



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**La nueva Secretaría de Bienestar y su
verdadero impacto social**

764

Benjamín Chacón Castillo

Enero 2019

La nueva Secretaría de Bienestar y su verdadero impacto social

Benjamín Chacón Castillo*

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 764

Enero 2019

Clasificación temática: Desarrollo Humano Sostenible
Desarrollo Social

Resumen

En nuestro país persisten altos niveles de pobreza y de desigualdad, que contribuyen al deterioro del bienestar y de la calidad de vida de los hogares mexicanos, siendo obstáculos para que las personas, a lo largo de las diferentes etapas de su vida, puedan desarrollarse plenamente. La desigualdad por ingreso en nuestro país es una de las más elevadas del mundo. Desigualdad que proviene de las diferencias naturales que existen entre las personas, como talento, creatividad o capacidad de trabajo, pero principalmente por las condiciones iniciales desiguales en cuanto a acceso a servicios básicos educativos, de salud, de vivienda, así como al ejercicio efectivo de los derechos y a las mismas oportunidades. Pese a las intervenciones públicas desplegadas en las últimas décadas para abatir la desigualdad y la pobreza, éstas representan aún un gran reto. Pudiera decirse que el principal, para que nuestras familias y comunidades alcancen mejores niveles de bienestar y desarrollo. El nuevo Gobierno de la República ha planteado atender dicho problema mediante la nueva Secretaría de Bienestar, cuyas características, alcances e impacto social esperado se analizan en este documento.

*El autor es Maestro en Administración Pública y Política Pública, por el ITESM, Campus Ciudad de México. Correo electrónico: benjaminchacon2004@yahoo.com.mx Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	4
III.	Objetivos de la investigación	11
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	11
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	12
VI.	Formulación de hipótesis	39
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	40
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	57
IX.	Bibliografía	61

I. Introducción

México es un país que tenía en 2015 una población de casi 120 millones de habitantes¹, y que para 2020 se estima que sea de aproximadamente 127.8 millones de personas²; los cuales están viviendo en un país en el que aún persisten altos niveles de pobreza. De acuerdo con la última medición de pobreza del CONEVAL³, el 43.6% de la población está en condiciones de pobreza, mientras que el 7.6% se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, 53.4 y 9.4 millones de personas, respectivamente.

Adicionalmente, nuestro país es parte de la región más desigual del mundo, América Latina, en la cual la concentración del ingreso y de la riqueza constituye un elemento fundamental de la desigualdad. Por ejemplo, la CEPAL señala que el 10% de la población más rica de la región posee un 30% del total de la riqueza, el doble de lo que capta el noveno decil y cinco veces lo que recibe el 20% de la población más pobre⁴. Pese a que en la región hubo avances importantes en materia de reducción de la desigualdad y de la pobreza en los primeros tres lustros de este siglo, a partir de 2015 esta tendencia se revirtió, principalmente en lo referente a pobreza extrema⁵.

Adicionalmente, la OCDE⁶ afirma que la desigualdad por ingresos ha ampliado la brecha entre ricos y pobres en los países que la integran, ya que en comparación con la situación de hace 25 años, cuando el ingreso disponible promedio del decil más rico de la población era 7 veces mayor que el del decil más pobre, en 2018 esa brecha se amplió a 9.5 veces, situación que es perjudicial para las personas, las comunidades y las economías nacionales. La desigualdad, señala la OCDE, puede tener efectos perjudiciales para el crecimiento económico y la productividad de los países.

¹ De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

² De acuerdo con las proyecciones de población hacia 2050, disponibles en CONAPO <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>,

³ Medición de la pobreza a nivel nacional 2016, recuperada el 18 de diciembre de 2018 en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

⁴ CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile.

⁵ Idem.

⁶ Keeley, B. (2018). *Desigualdad de ingresos: la brecha entre ricos y pobres*. Esenciales OCDE, OCDE Publishing, París.

De acuerdo con la CEPAL, en América Latina la desigualdad de ingresos se redujo notablemente entre 2002 y 2017, pero en los últimos tres años su disminución ha sido cada vez más lenta⁷. Aun así, nuestra región sigue siendo la más desigual del mundo, por encima del África subsahariana.

Durante las décadas de los 80s y 90s del siglo anterior la desigualdad en México fue aumentando, no obstante, tuvo una notable disminución durante la primera década del presente siglo, y un leve aumento en los primeros seis años⁸ de la presente década, llegando a poco más del nivel observado en 2006. De manera que nuestro país sigue siendo altamente desigual en lo que a la distribución de ingresos se refiere.

Es importante señalar que la desigualdad trasciende a la dimensión económica, puesto que existen diversas condiciones que pueden considerarse como desigualdades vinculadas a situaciones sociales y de discriminación que lastiman a las personas y a las familias, impidiéndoles el ejercicio efectivo de sus derechos sociales y entorpeciendo el acceso a oportunidades de desarrollo social, cultural, económico y político.

En virtud de lo anterior, en el marco de esta investigación, puede plantearse que en nuestro país un importante problema de política pública consiste en la alta prevalencia de las desigualdades, de ingreso y sociales, que tienen como consecuencia que a las personas se les dificulte el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, limitando sus oportunidades de desarrollo y perpetuando así la condición de pobreza de los hogares mexicanos. Esto impide la movilidad social y el acceso a mejores niveles de desarrollo social y económico, necesarios para alcanzar mejores condiciones de bienestar.

De ahí la importancia de eliminar las desigualdades que aquejan a los mexicanos, principalmente a aquellos grupos de la población más vulnerables. Ante tal situación, el nuevo Gobierno de la República ha puesto el foco en revertir la situación de desigualdad social imperante en nuestro país como un medio para contribuir a la promoción de un mayor

⁷ CEPAL. (2019). Op. cit.

⁸ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016, publicada por el INEGI, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso es de 0.448, que supera en 10 puntos porcentuales a la observada en 2014, que fue de 0.438, y en 3 puntos porcentuales a la de 2006, que fue de 0.445.

nivel de bienestar de la población, con atención prioritaria para los grupos vulnerables; desde una perspectiva del ejercicio de derechos, del ciclo de vida de las personas y del territorio en que habitan⁹. Para ello, se ha dispuesto el cambio de la Secretaría de Desarrollo Social a Secretaría de Bienestar, con determinadas modificaciones en sus alcances y atribuciones, de acuerdo con reformas hechas en noviembre de 2018 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previo a la entrada en funciones de la nueva administración.

Asimismo, el nuevo gobierno federal ha anunciado, principalmente durante el período de transición¹⁰, diversos programas públicos encaminados a reducir las desigualdades y a promover un mayor nivel de bienestar de la población, orientados principalmente a grupos vulnerables, como adultos mayores, personas con capacidades diferentes y jóvenes. Los presupuestos asignados para la operación de dichos programas en el Ejercicio Fiscal 2019 han sido publicados como parte del proceso de presentación, discusión y aprobación del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal (PPEF) 2019, mediante el cual se pudo contar con información acerca de la lógica causal de los programas en cuestión a través de sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), propuestas en los diversos tomos y anexos del PPEF 2019.

En este punto es importante destacar que una política pública, o bien, un programa público, cuenta con un buen diseño si la intervención tiene sustento en una adecuada teoría causal (o teoría del cambio), de manera que se pueda saber si cada uno de los componentes que lo integran es el adecuado para dar solución al problema público identificado y al cual se orienta dicha política.

Entonces, con base en la información de la que hasta este momento se dispone y desde una perspectiva de política pública, se pretende identificar y analizar la teoría del cambio que soporta las diversas intervenciones del bienestar a cargo de la Secretaría del mismo nombre,

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Manual de Programación y Presupuesto 2019*. Ciudad de México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf

¹⁰ Consultado el 1 de enero de 2019 en <https://transicion.mx/>

con la finalidad de identificar sus resultados e impactos, evaluando si el diseño propuesto por el nuevo gobierno es adecuado para contribuir a la solución del problema público planteado.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

De acuerdo con los resultados de la medición 2016 de la pobreza a nivel nacional, en lo concerniente a la pobreza medida por ingresos, la población con un nivel de ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM – equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes) se redujo del 20.6 al 17.5% de 2014 a 2016, lo cual equivale a una reducción de 24.6 a 21.4 millones de personas. Complementariamente, la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar económico (LBE – equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes) también presentó una reducción porcentual del 53.2 al 50.6%, es decir, de 63.8 a 62 millones de personas, cifra que aún es alarmante.

La pobreza por ingresos presenta también diferencias según el área de residencia. En contrario a lo anteriormente señalado, la población con ingreso inferior a la LBE y a la LBM aumentó en las zonas urbanas de 2008 a 2016, puesto que 6.7 millones de personas adicionales presentan en el último año un ingreso por debajo de la LBE, y 2.9 millones de personas más ingreso inferior a la LBM¹¹. Entonces, un reto de la política social es cómo reducir los niveles de pobreza por ingresos en los contextos urbanos, donde si bien es cierto porcentualmente la pobreza es menor, el volumen de personas en pobreza es alto.

Prácticamente la mitad del país vive en condiciones de pobreza por ingresos, es decir, sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, en otras palabras, son 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. Además, si comparamos los valores 2016 de las líneas de pobreza alimentaria¹² y de

¹¹ CONEVAL (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México.

¹² Pobreza alimentaria: 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.

patrimonio¹³ con las de 1992 e inclusive de 2006, puede observarse que actualmente hay más mexicanos en situación de pobreza por ingresos de los que había en dichos años, puesto que los mexicanos en situación de pobreza alimentaria fueron 18.6, 15.1 y 24 millones, en 1992, 2006 y 2016; mientras que los que están en condiciones de pobreza patrimonial fueron 46.1, 46.5 y 64.9 millones de personas en esos mismos años, respectivamente.

Adicionalmente, el coeficiente de Gini para nuestro país, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, de acuerdo con la ENIGH 2016 se ubicó en 0.448, 10 puntos porcentuales por encima del valor reportado en 2014, que fue de 0.438. Siguiendo con la distribución del ingreso, éste se concentra de tal manera en el 1% más rico del país, teniendo este grupo el 21% del ingreso total¹⁴. Por otro lado, Esquivel¹⁵ señala con base en un reporte de Credit Suisse, que en nuestro país el 10% más rico concentra casi el 65% de la riqueza total nacional, de manera que la gran mayoría de la población mexicana, el restante 90%, tiene en sus manos solamente el 35% de la riqueza.

De acuerdo con el CONEVAL¹⁶, de 1992 a 2016 el ingreso corriente total per cápita mensual real ha tenido demasiadas fluctuaciones de modo que no ha permitido mejoras en el bienestar de los hogares, como puede observarse en el gráfico siguiente, siendo además que el crecimiento económico promedio de los últimos 24 años ha sido del 2.4%.

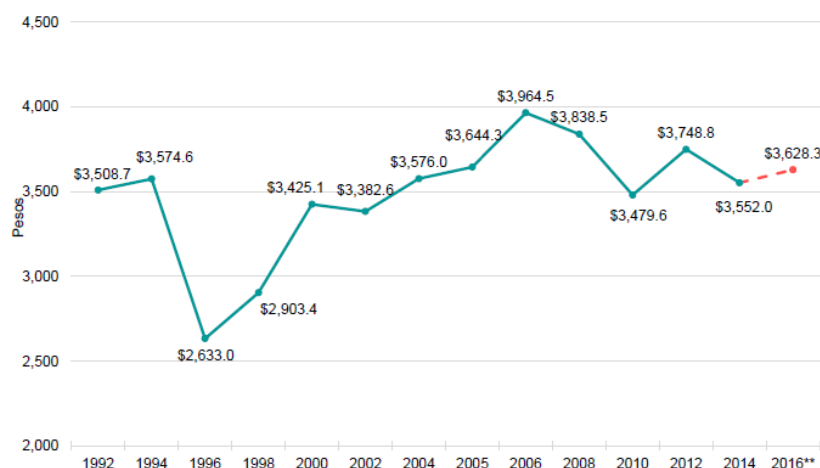
¹³ Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

¹⁴ Campos, Raymundo, Chávez, Emmanuel, Esquivel, Gerardo. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. México, D.F.

¹⁵ Esquivel, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. OXFAM, México, D.F.

¹⁶ Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 – 2016.

Gráfico No. 1: Evolución del ingreso corriente total per cápita mensual en términos reales 1992 - 2016.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 - 2016. Deflactado con el INPC a agosto de 2014.

