

La efectividad de la política social en México

Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso

Katya Rodríguez Gómez y Fernando Patrón Sánchez*

El estudio se propone analizar la reducción de la pobreza monetaria en México a través de las transferencias monetarias gubernamentales. Se comparan las tasas de pobreza con el ingreso neto de mercado respecto a las tasas de pobreza con el ingreso disponible, para diversos grupos sociales. El objetivo es conocer, por una parte, cuáles son los grupos sociales más pobres según su ingreso de mercado y, por la otra, cuánta pobreza, y a qué grupos, se le reduce, después de la redistribución de las transferencias monetarias federales. También se presenta una comparación entre la reducción de la pobreza monetaria por las transferencias de la seguridad social respecto a la reducción por los programas de transferencias monetarias focalizadas, para evaluar la efectividad de la política social en la reducción de la pobreza de ingreso. Por último, se analizan las implicaciones de política que se desprenden del análisis.

Palabras clave: pobreza, ingresos, México, política social, seguridad social, programas de transferencias monetarias focalizadas.

The Effectiveness of Social Policy in Mexico: An Analysis of the Reduction of Monetary Poverty by Income Transfer Programs

This study examines the reduction of income poverty through federal monetary transfers in Mexico. To do so, we compare the net market income poverty rate with the disposable income poverty rate of several social groups. The main purpose is to establish, on the one

*Katya Rodríguez Gómez es profesora-investigadora del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato, Puente Milenio 1001, Fracción del Predio San Carlos, León, Guanajuato, 37670. Tel: (477) 267 49 00, ext. 3357. Correo-e: katyarg@yahoo.com. Fernando Patrón Sánchez es profesor-investigador del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Lascuráin de Retana núm. 5, Centro, Guanajuato, Guanajuato, 36000. Tel: (473) 733 200 06. Correo-e: patronmx@yahoo.com

Artículo recibido el 18 de diciembre de 2014 y aceptado para su publicación el 28 de abril de 2016.

hand, the poorest social groups in terms of market income, and on the other, how much poverty is reduced after the distribution of federal monetary transfers. We present a comparison between the reduction of income poverty by social security transfers and by means tested cash transfer programs, in order to provide an evaluation of the effectiveness of the social policy in the reduction of income poverty. Likewise, we provide some public policy implications from the analysis.

Keywords: poverty, income, Mexico, social policy, social security, means tested cash transfers.

INTRODUCCIÓN

A pesar de que a partir de la década de 2000 México ha incrementado sustancialmente el presupuesto, la cantidad de programas y la cobertura de la política social, sus niveles de pobreza han tenido muy poca variación como resultado de este proceso (Rodríguez, 2011, 2014). Por un lado, hay indicadores de bienestar que han mostrado un avance notable, tales como la afiliación a sistemas de salud, una mejora en los niveles de escolaridad de la población y mejores condiciones de vivienda e infraestructura de servicios. Por otro lado, la pobreza por ingresos se ha mantenido estancada, o ha crecido, y está en niveles cercanos a la mitad de la población, al menos en la última década (Coneval, 2008, 2011, 2013). De hecho, es precisamente la carencia de ingresos el principal factor que explica el poco movimiento en los indicadores de pobreza. Ante esta evidencia, el artículo se centra en estudiar el efecto redistributivo de la política social en México en su vertiente de transferencias de ingresos. Para ello, se realiza una comparación entre la tasa de pobreza usando el ingreso de mercado y la tasa de pobreza usando el ingreso disponible de los hogares después de las transferencias; con vistas a analizar el efecto de las mismas para reducir la pobreza.

La pobreza resulta ser problemática para la sociedad porque, independientemente de cómo se mida, refiere a una condición social que es considerada inaceptable por el hecho de que los individuos que la padecen no cuentan con la posibilidad de participar en las actividades que son usuales en su propia sociedad (Townsend, 1979). A pesar de que la pobreza es diferente a la desigualdad (que denota la existencia de un acceso diferente a

oportunidades y recursos entre los grupos sociales), ambas se encuentran enraizadas en las mismas estructuras socioeconómicas y procesos de polarización que existen en la sociedad (Lister, 2004).

En la sociedad contemporánea existen dos instituciones que distribuyen y redistribuyen los recursos generales de la sociedad: por una parte, es el mercado el que determina los ingresos primarios de los individuos y, por la otra, es el Estado, a través de la operación de la política social,¹ el que puede contribuir a otorgar ingresos a aquellos que carecen de ingreso original de mercado, o a complementarlos. Ambos, en conjunción, determinan las posibilidades de que las personas se encuentren, o no, en pobreza.²

El mercado determina el acceso al ingreso a través de la estratificación que produce por un lado la posesión de propiedad y, por el otro, el trabajo en términos de las ventajas o desventajas asociadas con diferentes posiciones ocupacionales (Scott, 1996). La política social, por su parte, tiene la posibilidad de modificar el acceso a los recursos que se desprende originalmente del mercado, porque, de acuerdo con Marshall (1950), el estatus de ciudadanía, particularmente en su componente social, que comprende el derecho a la obtención de recursos y el acceso a los servicios, compite con el mercado para generar oportunidades sociales. La política social suele estar conformada por una serie de programas que tienen el objetivo de mejorar el bienestar de la población al reducir la desigualdad y la pobreza, y comienza a través de un proceso de redistribución. Se cobran impuestos a la sociedad y dichos impuestos se convierten en parte de los recursos que van a ser ejercidos a través del presupuesto público. La manera en que operan los programas sociales resulta esencial para entender qué tan efectiva es la reducción de la pobreza en una sociedad.

¹ Hay que hacer notar que las instituciones políticas de una sociedad, más allá de la política social, pueden determinar la distribución de recursos dependiendo de las diversas configuraciones de representación y conformación de gobiernos.

² Existe una tercera institución que también participa en el acceso a los recursos de individuos particulares: la familia. La cantidad de recursos de las que dispone un individuo depende no sólo de su propio ingreso sino de su situación familiar. No obstante, esta institución no va a ser considerada aquí dado que no se trata de distribución o redistribución de recursos generales de la sociedad entre grupos sociales, sino de arreglos internos del grupo familiar, con los recursos que se reciben originalmente de la sociedad.

Si no hubiera política social, el principal mecanismo de distribución social de recursos sería el mercado, el cual, por su naturaleza, resulta inequitativo, porque los dos principales recursos que se distribuyen a través del mismo generan desigualdad en la sociedad. Como se mencionó anteriormente, éstos son la propiedad y el sistema de salarios. Las personas con mayores ingresos suelen ser aquellas que tienen más propiedades, lo que pone en desventaja a aquellas personas que no la poseen. Igualmente, en la sociedad contemporánea la estructura ocupacional a través del mercado se encuentra asociada con diferentes niveles de recompensas por el trabajo. Existe importante evidencia que muestra que los individuos en la parte más baja de la estructura ocupacional tienen mayor riesgo de estar en pobreza, debido a bajos niveles de remuneración (Lister, 2004). También el mercado resulta un sistema inequitativo porque sólo distribuye recursos a aquellas personas que participan en él. Por lo tanto, si no existieran otros mecanismos sociales, importantes grupos se quedarían sin ingresos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recientemente existe una tendencia bien documentada hacia el incremento de la desigualdad y la pobreza para la población en edad laboral en los países de la OCDE. Sin embargo, la operación de la política social en muchos de esos países ha contribuido a disminuir esa desigualdad (OCDE, 2014, 53). No obstante, la existencia de la política social no implica que necesariamente logre sus objetivos. Se encuentra una gran variación entre países en el alcance de la política social y en la manera en que reduce los índices de pobreza (Esping-Andersen, 1990, 1999; Holliday, 2000; Ku, 2003; Brady, 2005; Powell y Barrientos, 2004, 2011; Barrientos, 2009; Filgueira, 1998; Martínez Franzoni, 2008; Garfinkel *et al.*, 2010).

Scott (2014), haciendo un análisis general de incidencia de impuestos y beneficios, muestra cómo en años recientes (2008-2010) México ha mejorado la progresividad de su sistema fiscal; particularmente a través de la expansión de los programas sociales y de la implementación de programas de transferencias monetarias directas a una parte de la población. De acuerdo con el autor, lo anterior se debe a la redistribución que se produce a través de programas que brindan servicios, tales como los de educación y salud,

pero en menor medida lo hacen los programas de transferencias de ingreso directo. El análisis en su conjunto arroja que el impacto redistributivo general de todo el sistema es todavía sumamente limitado. Esto se debe a varias razones: en primer lugar, a que persiste un mecanismo de impuestos improductivo; en segundo lugar, a que hay una parte importante del gasto público social que se encuentra vinculado a políticas con bajo impacto redistributivo y, por último, a la baja cantidad de recursos destinada a las transferencias monetarias directas (Scott, 2014, 368).

Si bien a través de la política social se gestionan tanto el acceso a servicios sociales (salud y educación, entre otros) como la redistribución de recursos monetarios, este estudio se centra en analizar, exclusivamente, el impacto en la reducción de la pobreza monetaria que tiene la redistribución de ingresos directos que se produce a través de la operación de los programas sociales que se dedican a estos fines. Este punto despierta interés porque otros estudios que analizan de manera agregada el impacto en la reducción de la pobreza de todos los recursos destinados al gasto social (Scott, 2014) han encontrado que la redistribución que se ha producido en México a través del presupuesto público ha sido mucho mayor si se toman en cuenta las políticas que permiten el acceso a servicios, tales como educación y salud, pero lo es en mucha menor medida si sólo se toman en cuenta los programas de transferencias de ingreso directo. Sin embargo, la seguridad económica es una de las dimensiones más importantes del bienestar, porque en la sociedad contemporánea los recursos económicos se constituyen en la vía fundamental de acceso a la gran mayoría de los satisfactores y, de hecho, en la literatura referida a la política social, la transferencia de ingreso es considerada como el pilar tradicional del Estado de Bienestar y una de sus principales funciones (Esping-Andersen, 1990, 57-58).

El artículo se propone, en consecuencia, conocer los efectos de la política social en la pobreza monetaria través de responder las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los grupos en pobreza en México de acuerdo con sus ingresos del mercado?, ¿cuánta pobreza monetaria y a qué grupos se reduce después de la redistribución de recursos a través de los programas que transfieren ingreso en México?, ¿son los grupos más pobres en términos de su

ingreso de mercado los que reducen más pobreza por la operación de la política social?, ¿a qué grupos y cuánta pobreza se reduce a través de la operación de la seguridad social *vs.* la que se reduce exclusivamente como resultado de los programas antipobreza?, y ¿qué implicaciones tienen los hallazgos para modificar la política de transferencia de ingresos directos en México?

Por pobreza monetaria se entiende aquella situación en la cual las personas no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que permiten satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias en la sociedad mexicana. Como se discute más adelante, la pobreza monetaria va a ser operacionalizada a través de la Línea de Bienestar del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que es parte del criterio oficial para medir la pobreza en México.

Respecto a los grupos sociales, interesa explorar las condiciones de pobreza de los individuos de acuerdo con su pertenencia a distintas características socioeconómicas, como posición respecto al mercado, localización urbana o rural, y condición de edad, género, discapacidad y etnicidad. Se seleccionan las anteriores por considerarse que representan las principales divisiones sociales en el México contemporáneo. Pertenecer a alguna división social específica confiere a los individuos oportunidades desiguales de acceso a los recursos sociales (Payne, 2006). Por lo tanto este ordenamiento de los grupos sociales facilita conocer la incidencia de la política y hacer recomendaciones para la misma, de una manera más clara que usando clasificaciones comunes en otros estudios, como por ejemplo los deciles de ingreso.

El estudio se inserta en una amplia corriente que discute temas sobre pobreza (Boltvinik, 2005), efecto de los programas sociales en la redistribución (Scott, 2014, 2012) y financiamiento de los mismos (Antón y Hernández, 2012). Sin embargo, su relevancia particular radica en ocuparse exclusivamente de la pobreza monetaria, que es una vertiente poco estudiada de la pobreza en México, y en usar para el análisis de la misma a grupos sociales claramente definidos, ya que es más común usar, como se mencionó antes, ordenamientos de la sociedad en deciles de ingreso, que no permiten observar claramente las características de las personas en pobreza. De la

misma manera, resulta novedoso analizar la cantidad de pobreza que se reduce en dichos grupos por las transferencias monetarias gubernamentales.

