Por último, las alzas sistemáticas en los precios de los alimentos han jugado en favor de aumentos en la pobreza a lo largo de todo el período analizado.

V.- Discusión final

En este trabajo se sometió a análisis la idea de que a mayor gasto social sería esperable observar disminuciones en la proporción de la población que vive en pobreza y que como esto no ha ocurrido entonces los programas sociales dedicados a combatirla deben ser auditados y revisados.

Los datos muestran que después de la crisis de 1994-1995 los gobiernos, sin importar su sello político, han hecho esfuerzos continuados por abatir la pobreza, esfuerzos que se expresan en el aumento sistemático del gasto social como proporción del gasto programable y en relación al PIB. A pesar de ello en el año 2012 los niveles de pobreza monetaria medida por ingresos, son del mismo orden de magnitud que los de 1992. La regularidad empírica da sostén a la idea de que los esfuerzos realizados para enfrentar a la pobreza han sido infructuosos. Sin embargo, este trabajo mostró que la relación entre gasto y pobreza no es directa ni tampoco es tan simple derivar de esta regularidad empírica que los programas sociales han fallado en cumplir sus metas.

El análisis se dividió en dos partes. En la primera se consideró el efecto instantáneo de los programas sociales sobre la pobreza, y en la segunda, se identificó el papel que juegan dichos programas en el cambio de la incidencia de la pobreza en el tiempo. En cuanto al análisis del efecto de las transferencias de los programas sociales en un punto en el tiempo, pero considerando todos los años en que ha habido levantamiento de la ENIGH, se respondió la pregunta ¿Cuál habría sido la proporción de pobres alimentarios en cada año si no hubiese programas sociales dedicados a disminuirla? Los cálculos mostraron que la pobreza alimentaria habría sido mayor, en el año 2012, en 3.5 puntos porcentuales (o un 15.5% más elevada) lo que equivale a 4 millones 200 mil personas que no están en situación de pobreza.

El estudio del cambio de los índices de pobreza en el tiempo mostró que la relación gasto social y variación en los porcentajes de pobres es compleja. Tal vez el lector recuerde el problema del recipiente, que nos planteaban en las clases de Física en la secundaria, que consistía en que por un lado entraba agua a una velocidad mayor a la que se salía y, dados los valores de las velocidades, había que responder la pregunta ¿Cuánto tardará en llenarse? La ecuación de descomposición permite un análisis semejante. Por un lado están los componentes que han tendido a aumentar la pobreza (llenar el recipiente): el alza en los precios de los alimentos y el crecimiento magro (cuando no disminución) de los ingresos, que está relacionada con el escaso dinamismo que ha mostrado la actividad

económica desde el año 2000 a la fecha. Por otra parte, los programas sociales, han jugado el papel de la válvula de escape del agua. La creciente cantidad de agua resulta del efecto combinado de estas fuerzas, en que la evolución de la desigualdad parece haber jugado un papel importante sólo en el bienio 2000 a 2002. Se llega así a la conclusión que la pobreza habría aumentado mucho más si los programas sociales no hubiesen jugado como paliativos.

Este trabajo muestra que efectivamente, a partir del año 2008 la relación de aumentos acompasados del gasto social y de la pobreza se sostiene empíricamente, pero que con base en ella no es válido concluir que la política social no ha cumplido su papel reduciendo la pobreza monetaria. Otra discusión muy distinta es si éstos son los mejores programas, los que a más pobres llegan, y si son o no los de menor costo.

Bibliografía

Acemoglu Daron y James Robinson (2012), *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Crítica, España.

Banco de México. 2001. Informe Anual 2000. México.

-----, 2002. Informe Anual 2001. México.

-----, 2003. Informe Anual 2002. México.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2005), "Recomendaciones metodológicas para la evaluación intertemporal de niveles de pobreza en México (2000-2002)", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. Sedesol, Cide, Anuies y Miguel Ángel Porrúa, México.

Coneval (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*, México.

Cortés Fernando y Rosa María Rubalcava (1982), *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, El Colegio de México, México.

Cortés Fernando (2005) ¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002, en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. Sedesol, Cide, Anuies y Miguel Ángel Porrúa, México.

Cortés Fernando y Rosa María Rubalcava (2012), "El Progreso como respuesta a la crisis de 1994", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (coords.) *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México.

Cortés Fernando (2013) "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México", en *Economía UNAM*, vol. 10. Facultad de Economía UNAM, pp. 136.

Cortés Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís, "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXV, Núm. 73, enero-abril, 2007, Págs. 3 a 40.

Datt Gaurav y Martin Ravallion (1992), Growth and Redistribution Components in Poverty Measures: A Decomposition with applications to Brasil and India in the 1980's, *Journal of Developments Economics* 38: 275 a 295.

González Pablo y Marcel Peticara (2012), *Mejorando las oportunidades sociales en Chile. Opciones de política*, en Jacob Olaf (ed), Marcela Peticara María Lucía Rodríguez B (Coeds.) *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Brasil.