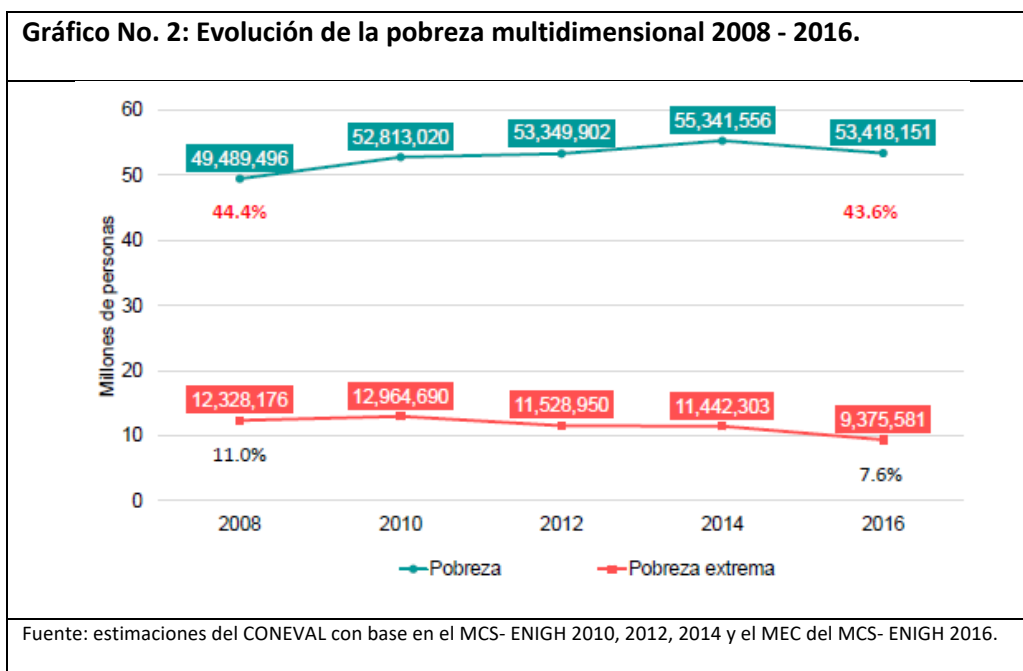
Adicionalmente, el poder adquisitivo del ingreso laboral ha disminuido 10.6% de 2005 a 2017, pese a haberse incrementado en 8.6% de 2014 a 2016. A la par, el alza inflacionaria en 2017 fue del 6.77%, teniendo como consecuencia que el poder de compra de los hogares mexicanos se redujera en 2.5; de tal forma que para dicho año, de cada 10 personas, 6 en el ámbito rural y 4 en el urbano no tuvieron ingresos laborales suficientes para adquirir la canasta alimentaria. En otras palabras, después de 25 años de un lento avance de los ingresos de los hogares, hubo una mejora entre 2014 y 2016 que no fue suficiente para hacer frente al alza de la inflación de 2017. El estancamiento observado en los salarios reales ha ido a la par, de manera consistente, con la evolución de la pobreza por ingresos¹⁷.

Tomando en cuenta al componente de los derechos sociales de la medición multidimensional de la pobreza, es importante destacar que de 2014 a 2016 el porcentaje de la población en condiciones de pobreza se redujo de 46.2 a 43.6%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 9.5 a 7.6%. Lo cual equivale a una reducción de 55.3 a 53.4 millones de personas en situación de pobreza, y de 11.4 a 9.4 millones de personas en situación de pobreza extrema.

¹⁷ Scott, John. (2017). *Pobreza, crecimiento, productividad: trampas de desigualdad*. Presentación en el Foro *La pobreza y su entorno socioeconómico en el México del Siglo XXI*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. Ciudad de México.

Con la serie de la medición de la pobreza multidimensional completa, desde 2008 hasta 2016 la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas, a la par, 2.9 millones de personas dejaron de estar en condición de pobreza extrema, como puede observarse en el gráfico No. 2.

Respecto de las carencias sociales se observó una ligera mejoría de 2014 a 2016, ya que para el caso de las personas en situación de pobreza extrema el número de carencias sociales promedio se redujo de 3.6 a 3.5, mientras que, para las personas en situación de pobreza, disminuyó de 2.3 a 2.2. Como se puede observar, se trata de una reducción mínima. Por otro lado, para el caso de cada una de las carencias sociales, se observan mejorías en sus indicadores para el período 2010 - 2016, como se registra en el cuadro No. 1.



Cuadro No. 1: Evolución porcentual de las carencias sociales 2010- 2016.

Indicadores de carencia social	2010	2012	2014	2016
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1

Fuente: CONEVAL (2017) *Evolución de la pobreza 2010 – 2016*. Ciudad de México.

Por lo que hace a diversos grupos vulnerables, la pobreza de la población hablante de lengua indígena se redujo marginalmente de 78.4 a 77.6%, mientras que para la población no hablante de lengua indígena la variación fue de 43.6% a 41%. En cuanto a la pobreza de las mujeres mexicanas, el porcentaje bajó de 46.3% a 44%, mientras que para los hombres en situación de pobreza se movió del 46 al 43%. La pobreza de las personas con discapacidad se redujo de un 54.1% a 49.4%.

Los cambios en pobreza por grupos de edad son los siguientes: en el caso de jóvenes menores de 18 años de edad, la pobreza disminuyó de 53.9% a 51.1%; en el grupo de jóvenes de 12 a 29 años la variación fue del 47.1% al 44.3%; y para los adultos mayores la pobreza se redujo del 45.9% al 41.1%.

Adicionalmente, entre la población indígena se encuentra en situación de pobreza el 78.5% de los indígenas de 0 a 17 años, el 85.1% de las mujeres indígenas que habitan en zonas rurales, y el 80.5% de los adultos mayores indígenas también de zonas rurales.

En términos relativos se ha dado una reducción de la pobreza, a partir de una disminución de las carencias sociales, pero la persistencia de las condiciones de pobreza en nuestro país en número de personas es aún alta, al igual que la pobreza por ingresos y la desigualdad económica. Las desigualdades que afectan a la población en general, principalmente a los grupos más vulnerables, son una de las causas fundamentales de las condiciones de pobreza aún imperantes. De hecho, en la literatura se menciona que, aun habiendo crecimiento económico, cabe la posibilidad de que los altos niveles de pobreza persistan si se da un

empeoramiento de la desigualdad del ingreso¹⁸. Entonces, las desigualdades, económica y sociales, son el principal obstáculo por vencer para abatir la pobreza, así como para lograr una mayor movilidad social y para que nuestra sociedad acceda a mejores niveles de bienestar.

Es importante tener en mente que, además de la desigualdad entre las personas y diversos grupos de la población, un problema que afecta a nuestro país es la marcada desigualdad regional entre las entidades federativas del norte y centro y las del sur sureste. Los estados de norte y centro son más ricos y se han visto beneficiados de la apertura comercial, por ejemplo, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, principalmente por ser estados con mejores niveles de educación y de calidad en infraestructura. En contraste, el sur sureste se caracteriza por ser una región empobrecida, que no pudo beneficiarse de la apertura comercial por deficientes niveles educativos y de infraestructura pública, además, en esta región están los tres estados más pobres del país los cuales también concentran la mayor población indígena.

Dichos estados son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que tienen a su población en condiciones de pobreza en un 77.1, 70.4 y 64.4%¹⁹, respectivamente. En contraparte, los estados con menos porcentaje de pobreza son Baja California, Baja California Sur y Nuevo León, con 22.2, 22.1 y 14.2%, respectivamente.

En cuanto a las condiciones de pobreza en zonas rurales, cabe destacar que descendió de 61.1% en 2014 a 58.2% en 2016, mientras que en las zonas urbanas la disminución se dio del 41.7 al 39.3%. Podemos ver que la pobreza es relativamente mayor en las áreas rurales que en los contextos urbanos.

A nivel municipal, hay una alta presencia de pobreza en municipios predominantemente indígenas y rurales, se trata de municipios pequeños en donde un alto porcentaje de su población, entre el 75 y el 99%, está en situación de pobreza. La mayoría de estos municipios

¹⁸ López, J. Humberto, Perry, G. (2008). *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*. Policy Research Working Paper 4504, World Bank, Washington.

¹⁹ CONEVAL (2018). Op. cit.

están en Oaxaca, Chiapas y Guerrero²⁰. De lo anterior se puede ver que existe una alta heterogeneidad de la pobreza entre entidades federativas y regiones geográficas del país.

Hay otro tipo de desigualdad a la cual hay que prestar atención, la desigualdad de género²¹. En nuestro país, las mujeres enfrentan oportunidades desiguales en cuanto a educación y acceso a empleo y salarios dignos; en la familia, las mujeres son quienes principalmente se hacen cargo de los trabajos de cuidado no remunerado.

Al hablar de pobreza, Sen señala que “el principal desafío está vinculado a la desigualdad ... tanto interna como internacional ... que abarcan áreas muy diversas ... tales como lo político, lo económico y lo social”²². Por su parte, Kliksberg afirma que “la razón central de la pobreza en un mundo con recursos radica en la desigualdad”²³.

Dado un nivel de ingreso, a mayor desigualdad, mayor pobreza. Peor aún, una mayor desigualdad significa una tasa más lenta de disminución de la pobreza además de que altos niveles de desigualdad reducen la propia tasa de crecimiento²⁴, lo cual a su vez dificulta reducir la desigualdad²⁵. Por ello, ocuparnos de la desigualdad es importante.

Consecuencias de la desigualdad son la pobreza, la ralentización del crecimiento económico, la limitación del desarrollo y del ejercicio de los derechos, además, ocasiona una serie de patologías sociales. Las sociedades más desiguales tienden a tener una mayor incidencia de obesidad, más embarazos adolescentes, más problemas de salud mental, menor movilidad social, menor esperanza de vida, más violencia y más inseguridad en las calles, peor desempeño educativo. Además, la desigualdad en la distribución del ingreso, al trascender el

²⁰ CONEVAL (2018). Op. cit.

²¹ El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México. 2018*. 1ª Edición. Red de Estudios Sobre Desigualdades, Ciudad de México.

²² Sen, Amartya, Kliksberg, Bernardo (2007), *Primero la Gente, Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo desarrollado*, Ediciones Deusto, Barcelona, España.

²³ Kliksberg, Bernardo (2013), *Pobreza ¿cómo derrotarla? Una perspectiva internacional y latinoamericana*, Conferencia Magistral en el Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

²⁴ De Ferranti, D. G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington D.C.

²⁵ Birdsall, N. De la Torre, A. Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: assessing a damage Brand*. Working Paper 213. Center for Global Development. Washington, D.C.

ámbito económico y expresarse en los diversos terrenos sociales, tiende a segmentar a la sociedad y debilitar la cohesión social.

Si bien es cierto que es un imperativo moral combatir la pobreza a través de acciones de política pública que cierren las brechas derivadas de las desigualdades, es importante tener en cuenta que para el desarrollo nacional hacer esto cobra una gran relevancia para alcanzar un mejor nivel de bienestar para la población.

III. Objetivos de la investigación

Toda vez que el nuevo Gobierno de la República ha puesto el foco en revertir la situación de desigualdad social imperante en nuestro país con la finalidad de contribuir a la promoción de un mayor nivel de bienestar de la población, con atención prioritaria para los grupos vulnerables; y que ha dispuesto que la Secretaría de Desarrollo Social pase a ser la Secretaría de Bienestar, anunciándose diversas intervenciones públicas encaminadas a promover un mayor nivel de bienestar de la población, principalmente de grupos vulnerables como adultos mayores, personas con capacidades diferentes y jóvenes, esta investigación pretende identificar y analizar la teoría del cambio que subyace a los cambios en la Secretaría y que soporta las intervenciones a cargo de la Secretaría del mismo nombre, con la finalidad de identificar sus resultados e impactos esperados, evaluando si el diseño propuesto por el nuevo gobierno es adecuado para contribuir a la solución del problema público planteado.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El problema de política pública es la alta prevalencia de las desigualdades de ingreso y sociales en nuestro país, que tienen como consecuencia que a las personas se les dificulte el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, limitando sus oportunidades de desarrollo y perpetuando así la condición de pobreza de los hogares mexicanos. Esto también impide la movilidad social y el acceso a mejores niveles de desarrollo social y económico, necesarios para alcanzar mejores condiciones de bienestar.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

La desigualdad afecta el desarrollo de las personas y del conjunto del país en general. El concepto de desigualdad tiende a estar asociado con la concentración de fuentes de ingreso entre unos pocos hogares²⁶. Pero desde la perspectiva de otros autores²⁷ la desigualdad es un fenómeno complejo y multifactorial, por lo que más que hablar de desigualdad, debiéramos referirnos a desigualdades.

Particularmente, la desigualdad en el ingreso es un tema que ha estado presente en la discusión económica, política y social desde hace 60 años en América Latina, a partir de los trabajos de la CEPAL, particularmente de Raul Presbisch²⁸. Sin embargo, en la línea de pensamiento de la economía ortodoxa el tema de la desigualdad no ocupaba mayor atención, inclusive en algún momento se llegó a pensar que la desigualdad era buena para el crecimiento.

Robert Lucas mencionó que de las tendencias que pueden hacer peligrar unos buenos principios económicos, la más tentadora y la más tóxica – según él- es centrarse en aspectos de la distribución²⁹. Esto es reforzado por Atkinson, quien señala que el tema de la desigualdad de ingresos había sido marginado e ignorado por la economía durante buena parte del siglo XX³⁰. Fue a partir de la última década de dicho siglo que el interés de los economistas en este tema aumentó notoriamente toda vez que se conocieron los efectos de la desigualdad en la eficiencia económica, lo anterior ocurre a partir de los trabajos de Persson³¹ y Alesina³².

²⁶ Székely, Miguel (1999), *La desigualdad en México, una perspectiva internacional*, México, D.F.

²⁷ Jusidman R., Clara (2009), Desigualdad y política social en México en Revista Nueva Sociedad (220), México, D.F.

²⁸ Presbisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

²⁹ Lucas, Robert E. (2003). *The industrial revolution: past and future*. Reporte Anual 2003 del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.

