

# LA NECESIDAD DE TRANSFORMAR LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO



ANA L. MARTINEZ | @MrsIgualdad  
Exconsultora, IMCO



MARIANA OLVERA  
Investigadora, IMCO



LUIS M. TORRES | @MauAlcocer  
Investigador, IMCO

- Si bien, en México se ha logrado reducir carencias en salud, educación, vivienda y alimentación, actualmente los programas sociales no han generado condiciones de autosuficiencia que permitan a los hogares con mayor escasez escapar de la pobreza. Nuestro país se enfrenta a una difícil realidad en la que la baja productividad de ciertas regiones parece ser el obstáculo principal para generar bienestar.
- Hoy en día, la precariedad del ingreso y la baja generación de empleos formales, la opacidad de la mayoría de los programas sociales y la falta de coordinación en los tres órdenes de gobierno dificultan la tarea del desarrollo en México y la lucha contra las carencias de la población.
- Es necesario reformar la política social para asegurar intervenciones focalizadas y progresivas que permitan a los hogares acumular capital físico y humano, y a las regiones más pobres del país, construir infraestructura y capital social.

La política social, desde su concepción posrevolucionaria insertada en los principios de la Constitución de 1917, hasta nuestros días, ha seguido un esquema donde primero se alcanza el crecimiento económico y después se consigue un estado de bienestar. Hasta el momento, en nuestro país se ha visto al desarrollo social como un fin y no como un proceso, por lo que ha mal entendido el sentido de la ecuación: no hay que crecer para lograr desarrollo social, hay que lograr desarrollo social para crecer.

Si bien se han logrado reducir carencias en salud, educación, vivienda y alimentación, los programas sociales no han generado condiciones de autosuficiencia que permitan a los hogares más pobres escapar de la pobreza.<sup>1</sup> Las políticas sociales asistencialistas han, en algunos casos, actuado de forma perversa desempoderando a los ciudadanos más pobres al reducir su capacidad de insertarse a los mercados laborales o incluso de migrar a regiones más productivas. Ante esto se expone la importancia de considerar la complementariedad entre la política de desarrollo social y las condiciones del mercado laboral; así como la necesidad de reformar la política social para asegurar intervenciones focalizadas y progresivas que permitan a los hogares acumular capital físico y humano, y a las regiones más pobres del país, construir infraestructura y capital social. Para ser realmente beneficiosa, la política social no debe preocuparse por subsidiar el consumo presente de las familias, sino más bien debe subsidiar la acumulación (y la protección) de la riqueza de los hogares.

1 John Scott, *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México* (Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, 2016), <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3564/CEI-2016-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 27/06/2018).

---

En términos generales, se concluye que la desarticulación de la política social, entre los distintos órdenes de gobierno (en un contexto de alta concentración de la pobreza) y el subdesarrollo en ciertas entidades, ha producido una maraña complicada en lugar de una red de apoyo social. La administración y ejecución de los programas sociales han puesto el poder en manos de los políticos y burócratas, y no de los ciudadanos que en última instancia busca empoderar. Ante este escenario, es urgente transitar a un modelo de coordinación de los programas sociales que permita focalizar el gasto hacia la formación de capital físico, humano y social.

## I. Objetivos y diagnóstico de la política social

La actual política social mexicana tiene su origen y fundamento en la Constitución de 1917. En ella se consagraron los ideales sociales de la Revolución a partir de derechos elementales a la alimentación, la educación, la salud, el trabajo y la propiedad de la tierra. La política social moderna se encuentra enmarcada por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) vigente desde 2004. Estos cambios administrativos y normativos, junto con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), definen la institucionalización de los objetivos de las estrategias para el desarrollo social y su evaluación.

De acuerdo con Gerardo Ordoñez, la política social en México ha evolucionado en al menos cinco etapas: 1) la consolidación de la estructura de derechos básicos consagrados en la Constitución de 1917 (1917-1934), 2) la política social del Cardenismo encaminada a construir el corporativismo Priísta (1935-1940), 3) la política social de la industrialización (1941-1972), 4) la política social del desarrollo rural (1973-1982) y, 5) la política social del modelo de apertura económica (1983-1994).<sup>2</sup> A estas cinco etapas es posible agregar una: la etapa democrática (1995- a la fecha), que surge tras la debilitación del modelo corporativista y tras la alternancia del poder, tanto en el Congreso como en el gobierno federal.

La evolución histórica del gasto social muestra un aumento sostenido y creciente desde 1930, cuando el gasto social era de alrededor del 1% del PIB. Sin embargo, como muestra la Tabla 1, es en la última etapa cuando se ha visto un crecimiento más acelerado en dicho rubro del gasto. Se ha argumentado<sup>3</sup> que el desarrollo histórico de la política social en nuestro país se ha supeditado a las políticas y actividades económicas predominantes. Es decir, la política social ha permitido una renegociación constante del contrato social entre la clase gobernante y los gobernados, actuando con fines electorales o como un instrumento de legitimación.

---

2 Gerardo Ordoñez, *La política social y el combate a la pobreza en México* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2002).

3 *Ibíd.*

Tabla 1. Gasto social por rubros principales

Gasto social, 1971-2012					
Administración federal		Gasto social (% PIB)	Educación (% gasto social)	Salud (% gasto social)	Pensiones - SSC* (% gasto social)
1971-1976	Echeverría	4.8	50.5	36.7	12.8
1977-1982	López Portillo	5.9	57.9	28.8	11.6
1983-1988	De la Madrid	5.5	49.0	23.7	14
1989-1994	Salinas	6.5	53.8	30.0	8.5
1995-2000	Zedillo	8.4	48.8	24.2	16.8
2001-2006	Fox	10.1	47.5	24.5	19.3
2007-2012	Calderón	11.8	43.3	24.7	21

\*SSC se refiere a Seguridad Social Contributiva, se incluyen únicamente los subsidios públicos excluyendo el financiamiento por cuotas obrero-patronales.