El análisis se hace utilizando el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012, que es la última disponible al momento de realizar la investigación.³ El documento comienza con una discusión de lo que otros estudios han establecido respecto a la efectividad de políticas amplias y universales *vs.* programas focalizados para reducir la pobreza monetaria. La segunda parte describe la organización de la política social en México hasta 2012, con particular énfasis en aquellos programas que transfieren recursos de manera directa a la población; así como la manera en que se divide el gasto social, para contextualizar cómo se distribuyen los recursos. La tercera parte describe la metodología y todos los aspectos relevantes sobre la manera en que se realizó el estudio. La cuarta parte responde a las preguntas enunciadas para establecer cuánta pobreza monetaria se reduce en México después de la operación de los programas que transfieren ingreso. Por último, las conclusiones establecen las recomendaciones que pueden desprenderse de los principales resultados de esta investigación, para que la política de transferencia de ingresos directos sea más efectiva en la reducción de la pobreza en México.

LAS MODALIDADES DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES VS. TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS, Y PROGRAMAS UNIVERSALES VS. PROGRAMAS FOCALIZADOS

La política social siempre ha resultado un tema controvertido porque implica una redistribución importante de recursos en la sociedad. No obstante, existe un cuerpo importante de literatura que demuestra, a través de análisis comparativos, que la misma resulta fundamental para mejorar los niveles de

³ Es importante hacer notar que a partir del año 2013, como resultado del cambio de sexenio a finales de 2012, se han producido algunas modificaciones en la operación de la política social, particularmente la ampliación de la cobertura de algunos programas. Sin embargo, para poder medir la manera en que las mismas han influido en la disminución de la pobreza monetaria es necesario esperar a que estén disponibles los datos de la ENIGH 2014.

bienestar de la población y particularmente para reducir la pobreza (Jantti y Danziger, 2000; Smeeding *et al.*, 2001). Por ejemplo, Garfinkel y colaboradores (2010) analizan el comportamiento de los Estados de Bienestar en 14 naciones desarrolladas y demuestran que los beneficios que proveen la mayoría de los programas del Estado de Bienestar exceden sus costos, y por lo tanto estos programas contribuyen al bienestar de largo plazo de los países. Brady (2005), por su parte, demuestra en un estudio comparativo de 18 naciones desarrolladas que en todos los países el gasto social reduce la pobreza de ingresos porque, si se comparan los índices de pobreza antes y después de las transferencias gubernamentales, se encuentra siempre un índice de pobreza menor en la segunda opción. Asimismo, el autor establece que el Estado de Bienestar es el determinante más importante para la reducción de la pobreza, en comparación con la influencia de otros factores que tradicionalmente han sido considerados como importantes, como el desempeño económico y las características demográficas de la población. Mientras el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza, el papel del Estado de Bienestar resulta significativamente más importante, por lo que desde los resultados del estudio se puede retar la concepción economicista de que el desempeño económico es más importante que el Estado de Bienestar para reducir la pobreza. También demuestra que los efectos del Estado de Bienestar no resultan contraproducentes para disminuir la pobreza a través del aumento de la dependencia del Estado, o de disminuir el desempeño económico de los países. Una de las principales conclusiones de Brady (2005) es, por lo tanto, que el Estado de Bienestar es un mecanismo esencial en la reducción de la pobreza y que como tal debe de tener un espacio importante en las teorías acerca de la pobreza.

La política social ha operado tradicionalmente a partir de dos dominios fundamentales: transferencias monetarias directas a la población, o prestación de servicios, tales como salud y educación, entre otros. Diversos estudios demuestran que aquellos países que destinan una parte importante de su presupuesto social (50% o más) a la transferencia directa de recursos monetarios suelen tener menores niveles de pobreza monetaria (Hacker *et al.*, 2005; Kenworthy, 2004; Smeeding, 2005, 2006). Así, Behrendt (2002)

y Caminada y Goudswaard (2009), basándose en medidas que estiman la magnitud general de la redistribución, o esfuerzo de bienestar de los distintos países, han encontrado que existe una correlación negativa muy fuerte entre el nivel de transferencias de los países y sus índices de pobreza. Garfinkel y colaboradores (2010) encuentran que las naciones ricas difieren de manera importante en el grado en el cual las transferencias reducen la desigualdad y la pobreza de ingreso. Se encuentra que los países escandinavos, que son de los que más gasto destinan a las transferencias monetarias directas, son los que más reducen la pobreza. Los países anglófonos son los que menos gastan en transferencias monetarias directas y son los que menos reducen la pobreza. Entre ellos, Estados Unidos se caracteriza por ser el menos generoso y el que tiene mayor desigualdad en el ingreso. Los países de la Europa continental se encuentran en una realidad intermedia entre ambos extremos.

Otro punto fundamental sobre la manera en que opera la política social tiene que ver con que los beneficios que brinda pueden clasificarse en dos grandes modalidades, de acuerdo con su nivel de universalidad. Por un lado, aquellos conocidos como beneficios universales, los cuales son otorgados a la población independientemente de su nivel de ingreso. Los beneficios que tienen un grado de universalidad total están disponibles sobre la base de la ciudadanía para todos los miembros de un país. Existen beneficios que tienen una universalidad restringida, pero que tienden más a la universalidad que a la focalización, tal es el caso de la seguridad social, cuando se brinda solamente a aquellas personas que participan en el mercado laboral formal. Los programas focalizados, en el otro extremo del espectro de la política social, se caracterizan por servir a un rango limitado de personas, generalmente las personas que se encuentran en situación de pobreza. Para acceder a ellos se requiere acreditar que se cumplen ciertas condiciones.

Entre ambas modalidades existen diferencias importantes. Los programas focalizados suelen brindar una ayuda a los pobres pero no hacen nada para prevenir la pobreza. De hecho, uno de sus principales problemas es que generan lo que se conoce en la literatura especializada como “trampa” de pobreza (Atkinson, 1998). Eso implica que se vuelve difícil trascender la situación de pobreza porque en muchos casos los programas no permiten

compaginar el acceso a beneficios con otros ingresos. Pero los beneficios suelen ser escasos, y si las personas no pueden acceder a otros ingresos, es muy difícil que trasciendan su situación de pobreza. Sin embargo, los beneficios de los programas focalizados suelen retirarse cuando las personas comienzan a generar o incrementar sus ingresos. De este modo, se vuelven excluyentes, a pesar de que no necesariamente los nuevos ingresos sean suficientes para trascender la pobreza. De hecho, generan un incentivo perverso para los pobres a buscar sus ingresos fuera de la economía formal, para no tener que reportarlos, o a trabajar intermitentemente en trabajos inseguros (Levy, 2008). De la misma manera, pueden generar clientelismo, ya que los beneficios no constituyen un derecho, por lo que pueden ser intercambiados por favores políticos. Uno de los principales problemas de los programas focalizados es que crean una distinción marcada entre los pobres y los no pobres en una sociedad.

Los programas de beneficio universal proveen beneficios a todos los ciudadanos, o a ciertos grupos sociales por entero, por ejemplo, trabajadores formales, sin necesidad de que haya que acreditar condiciones. Uno de sus resultados más importantes es que son programas que previenen que las personas caigan en la pobreza, integran a los pobres en la sociedad, incrementan la seguridad y la capacidad económica de todos los ciudadanos y distribuyen los beneficios sociales de una manera más justa (Garfinkel *et al.*, 2010, 56).

La gran mayoría de los países miembros de la OCDE cuentan con ambos tipos de beneficios sociales. Algunos estudios argumentan que la calidad de los programas de política social resulta más importante que la cantidad de gasto social que tienen los países (Esping-Andersen, 1990). Las políticas sociales que generan derechos universales reducen la pobreza de una manera más efectiva que las políticas sociales focalizadas que no generan derechos (Korpi y Palme, 1998). Garfinkel y colaboradores (2006) demuestran, haciendo una simulación para el caso de Estados Unidos, cómo programas que transfieren recursos de manera universal son más efectivos en reducir la pobreza al redistribuir los beneficios de una manera más equitativa. El estudio de Caminada y Goudswaard (2009) encuentra que los niveles de pobreza

son menores en los países con Estados de Bienestar social-democráticos que son los que tienen mayores grados de universalidad en la política social, y son mucho mayores en aquellos países con Estados de Bienestar liberales que basan mayormente su política social en programas muy focalizados de transferencias condicionadas (Caminada y Goudswaard, 2009, 26). Con la excepción del caso de Estados Unidos, los Estados de Bienestar avanzados, como los de Europa continental y los países escandinavos, destinan la mayor parte de sus presupuestos sociales (70% o más) a programas de beneficios universales (Garfinkel *et al.*, 2010, 53), lo cual coincide con que son países que tienen menores niveles de pobreza que Estados Unidos (Garfinkel *et al.*, 2010, 73).

Sin embargo, muy pocos países del sur poseen elementos de un Estado de Bienestar al estilo europeo (Leisering y Barrientos, 2013), y en estos países los programas focalizados tienen un papel importante desde la década de 1990, especialmente porque las políticas de seguridad social universales han tenido una universalidad restringida, es decir, han sido mayormente para grupos de trabajadores en el sector formal de la economía y en la burocracia gubernamental. Ante esto, resulta relevante la pregunta de qué tanto los programas focalizados reducen la pobreza monetaria en México y cómo se compara esta cantidad con respecto a la pobreza que se reduce por la vía de la seguridad social.

LAS MODALIDADES Y ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: UN ÉNFASIS EN LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS MONETARIOS DIRECTOS⁴

En México existe un sistema de provisión social dual. Por un lado, se encuentra el sistema de Seguridad Social (SS) que brinda derechos a los trabajadores asegurados. Este sistema se caracteriza por ser de carácter con-

⁴ Como se mencionó en la introducción, el presente apartado se concentra en una descripción de la política social en México hasta el año 2012, que es el año en el que se va a medir su influencia en la reducción de la pobreza, porque coincide con la última ENIGH. No obstante a partir de 2013, como resultado del último cambio de sexenio, se han producido algunas modificaciones que sólo podrán evaluarse cuando esté disponible la ENIGH 2014. Dichas modificaciones se señalarán en notas a pie.

tributivo, pero cuenta con un importante subsidio gubernamental. Por otro lado, se encuentran los programas de asistencia social para la población no asegurada formalmente. Dichos programas no otorgan derechos, por lo que no toda la población en situación de pobreza puede ser atendida. Tienen una cobertura limitada y no existen mecanismos para que aquellas personas que están excluidas puedan reclamar su inclusión. Los programas de asistencia social operan financiados en su totalidad por el presupuesto público.

Al igual que en el resto de los países de la OCDE, la política social en México se encuentra dividida entre aquellos programas que brindan servicios sociales y los que transfieren recursos monetarios directos. Los programas que brindan servicios se concentran fundamentalmente en dos áreas. Por un lado, los de educación; ya que la educación básica es cubierta de manera universal, y existe una gran inversión en educación media superior y superior. También los servicios de salud, fundamentalmente a través de la seguridad social y el Seguro Popular, este último para los no cubiertos por la seguridad social. La mayor proporción del gasto social en México se va para este tipo de programas. Del 11.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) aproximadamente que se destina al gasto social total, los programas que brindan servicios reciben 7.6 por ciento del PIB (4.5% del PIB a educación y 3.1% del PIB a salud); mientras que los programas que transfieren recursos de manera directa representan aproximadamente 3.56 por ciento (Scott, 2014).

La parte de la política social que se dedica exclusivamente a la transferencia de recursos monetarios directos está compuesta, en primer lugar, por la seguridad social. A pesar de que, como se mencionó antes, la SS es contributiva, en este caso se considera como gasto público social, porque de acuerdo con la OCDE, el gasto social se considera público cuando el gobierno controla los flujos financieros. Por ello, esta organización considera adecuado tomar las contribuciones obligatorias a la seguridad social como gasto público social (OCDE, 2014, 116). Otros autores consideran que, en aquellos casos en los cuales la seguridad social tiene un alto componente subsidiado, debe de ser tratada como una transferencia gubernamental y

no como un ingreso de mercado (Goñi *et al.*, 2011; Lindert *et al.*, 2006). Esto sucede con claridad en el caso de México, donde la SS cuenta con un importante subsidio gubernamental. De hecho, la cantidad de recursos aportada para dicho subsidio llega a ser incluso mayor que la cantidad de recursos totales que se dedican a las transferencias monetarias para la población no asegurada.