Guerrero, Isabel, Luis Felipe López y Michael Walton (2009) “The inequality trap and its links to low growth in Mexico”, en Santiago Levy y Michael Walton, editores, *No growth without equity? Inequality, interests, and competition in Mexico*, Washington, D. C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.

La Jornada <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/08/opinion/032o1eco>, consulta el 17 de abril de 2014

Levy, Santiago y Michael Walton (2009), “Equity, competition, and growth in Mexico: An overview”, en Santiago Levy y Michael Walton, editores, *No growth without equity? Inequality, interests and competition in Mexico*, Washington, D. C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.

Nery Marcelo, Samanta Sacramento y Pedri Lipkin (2012), *Pobreza, Igualdad de Oportunidades e Innovaciones de Política Social en Brasil*, en Jacob Olaf (ed), Marcela Peticara María Lucía Rodríguez B (Coeds.) *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Brasil.

Piketty Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.

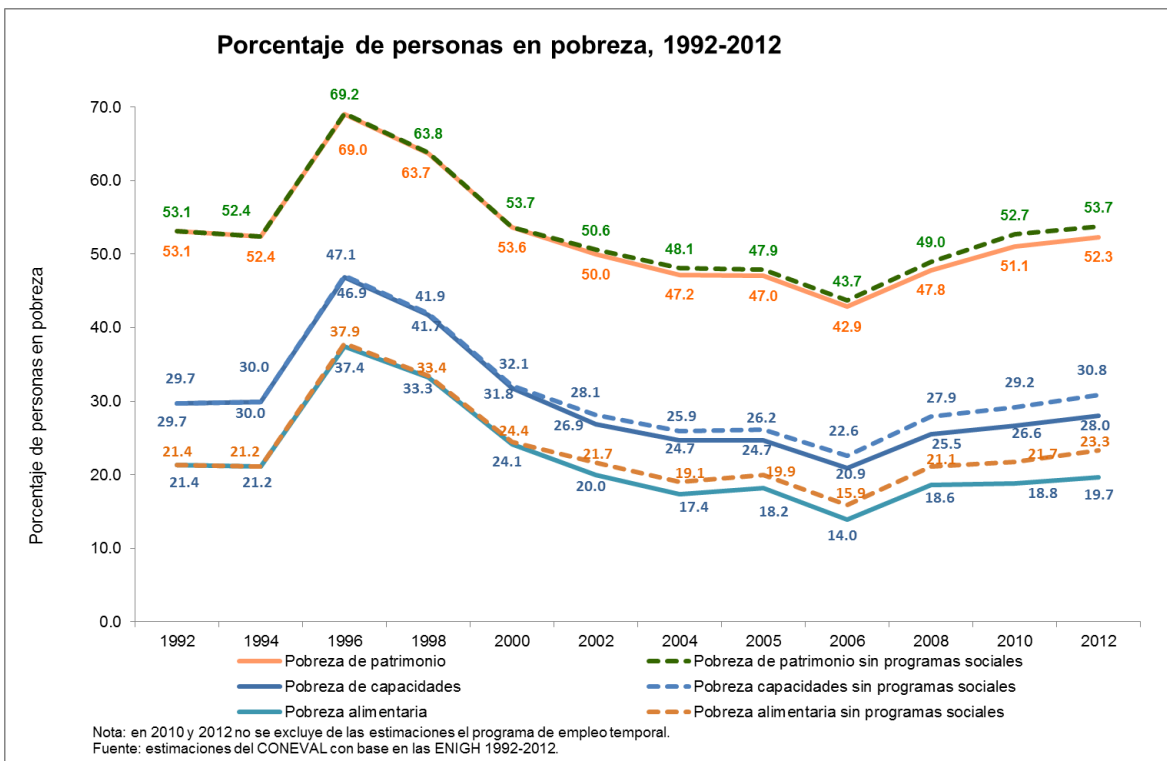
Poder Ejecutivo Federal (1997), *Progres: Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México.

Julián Sánchez en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/gasto-social-no-mitiga-la-pobreza-en-mexico-cam-103878.html>, consulta 17 de abril de 2014.

Yaschine Iliana (2012), “Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (coords.) *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México.

ANEXO 1

Efectos instantáneos de las transferencias monetarias de los programas sociales sobre la pobreza



Anexo 2

La descomposición de los cambios de la pobreza en efecto crecimiento y re-distribución.

Enrique Minor
CONEVAL

- Propuesta original

Datt y Ravallion (1992) proponen una descomposición muy sencilla que permite explicar los cambios en la pobreza como la suma de los cambios en la distribución del ingreso. Estos cambios se denominan efecto crecimiento y efecto re-distribución.

Estos efectos se componen de los cambios en los ingresos medios de los hogares o personas (efecto crecimiento) y de los cambios en la distribución del ingreso (efecto re-distribución).

Considérese una medida de pobreza P_t en el periodo (o región) t de la forma:

$$P_t = P(z | \mu_t, L_t)$$

Donde z es la línea de pobreza, μ_t es la media del ingreso y L_t es un vector de parámetros que describen la curva de Lorenz en el periodo t .