³⁰ Atkinson, Anthony B. (1997), *Bringing income distribution in from the cold*. Economic Journal 107.

³¹ Persson, T., Tabellini, G. (1994), *Is inequality harmful for growth*, American Economic Review 83.

³² Alesina, Alberto, Perotti, Roberto. (1994), *Income distribution, political instability and investment*, European Economic Review 40.

Si bien es cierto que cuando uno escucha hablar de desigualdad lo primero que uno piensa es en la desigualdad por ingreso, económica o de medios³³, en donde el ingreso es entendido como la suma de todas las percepciones, sean monetarias o en especie, que fluyen en un período dado; o bien, continúa Atkinson, el ingreso es la cantidad máxima de recursos que un hogar podría ejercer en el consumo mientras se mantiene constante su valor neto, esto es, sin reducir el valor de los activos menos los pasivos³⁴.

La desigualdad de ingreso no es la única, además de que es un tipo de desigualdad que deriva de una serie de otras desigualdades provocadas por causas diversas y a la vez que es también causa de muchas otras diversas desigualdades. En suma, como ya se anotó previamente, nuestra sociedad enfrenta una amplia gama de desigualdades, las cuales son multifactoriales, interdependientes y se van acumulando a lo largo de cada etapa del ciclo de vida de las personas³⁵.

La CEPAL, como parte del cambio estructural progresivo que impulsa para nuestra región, aborda el concepto de la igualdad desde cinco importantes dimensiones valorativas, de entre las cuales destaca la igualdad de derechos como eje principal. Afirma que³⁶, en pos de dicha igualdad, el ejercicio de la ciudadanía es un valor irreductible que determina el pleno derecho de cada persona a acceder a umbrales de bienestar. Visto de otra forma, señala la CEPAL³⁷ que la igualdad de derechos provee el marco normativo que fija los umbrales mínimos e incrementales de bienestar y de prestaciones, a la vez que impone límites a la desigualdad de acceso toda vez que esta última desigualdad se ampara en la negativa de la titularidad de derechos de varios tipos, por ejemplo, económicos, políticos, sociales y culturales.

En una segunda dimensión, derivada de la de los derechos, la CEPAL advierte que la igualdad económica es dependiente de una mejor distribución del ingreso. Adicionalmente, señala que otra dimensión relevante de la igualdad tiene que ver con la igualdad de capacidades, las

³³ La CEPAL también conoce a la desigualdad económica como desigualdad de medios.

³⁴ Atkinson, Anthony B. (2016), *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?* 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

³⁵ El Colegio de México. (2018). Op. cit.

³⁶ Bárcena, Alicia. Prado, Antonio. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, S.A.

³⁷ Idem.

cuales se conciben como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que las personas van adquiriendo a lo largo del tiempo y que les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos; se aboga por que las personas tengan acceso a la construcción de sus capacidades. Esto implica, a su vez, el arribo a una cuarta dimensión valorativa de la igualdad desde la perspectiva de la CEPAL, aquella igualdad relacional en el sentido de que promueve la dignidad, la socialización y el reconocimiento recíproco de los individuos, se impulsa así el logro de la autonomía y agencia de las personas. Finalmente, la CEPAL incorpora la dimensión de la igualdad cultural, étnica y de género; la cual tiene que ver con el reclamo de igualdad en la distribución de los roles familiares y laborales, así como en la afirmación de las identidades colectivas.

Como se comentó previamente, la desigualdad va más allá del ingreso. La desigualdad, señala Reygadas³⁸, es una distribución inequitativa de las ventajas y desventajas que afecta a todas las esferas de la vida dentro de una sociedad; se genera a través de las relaciones de poder que se tejen mediante múltiples redes sociales, las que pueden ser redes materiales o simbólicas que se encargan de clasificar a las personas, ordenarlas y posicionarlas en forma jerárquica. Tales redes sociales provienen de las relaciones interpersonales y están en constante cambio por lo que las redes de desigualdad no son estáticas, pueden tejerse y destejarse.

Las desigualdades pueden concebirse como “las distribuciones inequitativas de resultados y acceso a oportunidades entre individuos o grupos”³⁹, tales distribuciones son injustas toda vez que “afectan aspectos críticos de la vida de las personas que se encuentran en desventaja en virtud de su posición social”, tal es el caso de mujeres, personas con capacidades diferentes, niños, personas con escasos ingresos, minorías raciales o étnicas. Así, las condiciones iniciales que las personas enfrentan en virtud de su posición social conllevan retos diferenciados que a lo largo de la vida de la persona van dificultando lograr determinados objetivos para alcanzar un nivel de bienestar adecuado en áreas como la educación, el trabajo, el ingreso y la movilidad social.

³⁸ Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de desigualdad*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.

³⁹ El Colegio de México. (2018). Op. cit.

La desigualdad en México tiene raíces históricas profundas⁴⁰, incluso sus orígenes se remontan a la época prehispánica⁴¹ y a la conquista⁴². Se dice que, con la llegada de los españoles, la riqueza en recursos naturales en nuestro territorio, la abundancia de mano de obra y en general los medios de producción, se concentraron en unas cuantas personas. De ese modo, durante los años siguientes se fueron consolidando los cimientos de una estructura económica con enormes disparidades, lo cual contribuyó en buena medida a que México tuviera en los siguientes siglos un desarrollo económico con elevadas pobreza y desigualdad. De ahí que se considera la desigualdad en nuestro país como algo normal, algo propio de nuestra cultura y sociedad, tal vez por ser un fenómeno que ha estado presente desde tiempos inmemoriales en la mente de los mexicanos.

A la vez que todos los seres humanos somos iguales en cuanto a que tenemos el mismo origen, esencia, dignidad, derechos y destino trascendente, también somos una humanidad diversa. Todas y cada una de las personas que habitamos este planeta somos distintos los unos de los otros, sea por características propias o personales tales como el género, la edad, las condiciones físicas y mentales; sea por características extrínsecas a la persona, por ejemplo, el patrimonio heredado, el medio ambiente natural y social en el que uno nace y crece.

Entonces, todos somos diferentes, es lo que Sen llama la básica heterogeneidad de los humanos⁴³. Esta es una de las dos diversidades a las que se enfrenta la idea de la desigualdad, la otra consiste en, precisamente, la multiplicidad de variables desde las que se puede juzgar la igualdad. Entonces, estas divergencias o complicaciones al analizar el término de la igualdad llevan a la pregunta central del debate que plantea Sen: igualdad ¿de qué?, la enorme diversidad de los humanos aumenta la necesidad de tratar esa diversidad de enfoque a la hora de hacer una valoración de la igualdad.

⁴⁰ Jusidman R., Clara, *op. cit.*

⁴¹ Tello, Carlos (2010), *Sobre la desigualdad en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

⁴² Székely, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, Documentos de Investigación 5, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

⁴³ Sen, Amartya (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza Editorial, Madrid España.

Siguiendo con el mismo autor, la igualdad se juzga al comparar algunas condiciones específicas de una persona respecto de otra persona, aspectos tales como los ingresos, la riqueza, la felicidad, la libertad, las oportunidades, derechos o necesidad de realizarse. Podría decirse que son las desigualdades de talento, de educación, de relaciones y de oportunidades las que hieren y provocan desigualdades de poder y de riqueza⁴⁴.

¿Desigualdad ó igualdad de qué? Al respecto podríamos mencionar que en la literatura destacan tres importantes autores por sus contribuciones al debate, John Rawls, el mismo Amartya Sen y J. Roemer. La propuesta de Rawls incluye, en el marco de su teoría de la justicia, la exigencia de igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, y el hecho de que las desigualdades sociales y económicas solo serán justas si producen beneficios compensadores para todos, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad. En ese sentido, el bienestar en una sociedad se determinará por la cantidad de bienes primarios disponibles para sus miembros menos aventajados.

Por otro lado, Sen critica y redirige la propuesta de Rawls al considerar no el conjunto de bienes primarios disponibles para las personas sino más bien lo que tales bienes permiten hacer a las personas. Es así como surge el concepto de capacidades, entendiendo estas como la habilidad o práctica de las personas de alcanzar estados del ser o del hacer⁴⁵. Dado que la conversión de bienes a capacidades varía de persona a persona, entonces la igualdad de bienes primarios que propone Rawls es distinta de la igualdad de capacidades. Desde esta perspectiva, la política pública deberá buscar ampliar el conjunto de elecciones de vida posibles de las personas.

Por su parte, Roemer toma el concepto de igualdad de oportunidades⁴⁶ y lo complementa con la idea de que los logros de las personas no deberían depender de aquellos factores sobre los cuales no se tiene ningún control, como sexo, raza, lugar de nacimiento, familia. Tales factores debieran ser irrelevantes en la consecución de esos logros. Desde esta perspectiva, habrá desigualdad de oportunidades en la medida en la que cómo nos va en la vida dependa

⁴⁴ Servitje, Lorenzo (2003), *Igualdad o desigualdad*, Cuadernos de Desarrollo Humano 11, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

⁴⁵ Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York, USA.

⁴⁶ Roemer, J. (1998), *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

de las circunstancias en las que cada persona ha nacido. Diversos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han impulsado mucho esta perspectiva de tal modo que un enfoque centrado en la equidad de oportunidades pasa a ser la preocupación central en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo y el crecimiento.

Entonces, ¿qué es lo que debe distribuirse? Al respecto Sales⁴⁷ dice que se puede distribuir bienestar, oportunidades o capacidades. El primero hace referencia a la visión subjetiva de que una persona logre un determinado plan de vida personal y plena; las oportunidades constituyen aquellas opciones para lograr una vida plena, y finalmente, las capacidades son las habilidades que tiene una persona para poder llevar a cabo dicha vida.

Poner el énfasis en la igualdad de oportunidades significa privilegiar la desigualdad ex – ante, hacerlo así otorga más importancia a las condiciones iniciales y enfatiza la necesidad de nivelar el terreno para todos, poner el piso parejo. En contraste, la visión ex – post prioriza el resultado, es decir, todo aquello que acontece como efecto de la interacción entre los aspectos individuales y el contexto en que uno se desarrolla.

Al conceptuar la desigualdad ex – ante se está haciendo énfasis en el principio de que la distribución de cualquier logro alcanzado por las personas, como la escolaridad, no debe estar condicionada por las circunstancias de los individuos, de manera que los logros de bienestar, o ventajas, reflejen los aspectos valorativos y de esfuerzo individual⁴⁸.

Consecuencias de la desigualdad son la pobreza y la ralentización del crecimiento, además ocasiona una serie de patologías sociales. Las sociedades más desiguales tienden a tener una mayor incidencia de obesidad, más embarazos adolescentes, más problemas de salud mental, menor movilidad social, menor esperanza de vida, más violencia y más inseguridad en las calles, peor desempeño educativo. Además, la desigualdad en la distribución del ingreso, al trascender el ámbito económico y expresarse en los diversos terrenos sociales, tiende a

⁴⁷ Sales Heredia, Francisco J. (2008). *Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza*. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública v. 1 n. 2. Distrito Federal.

⁴⁸ PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica.

segmentar a la sociedad y debilitar la cohesión social. De ahí la importancia de diseñar e implementar políticas que reduzcan las desigualdades, por ejemplo, impuestos o subsidios o bien, un sistema universal de protección social.

Cortés señala, con base en el conocimiento teórico y empírico ya disponible, que una redistribución progresiva del ingreso tendría un efecto directo sobre la pobreza y otro indirecto a través del crecimiento económico, generando así la posibilidad de iniciar un ciclo virtuoso de menor desigualdad, mayor crecimiento y menor pobreza⁴⁹.

Bourguignon⁵⁰ afirma que la reducción de la pobreza se relaciona estrechamente con la desigualdad de los ingresos; además, existen diversos estudios, como el de Ravallion⁵¹, que apuntan que las variaciones en los ingresos y en la desigualdad económica tienen efectos en la reducción de la pobreza.

Pobreza y desigualdad son conceptos muy relacionados, pero no son lo mismo, la razón principal de la pobreza radica en la desigualdad. Autores como Damián⁵², Reygadas⁵³ y Sahuí⁵⁴ señalan que la pobreza es un problema de desigualdad, derivado de la inequitativa distribución de la riqueza existente.

Ahora bien, puede decirse que la pobreza es la situación en la que el ingreso de una familia es tan bajo que no alcanza a cubrir sus necesidades mínimas de alimento, vivienda y ropa, en términos generales⁵⁵, así, la pobreza también ha sido relacionada con el ingreso, el cual

⁴⁹ Cortés, Fernando (2012), *Estado, Política Social y Desigualdad*, en *Cuarto Diálogo Nacional para un México Social*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

⁵⁰ Bourguignon, F. (2002). *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods*, publicado en Eicher y Turnovsky, *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

⁵¹ Ravallion, M. (1997). *Can high-inequality developing countries escape absolutely poverty?* Economic Letters, vol. 56 No. 1, Amsterdam.

⁵² Damián, Araceli. (2009). *Progreso y bienestar*. Rojas, Mariano. *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*. Fondo Consultivo Científico y Tecnológico. México, D.F.

⁵³ Reygadas, Luis. (2008). Op. cit.