El sistema de SS que surgió en México en la década de 1940 ha sido llamado un sistema truncado, dado que surgió exclusivamente para los trabajadores urbanos asalariados del sector formal de la economía, las clases medias y la burocracia estatal. Dentro del mismo existe una gran fragmentación, ya que distintas instituciones proveen el servicio a los trabajadores asegurados. Por un lado, se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado; por otro, se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para los empleados públicos. Existen además seguros para los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex) y del Ejército y la Marina, entre los más importantes. No obstante, todos los sistemas brindan esencialmente los mismos servicios en términos de transferencias monetarias:⁵ pensión para el retiro, protección contra discapacidad y accidentes laborales, y pensión de supervivencia para familiares cercanos.⁶ En las pensiones de la SS varía el nivel de beneficio obtenido de acuerdo con el esquema, así como la aportación gubernamental que suele ser mucho mayor en el caso del ISSSTE o Pemex. Se calcula que las pensiones de la SS constituyen aproximadamente 2.6 por ciento del PIB, del cual 1.9 por ciento corresponde exclusivamente al subsidio gubernamental (Scott, 2014). Este subsidio corresponde a tres tipos de modalidades diferentes. Por un lado, se encuentra la contribución gubernamental a las cuentas de pensiones individuales de los trabajadores activos afiliados a SS (cuota social). En segundo lugar, los subsidios transitorios para financiar las refor-

⁵ También brindan servicios de salud.

⁶ A partir de 2013 se aprobó una modificación a la Ley de Seguridad Social para incluir un seguro de desempleo para aquellas personas que, siendo derechohabientes de la seguridad social, quedaran desempleadas.

mas del sistema de pensiones del sistema de beneficios definidos (en el que los pensionados actuales están financiados por trabajadores activos), al sistema de cuentas individuales. Dichas reformas ocurrieron en 1997 en el IMSS y en 2010 en el ISSSTE. Por último, el tercer subsidio gubernamental a las pensiones corresponde a cubrir los déficit en aquellos sistemas de pensiones públicas que no han sido reformados a cuentas individuales. En promedio se recibe por este sistema una transferencia monetaria directa de 5 096 pesos.⁷ A pesar de la cantidad de esquemas existentes, de acuerdo con las mediciones de indicadores de informalidad laboral del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a finales del año 2012 sólo se cubría con este sistema aproximadamente a 40 por ciento de la población económicamente activa (PEA).

Para la población no cubierta por la seguridad social los programas de asistencia social que transferían recursos fueron bastante limitados hasta antes de la década de 2000. Hubo importantes programas, pero éstos se concentraron mayormente en la dotación de infraestructura social a las comunidades en pobreza (Pronasol), o en la transferencia en especie de productos alimentarios (Conasupo, Liconsa, etc.). Los programas de Transferencias Monetarias Focalizadas (TMF) comienzan a ser importantes a partir de la década de 2000, porque es a partir de ese momento cuando se incrementan sustancialmente su cobertura y sus presupuestos, a pesar de que algunos habían surgido unos años antes.

En 1994 comenzó a implementarse el primer programa de transferencias monetarias denominado Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). El objetivo del mismo ha sido proporcionar una compensación a los agricultores por las pérdidas que pudieran tener como resultado de la competencia extranjera, debido a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El programa sólo apoya a los campesinos que son dueños de la tierra, no a los jornaleros agrícolas.⁸ El programa

⁷ Cálculo de los autores usando el MCS de la ENIGH 2012.

⁸ A partir de 2013 se creó el Programa de Apoyo para Jornaleros Agrícolas, que brinda apoyos monetarios a los hijos de jornaleros para que asistan a la escuela.

opera sobre la base de otorgar cantidades anuales de 1300 pesos por cada hectárea cultivada, para aquellos campesinos que poseen menos de cinco hectáreas y 963 pesos por hectárea cultivada a aquellos que tienen más de esa cantidad, apoyando a 2.65 millones de agricultores. Esto resulta en una transferencia promedio mensual de aproximadamente 437 pesos por productor beneficiado (Scott, 2014). Más allá de la transferencia, no ofrecía apoyo para la comercialización de los cultivos o acceso a los mercados. Uno de los problemas más importantes de Procampo ha sido que otorga mayores subsidios a los campesinos que más hectáreas tienen, por lo que se ha considerado regresivo. Si bien el programa ha resultado más útil para mejorar la producción de los campesinos con extensiones de tierras mayores, dichos subsidios han contribuido a incrementar levemente los ingresos de los agricultores de subsistencia (Scott, 2004; Lustig, 2010), que aunque no usan este dinero directamente para producir, sí ha servido para ayudar en los gastos cotidianos del hogar.

El programa Oportunidades (anteriormente Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresiva) comenzó a funcionar en 1997 para realizar transferencias monetarias a los hogares rurales en pobreza extrema con niños en edad de asistir a la escuela. Su objetivo ha sido condicionar la transferencia a que los niños asistan a la escuela y a que las familias realicen acciones para el cuidado de su salud. En 1997 el programa beneficiaba a 3 000 familias, pero a partir de 2000 y después de su cambio de nombre a Oportunidades⁹ ha alcanzado la cobertura de seis millones de becas (lo que significa entre unos 20 y 25 millones de personas), ampliando su acción también a las áreas urbanas.¹⁰ Este programa se considera el más importante, por ser el que tiene una mayor cobertura en términos de TMF. Las transferencias varían de acuerdo con la composición del hogar, es decir de acuerdo con la presencia de menores según su edad y género, así como con

⁹ A partir de octubre de 2014 el programa vuelve a cambiar de nombre a Prospera. Sin embargo el análisis que se realiza en el texto se refiere exclusivamente al periodo de Oportunidades.

¹⁰ A partir del 2013 se amplió la cobertura a partir de la Cruzada Nacional contra el Hambre que ha entregado Tarjetas de Apoyo Alimentario para la parte de la población que, estando en pobreza extrema, no es beneficiaria de Oportunidades.

la presencia de ancianos; pero el monto de los recursos entregados no guarda relación con la línea de pobreza oficial, siendo muy inferior a la misma. El promedio mensual de transferencia por familia es 776 pesos (Scott, 2014). Se considera, no obstante, que el programa ha contribuido a disminuir la pobreza extrema en México (Coneval, 2008). Este programa no cubre a toda la población objetivo porque sólo opera en localidades seleccionadas previamente y con un tope de familias. La población en pobreza extrema resulta mayor que la cobertura brindada.

A partir de 2006 se introdujo el Programa Alimentario con el objetivo de incluir a aquellas personas pobres que habitan en localidades donde no puede operar el programa Oportunidades; debido a que no cuentan con los servicios básicos de salud y educación que permitan la operación completa de Oportunidades. El programa cubre 674 mil familias, con una transferencia mensual promedio por familia beneficiada de 524 pesos.

El Programa de Empleo Temporal (PET), que existe igualmente desde la década de 1990, ha tenido como objetivo brindar empleo temporal originalmente a trabajadores rurales. Sin embargo, a partir de 2009 amplió su cobertura a áreas urbanas. Opera sobre la base de brindar hasta dos salarios mínimos por un máximo de 66 días a aquellos trabajadores desempleados que se involucren en un proyecto de desarrollo comunitario. El programa sólo brinda la transferencia monetaria, pero no da acceso a la seguridad social a los trabajadores beneficiarios, y el mismo culmina cuando se acaba el periodo, independientemente de que el trabajador haya encontrado otro empleo o no. El programa atiende a cerca de 1.1 millón de beneficiarios al año, con una transferencia promedio por beneficiario de 224 pesos mensuales (Scott, 2014). Este programa tampoco cubre a toda la población objetivo, ya que la población que no participa del mercado laboral formal es, como se mencionó, de alrededor de 60 por ciento de los 44 millones que forman la PEA.

A partir de 2007 comenzó a operar a nivel federal un programa de pensiones no contributivas para adultos mayores residentes en áreas rurales llamado 70 y Más, con un monto aproximado de 500 pesos mensuales. Monto que equivale aproximadamente a 35 por ciento del salario mínimo.

Al operar solamente en las localidades menores de 30 mil habitantes, dejaba sin pensión a la gran mayoría de la población urbana informal.¹¹

Existen otros esquemas de pensiones que han sido otorgadas por las entidades federativas a los adultos mayores; éstas varían notablemente en la cantidad de dinero que es transferida. El primer esquema comenzó en el Distrito Federal y luego se fue extendiendo a otros estados del país, sin que todos los estados cuenten con el programa. Estos ingresos son reportados de manera global en el MCS como “otras pensiones no contributivas”.

Otro programa que transfiere recursos a la población es el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para beneficiar a madres trabajadoras que comenzó a operar a partir de 2007, para brindar un apoyo monetario mensual de hasta 700 pesos a madres trabajadoras no cubiertas por la SS para que pudieran enviar a sus hijos menores a guarderías.¹²

También hay numerosos programas que brindan becas a estudiantes para todos los niveles de estudio, fundamentalmente por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como las becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), entre otras entidades públicas. Éstas son reportadas en el MCS como “otras becas públicas”. Asimismo, puede encontrarse en el MCS el rubro de “otras transferencias sociales” para algunos programas de menor cobertura que transfieren recursos monetarios de manera directa.

Si bien a partir de la década de 2000 comenzaron a aumentar los programas de TMF y se incrementó sustancialmente la cobertura de los mismos, todavía se encuentra un desequilibrio importante entre la cantidad de dinero que destina el presupuesto público para cubrir, por un lado la SS

¹¹ A finales de 2012 se amplió la cobertura del programa de pensiones no contributivas a todos los adultos mayores de 65 años que habitan en la totalidad del país. Posteriormente, en 2013 se incluyó dentro de la Ley de Seguridad Social, por lo que deja de ser un programa que podía desaparecer para convertirse en un derecho de los adultos mayores. No obstante el monto de la pensión sigue siendo extremadamente bajo.

¹² A partir de 2013 el programa cambió de nombre a Estancias Infantiles y aunque aumentó su monto se redujo su cobertura a las madres cuyos ingresos se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar.

y, por el otro, los programas de asistencia social. Como ya se mencionó, la SS cubría a menos de 40 por ciento de la población y recibe 2.6 por ciento del PIB por concepto de pensiones, del cual 1.9 por ciento representa únicamente subsidio público a las pensiones contributivas. La asistencia social, por su parte, debería cubrir a poco más de 60 por ciento de la población y recibe sólo 0.96 por ciento del PIB para transferencias monetarias directas. Un ejemplo claro de estas diferencias se observa si se compara el monto de las pensiones entre el sistema de SS formal que otorga derechos a los trabajadores y los programas de asistencia social. Mientras un pensionado de Pemex recibe un subsidio gubernamental por su pensión de aproximadamente ocho mil pesos mensuales, un beneficiario del programa 70 y Más recibe un subsidio de 500 pesos mensuales (Scott, 2008). Por lo tanto, todavía se observa una gran inequidad entre un sistema y otro. El aumento de la cobertura a partir del año 2000 ha sido fundamentalmente en el sistema de asistencia social y en aquellos programas que tienen un enfoque focalizador y asistencial, pero que no generan derechos a sus beneficiarios. De este modo, no todos los que se encuentran en la situación cubierta por el programa tienen acceso al mismo, dado que no existen mecanismos para que puedan reclamar su inclusión. Además, los beneficios no pueden ser transferidos a familiares en caso de fallecimiento del beneficiario. Y siempre los beneficios resultan menores que los del sistema de SS formalmente establecido. Por su parte el sistema de SS no aumentó su cobertura, ya que dejó de crecer en las últimas décadas (Coneval, 2011), en la medida en que se estancó el empleo formal.

Para poner la situación de México en contexto, a continuación se hace una breve comparación con otros países de la OCDE, usando datos de los indicadores sociales que construye dicha organización (OCDE, 2014). Para ello se usa la medida más común para establecer el tamaño del Estado de Bienestar de un país, que es calcular el gasto social total como proporción del PIB. Es necesario hacer notar que, para el caso de México, las cifras de gasto social como proporción del PIB resultan diferentes si se usan estos indicadores, debido a que hasta ahora se ha trabajado con información que deriva de la Cuenta Pública (Scott, 2014), la cual se considera más exacta.