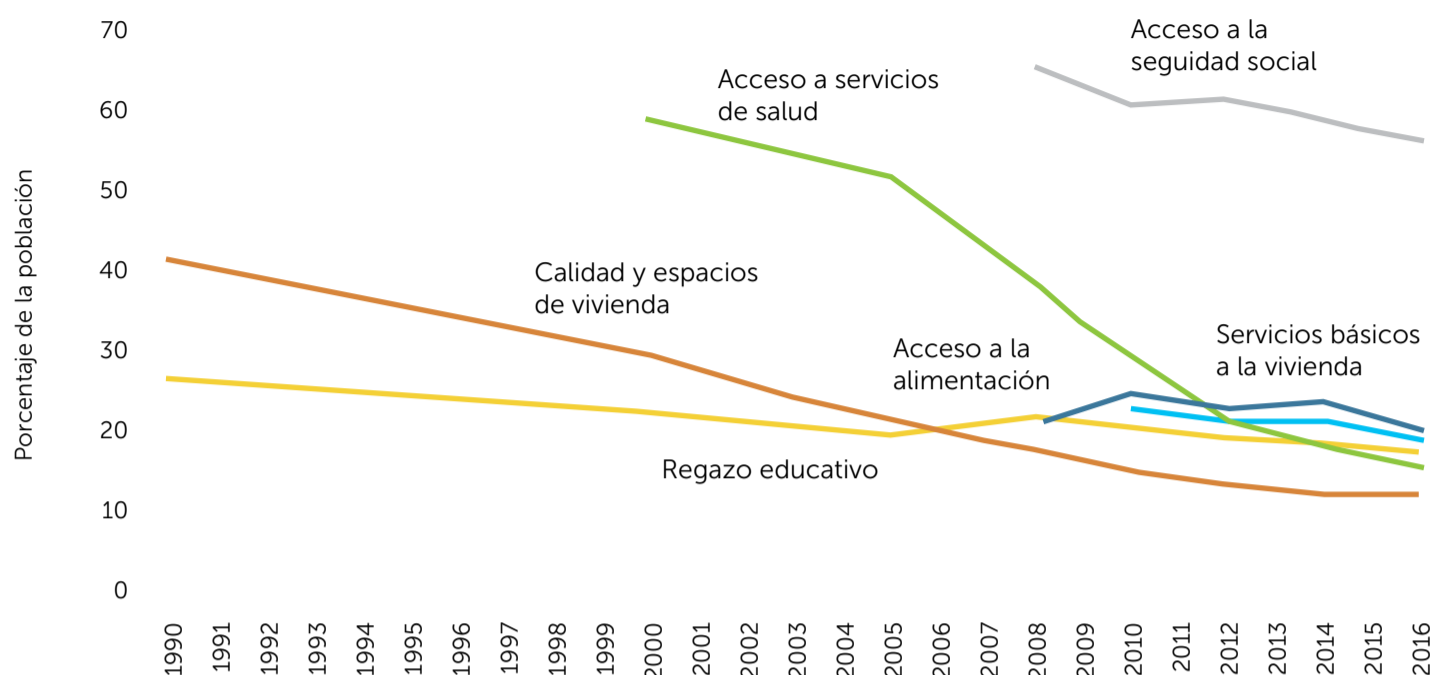
Fuente: John Scott. Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de Incidencia y Equidad. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

A pesar del crecimiento meteórico del gasto social en los últimos cuatro sexenios, la política social en México ha tenido resultados mixtos.<sup>4</sup> Por un lado, tal como muestra la Gráfica 1, desde la década de 1990 las carencias en materia de acceso a servicios de salud, calidad de vivienda y rezago educativo han disminuido consistentemente. En 1990, el 40% de la población presentaba carencia por calidad y espacios de vivienda, pero en 2016 ésta disminuyó al 12%. En 1990 la carencia de rezago educativo afectaba a cerca del 27% de las personas, mientras que en 2016 solo al 17%. En el año 2000 el 59% de la población no tenía acceso a servicios de salud, pero hacia 2016 la cifra era del 16%. La carencia de acceso a la alimentación, medida desde 2008, ha promediado anualmente alrededor del 23% de la población hasta 2016. Sin embargo, la combinación de algunas de estas carencias con un ingreso bajo e insuficiente para cubrir las necesidades básicas, ha mantenido a un alto porcentaje de hogares en pobreza como muestra la Gráfica 3.

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Evaluación de la política de desarrollo social 2018* (Ciudad de México: Coneval), <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

Gráfica 1. Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales, 1990-2016.

Porcentaje



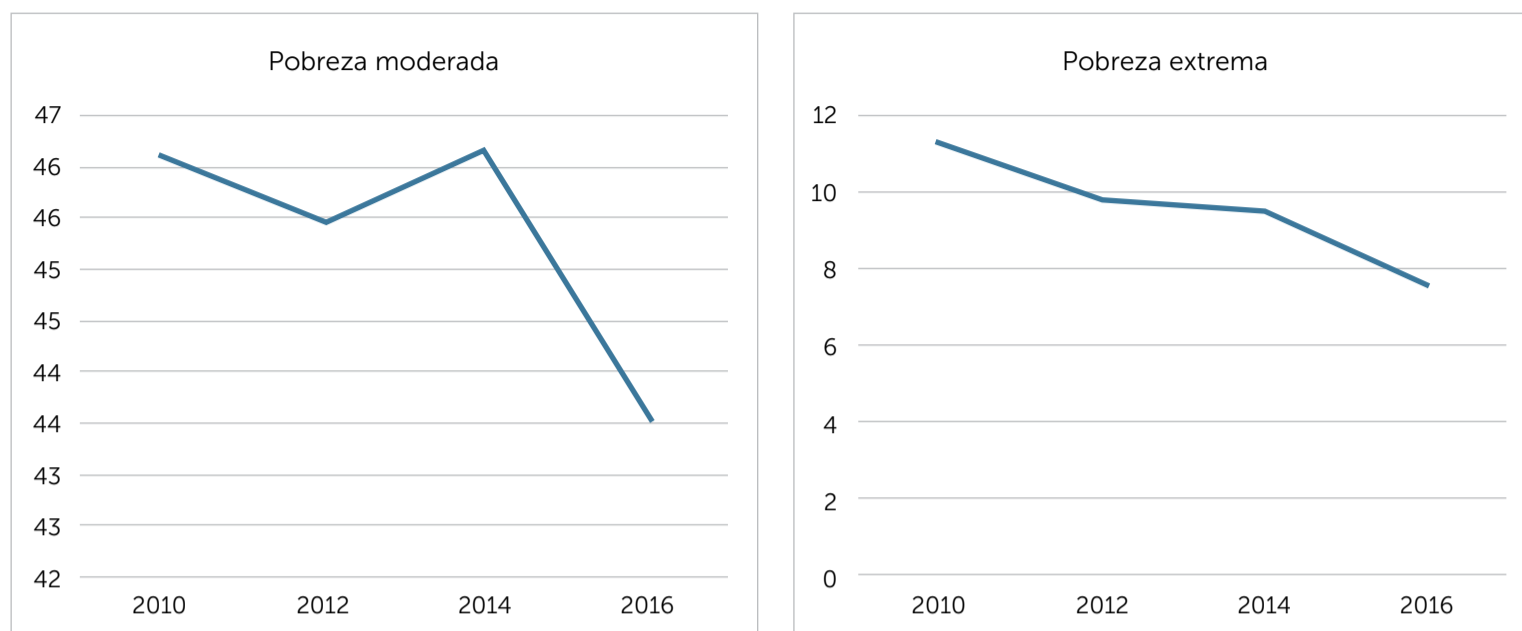
Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Coneval, 2016.