⁵⁴ Sahuí, José Alonzo. (2008). *Análisis de tres variables psicosociales y su influencia en la pobreza*. Publicado en Mixcoatl, Gerardo y Sahuí, Alejandro. *Derechos fundamentales y políticas de combate a la pobreza*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Campeche, Campeche.

⁵⁵ Parkin, Michael; Esquivel, G.; Ávalos, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7ª edición, Pearson Educación, México D.F.

permanece en el núcleo del concepto hasta nuestros días. La pobreza es el resultado de que los distintos sectores de la población tengan acceso diferenciado tanto a bienes y servicios como al fortalecimiento de sus relaciones sociales para alcanzar mejores niveles de empleo y de bienestar⁵⁶ en sus vidas. No obstante, se puede decir que la gente es pobre cuando no cuenta con el ingreso ni con otros recursos necesarios para que tengan condiciones de vida tales que les permitan jugar sus roles, cumplir sus obligaciones y participar de las relaciones y costumbres de la sociedad en la que están inmersos.

La pobreza inhibe la movilidad social ascendente, que es la capacidad de una persona o familia de subir de nivel socioeconómico, toda vez que nuestra sociedad aún se caracteriza por ser altamente estratificada en virtud de que las condiciones socioeconómicas iniciales de las personas determinan su futuro⁵⁷. La movilidad social es un indicador de la igualdad de oportunidades que hay en una sociedad, en el caso de la nuestra, aún persiste una profunda desigualdad de oportunidades⁵⁸. La ausencia de oportunidades es la mayor causa de las desigualdades, lo cual da origen al malestar de la sociedad⁵⁹.

Ciertamente en su acepción más amplia la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas y niegan su plena integración a la sociedad. Esta concepción de la pobreza la lleva más allá del elemento que conforma el ingreso. En el mundo académico y practicante de las políticas contra la pobreza existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, se reconoce que los elementos que toda persona requiere para decidir libre e informadamente en un contexto de igualdad de oportunidades sobre sus opciones de vida no pueden ser reducidos a una sola dimensión⁶⁰.

⁵⁶ Angelotti, Gabriel; Reyes, Guadalupe. (2015). *Desigualdad y vulnerabilidad social. Reflexiones y estudios de caso*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, Yucatán.

⁵⁷ Vélez Grajales, Roberto; Campos Vázquez, Raymundo; Fonseca Godínez, Claudia. (2012). *El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México*, en Campos Vázquez, Raymundo; Huerta Wong, Juan Enrique; Vélez Grajales, Roberto (2012). *Movilidad social en México: constantes de la desigualdad*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, D.F.

⁵⁸ El Colegio de México. (2018). Op. cit.

⁵⁹ Montagut, Teresa. (2008). *Política Social. Una introducción*. 3ª Ed. Editorial Ariel, Barcelona, España.

⁶⁰ CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F.

La pobreza es un fenómeno de naturaleza multidimensional que no podrá ser encauzado ni entendido solamente en función de los bienes, servicios y activos que un hogar pueda poseer. En este sentido se destaca que la pobreza está asociada también a la imposibilidad que tienen las familias de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado, o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos económicos, sociales y culturales.

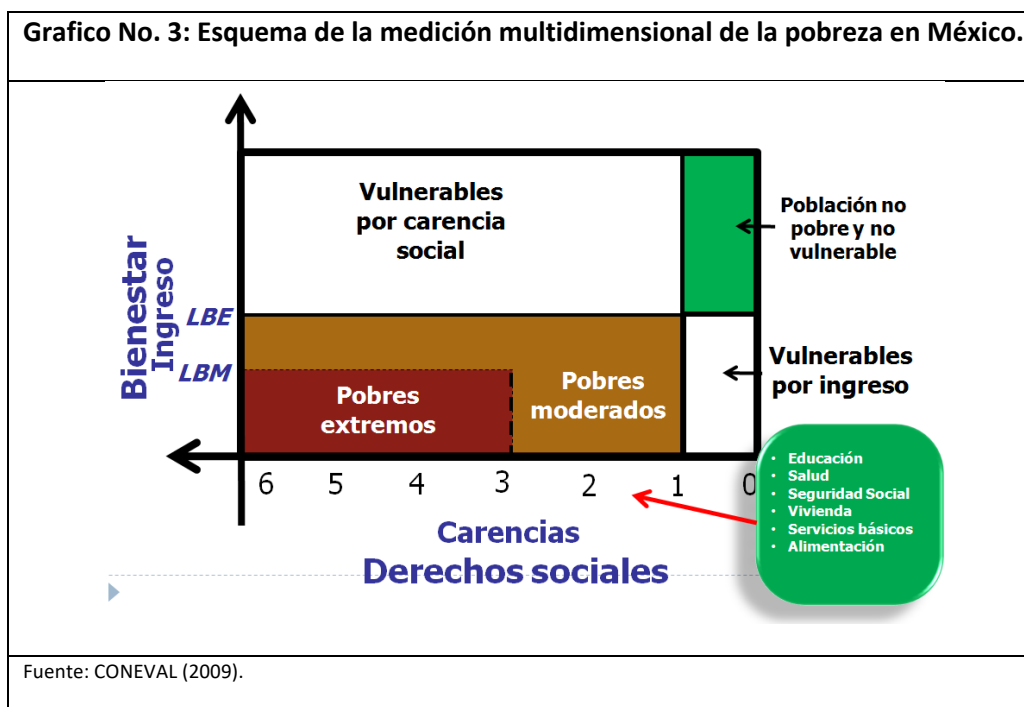
En virtud de lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 36 que la medición de la pobreza debe hacerse considerando los derechos sociales y el bienestar económico, es decir, se trasciende la medición unidimensional por ingreso para arribar así a la multidimensional. En ese sentido, además del insuficiente ingreso, se entiende la pobreza en términos de una serie de carencias definidas en múltiples aspectos sociales, tales como rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, estas son conocidas como carencias sociales.

Entonces, se dice que una persona es pobre, multidimensionalmente hablando, cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y, además, sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

La medición multidimensional de la pobreza vigente en nuestro país establece dos líneas de bienestar en la dimensión económica, es decir, del ingreso. La primera es la línea de bienestar económico (LBE) que para noviembre de 2018 fue de \$ 3,061.77 en zonas urbanas y de \$ 1,983.75 en zonas rurales, la LBE delimita el conjunto de personas consideradas en situación de pobreza moderada. Por otro lado, la línea de bienestar mínimo (LBM) se determinó en \$ 1,530.56 para las zonas urbanas y en \$ 1,090.17 para las rurales, esta línea delimita el conjunto de personas consideradas en situación de pobreza extrema siempre que al mismo tiempo presente al menos tres carencias sociales.

En el gráfico 3 podemos observar un esquema de la medición multidimensional de la pobreza, del cual se desprenden cinco grupos de población, vamos a describirlos brevemente:

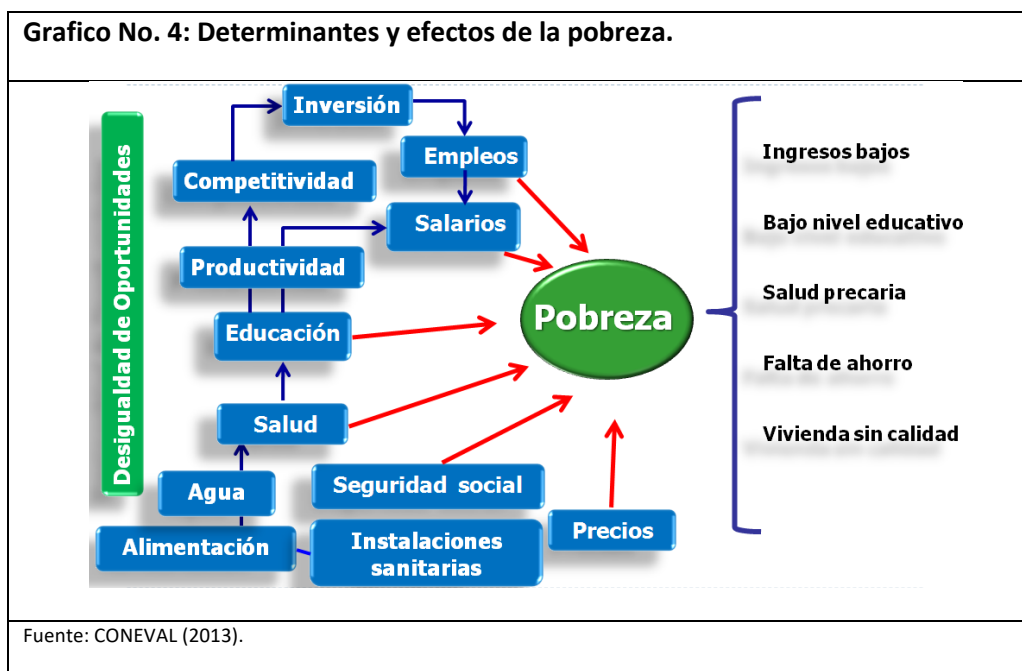
- Las personas que tengan un ingreso inferior a la LBM y que también presenten 3 o más carencias sociales, se consideran en situación de pobreza extrema.
- Las personas que tengan un ingreso inferior a la LBE y superior a la LBM, que también tengan 1 a 2 carencias sociales, se catalogan como pobres moderados.
- Quienes no presenten carencias sociales, pero tienen un ingreso por debajo de la LBE son considerados vulnerables por ingreso.
- Aquellas personas que tengan un ingreso superior a la LBE y al menos una carencia social, se consideran vulnerables por carencia social.
- Finalmente, las personas que tienen un ingreso por encima de la LBE y no presentan carencias sociales son los no pobres.



La pobreza y la desigualdad no solamente tienen implicaciones económicas, sino que también tienen consecuencias sociales, psicológicas y nutricionales aumentando las probabilidades de que las personas caigan en una trampa de pobreza.

La desigualdad afecta a diversos grupos de la sociedad. La desigualdad de oportunidades conduce a las personas hacia condiciones de pobreza, es decir, la desigualdad representa un cúmulo de determinantes de la pobreza la cual a su vez tiene varios efectos, como ya se mencionó. Por ejemplo, la desigualdad de oportunidades contempla aspectos como precario acceso a la alimentación, bajos salarios y altos precios, mala calidad e insuficiente acceso a servicios médicos, mala calidad educativa, carencia de servicios públicos como agua potable y alcantarillado, estos y otros determinantes conducen a condiciones de pobreza mientras que entre los efectos de ésta podemos encontrar falta de ahorro, vivienda de baja calidad y salud precaria.

Lo anterior puede observarse en el siguiente gráfico.



Entonces, la pobreza es expresión y efecto de algo más amplio: la desigualdad⁶¹, como ya se comentó anteriormente.

⁶¹ Canto, Manuel (2004), *Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, México D.F

Habiendo hablado de desigualdad y pobreza, es importante explorar sobre las circunstancias de los grupos de la sociedad más propensos a vivir en tales condiciones. La vulnerabilidad es una condición social por la cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión, en un contexto de desventaja y desprotección, lo cual impide el desarrollo pleno de la vida social y productiva de las personas. También se puede concebir como una condición de indefensión en la que se puede encontrar una persona, grupo o comunidad debido a características como edad, sexo, condición de salud, nutrición, preferencia sexual, raza o etnia, entre otros⁶². El riesgo, la inseguridad y la indefensión son los atributos característicos de la vulnerabilidad, la cual, de acuerdo con la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados⁶³ del Congreso de la Unión, denota la exposición a riesgos en que se encuentran las personas, su impacto y la capacidad para enfrentar o neutralizar las eventualidades que genera. Las personas pueden ser vulnerables porque no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación, el ingreso, la vivienda, el agua potable, entre otros⁶⁴.

Los grupos vulnerables son aquellos que, por circunstancias de desigualdades, origen étnico, estado de salud, edad, género, discapacidad o preferencia sexual, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas⁶⁵. Otra definición que podemos considerar es la siguiente: los grupos vulnerables son personas o grupos de personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y por lo tanto requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar⁶⁶.

Los factores mencionados pueden ser biológicos, socioculturales o económicos, de modo tal que las situaciones de riesgo o discriminación a los que se exponen estos grupos pueden ser

⁶² SEDESOL (2008). *Política de Atención a Grupos Vulnerables*, Presentación Power Point del Curso “Política Social y Grupos Vulnerables”, México, D.F.

⁶³ Cámara de Diputados (2012). *Programa de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Primer Año de Ejercicio Legislativo. LXII Legislatura*. México, D.F.

⁶⁴ Pérez, M. de Montserrat (2005). *Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 113, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.

⁶⁵ Espinosa T., Patricia (2000). *Grupos vulnerables y cambio social*. Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año IX, No. 72, México, D.F.

⁶⁶ SEDESOL (2008). Op. cit.

discriminación familiar, social o laboral, violación de sus derechos fundamentales, o bien, pueden ser víctimas de abuso, maltrato o explotación. Townsend⁶⁷ señala que la incidencia de la pobreza suele ser mayor en estos grupos de la población.

Hasta aquí se ha hablado de desigualdad y pobreza, así como de sus determinantes y consecuencias, de cuyos efectos negativos en la vida de las personas deriva la importancia de impulsar políticas públicas tendientes a su atención y reducción.