Entonces, un cambio en la medida de pobreza entre los periodos (1) y (2) se descompone en:

$$P_2 - P_1 = \underbrace{G(1,2;r)}_{\text{componente crecimiento}} + \underbrace{D(1,2;r)}_{\text{componente re-distribución}} + \underbrace{R(1,2;r)}_{\text{residual}}^{16}$$

donde los componentes crecimiento y re-distribución están dados por:

$$G(1,2;r) \equiv P(z | \mu_2, L_r) - P(z | \mu_1, L_r)$$

¹⁶ La r indica un periodo de referencia.

$$D(1,2;r) \equiv P(z / \mu_r, L_2) - P(z / \mu_r, L_1)$$

El componente de crecimiento es definido como el cambio en la pobreza debido a un cambio en la media del ingreso manteniendo constante la curva de Lorenz en un nivel de referencia L_r .

El componente de re-distribución es definido como un cambio en la curva de Lorenz, manteniendo la media del ingreso constante en un periodo de referencia (μ_r) ¹⁷.

- **Componente inflacionario**

El término residual R de la descomposición incluye la interacción de los dos componentes crecimiento y re-distribución, así como otros componentes que explican los cambios en el indicador de pobreza.

Uno de esos componentes integrado en el residual es el inflacionario. Por ejemplo, en el caso de México cuando se mide la pobreza por ingresos, el valor de la línea de pobreza se actualiza al año en el cual se hace la medición con los índices de precios de cada uno de los rubros que la integran. Esta actualización del valor de la línea mueve el parámetro z involucrado en la descomposición de Datt y Ravallion. El efecto de este cambio del valor de la línea se puede estimar manteniendo los ingresos fijos en un periodo de referencia.

De esta forma, la descomposición de Datt y Ravallion se puede extender de la siguiente manera:

El indicador de pobreza toma la siguiente forma funcional

$$P_t = P(z_t | \mu_t, L_t)$$

¹⁷ Un ejemplo aplicado del efecto crecimiento y distribución sobre la pobreza con datos de México se puede ver en Cortés *et al.* (2002), p. 17.

Entonces, la descomposición de los cambios del indicador de pobreza se puede expresar como:

$$P_2 - P_1 = G(1,2;r) + D(1,2;r) + \Pi(1,2;r) + R'(1,2;r)$$

componente
componente
componente
residual
crecimiento
re-distribución
inflacionario

Donde:

$$G(1,2;r) \equiv P(z_r / \mu_2, L_r) - P(z_r / \mu_1, L_r)$$

$$D(1,2;r) \equiv P(z_r / \mu_r, L_2) - P(z_r / \mu_r, L_1)$$

$$\Pi(1,2;r) \equiv P(z_2 / \mu_r, L_r) - P(z_1 / \mu_r, L_r)$$

- Otros componentes

Un caso particular de interés es el efecto que puede tener en los cambios del indicador de pobreza algunas transferencias monetarias hacia los hogares. Para estimar el componente de transferencias monetarias en la descomposición de los cambios en el indicador de pobreza se debe considerar para cada año las diferencias de la pobreza con y sin transferencias; después, el cambio entre esta dos diferencias.

Entonces, la descomposición se puede expresar de la siguiente manera:

$$P_2 - P_1 = G(1,2;r) + D(1,2;r) + \Pi(1,2;r) + Tr(1,2;r) + R''(1,2;r)$$

componente
componente
componente
componente
residual
crecimiento
re-distribución
inflacionario
transferencias

monetarias

Donde:

$$Tr(1,2;r) \equiv [P(z_r / \mu_{2r}, L_{2r}) - P(z_r / \mu_{2r,ST}, L_{2r,ST})] - [P(z_r / \mu_{1r}, L_{1r}) - P(z_r / \mu_{1r,ST}, L_{1r,ST})]$$

El subíndice ST se refiere a los parámetros de la distribución del ingreso sin transferencias, r a un periodo de referencia.

- **Consideraciones y extensiones**

La descomposición de Datt y Ravallion parte de una relación funcional entre el indicador de pobreza y los elementos empleados en su estimación (ingreso, línea de pobreza, precios, transferencias monetarias, etc.). No es una descomposición de alguna identidad, por lo cual el término residual siempre estará presente y contendrá las interacciones de los componentes que se analicen y algunos otros elementos implícitos en la relación funcional.

Una extensión de este tipo de descomposiciones puede aplicarse al considerar mediciones multidimensionales, donde la línea de pobreza z , puede sustituirse por un vector \mathbf{z} que contenga los umbrales de los indicadores empleados en la estimación de la pobreza, los otros elementos serán los indicadores que intervienen en la medición.

Referencias:

Cortés, F., D. Hernández, E. Hernández, M. Székely y H. Vera (2002), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", Serie: Documentos de Investigación núm. 2 de SEDESOL.

Datt G. y M. Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, Vol. 38 (2), pp. 275 - 295.