Si bien la superación de la pobreza es un proceso lento, vale la pena tomar como referencia el número de pobres actual y su evolución reciente. En las mediciones de pobreza de 2010 y 2014, el porcentaje de personas en condiciones de pobreza moderada<sup>5</sup> rondaba el 46% de la población nacional y presentó una caída hacia 2016 para ubicarse en un 43.6%. Esta caída relativa de la prevalencia de pobreza moderada no fue acompañada de una reducción del número de personas (en términos absolutos) en esta condición. En 2010 el número de pobres moderados era de 52.8 millones de personas, llegando a un pico de 55.3 millones en 2014 y luego, en 2016, un descenso que llegó hasta 53.4 millones. Esto indica que entre 2010 y 2016, 605 mil personas se sumaron a las filas de la pobreza. Por su parte, la prevalencia de pobreza extrema<sup>6</sup> ha pasado del 11% de la población en 2010 al 7.6% en 2016. En este caso, también el número de pobres extremos a disminuido en términos absolutos, pasando de 12.9 millones de personas en 2010 a 9.3 millones en 2016. Lo anterior muestra que 3.5 millones de personas han abandonado la situación de pobreza extrema durante dicho periodo.

5 Una persona en pobreza moderada es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

6 Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias (de seis posibles), dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Gráfica 2. Evolución de la pobreza moderada y extrema nacional. Porcentaje



Fuente: Elaborados por el IMCO con información del Coneval, 2016.

El porcentaje de la población en pobreza de patrimonio<sup>7</sup> y pobreza alimentaria<sup>8</sup> se ha mantenido prácticamente constante desde el año 2000. En 1996, ambas tuvieron su punto máximo (69% y 37% respectivamente) registrando una disminución sostenida y llegando a un mínimo en 2006 (43% y 14% de la misma manera). Posterior a ese año, la tendencia ha sido incluso al alza, encontrándose en 53% y 23% en 2016. De manera paralela, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar<sup>9</sup> y a la de bienestar mínimo<sup>10</sup> han visto avance nulo. De hecho, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar incrementó en poco más de un punto porcentual entre 2008 y 2016 pasando del 49% al 50.6%. Respecto de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo, la cifra pasó del 16.8% al 17.5% en el mismo periodo.

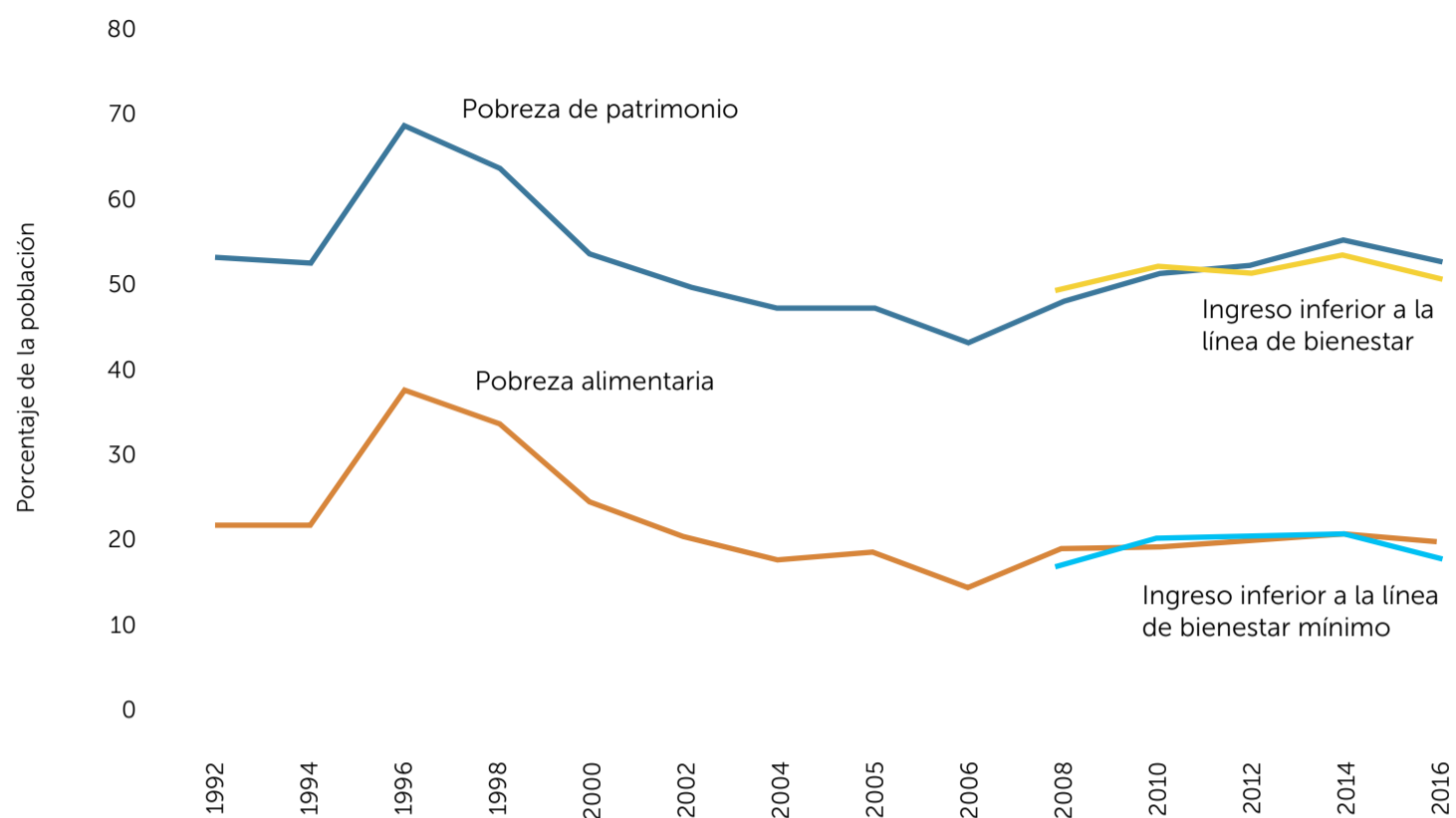
7 Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