Sin embargo, con fines comparativos los datos de la OCDE permiten establecer una relación más certera con el resto de los países miembros, debido a que en su construcción se toman los rubros de política social de manera uniforme para todos los países.

De acuerdo con la OCDE, México destinaba en 2012 solamente 7.4 por ciento del PIB al gasto social, cuando el promedio destinado por el resto de los países miembros es de 21.9 por ciento (OCDE, 2014, 116-117). Asimismo, se encuentra que en México la mayor proporción se va a salud y educación (4.9% del PIB), quedando para las transferencias monetarias directas (incluyendo pensiones contributivas) una proporción mucho menor; aproximadamente 2.5 por ciento del PIB (OCDE, 2014, 116-117). Existe una gran diferencia entre la distribución del gasto social en México y la de los países de la OCDE, ya que en la mayoría de esos países las pensiones son el área más importante del gasto social, seguida por las transferencias monetarias a la población en edad laboral. Ambas representan en promedio, para los países de la OCDE, 12 por ciento del PIB; es decir, la mayor proporción del gasto social se va a transferencias monetarias directas, quedando el resto para los servicios sociales, incluyendo como los más importantes educación y salud, en 10 por ciento del PIB (OCDE, 2014, 116-117). Por lo tanto, México no sólo es de los países que menos presupuesto dedica al gasto social, sino que también es uno de los países que menos gasta en transferencias monetarias directas.

Si se contrasta la distribución del gasto social de los países con los resultados sociales, particularmente con el índice de pobreza, se encuentra que, usando la medida de pobreza relativa de la OCDE,¹³ México es el segundo país miembro de esta organización con mayor porcentaje de la población en pobreza. El promedio de este indicador para todos los países es de 11.3 por ciento cuando México muestra niveles de pobreza de 20.9 por ciento.

¹³ La medida de pobreza relativa de la OCDE considera a las personas en pobreza cuando el ingreso equivalente del hogar es menor a 50 por ciento de la mediana del ingreso de cada país.

DATOS Y METODOLOGÍA

La fuente de datos de esta investigación es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS); misma que lleva a cabo cada dos años el INEGI. El MCS cuenta con una muestra de 64 246 viviendas (10 062 provenientes de la ENIGH, y 54 184 que fueron financiadas por Coneval). Con dicha muestra el MCS resulta representativo a escala nacional, a nivel urbano y rural y para cada entidad federativa y recoge información detallada sobre las características socioeconómicas y las distintas fuentes de ingreso de los hogares y las personas que los componen.

El MCS reporta los ingresos por trabajo o negocios, por posesión de propiedad y transferencias privadas. Asimismo, reporta de manera separada los principales programas de transferencias gubernamentales implementadas por el gobierno federal. En primer lugar, reporta las pensiones y jubilaciones contributivas procedentes de la SS; en segundo, reporta los ingresos por Oportunidades, Procampo, pensiones no contributivas (programa 70 y Más), programas de becas diferentes de Oportunidades, el Programa Alimentario, el Programa de Empleo Temporal, y otros programas sociales en general. Igualmente reporta las pensiones no contributivas que existen en algunos estados de la república en la categoría de otras pensiones no contributivas. Los ingresos son registrados en el MCS después de impuestos o de contribuciones a la SS; es decir, se trata del ingreso neto de los hogares.

En el presente estudio se utilizan dos conceptos diferentes de ingreso. Por un lado, el *ingreso neto de mercado*, que es el ingreso corriente procedente de todas las fuentes (pagos por trabajo en el sector formal e informal; ingreso que proviene de las percepciones de capital, tales como dividendos, ganancias, intereses, rentas; ingreso por autoconsumo; transferencias privadas, tales como remesas y transferencias de otros hogares), que recibe una familia, después de impuestos y contribuciones a la SS, con la excepción de las transferencias monetarias gubernamentales. Es decir, es el ingreso con el que contarían las familias si no existiera una redistribución del ingreso social a través del presupuesto público. El segundo concepto de ingreso es el

ingreso disponible de los hogares, que está compuesto por el ingreso neto de mercado más las transferencias gubernamentales (pensiones y jubilaciones de la seguridad social e ingreso por transferencias monetarias de los programas para la población no asegurada, como becas provenientes del gobierno, transferencias por parte de los programas Oportunidades, Procampo, Programa de Empleo Temporal, Programa Alimentario y pensiones no contributivas a adultos mayores 70 y Más, así como beneficios de otros programas para adultos mayores, y beneficios de otros programas sociales que transfieren recursos monetarios que aparecen de manera agregada en el MCS). El ingreso disponible corresponde al ingreso total con que cuentan los hogares para realizar su consumo. En el caso de esta investigación no se toman en cuenta los impuestos porque, como se mencionó antes, los ingresos tal como aparecen en el MCS son después de impuestos y no existe el interés de hacer un análisis de la redistribución del sistema fiscal, sino de indagar únicamente sobre la pobreza monetaria. Por la misma razón, tampoco se incluye el valor imputado de servicios sociales, como acceso a salud y educación, ya que dichos servicios no aportan de manera directa al ingreso corriente del hogar.

Para conocer la manera en que las transferencias públicas reducen la pobreza monetaria se procedió del siguiente modo. En primer lugar, se calculó el ingreso neto de mercado de cada hogar y se clasificó a las personas como pobres o no pobres según esa base. Posteriormente, se calculó la población en pobreza utilizando el ingreso disponible, para realizar una comparación entre ambos grupos. La línea de pobreza utilizada es la Línea de Bienestar de Coneval, que es la línea oficial de ingresos en México y uno de los componentes de la Medición Multidimensional de la Pobreza. De acuerdo con Coneval (2009), las personas que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren en la sociedad mexicana para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, como transporte público, limpieza y cuidados del hogar, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones, vivienda y servicios de conservación, vestido, calzado, utensilios domésticos y cuidados de la salud (Coneval, 2012). Sin embargo,

debe de hacerse notar que la Línea de Bienestar ha sido elaborada de una manera sumamente minimalista, ya que la canasta responde a las características de un grupo con condiciones de vida pobres.¹⁴ Lo anterior se explica porque para la elaboración de la línea se partió de la construcción de una canasta alimentaria que fue costeada usando como grupo de referencia a aquellos hogares en la población que cumplían con el consumo calórico al costo más eficiente posible, lo que implicó no considerar la calidad de los nutrientes adquiridos. Como es bien sabido, en los hogares pobres se suelen consumir alimentos que contienen un mayor componente energético pero que resultan bajos en nutrientes, debido a que en muchos casos tienen un precio menor. Por lo tanto, el costo de la canasta alimentaria resultó ser el de un hogar pobre. Para construir el valor de la canasta no alimentaria se usó a este mismo grupo como estrato poblacional de referencia, de modo que el Coeficiente de Engel se calculó por los gastos no alimentarios de este estrato. Primero se estableció el costo total de la Línea de Bienestar usando el procedimiento descrito y *a posteriori* se determinó qué rubros iban a ser incluidos como parte de la canasta básica no alimentaria. De modo que el costo total de la misma fue repartido entre estos rubros. Un ejemplo claro de los problemas de esta línea es que al ser tan baja no permite incluir dentro de los gastos del hogar, tal como reconoce Coneval, el gasto relativo al pago de renta (Coneval, 2012, 37). Como se sabe, este último es uno de los gastos de mayor magnitud para un hogar, y al no estar incluido en la canasta básica implica que los miembros de los hogares pobres están condenados a vivir en la calle, o a ocupar irregularmente territorios para poder autoconstruir su vivienda. El resultado es una Línea de Bienestar que asume que en México se satisfacen todas las necesidades mencionadas arriba con la misma cantidad de dinero con la que se adquiere la canasta alimentaria. Para el año 2012 la Línea de Bienestar tenía un valor de 2 328.82 pesos para áreas urbanas, y de 1 489.78 pesos para áreas rurales.

¹⁴ Para una crítica a la Línea de Bienestar de Coneval como criterio de pobreza en México véanse Boltvinik (2009) y Rodríguez (2011).

La Línea de Bienestar no constituye exactamente el criterio de pobreza en México porque la Medición Multidimensional de la Pobreza identifica como pobres a aquellas personas que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar y que, a la vez, presentan al menos una carencia social de las seis que identifica Coneval.¹⁵ Aquí se utiliza solamente la línea de ingresos como criterio de pobreza porque el interés es exclusivamente en la pobreza monetaria. De este modo, se considerará en pobreza a todas aquellas personas cuyos ingresos estén por debajo de la Línea de Bienestar, independientemente de que tengan o no carencias sociales.

La construcción del ingreso de las personas que va a ser comparado con la Línea de Bienestar siguió los mismos criterios que aplica Coneval; es decir, se usa sólo el ingreso corriente¹⁶ compuesto por remuneraciones al trabajo, ingreso por negocios, renta de capital, transferencias, ingreso por cooperativas, valor imputado por autoconsumo, valor imputado al pago en especie y regalos en especie que se reciben más de una vez al año; dejando fuera el ingreso por los regalos en especie no recibidos más de una vez al año y la estimación del alquiler de la vivienda. Las escalas de equivalencia aplicadas para ajustar el ingreso total del hogar a su composición son las usadas por Coneval: 0.70 para personas de cero a cinco años; 0.74 para personas de seis a 12 años; 0.71 para personas de 13 a 18 años y 0.99 para personas mayores de 19 años.

Para conocer la efectividad de la política social en México para disminuir la pobreza monetaria de diversos grupos sociales se toman en cuenta medidas diferentes. Cada una arroja información relevante respecto a las características de la pobreza. En primer lugar, se necesita conocer la tasa de pobreza de cada grupo social; esto es, la proporción de personas de ese grupo social que se encuentran en situación de pobreza. En segundo lugar, se usará la brecha de pobreza, o intensidad, que es la distancia que separa el ingreso

¹⁵ Los seis indicadores de privaciones son: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de vivienda, carencia por servicios básicos de vivienda, y carencia por acceso a la alimentación.

¹⁶ Del ingreso para calcular la pobreza Coneval excluye las percepciones financieras y de capital por considerar que es un ingreso extraordinario producto de que el hogar se deshizo de un bien, como retirar inversiones o vender propiedades.

promedio de la población de la línea de pobreza, expresada como un porcentaje de la línea de pobreza. De esta manera se conoce el esfuerzo que habría que realizar para poner a cada grupo social por encima de la línea de pobreza. Por último, se calcula un indicador que es producto de multiplicar la tasa de pobreza de cada grupo social por su brecha. De este modo, puede conocerse el porcentaje de pobres totales que existe en cada grupo social, al dar cuenta de la proporción de pobres con cero ingreso por grupo social, o lo que ha sido denominado como pobres equivalentes (Boltvinik, 2002); lo cual facilita la comparación entre la situación de los grupos sociales.

Los grupos sociales que se usan para el análisis responden a diferentes características de la población. En primer lugar, se analiza la condición de pobreza de acuerdo con el tipo de hogar donde habite la persona. Según su composición, los hogares se clasifican en hogares de personas de la tercera edad, pareja de personas de la tercera edad, personas solas en edad laboral, parejas en edad laboral, pareja con hijos menores, pareja con hijos menores y mayores, padres solteros con hijos menores, padres solteros con hijos menores y mayores, hogares de tres generaciones, y hogares de pareja o padres solteros sólo con hijos mayores. Asimismo, se presenta información de pobreza por género, grupos de edad, ubicación rural o urbana, condición de etnicidad, ocupación de los adultos y condición de inactividad de los adultos.

El análisis se realiza al mostrar el porcentaje que los distintos grupos sociales tienen en la pobreza monetaria en México; a través de estadísticas descriptivas que primero toman en consideración exclusivamente su ingreso de mercado, y luego comparan éste con el efecto reductor de la pobreza que tienen las transferencias gubernamentales por grupos sociales.

LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE TRANSFIEREN RECURSOS DIRECTOS EN LA POBREZA MONETARIA POR GRUPOS SOCIALES: PRINCIPALES RESULTADOS

El cuadro 1 presenta las diferentes medidas utilizadas para conocer la efectividad en disminuir la pobreza monetaria por grupos sociales de la política

social en México. De acuerdo con el ingreso neto de mercado, la pobreza en México era, para el año 2012, del orden de 56.6 por ciento de la población. Después de las transferencias del presupuesto correspondientes a los programas que distribuyen recursos monetarios, la tasa de pobreza se reduce en 5 por ciento de la población (51.6%). A continuación analizamos los resultados usando el indicador T*B que da cuenta de la reducción en el porcentaje de pobres totales (tomando en cuenta la tasa por la brecha). Dicho indicador es el que mejor permite la comparación entre los niveles de pobreza por grupos sociales. Tomando en cuenta T*B, la pobreza monetaria en México se reduce en un modesto 3.9 por ciento de pobres totales, lo que corresponde aproximadamente a 25 por ciento de la pobreza, después de la redistribución de recursos presupuestales. A continuación analizamos el comportamiento de la pobreza monetaria de acuerdo con las distintas variables expuestas en el cuadro 1.