En ese sentido, es importante mencionar que, de acuerdo con la evidencia teórica y empírica disponible hasta el momento, según señala Cortés⁶⁸, una redistribución progresiva del ingreso generaría un efecto directo en la pobreza y uno indirecto vía el crecimiento económico, de manera que se detonaría entonces un proceso de disminución de la desigualdad y de la pobreza con un mayor crecimiento.

De manera complementaria, Bourguignon⁶⁹ señala que una manera de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso es redistribuyendo el capital físico, financiero y humano en favor de los pobres. Por su parte, Birdsall⁷⁰ propone recurrir a redes de protección social, mejorar la escolaridad de la población en pobreza, apoyar los micro negocios, impulsar la movilidad social, abatir la discriminación y respetar los derechos laborales.

Atkinson⁷¹, por su parte, propone acciones concretas a poner en marcha para reducir la desigualdad, una alternativa es ir frenando la desigualdad en el mercado, la cual es determinada por los ingresos del mercado de trabajo y del capital. Una de tales propuestas plantea es promover la innovación de manera que se aumenten las cualidades laborales de los trabajadores y se aproveche la actual dirección del cambio tecnológico. Otra tiene que ver con que el gobierno, en última instancia, y teniendo como finalidad reducir el desempleo,

⁶⁷ Townsend, Peter. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books. Middlesex, England.

⁶⁸ Cortés, Fernando. (2012b). *Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas*. Estudios Sociológicos XXX: Número Extraordinario. México, Distrito Federal.

⁶⁹ Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Indian Council for Research on International Economic Relations.

⁷⁰ Birdsall, N. De la Torre, A. Valencia, F. (2010). Op. cit.

⁷¹ Atkinson, Anthony B. (2016). Op. cit.

ofrezca empleo público garantizado al salario mínimo. Una más es la propuesta de una política de salario mínimo digno para los trabajadores. Adicionalmente, el gobierno debería poder ofrecer, empleando bonos de ahorro nacional, una tasa de interés real positiva garantizada de los ahorros de las personas.

De acuerdo con la CEPAL⁷², la desigualdad en la región latinoamericana puede abatirse mediante diversas intervenciones, por ejemplo, la promoción de empleos de calidad; la redistribución más equitativa del ingreso y de la riqueza; ampliar el acceso a activos físicos y financieros a la población; la instauración y expansión de sistemas de protección social integrales y efectivos; fomentar que la población adquiera y desarrolle conocimientos, habilidades y destrezas; impulsar acciones para el cuidado infantil y la estimulación temprana de los niños; la distribución más equitativa de costos y beneficios entre las actuales generaciones y las venideras.

Combatir la desigualdad del ingreso y de la riqueza requiere de cambios importantes en las políticas salariales y fiscales, de hecho, la progresividad tributaria es un instrumento efectivo para combatir la desigualdad. Adicionalmente, se requiere de inversión pública en materia de protección al medio ambiente, servicios de salud y educación⁷³ de buena calidad.

Veamos ahora qué son las políticas públicas y qué tipo de políticas públicas existen. Si bien es cierto que en la literatura podemos encontrar muchas definiciones de políticas públicas, para efectos de esta investigación vamos a considerarlas como las intervenciones deliberadas del Estado para modificar el status quo en un sentido determinado, a partir de un problema público identificado y previamente definido. Son decisiones del Estado para resolver problemas específicos usando recursos públicos, son un mecanismo de distribución que tiene la finalidad de compensar las desigualdades sociales para mejorar las condiciones de vida de la población⁷⁴.

⁷² CEPAL. (2019). Op. cit.

⁷³ Alvaredo, Facundo. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2018). *Informe sobre la Desigualdad Global 2018*. Grano de Sal. Ciudad de México.

⁷⁴ ASF (2018). *Valoración de programas y consideraciones para el proceso presupuestario*. Auditoría Superior de la Federación – Cámara de Diputados. Ciudad de México.

Respecto del diseño de una política pública, Majone (citado en Merino⁷⁵) señala que se compone de un núcleo duro, en el cual se vierten las convicciones firmes derivadas de la definición del problema a atender; así como de un cinturón de protección, que contiene los procedimientos, las reglas de operación, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables y demás elementos para que el núcleo duro de la política se pueda llevar a cabo.

Dicho núcleo duro debe contener, de acuerdo con Merino, al menos tres elementos: 1.- la causalidad del problema a atender, es decir, las causas que hayan generado el problema; 2.- la forma en que quiere modificarse el status quo, el punto al cual se quiere llegar, en otras palabras, el resultado específico esperado al término de la intervención del Estado; y 3.- la argumentación sobre el sentido y el propósito de la política a llevar a cabo, a partir de los valores que se defienden y que le dan sentido a la intervención.

Entonces, de lo anterior se deriva que las intervenciones públicas deben tener bien claro y explicar la forma en que buscan modificar la situación problemática a la que se pretenden enfrentar, señalando el resultado específico que se espera de la intervención. Recordemos que el principal propósito de una política o programa es generar un cambio en la población a la cual se dirige. Esto se refiere a la lógica de la intervención pública que se plantea en la teoría del cambio que soporta al programa o proyecto público. La teoría del cambio hace explícitos los mecanismos del cambio, los riesgos, los supuestos y contexto en que se da el programa, elementos que apoyan las relaciones causales existentes entre los productos, los efectos y los impactos esperados de una intervención⁷⁶.

La teoría del cambio es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos (*insumos*) asignados a un programa permiten desarrollar un conjunto de *actividades*, las cuales generarán determinados *productos* los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados o beneficios) de corto, mediano y largo plazo en la sociedad⁷⁷. Según Gertler, es una

⁷⁵ Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. México, Distrito Federal.

⁷⁶ Álvarez Rojas, José Luis, Preinfalk Fernández, María Luisa. (2018). *Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo: una revisión teórico-práctica*. Revista ABRA Vol. 38 No. 56. Universidad Nacional de Costa Rica. San José, CR.

⁷⁷ MIDEPLAN (2017). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación*. Ministerio de Planificación Nacional. San José, Costa Rica.

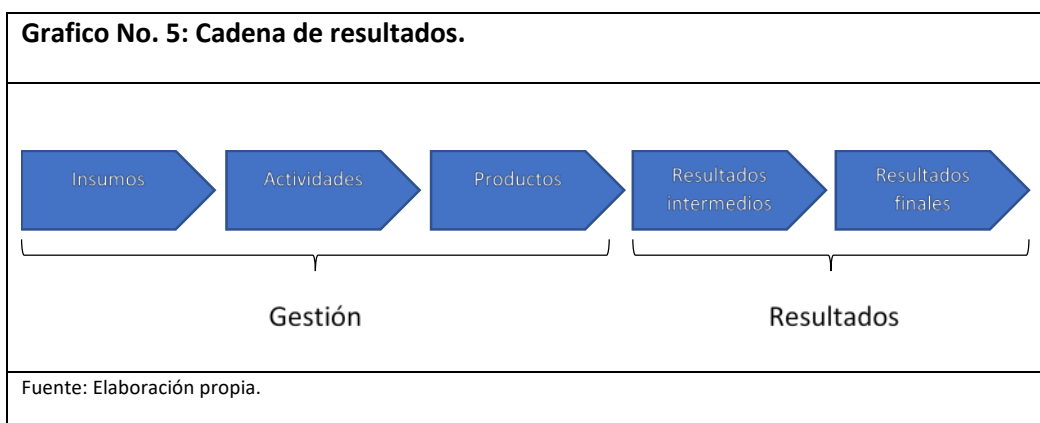
descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados, describiendo la lógica causal de cómo y por qué dicha intervención logrará los resultados esperados⁷⁸, señalando adicionalmente que el mejor momento para desarrollar una teoría del cambio de una intervención o política es al iniciarse su diseño.

La teoría del cambio consta de varios elementos, iniciando con los *insumos*, los cuales son todos los recursos de que dispone la intervención, sean monetarios, humanos, físicos. Posteriormente, un segundo elemento lo constituyen las *actividades*, son las acciones desarrolladas a partir de los insumos para transformarlos en *productos*, que es el tercer elemento. Los productos son los bienes tangibles y servicios públicos que producen las actividades del programa o política en cuestión. Estos tres elementos de la teoría del cambio pertenecen al ámbito de la gestión de la intervención.

Así, a los resultados que se dan en el corto y mediano plazos se les denomina *resultados intermedios*, los cuales se esperan alcanzar una vez que la población se beneficie de los productos de la intervención. En consecuencia, deben lograrse *impactos o resultados finales* de la intervención, que reflejan los objetivos finales de la política o programa y que pueden estar influidos por muchos otros factores siendo el largo plazo el horizonte en que se logran. Este es el ámbito de los resultados del programa.

Ese encadenamiento causal, de insumos actividades, productos, resultados intermedios, resultados finales, que soporta la teoría del cambio de una intervención es conocido como cadena de resultados, que es la representación gráfica más simple de la teoría del cambio.

⁷⁸ Gertler, Paul J. et. al. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial.



Para fines de este trabajo, será importante identificar la teoría del cambio que subyace a los cambios en la Secretaría, así como de los principales programas que se han anunciado y puesto en marcha hacia la mitad del mes de enero por el Presidente de la República.

Para ello se recurrirá a la revisión y análisis de las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas, presentadas entre los anexos del PPEF entregado a la Cámara de Diputados.

Vale la pena señalar que la MIR sigue la metodología de marco lógico, es una herramienta de gestión que permite presentar un programa de forma resumida, estructurada y sintética, estableciendo con claridad los objetivos y metas que se quieren alcanzar. La MIR de un programa plantea de alguna manera la teoría de cambio del mismo, ya que en su lógica vertical contiene el encadenamiento causal de actividades, productos, propósito y fin, siendo estos dos últimos eslabones los que nos darán una idea del impacto esperado de los programas sociales, derivado de los productos (también conocidos como componentes, los cuales son los bienes y/o servicios públicos entregados a la población) de la intervención.

También es importante destacar que la MIR introdujo el enfoque de orientación a resultados en la gestión, estructura la planeación y el seguimiento de las intervenciones y establece las bases para el seguimiento, control y evaluación de los programas⁷⁹. Dos de sus utilidades

⁷⁹ Castro Fernando, Manuel, López-Acevedo, G., Beker Busjeet, G., Fernández Ordoñez, X. (2009). *Mexico's M&E System: scaling up from sectoral to the national level*. Working Paper Series No. 20, The World Bank. Washington, D.C.

son, por un lado, nos explica las conexiones causales de una intervención, de qué manera un conjunto de insumos y actividades son suficientes y adecuados para producir bienes y servicios públicos que a su vez contribuyen a resolver un determinado problema público; además, aporta información para medir y analizar los efectos de los programas públicos. Por eso es que es una herramienta toral en el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas.

A continuación se explicarán las diversas tipologías de políticas públicas que existen, ya sea el caso de que nos refiramos a ellas de acuerdo con el tema que atienden, por ejemplo, políticas de salud, políticas de seguridad pública, políticas de desarrollo rural, políticas educativas, etc.; o bien, que nos refiramos a las políticas de acuerdo con su función, siendo esta la tipología funcional propuesta por Lowi⁸⁰. Así, el autor identifica los cuatro tipos de política siguientes: regulativas o regulatorias, distributivas, redistributivas e institucionales o constituyentes.

Lowi señala además que cada tipo de políticas que propone da origen a diferentes interacciones entre los actores involucrados en relación con la disputa por el poder, dando pie a lo que se conoce como arenas de políticas o de actividad gubernamental, las cuales se diferencian entre sí por el nivel de conflictividad que se presenta en cada una de ellas; en otras palabras, el tipo de política determina el nivel de conflicto político entre actores. Entonces, una política regulatoria es aquella que se ocupa de dictar normas que afectan el comportamiento de las personas en general, en este caso el Estado obliga o prohíbe, la coerción es máxima en el caso de estas políticas, que por decreto buscan modificar las libertades individuales y transformar los intereses de los ciudadanos⁸¹.

La política distributiva consiste en las acciones del poder público que buscan conceder una autorización especial a casos particulares, claramente individualizados y especialmente designados⁸², casos que tienen que cumplir ciertos requisitos o condiciones para así poder ser

⁸⁰ Lowi, Theodore (1996). *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política*, publicado en Aguilar Villanueva, Luis (1996). *La hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

⁸¹ Meny, Yves. Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. 1ª Ed. Editorial Ariel, Barcelona, España.

⁸² Flores Cáceres, Tito. (sf). *Tipos de políticas públicas*. Recuperado el 3 de enero de 2019 desde <https://politicapublica.cl>

beneficiados por un privilegio, por ejemplo, un permiso de construcción o una licencia de conducir. Otros casos de este tipo de políticas es la construcción de infraestructura pública, sea escuelas, bibliotecas, infraestructura vial, por ejemplo. En el caso de esta política, la arena es relativamente pacífica y no da pie a mayores conflictos toda vez que se caracteriza por cuestiones no rivales atendidas con recursos públicos divisibles.