8 Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

9 Personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

10 Personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.

Gráfica 3. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso. Porcentajes



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Coneval, 2016.

Mientras algunas de las políticas sociales han sido efectivas para asistir y resolver carencias de la población más vulnerable, los esfuerzos han sido insuficientes para reducir la pobreza. Es posible pensar en al menos tres causantes de dicha ineficiencia. En primer lugar, la precariedad del ingreso y la baja generación de empleos formales han dificultado la tarea del desarrollo en México. En segundo lugar, la opacidad de la mayoría de los programas sociales ha afectado su efectividad en el combate a la pobreza y, por último, la falta de coordinación y la duplicidad de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno.

Tal como muestra la Tabla 2, el 46% de los programas evaluados por el Coneval no presentan reglas de operación ni reportan presupuesto. Por su parte, de acuerdo con el inventario de programas sociales del mismo consejo, en México existen más de 6 mil 491 programas y acciones de desarrollo social de los cuales 152 son federales, 2 mil 528 estatales y 3 mil 811 municipales. La multiplicidad de programas se da en parte debido a la falta de claridad en las responsabilidades que otorga la LGDS, de la cual emana una responsabilidad tripartita a los tres órdenes de gobierno. Asimismo, la falta de un padrón universal de beneficiarios de programas sociales ha facilitado dicha descoordinación y opacidad.

Tabla 2. Características de los programas sociales

Discrecionalidad y opacidad en los programas sociales (porcentaje del total de programas evaluados)		
	Reporta presupuesto	No reporta presupuesto
Con reglas de operación	13%	26%
Sin reglas de operación	14%	46%

Fuente: Coneval, 2015

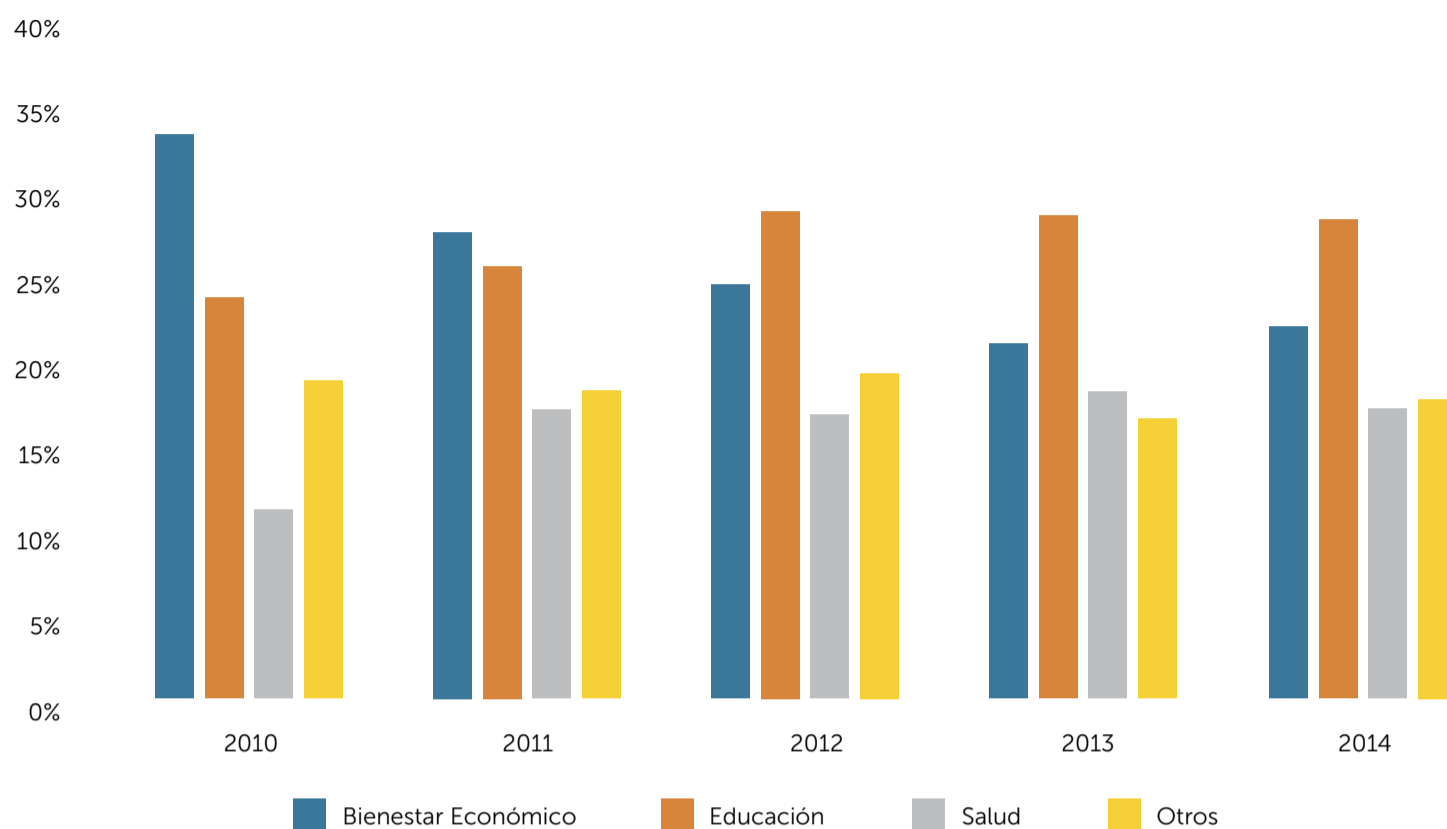
Nota: La suma de los parciales no suma un 100% debido a redondeo. Se excluyeron del análisis aquellos programas y acciones que aparecen en el Inventario Federal del Coneval (i.e. son operados por el gobierno federal), al igual que aquellos financiados con recursos federales. Así, los programas considerados son 1 mil 382 (de un total original de 2 mil 528 en el inventario), de los cuales solo 391 tienen presupuesto disponible.