Resulta importante analizar primero la pobreza por tipo de hogar debido a que la situación de carencia de ingresos depende no solamente de la situación individual de las personas, sino de la situación general del hogar donde habitan. Por tipo de hogar encontramos que los hogares con la mayor pobreza original de mercado son, sin sorpresa, los hogares de adultos mayores, tanto los que viven solos como en pareja. También se encuentran entre los más pobres los hogares donde habitan menores (pareja en edad laboral con hijos menores, madres/padres solos con hijos menores, padres/madres solos con hijos menores y mayores y parejas con hijos menores y mayores). Lo mismo ocurre en los hogares de tres generaciones, los cuales tienen tanto la presencia de niños como de adultos mayores.

Los hogares que más reducen su pobreza después de las transferencias presupuestales son en primer lugar, y por una apreciable cantidad, los hogares de pareja de adultos mayores (28.5%) y de adultos mayores solos (19.5%). Los hogares de tres generaciones reducen su pobreza, pero en una medida mucho menor, en 5.1 por ciento de pobres totales. Por último, se encuentra el caso de los hogares de madres/padres solos con hijos menores que reduce su pobreza en 5.0 por ciento. El resto de los hogares reducen su pobreza en una proporción menor de 5 por ciento de pobres totales.

CUADRO 1. Resultados de pobreza por grupos sociales con el ingreso neto de mercado y con el ingreso disponible en México, 2012 (Línea de Bienestar de Coneval)

<i>Grupos sociales</i>	<i>Ingreso neto de mercado</i>			<i>Ingreso disponible</i>			<i>Reducción de la pobreza</i>	
	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
<i>Por tipo de hogar</i>								
Adulto mayor solo	64.07	0.43	27.50	42.06	0.19	8.00	19.50	70.90
Pareja de adultos mayores	72.83	0.51	37.10	52.04	0.23	11.90	25.20	67.90
Persona sola en edad laboral	23.78	0.12	2.90	20.13	0.09	1.80	1.10	37.90
Pareja en edad laboral	34.74	0.16	5.50	31.50	0.12	3.78	1.70	31.20
Pareja en edad laboral con hijos menores	61.85	0.30	18.50	60.22	0.27	16.20	2.30	12.40
Padres/madres solos con hijos menores	64.86	0.33	21.40	61.15	0.27	16.50	5.00	22.80
Pareja en edad laboral con hijos menores y mayores	53.23	0.23	12.20	49.53	0.20	10.00	2.20	18.00
Padres/madres solos con hijos menores y mayores	57.03	0.26	14.80	53.22	0.21	11.10	3.70	25.00
Pareja con hijos mayores	38.98	0.18	7.00	31.91	0.12	3.82	3.10	45.40
Padres/madres solos con hijos mayores	37.73	0.19	7.10	32.04	0.13	4.16	2.90	41.40
Hogares de tres generaciones	63.14	0.28	17.60	57.08	0.22	12.50	5.10	28.90
<i>Por género</i>								
Masculino	52.86	0.26	13.70	48.33	0.21	10.10	3.60	26.20
Femenino	57.63	0.27	15.50	52.41	0.22	11.50	4.00	25.80
<i>Por grupos de edad</i>								
0-13	65.91	0.32	21.10	63.13	0.28	17.60	3.50	16.50
14-17	59.70	0.27	16.10	54.89	0.22	12.00	4.10	25.40
18-59	50.33	0.22	11.10	46.26	0.19	8.80	2.30	20.70
60 y más	64.69	0.37	23.90	49.40	0.21	10.30	13.60	56.90

CUADRO 1. Resultados de pobreza por grupos sociales con el ingreso neto de mercado y con el ingreso disponible en México, 2012 (Línea de Bienestar de Coneval) (continuación)

<i>Grupos sociales</i>	<i>Ingreso neto de mercado</i>			<i>Ingreso disponible</i>			<i>Reducción de la pobreza</i>	
	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
<i>Por ubicación</i>								
Población urbana	53.08	0.23	12.20	48.26	0.19	9.16	3.00	24.90
Población rural	68.39	0.38	25.90	62.82	0.29	18.2	7.70	29.70
<i>Por condición de etnicidad</i>								
Sin condición de etnicidad	52.55	0.24	12.60	47.22	0.19	8.79	3.80	30.20
Por condición de etnicidad	67.15	0.36	24.10	62.58	0.29	18.10	6.00	24.80
<i>Por ocupación de adultos</i>								
Empleado urbano formal	26.30	0.07	1.84	23.17	0.06	1.30	0.50	29.30
Empleado urbano informal	53.98	0.21	11.30	50.64	0.18	9.10	2.20	19.40
Empleado rural formal	49.93	0.17	8.40	45.00	0.14	6.30	2.20	25.70
Empleado rural informal	73.15	0.36	26.30	68.58	0.30	20.50	5.80	22.00
Trabajador por cuenta propia	63.69	0.34	21.60	58.76	0.27	15.80	5.80	26.80
Dueño de negocio formal	21.50	0.07	1.50	19.02	0.06	1.10	0.40	26.60
Dueño de negocio informal	59.54	0.33	19.60	55.50	0.26	14.40	5.20	26.50
Trabajador sin pago en un negocio familiar	74.09	0.44	32.50	70.62	0.36	25.40	10.10	21.80
Desempleado	66.11	0.34	22.40	60.97	0.28	17.00	5.40	24.10
<i>Por condición de inactividad de adultos</i>								
Jubilados/pensionados	68.13	0.45	30.60	26.75	0.08	2.10	28.50	93.10
En labores del hogar	65.28	0.33	20.50	59.90	0.26	15.50	5.00	24.30
Estudiantes	56.06	0.25	14.00	50.39	0.20	10.00	4.40	28.50
Discapacitados	71.98	0.41	29.50	63.63	0.30	19.00	10.50	35.50
Total de la población	56.64%	0.27	15.20	51.64%	0.22	11.30	3.90	25.60
	(66439903 millones)			(60578530 millones)				

Fuente: Estimaciones de los autores con información procedente del MCS de la ENIGH 2012. *Nota:* Los porcentajes están calculados usando el factor de expansión del MCS. Total de la población sin factor de expansión: N=212678.

Del análisis de la pobreza por tipo de hogar puede concluirse que mientras todos los hogares con presencia de adultos mayores reducen su pobreza considerablemente; los hogares con menores se encuentran en la situación contraria. A pesar de encontrarse entre los hogares más pobres de acuerdo con su ingreso de mercado, disminuyen su pobreza con las transferencias en una proporción ínfima. Por lo tanto terminan siendo los hogares más pobres con el ingreso disponible: pareja en edad laboral con hijos menores (16.2%), padres/madres solos con hijos menores (16.5%) y hogares de tres generaciones con 12.5 por ciento de pobreza total.

En el caso del género, la pobreza original de mercado es ligeramente mayor para las mujeres, y su disminución después de transferencias también es ligeramente mayor para ellas. No obstante, las mujeres son un poco más pobres que los hombres de acuerdo con el ingreso disponible.¹⁷

Por grupos de edad encontramos que los más pobres, de acuerdo con su ingreso de mercado, son los adultos mayores (23.9%), seguidos de los niños de 0-13 años (21.1%) y de los adolescentes de 14-17 (16.1%). Sin sorpresa, el grupo menos pobre es de los adultos en edad laboral (11.1%). Los que más bajan su pobreza después de las transferencias son los adultos mayores, con una disminución considerable (13.6%) y muy por encima de la disminución del resto de los grupos. En segundo lugar, encontramos a los adolescentes de 14-17 años con una modesta disminución de 4.1 por ciento. Después de las transferencias presupuestales el grupo más pobre es el de los niños de 0-13 con 17.6 por ciento de pobres totales seguidos de los adolescentes de 14 a 17 años con 12 por ciento. Al analizar la pobreza por grupos de edad se pueden constatar con más claridad los resultados mostrados cuando se analizó el tipo de hogar. El grupo de edad más pobre de acuerdo con su ingreso de mercado, el los adultos mayores, resulta el más beneficiado por las transferencias presupuestales, y los grupos menos

¹⁷ Estos resultados deben tomarse con cuidado porque asumen, debido a la medida de pobreza aplicada, que los recursos de los miembros del hogar son distribuidos igualitariamente. Sin embargo, muchos estudios han demostrado que esto está lejos de ser la realidad y que las mujeres reciben menos recursos que su contraparte masculina; véase Elson (1998). Para una discusión específica sobre la pobreza femenina en el caso mexicano, véase Rodríguez (2012).

beneficiados son los de niños y adolescentes, que terminan siendo los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso disponible.

Por localización urbano-rural se encuentra que la población rural tiene una tasa de pobreza, de acuerdo con su ingreso de mercado, que duplica la tasa de la población urbana. La proporción de pobreza rural que disminuye después de las transferencias presupuestales resulta mayor (7.7%), que la de la población urbana (3.3%). No obstante, la pobreza de ingreso disponible de la población rural continúa duplicando a la urbana en términos de pobres equivalentes.

Las personas con condición de etnicidad duplican la pobreza, según su ingreso de mercado, respecto de aquellas que no poseen condición de etnicidad. A pesar de que las transferencias presupuestales disminuyen más la pobreza para los grupos étnicos, 6.0 *vs.* 3.8 por ciento, la pobreza de ingreso disponible para los grupos étnicos duplica la pobreza de la población no perteneciente a grupos étnicos.

Si se analiza la pobreza de los ingresos de mercado de acuerdo con la condición de ocupación de los adultos, se encuentra que los grupos con mayor pobreza son, en ese orden, los trabajadores sin pago en un negocio familiar, empleados rurales informales, desempleados, trabajadores por cuenta propia, dueños de negocios informales y empleados urbanos informales. Estos son los grupos que más disminuyen su pobreza después de las transferencias, pero la disminución es, en general, bastante pequeña; de modo que terminan siendo los grupos con mayor pobreza en términos ocupacionales. La pobreza de los grupos ocupados es una de las situaciones más graves de todas las variables analizadas, porque con la excepción de los desempleados, se trata de la población que participa en el mercado laboral y que, no obstante, sigue siendo pobre. Para que estos grupos puedan evadir la pobreza requerirían contar con un ingreso de mayor calidad. La pobreza de estos grupos da cuenta de la carencia en México de políticas de compensación de ingresos, que sí existen en otros países de la OCDE.