En cambio, la política redistributiva consiste en que el poder público establece criterios que dan acceso a ventajas a determinados grupos de la población. Da origen a la arena de política más tensa y conflictiva, porque aborda cuestiones muy sensibles en lo que refiere a cuestiones de propiedad y poder, los intereses de los actores involucrados entran en colisión y conflicto con los de otros actores. Estas políticas buscan atenuar la desigualdad social y redistribuir la riqueza, beneficiando a sectores marginados de la población favoreciendo así la equidad social. Finalmente, las políticas constituyentes definen las normas o las reglas acerca del poder. Este es el caso de reformas a la Constitución Política, o a reformas administrativas o institucionales, que afectan al entramado del sistema político. Un ejemplo es la creación de una nueva Secretaría que desde la perspectiva del poder público reviste de particular importancia para poder desplegar intervenciones públicas en función de su programa de gobierno.

Por lo que se refiere a los estudios de la implementación de las políticas públicas, estas pueden clasificarse en dos enfoques: top-down y bottom-up⁸³. De acuerdo con el enfoque top-down⁸⁴, la decisión de la política se toma en el centro, por las autoridades políticas y tiende a considerar a la implementación como un asunto menor. Este enfoque describe la puesta en marcha de la política pública como una secuencia lineal que va del centro – lugar de la decisión política – a la periferia. Hay varias críticas a este enfoque, destacando que – según Subirats⁸⁵ – el modelo top-down no funciona bien para incorporar a la implementación de la política pública la aportación surgida de los procesos sociales y políticos locales, no

⁸³ Sabatier, Paul. (1986). *The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives*. Policy Analysis.

⁸⁴ Meny, Yves. Thoenig, Jean-Claude. (1992). Op. cit

⁸⁵ Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel. España.

permite conectar las previsiones dispuestas por los políticos con las necesidades concretas de la población objetivo y del territorio donde finalmente son implementadas las políticas.

Por otro lado, el enfoque bottom-up plantea que en la implementación de la política se tome en cuenta como punto de partida el sistema de actores de base, es decir, el comportamiento real de los grupos objetivo a los que se dirige la política pública, así como en las interacciones reales entre tales grupos y otros actores implicados. En suma, se trata de conectar las previsiones tomadas en el centro de la decisión política con las necesidades concretas del territorio en donde finalmente se implementan la intervención⁸⁶.

Más aún, dentro de los análisis ascendentes que conforman los estudios de la implementación según el enfoque bottom-up, existen varias vertientes, una de las cuales se concentra en resaltar el poder de los ciudadanos, abogando por incluir a los ciudadanos en el proceso de la implementación⁸⁷. Linda y Peter Deleon⁸⁸ afirman que la acción pública se tiene que construir junto con la población a la cual va dirigida, por lo que postulan que un programa público debiera nacer a partir de un proceso de democracia participativa. De esa manera, el proceso de implementación ganaría eficacia y legitimidad.

En sí, en este enfoque de abajo hacia arriba se busca que las autoridades electas pregunten a la ciudadanía cuáles son sus necesidades y cuál debiera ser la política a seguir, de forma tal que los grupos y/o comunidades piden a la autoridad se implemente una política dada, posteriormente, la autoridad diseña e implementa la política sugerida.

Ahora bien, existe también una amplia discusión acerca de cómo concebir el bienestar, existiendo varias perspectivas al respecto. El BID⁸⁹ (Banco Interamericano de Desarrollo), por su parte, señala que el bienestar de las personas se puede medir a partir de tres

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Mischen, P., Sinclair, T. (2009). *Making implementation more democratic through action implementation research*. Journal of Public Administration Research and Theory. 19-1.

⁸⁸ Deleon, L., Deleon, P. (2002). *What ever happened to policy implementation. An alternative approach*. Journal of Public Administration Research and Theory. 12-2.

⁸⁹ Lora, Eduardo, et. al. (2008). *Calidad de vida: más allá de los hechos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

dimensiones: el consumo de bienes privados, el acceso a bienes públicos y los patrones subjetivos de evaluación de cada persona sobre su situación propia.

Desde la perspectiva psicológica existen dos tradiciones⁹⁰, por un lado, la hedónica que se dedica al estudio del bienestar subjetivo, y la tradición eudaemónica, orientada hacia el bienestar psicológico. En particular, el bienestar subjetivo busca explicar cómo y porqué las personas experimentan su vida de forma positiva, incorporando juicios cognitivos y reacciones afectivas⁹¹.

Este tipo de bienestar se circunscribe en un marco fundamentalmente emocional, que se conoce de diversas formas: felicidad, satisfacción con la vida y/o afectos positivos o negativos, así, este bienestar depende de las condiciones en que se desarrolle la vida de las personas, viene siendo un balance final (o nivel de satisfacción) que la persona hace en función de sus oportunidades vitales (recursos personales, recursos sociales y aptitudes individuales), del curso de los acontecimientos a los que se enfrenta (privación u opulencia) así como de la experiencia emocional que deriva de todo eso.

Entonces, tal como señala Veenhoven⁹², “la satisfacción con la vida es el grado en que una persona evalúa la calidad global de su vida en conjunto de forma positiva. En otras palabras, cuánto le gusta a una persona la vida que lleva”.

Por el otro lado, el bienestar psicológico enfoca su interés en el desarrollo personal, en el estilo y manera de afrontar los retos vitales, en el esfuerzo, en el afán de alcanzar las metas que cada persona se marca⁹³. De acuerdo con Ryff y Keyes⁹⁴, hay seis dimensiones psicológicas que le dan cuerpo a este tipo de bienestar: autonomía, objetivos vitales,

⁹⁰ Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). *El bienestar social: su concepto y medición*. Revista Psicothema Vol. 17 No. 4.

⁹¹ Diener, E. (1994). *El bienestar subjetivo*. Intervención Psicosocial 3.

⁹² Veenhoven, R. (1994). *El estudio de la satisfacción con la vida*. Intervención psicosocial 3. Citado en Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). *El bienestar social: su concepto y medición*. Revista Psicothema Vol. 17 No. 4.

⁹³ Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). Op. cit.

⁹⁴ Ryff, C., Keyes, C. (1995). *The structure of psychological well-being revisited*. Journal of Personality and Social Psychology, 69.

autoaceptación, relaciones positivas con otras personas, dominio ambiental y crecimiento personal.

Ambas perspectivas del bienestar se ocupan del mismo proceso psicológico pero empíricamente recurren a dos distintos conjuntos de indicadores para medirlo: los rasgos y estilos de personalidad, por un lado, y por el otro, diversas variables socioeconómicas, tales como edad, sexo, estado civil, estatus socioeconómico, nivel de educación, entre otras muchas más. Ambas maneras de ver el bienestar lo vinculan con elementos como el contacto social y las relaciones interpersonales, el arraigo y los contactos comunitarios, la participación social, el matrimonio, la familia, el contacto social, las relaciones positivas con las demás personas. El bienestar puede entonces verse asociado con necesidades sociales, problemas y aspiraciones colectivas⁹⁵.

La construcción de la idea de bienestar involucra lo individual y lo social, el mundo dado y el mundo intersubjetivamente construido, la naturaleza y la historia, así, la existencia de una persona incorpora elementos como la salud cívica y el capital social y los relaciona con la salud física y mental de los individuos. De acuerdo con Keyes⁹⁶, el bienestar social es la valoración que cada persona hace de las circunstancias y funcionamiento que se tienen dentro de la sociedad, componiéndose de cinco dimensiones:

- Integración social: el autor la define como la evaluación de la calidad de las relaciones que las personas mantienen con la sociedad y la comunidad.
- Aceptación social: una vez pasado el punto de partida en la integración, lo que sigue es estar y sentirse perteneciente a un grupo o comunidad, pertenencia que se espera se soporte en confianza, aceptación y actitudes positivas hacia los demás, así como aceptación de los aspectos positivos y negativos de nuestra propia vida.
- Contribución social: consiste, señala Keyes, en que la confianza en los otros y en nosotros mismos se acompaña del sentimiento de utilidad, es decir, nosotros tenemos

⁹⁵ Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). Op. cit.

⁹⁶ Keyes, C. (1998). *Social well-being*. Social Psychology Quaterly, 61.

algo útil que ofrecer al mundo en el cual vivimos de manera que lo que uno aporta sea valorado, esto se conoce también como aportación al bien común.

- Actualización social: parte de la idea de que la sociedad y las instituciones son entes dinámicos, se mueven hacia una u otra dirección para alcanzar determinados objetivos de los que todos podemos beneficiarnos, esto es, confianza en el progreso. Esta dimensión lleva en sí la idea de que la sociedad controla su destino y traza intencionalmente el horizonte y la meta hacia la cual quiere llegar, confía en su futuro, en su potencial de crecimiento y desarrollo, así como en su capacidad de generar bienestar. Es un tema de confianza en la sociedad.
- Coherencia social: se refiere a la capacidad para entender la dinámica de la sociedad, señala Keyes, es la percepción de la cualidad, organización y funcionamiento del mundo social, incorpora la preocupación de uno de enterarse y de entender lo que está ocurriendo en el mundo.

En síntesis, Keyes concibe el bienestar como un proceso social que se sustenta en las cinco dimensiones ya revisadas, principalmente en dos de ellas: la integración y la actualización. La primera alude a las necesidades socioemocionales de cada uno de nosotros, tales como pertenencia, apoyo, vínculos sociales, identidad, autoestima, entre otras, que sirven de base a la generación de grupos y de vínculos sociales. La segunda, la actualización, es la confianza que se deposita en la sociedad como generadora de progreso y de bienestar del que todos podemos beneficiarnos.

Es muy importante tener como referencia lo que nos dice Veenhoven⁹⁷ respecto de la satisfacción con la vida y el tipo de sociedad en la que uno vive, en el sentido de que la satisfacción con la vida es mayor en aquellas naciones económicamente más prósperas, en las que hay una mayor igualdad social, se respetan al máximo los derechos humanos y las libertades políticas y el acceso al conocimiento está garantizado, se trata de sociedades que avanzan en una dirección que produce bienestar de modo que todos se sienten partícipes, o bien, se garantiza la libertad de las personas para conseguir el nivel de desarrollo al cual aspiran.

⁹⁷ Veenhoven, R. (1994). Op. cit.

Podemos ver entonces que el bienestar social está relacionado con conceptos como la felicidad, la calidad de vida y el bienestar, que, según Duarte y Jiménez⁹⁸, es el sentir de una persona al ver satisfechas todas sus necesidades en materia fisiológica y psicológica en el tiempo presente, así como tener expectativas alentadoras que soporten su proyecto de vida. Por su parte, la calidad de vida abarca tres significados, la calidad del entorno en que vivimos, la calidad de acción y el disfrute subjetivo de la vida⁹⁹.

Sin embargo, aunque el bienestar social suele vincularse al bienestar y la calidad de vida, conceptos ya referidos, en sí tiene una visión más objetiva. Podemos referir el bienestar social^{100,101} como el conjunto de factores que permiten a las personas satisfacer sus necesidades, desde las más vitales a las no tan vitales o superfluas, y que hacen que su existencia posea los elementos necesarios para la tranquilidad y satisfacción humana. De tal forma que el bienestar social tiene su punto de partida en el bienestar económico, se desarrolla en concepciones objetivas y subjetivas más amplias del bienestar, por ejemplo, estar bien nutrido, tener buena salud, tener una vivienda, acceder a educación, entre otros aspectos que ya permiten ir operacionalizando y midiendo el concepto de bienestar social.

Para medir el bienestar social se ha recurrido a tres enfoques diferentes¹⁰²:

- El enfoque económico, que se fundamenta en la asociación del bienestar con la riqueza, empleándose el PIB per cápita y el consumo como indicadores.
- El enfoque mediante la utilización de las funciones de utilidad, desde una óptica microeconómica, su base es el concepto de satisfacción de necesidades y emplea funciones de utilidad como el mecanismo para poder determinar la utilidad que deviene de bienes y servicios de los que disponen las personas y la sociedad.

⁹⁸ Duarte, Tito, Ramón E., Jiménez. (2007). *Aproximación a la teoría del bienestar*. Scientia et Technica 13. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.

⁹⁹ Navarro Chávez, José César, Ayvar-Campos, Francisco J., Giménez-García V.M. (2016). *Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH*. Economía, Sociedad y Territorio, vol XVI, num 52.

¹⁰⁰ Duarte, Tito, Ramón E., Jiménez. (2007). Op. cit.

¹⁰¹ Pena-Trapero, Bernardo. (2009). *La medición del bienestar social: una revisión crítica*. Estudios de Economía Aplicada 27, 2. Asociación Internacional de Economía Aplicada, Valladolid.

¹⁰² Sánchez, María Ángeles, Rodríguez, N. (2003). *El bienestar social en los municipios andaluces en 1999*. Revista Asturiana de Economía, No. 27. Asociación Asturiana de Estudios Económicos.

- El enfoque mediante indicadores sintéticos. Parte de considerar que el bienestar social es multifactorial y que puede desagregarse en muy diversas variables interrelacionadas entre sí y de cuya integración debería alcanzarse una totalidad. En estos indicadores se sintetizan, en un solo valor, diferentes dimensiones relacionadas con el bienestar social.

Al primer enfoque, el económico, ya nos referimos previamente en el apartado de justificación de esta investigación. Por otro lado, de un tiempo para acá se ha optado por el uso de indicadores sintéticos del bienestar social porque aportan una perspectiva global del mismo¹⁰³. Ejemplos de estos son el Índice de Desarrollo Humano, el Índice Promedio Combinado de Bienestar, el Índice de Bienestar Social, el Índice de Desarrollo Sustentable, el Índice de Bienestar Social Municipal, entre otros.