La falta de planeación y coordinación ha generado una baja relación entre las necesidades locales y el número y tipo de programas sociales. No existe una planeación estratégica de las intervenciones, que más bien parecen seguir una lógica clientelar.<sup>11</sup> La Gráfica 4 muestra la creciente concentración de programas estatales de desarrollo social en educación y salud del 2010 al 2014. Por otra parte, la Tabla 3, compara el número y tipo de programas sociales en los cinco estados con menor y mayor porcentaje de población en pobreza. El número de programas en Nuevo León- donde el 20.4% de la población está en pobreza- y Chiapas -donde el 76.2% de los habitantes se encuentran en dicha situación- es prácticamente el mismo (61 vs. 58). Sin embargo, mientras en Nuevo León el 26% de los programas se destinan a la educación, la cifra es del 3% en Chiapas. Dicha tabla ahonda en la evidencia sobre la existencia de programas sociales sin política social.<sup>12</sup> La desarticulación entre los distintos niveles de gobierno, la falta de focalización de las distintas intervenciones y la opacidad en el gasto, son sin duda barreras a la efectividad del modelo actual de política social.

11 Guillermo Cejudo, "Programas sociales sin política social," *Animal Político*, (2018), <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/01/10/programas-sociales-sin-politica-social/> (Consultado el 07/08/2018).

12 *Ibíd.*

Gráfica 4. Programas sociales estatales por rubro. Porcentaje del total de programas



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Inventario Estatal de Programas Sociales de Coneval

Nota: La serie de datos "Otros" incluye: gastos en seguridad social, alimentación, medio ambiente sano y no discriminación.

Tabla 3. Política de desarrollo social comparada. Programas por rubro como porcentaje del total

Entidad	%de personas en pobreza	Alimentación	Bienestar económico	Educación	Medio Ambiente	No discriminación	Salud	Seguridad social	Trabajo	Vivienda	Total de programas sociales
Nuevo León	20.4	7%	20%	26%	2%	10%	21%	2%	5%	7%	61
Distrito Federal	28.4	6%	13%	29%	5%	19%	13%	1%	9%	6%	104
Baja California	28.6	2%	21%	37%	4%	7%	15%	2%	5%	6%	97
Sonora	29.4	2%	16%	38%	5%	10%	15%	1%	6%	5%	97
Coahuila	30.2	6%	18%	26%	5%	9%	15%	0%	7%	14%	85
Michoacán	59.2	9%	27%	29%	4%	4%	20%	0%	0%	7%	45
Puebla	64.5	8%	21%	28%	7%	9%	17%	0%	5%	5%	103
Guerrero	65.2	7%	25%	30%	1%	6%	18%	2%	7%	4%	84
Oaxaca	66.8	3%	26%	37%	4%	4%	12%	0%	6%	7%	68
Chiapas	76.2	19%	34%	3%	9%	10%	14%	3%	5%	%	58

Fuente: Coneval, Inventario Estatal de Programas Sociales.

## II. Empoderar a los ciudadanos para lograr el desarrollo

Tras analizar la experiencia mexicana a la luz de las distintas teorías de desarrollo, es posible observar, en primer lugar, que las políticas de desarrollo actuales fallan en la promoción de las libertades instrumentales



claves para avanzar las capacidades básicas de las personas:<sup>13</sup> 1) libertades políticas, 2) económicas, 3) sociales, 4) de acceso a la información y 5) las generadas por la protección de la seguridad de los ciudadanos. Hoy en día, el Estado percibe a los individuos como beneficiarios pasivos de los programas de desarrollo. En contraste, la visión de “Libertad como desarrollo” de Amartya Sen (1999) sustenta que, con oportunidades sociales y económicas adecuadas y las libertades antes mencionadas, los individuos se transforman en agentes activos del desarrollo.<sup>14</sup>

### Esquema 1. Los medios y fines del desarrollo



Fuente: Elaborado por el IMCO basado en Sen (1999)

Una particularidad importante de esta visión es que implica una relación de dos vías entre las capacidades de las personas y la política pública que da forma a dichas capacidades. Más aún, tal como muestra el Diagrama 1, la visión de Sen discierne claramente entre los medios y los fines del desarrollo. Al hacerlo marca una ruta clara a la política de desarrollo: empoderar a los ciudadanos por medio de libertades y oportunidades para ejercerlas.

A pesar del acelerado avance en la reducción de carencias en torno a los derechos a la alimentación, educación, salud y vivienda, en 2008, el 65% de los mexicanos no contaban con seguridad social. Del 2008 al 2016, tan solo se ha logrado reducir dicha carencia en 10 puntos porcentuales.<sup>15</sup> Si bien, la estrategia actual en torno a la política de desarrollo social en nuestro país ha generado avances en el acceso a derechos, la precariedad del ingreso ha minado las capacidades de los individuos para escapar de la pobreza. La concentración regional de la pobreza nos habla de que la política de desarrollo social no ha logrado ser un detonador de la acumulación de capital humano y físico en los hogares y poblaciones más pobres. La alta concentración de la pobreza- con un 45% del total de pobres viviendo en tan solo cinco estados (Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca)- y el gran diferencial en los indicadores de desarrollo en el país, nos enfrentan a una difícil realidad donde la productividad de ciertas regiones parece

13 Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor Books, 1999)