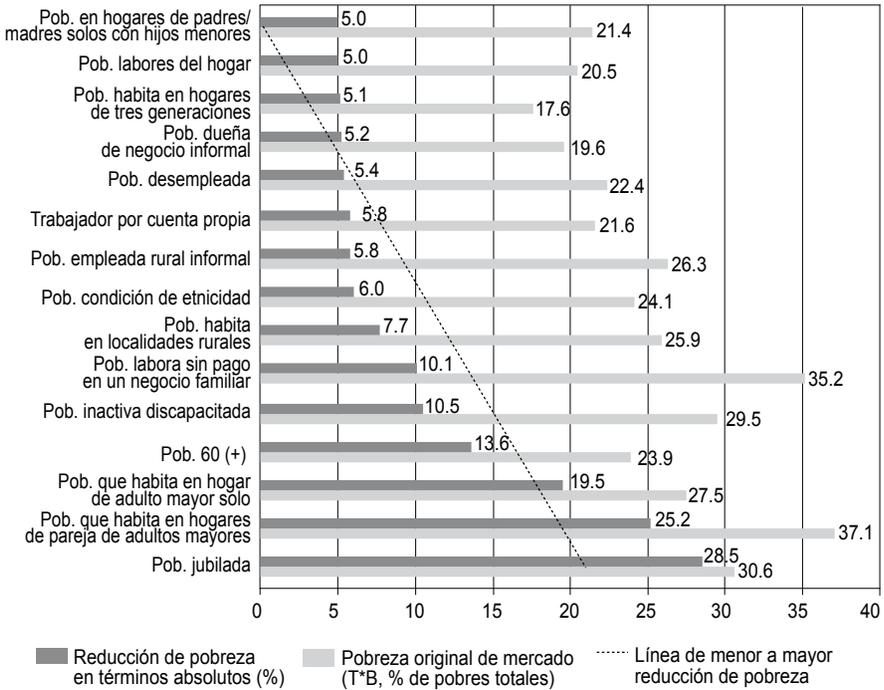
Por condición de inactividad encontramos, sin sorpresa, que los inactivos son uno de los grupos que presenta mayor pobreza de acuerdo con el ingreso de mercado, porque no participa en actividad laboral alguna. Entre

los inactivos los grupos más pobres son, en este orden, jubilados y pensionados (30.6%), discapacitados (29.5%) y en labores del hogar (20.5%). En este caso, las transferencias gubernamentales se distribuyen de manera que los grupos reciben mayores transferencias de acuerdo con su nivel de pobreza. El que recibe una cantidad muy importante de transferencias es el grupo de los jubilados y pensionados, disminuyendo su pobreza en 28.5 por ciento, seguido de los discapacitados que la disminuyen en 10 por ciento. Por último, las personas en labores del hogar reciben una cantidad muy pequeña para su nivel de pobreza original, disminuyéndola solamente en 5 por ciento. El efecto de las transferencias en este caso hace que el grupo más pobre (jubilados y pensionados) termine como el grupo de menor pobreza, medida con base en el ingreso disponible. Son los discapacitados, seguidos de la personas en labores del hogar, los que quedan como los grupos más pobres, debido a que reciben transferencias gubernamentales en una cantidad muchísimo menor. Las personas inactivas constituyen un grupo que por su naturaleza depende mucho de las transferencias gubernamentales para evitar su pobreza.

Después de la redistribución de recursos monetarios que se produce a través del presupuesto público encontramos que a todos los grupos sociales descritos en el cuadro 1 se les reduce la pobreza en mayor o menor medida, a pesar de que las reducciones en general pueden considerarse pequeñas. La gráfica 1 presenta un resumen de los grupos que más reducen su pobreza después de la redistribución presupuestal, para ponerlos en perspectiva comparada, ordenados de menor a mayor reducción. El resto de los grupos sociales reciben reducciones menores de 5 por ciento de pobres totales. Las categorías mostradas en la gráfica 1 no son excluyentes, sino que son una mezcla de todas las variables analizadas, con el objetivo de que sirvan de indicador para comparar entre variables, y para exponer más claramente cuáles han sido los grupos sociales que han gozado de prioridad de la política social en México, en términos de la reducción de su pobreza monetaria.

Como puede apreciarse en la parte baja de la gráfica 1, los últimos cuatro grupos representan personas de la tercera edad. Sea como jubilados, como población que habita en hogares de adultos mayores, o como pobla-

GRÁFICA 1. Resumen de los grupos sociales que más disminuyen su pobreza después de las transferencias presupuestales



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1.

ción mayor de 60 años. Por eso puede afirmarse con seguridad que este grupo social es el que ha gozado de prioridad en términos de la reducción de su pobreza por ingresos. Entre las prioridades también se encuentran los inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal (población que labora sin pago, empleados rurales informales, trabajadores por cuenta propia, dueños de negocios informales), población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada, población que se dedica a labores del hogar, población que habita en hogares de tres generaciones y hogares monoparentales. La mayor reducción por grupo social, como resultado de las transferencias pre-

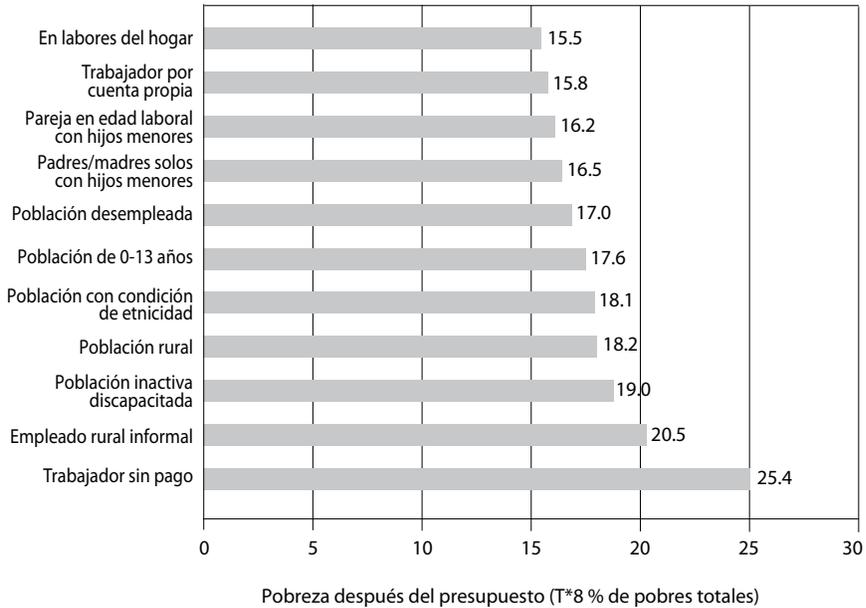
supuestales, es del orden de 28.5 por ciento de pobres totales para la población jubilada, pero el promedio de reducción para todos los grupos sociales es de 3.9 por ciento de pobres totales, lo cual puede considerarse sumamente bajo.

En general, podría considerarse que sí son los grupos más pobres los que más bajan su pobreza después de las transferencias presupuestales, pero la mayoría de los grupos lo hace en una cantidad tan pequeña que terminan, no obstante, siendo los grupos más pobres cuando se toma en cuenta su ingreso disponible. La excepción, en sentido positivo, es el caso del grupo de adultos mayores que disminuyen su pobreza considerablemente para terminar como uno de los grupos menos pobres. La otra excepción, pero en sentido negativo, es el caso de los menores de edad, que es uno de los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso de mercado, y que es de los grupos que menos disminuye su pobreza por la acción de las transferencias. A continuación, la gráfica 2 resume los grupos más pobres del país después de las transferencias presupuestales, es decir con el ingreso disponible.

La gráfica 2 presenta una mezcla de todas las variables analizadas con la intención de poner los grupos sociales en perspectiva comparada, ordenados de menor a mayor pobreza. Como puede apreciarse, los grupos con mayor pobreza monetaria en México, después del presupuesto, son grupos de trabajadores informales, población inactiva discapacitada, población rural en general, población con condición de etnicidad, menores de 0-13 años, desempleados, hogares donde habitan menores (tanto monoparentales como de pareja) y personas en labores del hogar. Estos son los grupos que se constituyen en el principal foco rojo de la pobreza monetaria en México.

El cuadro 2 analiza, por separado, el efecto reductor de pobreza que tiene, por un lado, la SS *vs.* el efecto que tienen, por el otro, las TMF. El primer hallazgo es que la SS reduce la tasa de pobreza en 3.3 por ciento, mientras que las TMF reducen la tasa en 1.6 por ciento. En términos de brecha de pobreza, la SS reduce la pobreza de manera ligeramente menor. Es decir, pone a la población a la que sirve de manera agregada en 75 por ciento de la línea de pobreza; mientras que las transferencias monetarias focalizadas po-

GRÁFICA 2. Resumen de grupos sociales más pobres en México después de las transferencias presupuestales



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1.

nen de manera agregada a la población que sirven en 76 por ciento de la línea de pobreza. Las diferencias entre ambos prácticamente desaparecen cuando se combina el efecto de la tasa por la brecha, ya que ambas reducen la pobreza en términos de pobres equivalentes prácticamente en la misma proporción (1.9% la SS y 2.0% las TMF). Como puede apreciarse, el efecto reductor de pobreza de ambas no sólo es muy similar sino que resulta sumamente limitado. Otro hallazgo importante es que todas las categorías analizadas reciben el efecto de ambos, tanto de la SS como de las TMF. Sin embargo, de acuerdo con la categoría, se encuentra que es mayor la influencia de uno o de otro. A continuación comparamos el efecto reductor de pobreza por parte de la SS con respecto al efecto reductor por parte de las TMF a través de las distintas variables usadas en la investigación.

CUADRO 2. Reducción de la pobreza monetaria por la seguridad social y por los programas de transferencias monetarias focalizadas en México, 2012 (Línea de Bienestar de Coneval)

<i>Grupos sociales</i>	<i>T*B (% de pobres totales) de acuerdo con ingreso de mercado</i>	<i>Pobreza con el ingreso de mercado más las transferencias de la seguridad social</i>				<i>Pobreza con el ingreso de mercado más las transferencias monetarias focalizadas</i>			
		<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Reducción</i>	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Reducción</i>
<i>Por tipo de hogar</i>									
Adulto mayor solo	27.50	46.70	0.26	12.10	15.40	58.90	0.35	20.60	6.90
Pareja de adultos mayores	37.10	56.20	0.31	17.40	19.70	69.20	0.42	28.90	8.20
Persona sola en edad laboral	2.90	21.00	0.09	1.90	1.00	22.90	0.11	2.50	0.40
Pareja en edad laboral	5.50	32.00	0.13	4.20	1.30	34.10	0.15	5.10	0.40
Pareja en edad laboral con hijos menores	18.50	61.40	0.29	17.80	0.70	60.60	0.27	16.30	2.20
Padres/madres solos con hijos menores	21.40	63.00	0.31	19.50	1.90	62.90	0.29	18.20	3.20
Pareja en edad laboral con hijos menores y mayores	12.20	52.00	0.22	11.40	0.80	50.80	0.20	10.10	2.10
Padres/madres solos con hijos menores y mayores	14.80	55.20	0.24	13.20	1.60	54.90	0.23	12.60	2.20
Pareja con hijos mayores	7.00	33.00	0.14	4.60	2.40	37.80	0.17	6.40	0.60
Padres/madres solos con hijos mayores	7.10	33.40	0.15	5.00	2.10	36.40	0.16	5.80	1.30
Hogares de tres generaciones	17.60	58.60	0.25	14.60	3.00	61.40	0.25	15.30	2.30
<i>Por género</i>									
Masculino	13.70	52.40	0.24	12.50	1.20	53.90	0.24	12.9	0.80
Femenino	15.50	54.00	0.25	13.50	2.00	55.90	0.25	13.9	1.60
<i>Por grupos de edad</i>									
0-13	21.10	64.40	0.31	19.90	1.20	64.60	0.29	18.70	2.40
14-17	16.10	57.50	0.26	14.90	1.20	57.00	0.24	13.60	2.50
18-59	11.10	47.60	0.20	9.520	1.50	48.90	0.20	9.780	1.30
60 y más	23.90	52.60	0.26	13.60	10.30	61.40	0.32	19.60	4.30
<i>Por ubicación</i>									
Población urbana	12.20	49.10	0.20	9.82	2.30	52.10	0.22	11.40	0.80
Población rural	25.90	67.10	0.37	24.80	1.10	64.10	0.30	19.20	6.70
<i>Por condición de etnicidad</i>									
Sin condición de etnicidad	12.60	48.70	0.21	10.20	2.40	51.00	0.21	10.70	1.90
Por condición de etnicidad	24.10	64.80	0.34	22.00	2.10	64.80	0.31	20.00	4.10

CUADRO 2. Reducción de la pobreza monetaria por la seguridad social y por los programas de transferencias monetarias focalizadas en México, 2012 (Línea de Bienestar de Coneval) (continuación)

<i>Grupos sociales</i>	<i>T*B (% de pobres totales) de acuerdo con ingreso de mercado</i>	<i>Pobreza con el ingreso de mercado más las transferencias de la seguridad social</i>				<i>Pobreza con el ingreso de mercado más las transferencias monetarias focalizadas</i>			
		<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Reducción</i>	<i>Tasa de pobreza</i>	<i>Brecha de pobreza</i>	<i>T*B (% de pobres totales)</i>	<i>Reducción</i>
<i>Por ocupación de adultos</i>									
Empleado urbano formal	1.84	24.10	0.06	1.40	0.40	25.20	0.07	1.76	0.10
Empleado urbano informal	11.30	52.00	0.20	10.40	0.90	52.40	0.19	9.90	1.40
Empleado rural formal	8.40	48.30	0.16	7.70	0.70	46.10	0.14	6.40	2.00
Empleado rural informal	26.3	72.10	0.36	25.90	0.40	69.60	0.31	21.50	4.80
Trabajador por cuenta propia	21.60	61.10	0.32	19.50	2.10	61.20	0.29	17.70	3.90
Dueño de negocio formal	1.50	19.50	0.07	1.30	0.20	20.90	0.07	1.40	0.10
Dueño de negocio informal	19.60	57.80	0.31	17.90	1.70	57.20	0.27	15.40	4.20
Trabajador sin pago en un negocio familiar	32.50	72.80	0.43	31.30	1.20	71.80	0.37	26.50	6.00
Desempleado	22.40	62.10	0.30	18.60	3.80	64.80	0.32	20.70	1.70
<i>Por condición de inactividad de adultos</i>									
Jubilados/pensionados	30.60	28.30	0.09	2.50	28.10	66.50	0.42	27.90	2.70
En labores del hogar	20.50	61.60	0.29	17.80	2.70	63.50	0.29	18.40	2.10
Estudiantes	14.00	52.70	0.23	12.10	1.90	53.50	0.22	11.70	2.30
Discapacitados	29.50	66.40	0.36	23.90	5.60	69.40	0.35	24.20	5.30
<i>Total de la población</i>	15.20	53.30	0.25	13.30	1.90	55.00	0.24	13.20	2.00

Fuente: Estimaciones con información procedente del MCS de la ENIGH 2012. *Nota:* Los porcentajes están calculados usando el factor de expansión del MCS. Total de la población sin factor de expansión: N=212678.