El índice sintético más común es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual, a partir de la propuesta de Sen¹⁰⁴, considera que las personas deberán contar con las condiciones básicas del desarrollo humano, a saber, disfrutar de una vida prolongada y saludable, estar alfabetizado y poseer conocimientos, y contar con los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, pues si no se cuenta con este grupo de oportunidades entonces no se podrá tener acceso a muchas otras. En síntesis, para medir el nivel de bienestar de la sociedad el IDH recurre a tres dimensiones del desarrollo de las personas: educación, salud e ingreso.

De acuerdo con De la Torre¹⁰⁵, es importante superar la óptica típica del bienestar como la combinación de lo que tiene la persona – bienestar material-, el cual se conforma de diversos activos: capital físico, natural, humano, financiero o social, a partir de los cuales la persona puede producir algo en particular que le genere ingresos, que le permita adquirir y consumir determinados bienes y servicios; con base en ello la persona realiza una valoración subjetiva de los recursos que posee y utiliza, en función de satisfacción, emociones y sentimientos – bienestar subjetivo-. En medio de ambos tipos de bienestar, material y subjetivo, falta lo que

¹⁰³ Pena-Trapero, Bernardo. (2009). Op. cit.

¹⁰⁴ Sen, Amartya. (1991). *Welfare, preference and freedom*. Journal of Econometrics 50.

¹⁰⁵ De la Torre, Rodolfo. (2011). *Medición del progreso y bienestar social: una perspectiva de desarrollo humano*. Revista Realidad, Datos y Espacio, INEGI. México, D.F.

las personas pueden ser o hacer, que es precisamente la dimensión que habría que tomar en cuenta.

Llenar ese vacío es básicamente la aportación de la idea del desarrollo humano, en cuyo núcleo encontramos a la persona y las oportunidades a las que puede tener acceso para ser o hacer. Así, el desarrollo humano se refiere a las acciones y estados de las personas como funcionamientos que, de acuerdo con Sen¹⁰⁶, son el “elemento constitutivo de una vida, es el logro de una persona, lo que puede hacer o ser”. Ejemplos de funcionamientos¹⁰⁷, los cuales reflejan el nivel de vida de una persona, son los siguientes:

- Estar saludable,
- Estar bien nutrido,
- Estar protegido de los elementos,
- Evitar enfermedades y dolor,
- Saber leer y escribir,
- Obtener un empleo,
- Elegir representantes políticos o ser electo representante,
- Tener actividades recreativas o de ocio,
- Seguridad pública,
- Participación social, entre otros.

No obstante lo anterior, hay aún muchos elementos que el IDH deja afuera, que también ayudan a conocer el nivel de bienestar social, tal es el caso de las cinco dimensiones de Keyes sobre el bienestar social: integración social, aceptación social, contribución social, actualización y coherencia social. Adicionalmente, la autosuficiencia, equidad, cohesión social, contexto social y el entorno natural.

¹⁰⁶ Sen, Amartya (1999). Op. cit.

¹⁰⁷ De la Torre, Rodolfo. (2011). Op. cit.

Montagut¹⁰⁸ señala que las diversas dimensiones del bienestar pueden medirse a través de indicadores como la tasa de desempleo, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de criminalidad o de alfabetización, la esperanza de vida al nacer, o bien, la matrícula escolar. Aclara también que las condiciones para el bienestar social no se dan por sí solas, sino que es necesaria la participación y concurrencia de diversos actores, como las personas, las familias, las comunidades y los gobiernos en todos sus niveles.

Por su parte, el desarrollo social¹⁰⁹ es un proceso de cambio cuyo fin es lograr el bienestar de la población, de manera que es posible identificar a la desigualdad y la pobreza como expresiones de un desarrollo distorsionado, siendo éste el opuesto del estatus al que se desea llegar mediante el desarrollo social.

Ahora bien, ya que hablamos del bienestar social y del desarrollo social, ahora toca decir que la política social es aquella intrínsecamente relacionada con el desarrollo social y encaminada a tener un impacto positivo directo en el bienestar de los ciudadanos, a partir de proporcionarles servicios o ingresos¹¹⁰. La política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, señala Montagut¹¹¹, cambiando, manteniendo o facilitando las condiciones de vida de las personas, mediante la cobertura de sus necesidades en temas como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general.

La política social está estrechamente vinculada al desarrollo de los derechos de la ciudadanía. El ciudadano es una persona a la cual se le reconoce un conjunto de derechos a la vez que tiene un conjunto de obligaciones con la sociedad a la que pertenece. Tales derechos son los civiles, los políticos y los sociales, siendo estos últimos en los que el Estado interviene para garantizar a las personas mínimos niveles de bienestar y de seguridad económica.

La política social estudia, atiende y se orienta a resolver los problemas públicos relacionados con la desigualdad y la pobreza. Incide en la redistribución de recursos públicos, por lo que

¹⁰⁸ Montagut, Teresa. (2008). Op. cit.

¹⁰⁹ Midgley, James. (1995). *Social development. The developmental perspective in social welfare*. Sage Publications, Londres.

¹¹⁰ Marshall, T. H. (1965). *Social policy in the twentieth century*. Hutchinson University Library. Londres.

¹¹¹ Montagut, Teresa. (2008). Op. cit.

tiene un contenido ideológico alto y, como ya se mencionó, da pie a una arena de política conflictiva.

Entonces, podemos decir que a partir del estatus quo provocado por los niveles de persistencia de desigualdades y pobreza en nuestro país, la política de desarrollo social, la política social en sí, se orienta a atender y resolver dicho problema público mediante la provisión de servicios o ingresos a los grupos de población necesitados para que alcancen mejores niveles de desarrollo social, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos sociales de las personas, con la finalidad de mejorar su bienestar.

El bienestar social es la meta a la que busca llegar la política social promoviendo un mejor nivel de desarrollo social.

VI. Formulación de Hipótesis

Hipótesis de investigación.

El planteamiento de la Secretaría de Bienestar y de las intervenciones correspondientes, constituyen un instrumento adecuado para contribuir a la reducción de las desigualdades de ingresos y sociales.

Hipótesis nula.

El planteamiento de la Secretaría de Bienestar y de las intervenciones correspondientes, no constituyen un instrumento adecuado para contribuir a la reducción de las desigualdades de ingresos y sociales.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

El pasado mes de diciembre inició un gobierno cuyo programa tiene como núcleo el principio expresado en la frase de “por el bien de todos, primero los pobres”. En materia de combate a la pobreza plantea como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, por ejemplo, el derecho a la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda digna, la cultura y el deporte¹¹², identifica también una relación causal entre la precariedad material y el aumento de la inseguridad pública, la violencia y la migración, situaciones que son causadas por la descomposición política e institucional así como por un mediocre crecimiento económico promedio¹¹³.

De hecho, el hoy presidente de la República¹¹⁴ reconoce que el impulso del desarrollo no depende solamente de una política monetaria de control de la inflación y de disciplina fiscal, sino también de que haya crecimiento económico para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas. Enfatiza que el Estado mexicano ha carecido de sentido y visión social, considera que el Estado debiera ser pieza clave para el bienestar de la población y así reducir las desigualdades sociales. El autor señala que el Estado debe impulsar el desarrollo social por dos vías: la primera consiste en impulsar el crecimiento económico lo cual ayudaría a la generación de empleos y a que la población tenga mejores ingresos; la segunda vía se relaciona con las condiciones actuales de pobreza, pues el Estado deberá garantizar satisfactores básicos de bienestar para la población.

En resumen, se propuso que el Estado garantizaría que los más pobres y débiles serían protegidos ante las desigualdades sociales y económica con base en un principio de protección de las personas a lo largo de todo el ciclo de vida junto con el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, particularmente en temas como alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, cultura y seguridad social.

¹¹² MORENA. (2018). *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*. Ciudad de México.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ López Obrador, Andrés Manuel. (2017). *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*. Ed. Planeta, Ciudad de México.

Una vez en funciones el nuevo gobierno, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó ante el Congreso de la Unión el Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2019, el cual consta de tres documentos: los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Como lo establece la Constitución, la ley de ingresos es analizada, discutida y aprobada por ambas Cámaras mientras que el presupuesto es competencia solamente de la Cámara de Diputados, siendo aprobado antes de la Navidad de 2018.

En el PPEF¹¹⁵ se incluye la Estrategia Programática correspondiente al Ramo 20 Bienestar, en la cual se plantean los principios y características generales de la política de bienestar que impulsará el nuevo gobierno federal, planteándose como una política social hecha desde el territorio, tomando en consideración las necesidades y problemas de las personas que ahí habitan, se trata de una política que promueva la participación social y comunitaria, e impulse la inclusión productiva de la población, garantizando el ejercicio de los derechos humanos y sociales de las personas y mejorando su ciclo de vida. Los grupos de población prioritarios son los indígenas y los más pobres.

La prioridad de la política social planteada es el bienestar, en todos sus niveles, para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de la población, trascendiendo la visión asistencialista y conectando el capital humano con las oportunidades presentes en la economía nacional, de modo que la política social contribuya a la reducción de las brechas de desigualdad y promueva la participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

La política social, que se enmarca en una de las directrices que integrarán el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024¹¹⁶ denominada *Bienestar Social e Igualdad*, propone acciones que potencien el desarrollo de capacidades, el acceso a esquemas de seguridad social y la mejora del ingreso, incorporando la participación social, debiendo contribuir a la superación de la

¹¹⁵ Consultado el 1 de enero de 2019 en <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2019/tomoIII>

¹¹⁶ SHCP (2018). *Manual de Programación y Presupuesto 2019*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ciudad de México. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf

pobreza y a revertir la desigualdad social en nuestro país. Se sustenta en tres principios: la construcción de las intervenciones públicas desde el territorio, poner la dignidad de las personas por encima de todo, y administración honesta de los recursos públicos.

Entonces, respecto del planteamiento hecho en la propuesta electoral, y principalmente en el diseño institucional planteado en el PPEF, la política de bienestar, hecha directamente desde el territorio fomentando la participación social de la población, busca la ampliación y el goce pleno de los derechos humanos y sociales de todos los mexicanos, principalmente de los grupos sociales más vulnerables, impulsando el esfuerzo y potenciando las capacidades de la población, así como mejorando su ingreso. De manera general, este primer esbozo de la nueva política de bienestar sienta las bases para avanzar en el cierre de las brechas de desigualdad y abatir la pobreza en el país.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) era una dependencia de la administración pública centralizada, creada en 1992 a partir de la hasta entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. De acuerdo con la reforma realizada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en enero de 2013, a SEDESOL le correspondía fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante políticas de combate efectivo a la pobreza, de atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos y marginados de zonas rurales y urbanas, y dar atención a los derechos de la niñez, juventud, adultos mayores y personas con discapacidad. Asimismo, formulaba, conducía y evaluaba la política de desarrollo social orientada hacia el combate efectivo de la pobreza.

Ante el inicio del nuevo gobierno, la SEDESOL fue sustituida por la nueva Secretaría de Bienestar, cuyos alcances quedaron establecidos por las reformas que se hicieron, en noviembre de 2018, al artículo 32 de la LOAPF. Más allá del cambio de nombre de la dependencia, esta tendrá las facultades de dirigir, coordinar y evaluar la política integral de bienestar social del gobierno federal, encargarse de dirigir las acciones encaminadas a mejorar el bienestar y el desarrollo humano de la población así como combatir a la pobreza

imperante en nuestro país, incorporando entre los grupos de atención prioritaria¹¹⁷ a los pueblos indígenas.

En la reforma legislativa ya referida destacan como ejes de las acciones a desarrollar en materia de política social: el bienestar, el desarrollo humano y el combate a la pobreza. Además, hay cinco aspectos que se adicionan en la LOAPF:

1. Se promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas garantizando el pleno ejercicio de sus derechos. Al respecto, esta adición es congruente con la incorporación de los grupos étnicos a los grupos de población de atención preponderante de las acciones de desarrollo social.
 2. Se añade la promoción de políticas de desarrollo rural, impulsando las unidades de producción familiar rural, la agroforestería, la productividad, la economía social y el empleo en las zonas rurales, como mecanismos para lograr el arraigo de la gente en sus comunidades, habiendo mejorado el bienestar de las familias, comunidades y ejidos. Esta adición busca dar espacio dentro de las competencias de la Secretaría a uno de los nuevos programas de la nueva administración, Sembrando Vida, del cual se comentará más adelante.
 3. Se establece la corresponsabilidad entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada para velar por el bienestar de niñas, niños y grupos vulnerables. Esta adición en parte es complementaria de la actual fracción VII, que no sufrió modificaciones, la cual busca impulsar acciones de política de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes desde los tres órdenes de gobierno, reforzando el trabajo a favor de este grupo de la población.
 4. Se establece la coordinación de la Secretaría de Bienestar con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, adscrita directamente a la Presidencia de la República, así como con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que se encuentran ya operando en todas las entidades federativas, para la planeación, implementación y evaluación de los programas y acciones que se lleven a cabo.
- Quinto. Cabe destacar que dichas Delegaciones están adscritas jerárquica y

¹¹⁷ Antes de esta reforma, en la ley se contemplaban como grupos de atención los niños, jóvenes, adultos mayores y las personas con discapacidad.

orgánicamente a la Secretaría de Bienestar¹¹⁸. Sin embargo, no queda claro cómo sería la coordinación de la Secretaría con la mencionada Coordinación, se esperaría que próximamente el nuevo gobierno publique los lineamientos de tal coordinación.