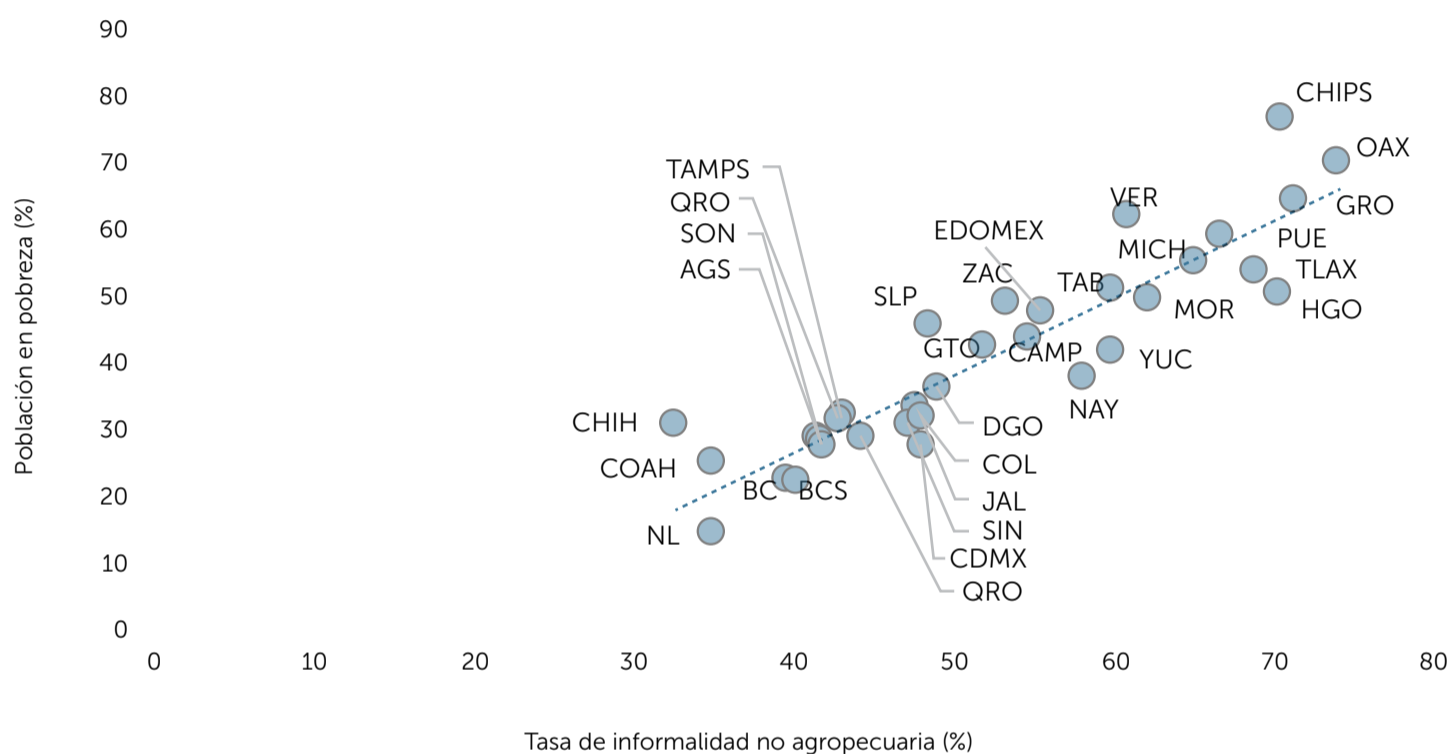
14 Ricardo Hausmann et. Al., *Why is Chiapas Poor?* (Boston: Harvard Kennedy School, 2017), 11.

15 Coneval, *Evaluación de la política de desarrollo social 2018*.

ser el obstáculo principal para generar bienestar. La alta concentración de la pobreza a nivel geográfico dificulta la complementariedad de los esfuerzos de política social con mercados laborales productivos.

A nivel estatal, el porcentaje de trabajadores que pertenecen a la informalidad presenta grandes variaciones. Mientras en Oaxaca, Hidalgo o Guerrero más del 70% de la población labora en la informalidad de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017), el porcentaje en Nuevo León o Chihuahua es de la mitad de dicha cifra (35%). Más aún, cuando analizamos la pobreza y la informalidad a nivel estatal encontramos una alta correlación (90.5%) entre el porcentaje de trabajadores pertenecientes al sector informal y la población en pobreza tal como lo muestra la Gráfica 5. De acuerdo con datos del Inegi y el Coneval, los 10 estados con mayor porcentaje de la población en pobreza son exactamente los 10 estados con mayor porcentaje de informalidad.

**Gráfica 5. Relación pobreza e informalidad en México. Porcentajes de la población**



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Coneval, 2016 y BIE-Inegi, 2018.

La alta correlación entre informalidad y pobreza que encontramos a lo largo del país se ve reflejada también en las disparidades en el nivel de PIB per cápita de las entidades. Exceptuando a Tabasco y Veracruz, los estados con mayor número de pobres son también los estados con menor PIB per cápita. El PIB per cápita de Chiapas representa tan sólo una tercera parte del PIB promedio nacional y el 16% del PIB per cápita de la Ciudad de México. En el extremo opuesto, el PIB per cápita de la Ciudad de México es más del doble del promedio del país de acuerdo con cifras del Inegi.

La variabilidad regional, tanto en el número de pobres como en el PIB per cápita es indicio de la existencia de círculos viciosos y virtuosos de desarrollo, en donde el subdesarrollo de los mercados laborales parece alinearse con los altos índices de pobreza, generando un proceso de retroalimentación entre ambos fenómenos. Por ejemplo, el promedio de ingreso de un trabajador en México es 2.5 veces más grande que el promedio en Chiapas.<sup>16</sup>

16 Hausmann et. Al., *Why is Chiapas Poor?*

Más allá de la polarización a nivel regional existe otra dimensión clave en la desigualdad del país: la desigualdad de ingreso. Con un coeficiente de Gini de 0.459, México es hoy en día el país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La distribución del ingreso entre los distintos deciles es altamente desigual. Un hogar en el decil diez recibe 24 veces el ingreso de un hogar en el decil uno, 13 veces el ingreso del decil dos e incluso el doble de un hogar en el decil nueve (ver Tabla 4). La gran desigualdad que estos datos reflejan no sólo apela a temas de justicia distributiva, sino que también resalta la relación entre una distribución desigual de la riqueza y la subutilización de su capacidad productiva y, por tanto, su impacto en el crecimiento.<sup>17</sup>

**Tabla 4. Ingreso corriente trimestral por decil de ingreso**

Déciles	Ingreso corriente promedio por hogar, 2016 (Precios 2016)	#veces que el décil 10 es mayor al resto de los déciles
I	6,820	24
II	12,350	13
III	16,677	10
IV	21,029	8
V	25,920	6
VI	31,650	5
VII	38,841	4
VIII	49,218	3
IX	67,034	2
X	160,820	1

Fuente: ENIGH, 2016.