En el caso del tipo de hogar, encontramos que los de adultos mayores solos y de parejas de adultos mayores reducen considerablemente la pobreza por ambas vías, pero la vía de la SS tiene un efecto reductor que, en el caso de ambos tipos de hogar, es más del doble del efecto de las TMF. Para las personas solas en edad laboral y las parejas en edad laboral sin hijos, también el efecto de la SS, aunque muy pequeño, resulta más del doble de lo que reducen las TMF. Sin embargo, en el caso de los hogares con menores (pareja en edad laboral con hijos menores, madres/padres solos con hijos menores,

pareja en edad laboral con hijos menores y mayores y madres/padres solos con hijos menores y mayores), aunque el efecto reductor en general es sumamente bajo, como ya se había apuntado, es mucho mayor el efecto de las TMF. Cuando se trata de hogares con hijos mayores de edad, el efecto de la SS resulta mayor. En el caso de los hogares de tres generaciones resulta mayor el efecto de la SS.

Si se analiza el efecto de las transferencias en el caso del género, se encuentra que tanto para hombres como para mujeres el efecto reductor es ligeramente mayor por parte de la SS que por las TMF, pero la diferencia entre el efecto de ambos es muy pequeña. Igualmente se encuentra que, en ambos casos, las mujeres reducen más que los hombres, por lo que se puede afirmar que las mujeres reciben una proporción ligeramente mayor de ambas transferencias.

Por grupos de edad, se encuentra que en el caso de los menores tanto niños (0-13), como adolescentes (14-17), el efecto de las TMF resulta más importante (el doble) que el de la SS, aunque son grupos que reciben muy pocas transferencias por ambos. La relación cambia para adultos (18-59) y adultos mayores (60 y más), ya que ambos reducen más por la SS. Sin embargo, en el caso de los adultos el efecto de la SS es sólo ligeramente mayor que el de las TMF, por lo que puede considerarse que el efecto es relativamente similar. En el caso de los adultos mayores sí se aprecia una diferencia sustancial entre SS (10.3) y TMF (4.3). Este último grupo de edad es el que más recibe por ambas vías.

En el caso de la localización rural y urbana, resulta interesante observar cómo el efecto de la SS es predominantemente urbano, y el de las TMF es sobre todo rural. Las TMF son las que más pobreza reducen (6.7% de la población rural, y en total 7.5%), mientras que la SS reduce solamente 2.3 por ciento de pobres equivalente de la población urbana y en total 3.4 por ciento de la población.

Respecto a la variable condición de etnicidad, se encuentra que la población sin condición de etnicidad reduce más pobreza por la SS que por las TMF, y la población con condición de etnicidad reduce mucho más por las TMF, ya que por esta vía reduce casi el doble que con la SS.

En la variable ocupación de adultos se encuentra que, si bien todas las categorías reciben transferencias de ambas fuentes, se observa un predominio de la SS en los empleados urbanos formales, dueños de negocios formales y desempleados. Resulta curioso encontrar esta última categoría entre los que reciben más de la SS, dado que al encontrarse desempleados pierden sus prestaciones. No obstante, puede deberse a que al quedar desempleados tienen derecho a la prestación de liquidación, y al hecho de que viven en familias que se desenvuelven en la formalidad, por lo que han de contar con otros apoyos. En el resto de las categorías, que son predominantemente informales, resulta más importante el efecto de las TMF. Llama la atención el caso de los empleados rurales formales, que a pesar de ser formales, disminuyen más pobreza a través de las TMF que de la SS. En general, la población empleada reduce más pobreza por las TMF que por la SS.

Respecto a la población inactiva, se encuentra que los jubilados/pensionados, a pesar de que reciben por ambos, tienen la mayor proporción de la SS, resultando ínfimo lo que reciben por TMF. En el caso de las personas en labores del hogar y los discapacitados, reciben ligeramente más por la SS, pero lo que reciben por TMF llega a ser similar. Con los estudiantes sucede lo contrario, las mayores transferencias son TMF, aunque la diferencia no resulta sustancial respecto a lo que reciben por SS. De los inactivos, las categorías que más reciben son los jubilados y pensionados, seguidos por los discapacitados. En general esta categoría de adultos recibe más de la SS, sobre todo debido al efecto de los jubilados y pensionados.

En resumen, si retomamos de la gráfica 1 los grupos sociales que más disminuyen su pobreza como resultado de las transferencias son los siguientes: el grupo de los adultos mayores disminuye principalmente su pobreza por el efecto de la SS. La población inactiva discapacitada disminuye su pobreza debido al efecto dual y muy similar de la SS y las TMF. La población que labora en el mercado informal disminuye su pobreza fundamentalmente por el efecto de las TMF, al igual que la población rural y la población con condición de etnicidad. La población desempleada la disminuye sobre todo por la SS. La población que se dedica a labores del hogar

disminuye su pobreza de manera combinada por el efecto de la SS y las TMF. Y los hogares monoparentales con hijos menores, por TMF.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

El análisis encuentra que la política social en México resulta muy poco efectiva para disminuir la pobreza monetaria, debido a que los programas sociales que transfieren ingresos directos a la población, tanto la SS como las TMF, tienen un impacto muy pequeño en la reducción de los niveles de pobreza. La limitación puede constatararse, en primer lugar, si se analiza la magnitud de la pobreza en el país. De una tasa de pobreza con el ingreso de mercado de 56.6 por ciento, las transferencias presupuestales sólo disminuyen la tasa a 51.6 por ciento. En términos de pobres equivalentes, reduce solamente a un 3.9 por ciento de los mismos, lo que implica una reducción de la pobreza total de 25 por ciento. Si se pone en perspectiva comparada con otros países de la OCDE, también se encuentra que la reducción de la pobreza monetaria en México resulta pequeña. Caminada y Goudswaard (2009, 28) haciendo un estudio sobre las tasas de pobreza de acuerdo con el ingreso de mercado y con el ingreso disponible, muestran que en los países desarrollados de la OCDE (incluyendo los miembros europeos más avanzados, Estados Unidos y Canadá), la reducción de la pobreza monetaria que se produce después de las transferencias presupuestales es, en promedio, de 17.8 por ciento de sus pobres equivalentes, lo que implica una reducción de 75 por ciento de la pobreza. El promedio de los países de la OCDE reduce alrededor de 60 por ciento de la pobreza (OCDE, 2014, 51).

La baja reducción de la pobreza en México puede explicarse porque, a pesar de que durante los últimos años los recursos destinados a la política social, el número de programas y la cobertura de la misma han aumentado, la cantidad destinada a este rubro por el presupuesto público todavía sigue siendo muy pequeña. Como se mencionó antes, de acuerdo con datos de la OCDE, cuando en promedio los países miembros de esta organización destinan 12 por ciento del PIB a transferencias monetarias directas, México destina aproximadamente 2.5 por ciento (OCDE, 2014). Se reafirma, por lo

tanto, la importante relación que existe entre los recursos destinados a las transferencias monetarias directas y la cantidad de pobreza en los países, tal como destacan otros estudios discutidos.

Cuando se analiza la efectividad de las políticas de transferencias monetarias por grupos sociales, se encuentra que los grupos más pobres de acuerdo con su ingreso neto de mercado son adultos mayores, niños, inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal, población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada y población que se dedica a labores del hogar. En general, estos son los grupos que más bajan su pobreza por el efecto de las transferencias gubernamentales, con la excepción de los niños (0-13). Tanto su grupo de edad, como los hogares en que viven menores, son los que menos pobreza reducen en términos relativos dentro de cada variable en cuestión. En consecuencia, a pesar de que los discursos de ciertos programas sociales como Oportunidades “pretendan” demostrar lo contrario, los niños constituyen el grupo más desatendido en términos de prioridades de política para disminuir la pobreza monetaria en México.

El resto de los grupos más pobres (inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal, población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada, población que se dedica a labores del hogar), a pesar de que son los que más disminuyen su pobreza, respecto a otras categorías en cada variable, lo hacen en una proporción muy pequeña, por lo que, de todos modos, terminan siendo los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso disponible. Esto implica que las compensaciones de los programas que transfieren recursos directos son tan pequeñas, que el ingreso original de mercado se constituye en el principal determinante de las condiciones de pobreza de los grupos sociales.

La gran excepción de lo anterior es el grupo de los adultos mayores, que es uno de los grupos más pobres de acuerdo con su ingreso de mercado, pero es el grupo que más disminuye su pobreza por las transferencias de ingreso, para terminar como el grupo menos pobre. Por lo tanto, la parte más efectiva de la política de transferencias monetarias es la que atiende a este grupo social.

Pero el hecho de que las transferencias sean altamente inefectivas para otros grupos (niños, personas que participan en el mercado laboral informal, desempleados, inactivos discapacitados, grupos étnicos, población rural y personas en labores del hogar) denota la carencia de políticas que abarquen en sentido amplio a grupos poblacionales determinados. Dichas políticas suelen ser comunes en otros países de la OCDE, tales como transferencias para personas enfermas, transferencias universales por hijo, seguro de desempleo y programas de transferencias que emplean un criterio de bajo ingreso como condición de acceso y que están fundamentalmente destinados a personas en edad laboral (OCDE, 2014; Brady, 2005). Los anteriores son programas que existen para compensar la pobreza y que están destinados para atender sectores muy similares a los principales grupos que hoy se encuentran en pobreza monetaria en México. Así, el análisis de la efectividad de las políticas de transferencias de recursos monetarios identifica serios huecos en la manera en que brinda asistencia a los grupos sociales vulnerables.

Cuando se analiza por separado el efecto en la reducción de la pobreza que tienen las transferencias monetarias de la SS respecto a las TMF se observa que ambas reducen la pobreza de una manera muy similar. Mientras la SS reduce 1.9 por ciento de pobres equivalentes, las TMF reducen 2.0 por ciento. Sin embargo, cuando se analizan los costos se encuentra que mientras la SS recibe un subsidio presupuestal aproximado de 1.9 por ciento del PIB (aunque su valor total es 2.6% del PIB), las TMF sólo emplean aproximadamente 0.96 por ciento del PIB (Scott, 2014). Desde ese punto de vista, aunque ambas son poco efectivas en reducir la pobreza monetaria, las TMF parecen más eficientes. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cuidado porque implica que las TMF transfieren cantidades de dinero que, en promedio, resultan muy inferiores a las que transfiere la SS. Y es necesario recordar que la línea de pobreza utilizada presenta problemas para reflejar la realidad de la pobreza en México, porque fue calculada usando como modelo hogares muy pobres, tal como se mencionó. Por lo tanto, es posible que la SS reduzca la pobreza con más calidad de lo que lo hacen las TMF. No obstante, la SS también alberga pensiones de privilegio, por lo que es im-

portante realizar a futuro un análisis costo-efectividad de ambos sistemas, con vistas a reordenar la política de transferencias monetarias en México.