La evidencia en cuanto a la dependencia y proliferación de las transferencias gubernamentales a los hogares y el estancamiento de la pobreza, discutido en la sección anterior, es contraria a un proceso de empoderamiento a la Sen. Al respecto, la Tabla 5 muestra una creciente dependencia de los hogares en torno a las transferencias gubernamentales. En el caso de los hogares en el decil I, el ingreso por transferencias gubernamentales como % del ingreso laboral ha aumentado de un 40.8% a un 44% entre el 2008 y el 2016. Más aún, la Gráfica 6 muestra un incremento del 69% en el número de hogares beneficiados con transferencias gubernamentales y un 92% de incremento en el valor de dichas transferencias de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) para el periodo 2008-2016.

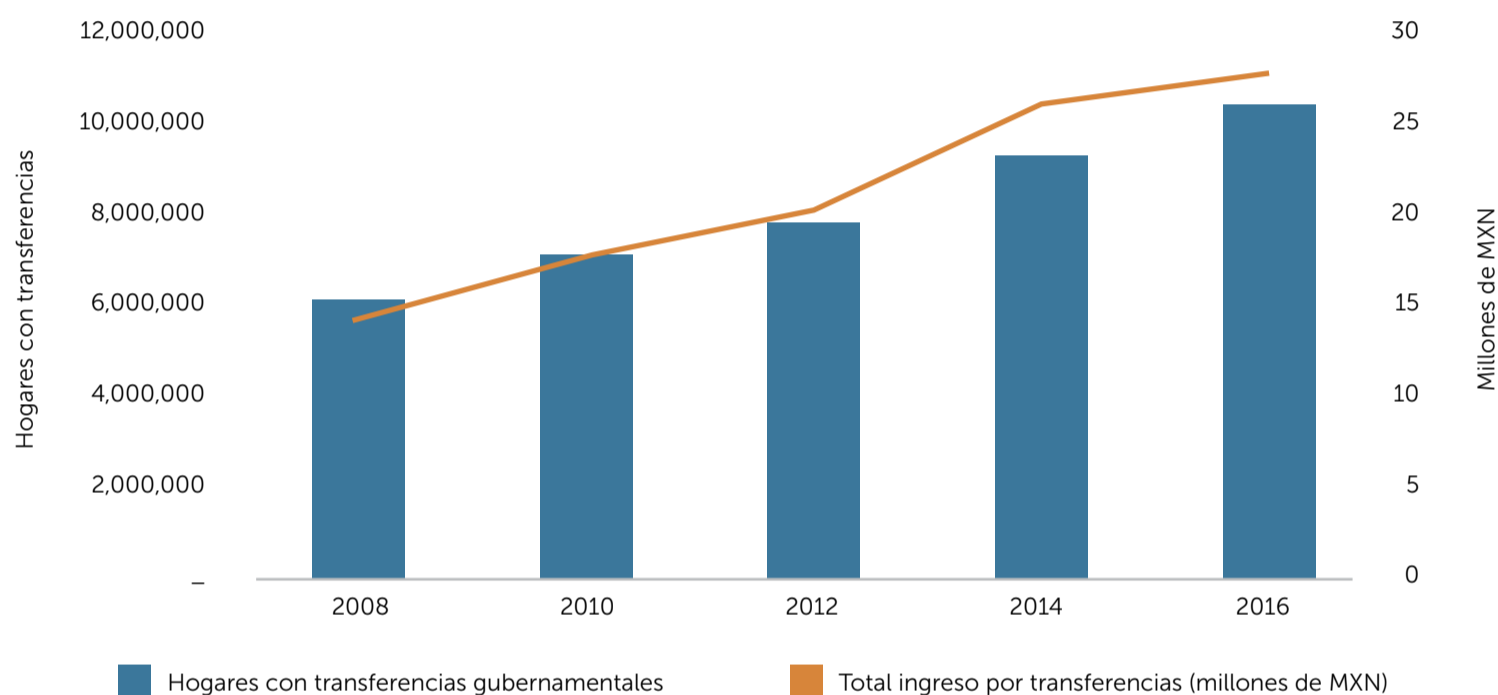
17 François Bourguignon, "The Poverty-Growth- Inequality Triangle". (Paris: Conference on Poverty, Inequality and Growth, 2003).

Tabla 5. Ingreso por transferencias gubernamentales por decil de ingreso

Ingreso por transferencias gubernamentales como% del ingreso del trabajo					
Déciles de ingreso	2008	2010	2012	2014	2016
I	40.88%	48.15%	45.07%	55.03%	44.04%
II	15.00%	17.04%	19.46%	20.04%	15.69%
I al VII	4.82%	6.01%	6.26%	7.23%	6.16%
VII al X	0.66%	0.64%	0.24%	0.78%	0.75%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la ENIGH.

Gráfica 6. Transferencias gubernamentales a los hogares (2008 – 2016)



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la ENIGH.

### III. ¿Por qué México necesita una reforma a su política de desarrollo social?

Como un caso icónico, la evidencia para Chiapas muestra que, para volverse productivo tanto un hogar como un poblado, se requiere la acumulación de un mínimo de factores sin el cual es imposible utilizar de forma productiva los que se tienen.<sup>18</sup> Los datos apuntan hacia la existencia de rendimientos crecientes a escala de los factores de producción -incluyendo la educación- lo que determina que la política social tenga mayor impacto cuando se lleva a cabo de forma progresiva y focalizada. Chiapas no es pobre porque sus habitantes tienen pocos activos, es pobre por que la productividad de dichos activos es baja. Los incentivos de invertir tiempo y dinero en educación o en algún activo productivo responden a su vez a la productividad que se pueda obtener de ellos. Por lo tanto, para ser realmente beneficiosa, la política social no debe preocuparse por subsidiar el consumo presente de las familias, sino más bien debe subsidiar la acumulación (y la protección) de la riqueza de los hogares.

18 *Ibíd.*, 4.

.....