Otro punto que resulta importante resaltar es que todas las categorías analizadas reciben el efecto tanto de la SS como de las TMF, pero su importancia en la reducción de la pobreza varía de acuerdo con la categoría en cuestión. Se encuentra que la SS es preponderante en la reducción de la pobreza de adultos mayores, población urbana, población en el mercado formal y desempleados. Las TMF, por su parte, resultan más importantes para niños, población rural, población con condición de etnicidad, población en el mercado informal. Mientras que adultos en edad laboral, población discapacitada y población en labores del hogar reciben efectos muy similares.

En consecuencia, se encuentra una gran fragmentación en la manera en que operan las transferencias monetarias presupuestales, ya que ni una ni la otra cubren categorías completas de la población en virtud de sus características demográficas, sino que el acceso a una u otra depende de factores más relacionados con la posición en el mercado laboral. Se requeriría un reordenamiento de la política social para que cubriera de manera más uniforme a grupos con características demográficas similares, como sucede en otros países, lo que potencialmente podría contribuir a mejorar, incluso, los costos de administración.

A pesar de que la reducción global de la pobreza es muy similar entre la SS y las TMF, existen diferencias importantes en la manera en que operan, que pueden generar que la calidad del servicio que se brinda varíe sustancialmente. Mientras en México la SS tiene las características de un programa de universalidad restringida, es decir, atiende a toda la población que presenta ciertas características, en este caso, participar o haber participado en el mercado laboral formal, sin necesidad de tener que probar medios; las TMF crean barreras al acceso de los destinatarios, que tienen que sortear una serie de restricciones burocráticas para poder acceder a los mismos. Si bien este estudio no se centra en este punto, otras investigaciones han demostrado (Merino y Vilalta, 2014, 182) los problemas de acceso que se generan en programas de esta naturaleza. De hecho, es la SS la que tiene el papel preponderante en la reducción de la pobreza del grupo que más reduce su po-

breza monetaria por las transferencias: los jubilados y pensionados, debido a que al existir como un derecho, es una obligación del Estado brindar el servicio a todos, mientras que las TMF pueden limitar el número de beneficiarios sin mayor problema, ya que no existen mecanismos para que las personas excluidas puedan reclamar su inclusión.

Como ya se discutió, otros estudios han demostrado que aquellos países con mayores grados de universalidad son los que tienen menores niveles de pobreza. El caso de México demuestra que por lo poco que se dedica a la SS y por su escasa cobertura en términos de la población en general, existen altos niveles de pobreza. A pesar de que las TMF reducen la misma cantidad global de pobreza, su reducción se encuentra dispersa entre más grupos sociales, por lo que, cuando se analiza por grupo social, la efectividad de las TMF es menor que si se compara la efectividad de la SS en reducir la pobreza del principal grupo atendido por la misma, el de los jubilados y pensionados.

Después de lo discutido se desprenden las siguientes implicaciones de política. En primer lugar, resulta necesario aumentar sustancialmente la efectividad de la política de transferencias de ingresos para reducir la pobreza monetaria, con base en incrementar la proporción del PIB que se dedica a este fin. En segundo lugar, se requiere atender en particular, por grupos sociales, las situaciones críticas de pobreza monetaria para los niños, las personas inactivas discapacitadas, población que labora en la informalidad, población rural, población con condición de etnicidad, desempleados y población que se dedica a labores del hogar. En tercer lugar, resulta necesario pensar en un reordenamiento de la política de transferencia de ingreso, para que parta de un análisis de costo-efectividad sobre la manera en que opera actualmente. Un punto central del reordenamiento sería evitar la fragmentación, generando políticas que abarquen a grupos demográficos o socioeconómicos en sentido amplio, de modo que puedan evitarse las barreras de acceso que generan las TMF. De esta manera, podrían crearse derechos para que las personas pudieran acceder a las transferencias con bases ciertas, obligando al Estado a brindar el financiamiento necesario para garantizar dicho acceso. Otros autores también han señalado la importancia de reformas para lograr la universalidad de derechos y beneficios en México (Scott, 2012).

Por último, es necesario mencionar que la investigación se concentra sólo en el papel de las transferencias monetarias, para destacar su importancia dentro de la política social, y en el hecho de que son fundamentales para reducir la pobreza de ciertos grupos sociales. La experiencia de otros países de la OCDE demuestra que la reducción de la pobreza no puede producirse solamente con el ingreso de mercado, sino que son fundamentales los programas de política específicos para distintos grupos sociales. No obstante, es obvio que las prioridades de política para aliviar la pobreza no pueden concentrarse únicamente en las transferencias. Es imperativo realizar otras estrategias para aliviar la pobreza, como crear empleos de mayor calidad y con mejor salario para la población de bajos ingresos, dado que una parte muy importante de los pobres se encuentran ocupados laboralmente. También resulta importante pensar en el financiamiento de una mejor política de transferencia de ingresos, a través de una reforma integral, tal como demuestra Scott (2014, 16), al sistema de impuestos y beneficios en México, dado su estatus de baja recaudación y alta desigualdad. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antón, Arturo y Fausto Hernández (2012), “El financiamiento de la seguridad social universal”, en Fausto Hernández (ed.), *Seguridad social universal: Retos para su implementación en México*, México, CIDE, pp. 32-76.
- Atkinson, Anthony B. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl y Michaela Pfeifer (2011), *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Barrientos, Armando (2009), “Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America”, *Economy and Society*, 38(1), pp. 87-108.
- Behrendt, Christina (2002), “Holes in the Safety Net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective”, en Roland

- Sigg y Christina Behrendt (eds.), *Social Security in the Global Village*, International Social Security Series, vol. 8, New Brunswick y Londres, Transaction Publishers, pp. 333-358.
- Boltvinik, Julio (2002), “Economía moral: Pobreza urbana y rural en México”, *La Jornada*, 6 de septiembre.
- _____ (2005), “Ampliar la mirada: Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, *Papeles de Población*, Nueva Época, 11(44), abril-junio, pp. 9-42.
- _____ (2009), “Economía moral: Coneval, nuevo método de medición baja la pobreza”, *La Jornada*, 11 de diciembre.
- Brady, David (2005), “The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997”, *Social Forces*, 83(4), pp. 1329-1364.
- Caminada, Koen y Kees Goudswaard (2009), “Effectiveness of Poverty Reduction in the EU: A Descriptive Analysis”, *Poverty & Public Policy*, 1(2), pp.1-49.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo) (2008), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México: 2008*, México, Coneval.
- _____ (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.
- _____ (2011), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México: 2011*, México, Coneval.
- _____ (2012), *Construcción de las líneas de bienestar: Documento metodológico*, México, Coneval.
- _____ (2013), *Comunicado de prensa 003*, México, Coneval.
- Elson, Diane (1998), “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options”, *Journal of International Development*, 10(7), pp. 929-941.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en

- América Latina: Residualismo y ciudadanía estratificada”, en Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José, Flacso/SSRC, pp. 71-116.
- Freeman, Richard B. (2001), “The Rising Tide Lifts...”, en Sheldon Danziger y Robert Haveman, *Understanding Poverty*, Cambridge, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, pp. 7-126.
- Garfinkel, Irwin, Chien-Chung Huang y Wendy Naidich (2006), “The Effects of a Basic Income Guarantee on Poverty and Income Distribution”, en Bruce Ackerman, Anne Alstott y Philippe van Parij, *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones of a More Egalitarian Capitalism*, Londres y Nueva York, Verso, pp. 143-174.
- Garfinkel, Irwin, Timothy Smeeding y Lee Rainwater (2010), *Wealth and Welfare States: Is America a Laggard or Leader?* Oxford, Oxford University Press.
- Goñi, Edwin, Humberto López y Luis Servén (2011), “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”, *World Development*, 39(9), pp. 1558-1569.
- Hacker, Jacob, Suzanne Mettler y Diane Pinderhughes (2005), “Inequality and Public Policy”, en Laurence Jacobs y Theda Skocpol (eds.), *Inequality and American Democracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 156-213.
- Holliday, I. (2000), “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia”, *Political Studies*, 48(4), pp. 706-723.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2012: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), México, INEGI.
- _____ (2014), Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2014: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), México, INEGI.
- Jantti, Marcus y Sheldon Danziger (2000), “Income Poverty in Advanced Countries”, en Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*, Londres, Elsevier, pp. 309-378.
- Kenworthy, Lane (2004), *Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes and Growth in Affluent Countries*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

- Korpi, Walter y Joakim Palme (1998), “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, 63(5), pp. 661-687.
- Ku, Y. (2003), “Social Security”, en I. Holliday y P. Wilding (eds.), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 128-160.
- Leisering, Lutz y Armando Barrientos (2013), “Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance”, *International Journal of Social Welfare*, 22(S1), pp. S50-S67.
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro (2006), *Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, The World Bank Social Protection Discussion Paper, Washington, D.C.
- Lister, Ruth (2004), *Poverty*, Cambridge, Polity Press.
- Lustig, Nora (2010), “El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad”, en Nora Lustig (ed.), *Los grandes problemas de México*, tomo IX Crecimiento Económico y Equidad, México, El Colegio de México, pp. 291-322.
- Lustig, Nora, Carola Pessino y John Scott (2014), “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue”, *Public Finance Review*, 42(3), pp. 287-303.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martinez Franzoni, J. (2008), “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations on Markets, Families and Policies”, *Latin American Politics and Society*, 50(2), pp. 67-100.
- Merino, Mauricio y Carlos Vilalta (2014), *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano: Indicadores sobre equidad, visibili-*

- dad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*, México, CIDE/Conapred.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2014), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en [fecha de consulta: 24 de abril de 2014].
- Payne, Geoff (2006), "Social Divisions as a Sociological Perspective", en Geoff Payne (coord.), *Social Divisions*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 3-22.
- Powell, Martin y Armando Barrientos (2004), "Welfare Regimes and the Welfare Mix", *European Journal of Political Research*, 43(1), pp. 83-105.
- _____ (2011), "An Audit of the Welfare Modelling Business", *Social Policy & Administration*, 45(1), pp. 69-84.
- Rodríguez, Katya (2011), "Pobreza y política social en México 2000-2010: ¿Una década de cambio?", en Mónica Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina: Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o posneoliberalismo?*, México, Porrúa, pp. 139-178.
- _____ (2012), "¿Existe feminización de la pobreza en México? La evidencia bajo un cambio del modelo unitario al modelo colectivo de hogar", *Papeles de Población*, 18(72), pp. 181-212.
- _____ (2014), "¿Neo o posneoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? estrategia del sexenio priísta (2012-2018)", *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(I), pp. 179-202.
- Scott, John (1996), *Stratification and Power: Structures of Class, Status and Command*, Cambridge, Polity Press.
- Scott, John (2004), "Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México", documento de trabajo 307, División de Economía, CIDE.
- _____ (2008), "Hacia la universalidad de la seguridad social en México: Pensión básica no contributiva", en Roberto Ham, Berenice Ramírez y Alberto Valencia (coords.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pen-*

- siones en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 73-92.
- _____ (2012), “Protección social universal”, en Fausto Hernández (ed.), *Seguridad social universal: Retos para su implementación en México*, México, CIDE, pp. 32-76.
- _____ (2014), “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System”, *Public Finance Review*, 42(3), pp. 368-390.
- Smeeding, Timothy M. (2005), “Public Policy, Economic Inequality and Poverty: The United States in Comparative Perspective”, *Social Science Quarterly*, 86(5), pp. 955-983.
- _____ (2006), “Government Programs and Social Outcomes: Comparison of the United States with Other Rich Nations”, en Alan J. Auerbach, David Card y John M. Quigley (eds.), *Poverty, the Distribution of Income and Public Policy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 149-218.
- Smeeding, Timothy M., Lee Rainwater y Gary Burtless (2001), “U.S. Poverty in Cross-National Context”, en Sheldon Danziger y Robert Haveman, *Understanding Poverty*, Cambridge, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, pp. 162-189.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Londres, Allen Lane/Penguin Books.

Katya Rodríguez Gómez es doctora en Sociología por la Universidad de Essex. Profesora-investigadora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación son pobreza, grupos vulnerables y política social.

Fernando Patrón Sánchez es doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra y maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, México. Actualmente es profesor-investigador de carrera titular B en la División de Derecho, Política y Gobierno en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Sus temas de investigación y especialidad son: políticas públicas con énfasis en política presupuestaria, relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, congresos federal y local.