¿Qué puede y debe hacer el Estado ante esta realidad? En primer lugar, es necesario transitar de un modelo asistencialista que “asiste” o “auxilia” a los mexicanos en situación de pobreza a uno que los empodere hacia desenlaces más favorables en el mercado laboral. Es necesario cambiar la relación paternalista que el Estado ha entablado con las poblaciones más pobres en las últimas décadas, por una en donde se procure el desarrollo de las habilidades necesarias para que los ciudadanos puedan acceder a mercados laborales formales incluso si eso les implica migrar de sus zonas de origen. En este escenario, el IMCO propone:

- 1. Construcción de un padrón de beneficiarios que permita coordinar y focalizar los esfuerzos en materia de política social entre los distintos órdenes de gobierno.** Una mayor coordinación en materia de política social permitiría aumentar la eficiencia administrativa y reducir incentivos al clientelismo. Asimismo, asegurar intervenciones focalizadas resulta clave para que los individuos puedan construir capital tanto físico como humano. Para ello, es necesario la creación de un padrón de beneficiarios de todos los programas gubernamentales. Proponemos que Sedesol sea la encargada de coordinar la conformación de dicho padrón y que el Coneval asesore a la secretaría para realizar una reingeniería estratégica de los programas, con el objetivo de evitar duplicidades y aprovechar sinergias entre los niveles de gobierno.
- 2. Diseñar políticas de desarrollo que, en coordinación con otras secretarías, vayan encaminadas a la formación de capital social e infraestructura en las localidades marginadas.** En especial, es importante asegurar la infraestructura básica, así como un sistema de seguros que permita cuidar la infraestructura que con tanto trabajo se ha construido en las regiones más precarias del país. Una política de seguros a la infraestructura pública- carreteras, puentes, escuelas, etc.- cobra importancia ante los efectos del cambio climático y su posible embate a las zonas ya pobres. De forma adicional, es necesario invertir en la formación de capital social en las comunidades que apoye a su resiliencia y facilite las oportunidades sociales de los ciudadanos que ahí habitan.
- 3. Apoyar la movilidad de las personas beneficiarias de programas sociales.** Uno de los principales problemas que presenta hoy en día la política social tiene que ver con la incapacidad de esta para garantizar derechos. La multiplicidad de esfuerzos, la opacidad de los beneficiarios y los impactos dañan la posibilidad de la política social de actuar como un verdadero empoderador de los mexicanos más vulnerables. En particular, el IMCO propone dejar atrás la política social que hoy pone el poder (y la información) del lado del funcionario público y no del ciudadano. Para lograr empoderar al ciudadano es necesario tomar acciones claras y concretas. Dos de ellas: 1) transitar a un mejor esquema de identificación de los beneficiarios de los distintos programas y acciones sociales basado en un esquema de captura de los biométricos de los beneficiarios que permita a su vez ir construyendo de forma gradual una base de identificación biométrica universal en el país, 2) transitar a una mejor administración de la entrega de transferencias, por ejemplo, mediante la bancarización de los beneficiarios, que traería el beneficio adicional de aumentar la inclusión financiera e incentivar un menor uso de efectivo en la economía.
- 4. Incentivar la participación laboral de las mujeres para empoderarlas y aumentar el ingreso familiar.** La participación de las mujeres en el ámbito laboral en México es la segunda menor de la OCDE, tan solo detrás de Turquía.<sup>19</sup> Así mismo, el Índice de mejores trabajos del Banco Interamericano

---

19 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *La lucha por la igualdad de género. Una batalla cuesta arriba. ¿Cómo se*

.....

---

de Desarrollo (BID)<sup>20</sup> destaca el tamaño de la brecha de participación entre mujeres y hombres en México, poniendo a México en el lugar 14 de 17 países en dicho indicador. Tanto la OCDE como el BID han concluido que de aumentar la participación laboral de las mujeres, el PIB de México podría crecer a una mayor velocidad. Para facilitar la entrada al mercado laboral de las mujeres, es necesario universalizar el acceso a guarderías públicas. Para ello, proponemos otorgar acceso a guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>21</sup> a los hijos de los derechohabientes masculinos, sin importar su estado civil, para gradualmente ofrecer guarderías gratuitas o subsidiadas a todos los mexicanos. Una segunda acción por parte del gobierno debe de ser el combate a todo tipo de discriminación de las mujeres en el espacio laboral, desde salarios hasta trato diferenciado.

## IV. CONCLUSIONES

El Objetivo de la política social debe de ser la acumulación de capital en sus tres modalidades: riqueza económica, capital humano y capital social. Si los programas sociales solo permiten aumentar el consumo presente de las familias más pobres o incluso de aquellos beneficiarios involuntarios (i.e. operadores de los programas) su efecto, tanto en el crecimiento como en el combate a la pobreza, no será sostenible. Las transferencias económicas que tan sólo subsidian el consumo presente pueden incluso tener resultados perversos en el crecimiento al subsidiar la permanencia de los individuos en actividades poco productivas.

---

*compara México?* (París: OCDE, 2017), <http://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf> (Consultado el 07/08/2018)

20 Índice de Mejores Trabajos, "Mejores Trabajos," Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <https://mejorestrabajos.iadb.org/es>

21 En el ISSSTE hubo una reforma en 2014 que ya les permite a los hijos de trabajadores hombres asistir a las guarderías de dicho sistema. Ver: <http://repositorio.gire.org.mx/bitstream/123456789/2844/1/issste-si-guarderia.pdf>

---

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Mejores Trabajos". Índice de Mejores Trabajos. <https://mejorestrabajos.iadb.org/es> (Consultado el 07/08/2018)
- Bourguignon, François. "The Poverty-Growth- Inequality Triangle". Paris: Conference on Poverty, Inequality and Growth, 2003.
- Cejudo, Guillermo. "Programas sociales sin política social". *Animal Político*, (2018), <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/01/10/programas-sociales-sin-politica-social/> (Consultado el 07/08/2018)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL, 2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>
- Hausmann, Ricardo, Dan Levy, Miguel Angel Santos, Luis Espinoza y Miguel Flores. *Why is Chiapas Poor?* Boston: Harvard Kennedy School, 2017.
- Ordóñez, Gerardo. *La política social y el combate a la pobreza en México*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2002.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *La lucha por la igualdad de género. Una batalla cuesta arriba. ¿Cómo se compara México?* París: OCDE, 2017. <http://www.OCDE.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf>
- Scott, John. *Gasto Público y Desarrollo Humano en México. Análisis de Incidencia y Equidad. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.
- Scott, John. *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, 2016. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3564/CEI-2016-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.