5. Se integrará un sistema de información en el que se administren los padrones de beneficiarios de los programas sociales de la administración pública federal que ayude, entre otras cosas, a identificar y depurar posibles duplicidades. Al respecto, es necesario comentar que ya existe el Padrón Único de Beneficiarios¹¹⁹ (PUB), a cargo de la Secretaría, como una herramienta que consolida 251 padrones de 12 dependencias federales y 22 entidades estatales sumando un total de 81 millones de beneficiarios únicos. Este Padrón forma parte de un Sistema de Información Social Integral (SISI) que a su vez agrupa otro par de subsistemas de información para el desarrollo social. Lo conducente sería fortalecer dichos sistemas y aprovecharlos tanto para robustecer un enfoque de política social basada en evidencia a partir de datos confiables e información objetiva, como para que la política de bienestar se despliegue en un contexto de absoluta transparencia y rendición de cuentas.

Ya comentadas las modificaciones realizadas en la LOAPF, es importante señalar que 11 de las 15 fracciones originales del artículo 32 no sufrieron cambios, y estas son:

- aquella dirigida a evaluar la transferencia de fondos a entidades federativas y municipios y a los sectores social y privado,
- la que establece políticas orientadas a la inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva,
- la referente a la inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos,
- la que establece programas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad,
- el establecimiento de políticas en materia de asistencia social y familiar,
- la construcción de infraestructura para fortalecer el desarrollo y la inclusión social,
- el fomento del sector social de la economía, y por último,

¹¹⁸ Artículo 17 Ter de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹¹⁹ <https://pub.sedesol.gob.mx/spp/>

- el fomento de la constitución de cooperativas con objeto hacia la producción industrial, distribución o consumo.

Los anteriores son temas que de alguna manera seguirá impulsando la nueva política de bienestar, buscando el ejercicio efectivo de los derechos sociales y la disminución de las desigualdades.

Ahora bien, como está planteada la reforma que da origen a la Secretaría de Bienestar, se puede decir que se trata de un diseño institucional relevante, toda vez que hace explícita la finalidad de las acciones de la política de desarrollo social en el bienestar de la población sin descuidar el desarrollo humano. Esto es importante porque, si entendemos el desarrollo humano como la habilitación y la ampliación de las capacidades de las personas, se favorece entonces la igualdad de oportunidades la cual favorecería a su vez una mejor calidad de vida de la población, así se evitaría que la población derechohabiente dependiera únicamente de las transferencias monetarias.

Adicionalmente, otro aspecto relevante consiste en que se visibiliza en el foco de la política de bienestar a los grupos indígenas del país, lo cual no estaba explícitamente establecido en el artículo 32 porque, aun siendo mencionados en la Ley General de Desarrollo Social vigente, no estaban en el ámbito de las atribuciones de la SEDESOL.

Otro aspecto novedoso y fundamental es que la nueva Secretaría incorpora acciones tendientes a fomentar el desarrollo rural mediante el fomento del cooperativismo y la economía social, así como agroforestería para impulsar el bienestar de las familias, ejidos y comunidades rurales, adoptando la visión del territorio, es decir, conociendo, incorporando y atendiendo las necesidades específicas de cada región, promoviendo para ello la participación social de la población. En este nivel, el de la legislación, no se aportan detalles de cómo se llevaría a cabo esto, sin embargo, se espera que en un análisis del planteamiento específico de los programas presupuestarios de bienestar relevantes se puede encontrar este nivel de detalle.

Un cambio notorio es que se elimina la distribución, comercialización y abastecimiento de productos de consumo básico a la población de escasos recursos, que se hacía en coordinación con la Secretaría de Economía y la SAGARPA, hoy SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural).

Atendiendo a una comparación simple entre el alcance y atribuciones de la anterior SEDESOL y la actual Secretaría, puede decirse que el nuevo diseño institucional permite complementar y reforzar el ámbito que tuvo la anterior Secretaría a partir de 2013. Asimismo, incorpora importantes cambios principalmente porque lo novedoso sería la incorporación de la visión de territorio, como ya se explicó previamente, con una orientación hacia el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades, sociales y económica, así como una mayor preponderancia de los grupos vulnerables, entre los que destacan los pueblos originarios.

Por su parte, la titular de la Secretaría de Bienestar en entrevistas¹²⁰ ofrecidas a diversos medios de información, al ser cuestionada sobre cómo se debe entender el bienestar al cual se refiere el nuevo gobierno, ha declarado que el bienestar se entiende en un sentido de dignidad humana, de manera que hay que cerrar las brechas de desigualdad hoy existentes en aras de resarcir dicha dignidad humana, hacia ahí deben orientarse las acciones de la política pública en la materia. Adicionalmente comenta que el bienestar debe existir en los espacios de vida, tales como el territorio, la comunidad, la colonia, el barrio, en síntesis, las zonas marginadas; viendo al bienestar en función del sujeto con derechos, es decir, se construye alrededor de la persona y de sus derechos inherentes, los cuales son reconocidos en la Constitución Política.

Entonces, así visto, el bienestar gira en torno de la dignidad humana y del enfoque de derechos, reconocidos en la Constitución. Podría decirse que esta perspectiva se refuerza con lo establecido en los documentos del PPEF, ya referidos anteriormente, en el sentido de que se pone la dignidad de las personas por encima de todo, es decir, se identifica una preeminencia de la dignidad de la persona en la política de bienestar, y al tomar dicho principio, entonces, la consecuencia inmediata es reconocer a la persona como sujeto de

¹²⁰ Entrevista en Aristegui Noticias, 7 de enero de 2019. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=S5k-0h3XAZk&t=593s>

derechos, derechos que son inherentes a la naturaleza de la persona humana y que están reconocidos constitucionalmente.

Tal es un enfoque que coincide con la mención, en la LOAPF, al desarrollo humano como un eje de la política de bienestar planteada.

A primera instancia puede decirse que es un enfoque adecuado de la política pública que pretende reducir los niveles de pobreza y desigualdades existentes en nuestro país, respetando, por encima de todo –según se plantea–, a la persona y sus derechos, así como promoviendo el desarrollo y potenciación de sus capacidades. Esto tiene que ver con intervenciones dirigidas a fomentar el cuidado de la salud de las personas, así como su educación y su capacitación para y en el trabajo, por ejemplo. Este enfoque va más allá de la sola transferencia monetaria a los grupos prioritarios de atención.

Hasta este punto, se ha hecho referencia a la motivación y a la propuesta política del partido ganador de la elección presidencial del pasado 1 de julio, posteriormente se hizo mención del diseño general de la política de bienestar como parte de la propuesta de paquete económico hecha por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en el marco del proceso presupuestario, después se revisó y analizó la reforma al artículo 32 de la LOAPF por la cual se creó la Secretaría de Bienestar y establecieron sus atribuciones en materia de la política de bienestar social que impulsará el nuevo gobierno de la República.

De lo anterior, se ha llegado a identificar al bienestar en función de la dignidad de la persona y del enfoque de derechos reconocidos por el Estado mexicano, también se mencionó que la reforma en la LOAPF por la cual se crea la Secretaría de Bienestar sustituyendo a la SEDESOL, implica cambios importantes en sus alcances, complementa y refuerza el trabajo que la anterior dependencia venía realizando. En suma, en los conceptos, los principios y los instrumentos, el diseño de la Secretaría es adecuado para las intenciones previstas.

Entonces, con base en el análisis realizado hasta este punto, el impacto social esperado de la Secretaría de Bienestar es ciertamente claro en lo que se refiere a la reducción de la

desigualdad y de la pobreza, en ambos casos, en la dimensión del ingreso de la población; puesto que se da prioridad a las transferencias monetarias a la población derechohabiente.

Asimismo, se podría esperar, al menos desde la perspectiva conceptual ya comentada, un efecto determinado en la reducción de las desigualdades sociales vía las carencias sociales a partir del enfoque de derechos sociales y humanos que enarbola la nueva Secretaría así como por la incorporación de la visión territorial, como en un enfoque bottom-up de implementación de políticas, lo cual se espera que ayude a la dependencia a tener un diagnóstico más fino de la problemática social y por ende, a generar mejores alternativas de solución a la misma; atendiendo a las problemáticas regionales más específicas.

Pero, más allá de lo anteriormente mencionado, es necesario analizar un nivel más fino de detalle, que nos permita ver cómo esa parte conceptual y de principios que conforman el núcleo de la política de bienestar se busca implementar y cuáles son los efectos o impactos esperados. Para ello recurriremos al análisis de las matrices de indicadores para resultados de tres de los programas de bienestar de mayor relevancia de la nueva administración. Es importante señalar que se hace uso de las MIR porque es el único documento oficial y disponible públicamente, hasta este momento, en el que se aproxime una lógica causal detrás de los programas nuevos de bienestar¹²¹.

Se analizarán las MIR¹²² de los tres programas siguientes: Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, y el Programa Sembrando Vida.

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

El resumen narrativo de la MIR de este programa está planteado de la manera siguiente:

¹²¹ Es recomendable y deseable que la Secretaría de Bienestar elabore y publique un documento rector que justifique y establezca, de manera clara y concisa, la política de bienestar social planteada.

¹²² Se analizará el Resumen narrativo de la MIR, que no es otra cosa más que la columna en la cual se plantean los objetivos del nivel de Actividades, Componentes, Propósito y Fin, elementos que constituyen la cadena causal o lógica vertical del Programa analizado.

	Objetivo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el acceso igualitario al bienestar de las personas de cero a veintinueve años con discapacidad permanente que viven en municipios de muy alta y alta marginación, en situación de pobreza, con carencia por acceso de los servicios de salud y que son parte de un pueblo indígena.
Propósito	El acceso igualitario al bienestar de las personas de 0 a 29 años con discapacidad permanente que viven en municipios de muy alta y alta marginación, en situación de pobreza, con carencia de acceso a los servicios de salud y parte de algún pueblo indígena.
Componentes	C1. Apoyos económicos entregados. C2. Vinculación laboral, educativa y médica a personas con discapacidad realizada.
Actividades	A1 C1 Levantamiento del padrón de Beneficiarios. A2 C1 Recepción de las solicitudes de apoyo económico. A3 C1 Aprobación de solicitudes. A4 C1 Entrega de recursos económicos. A1 C2 Identificar las necesidades de los beneficiarios que se canalizarán a otras instituciones. A2 C2 Gestionar ante los diversos organismos gubernamentales, la posibilidad de incorporación de los beneficiarios a los diversos programas de atención a personas discapacitadas. A3 C2 Firma de convenios intersectoriales para la atención integral a los beneficiarios. A4 C2 Notificación a los beneficiarios que se canalizarán.

Este programa, como se puede desprender del análisis de la MIR disponible, tiene como población objetivo a las personas con edad de entre 0 y 29 años, que padezcan alguna discapacidad permanente, que sean integrantes de algún pueblo indígena, que estén en situación de pobreza, que habiten en algún municipio de alta y muy alta marginación y que presenten carencia de acceso a servicios de salud.

Esta intervención consta de dos componentes, el primero es básicamente la entrega de recursos monetarios a la población que atiende el programa; el segundo tiene que ver con vincular a las personas atendidas con opciones laborales, médicas y educativas. Como resultado inmediato de la intervención se plantea el acceso igualitario al bienestar, por parte de la población atendida. Como efecto final del programa se espera contribuir al bienestar social y a la igualdad de la población.

Entonces, así como está planteado el diseño de este programa en la MIR que está disponible, su impacto esperado con base en la sola entrega de dinero a la población atendida, sería llegar a tener en el corto plazo un efecto positivo en la pobreza por ingresos de estos grupos sociales principalmente, incidiendo también en cierta medida en una posterior disminución de la desigualdad económica al aumentar el ingreso de los grupos más desfavorecidos de la población. Ese, sin duda, es una consecuencia positiva inmediata del programa, que abatiría una de las barreras para la inclusión social de este grupo poblacional, aumentando su ingreso y consumo, contribuyendo al fortalecimiento del mercado interno.

No obstante, de enfocarse el programa solamente en la dispersión de dinero a la población, generaría una situación no sostenible en el largo plazo, ni financiera ni socialmente, además, se pierde de vista el desarrollo humano. Es muy importante recalcar en la necesidad de potenciar las capacidades de la población además de dotarle de un determinado nivel de ingreso. Tal cosa se puede alcanzar mediante el segundo componente de este programa, el cual prevé vincular a las personas con discapacidad atendidas con opciones laborales, educativas y de salud, abatiendo carencias como acceso a los servicios de salud y a la educación, y proporcionando a la población elementos para el ejercicio de sus derechos sociales.

Si tenemos en cuenta que las personas con discapacidad enfrentan diversas barreras que impiden su inclusión social y que les hacen tener menos oportunidades socioeconómicas y de acceso a educación, este programa sí podría contribuir a la reducción de las desigualdades sociales vía las mejoras en materia de educación, salud y acceso al trabajo, así como a la desigualdad económica, mediante las transferencias monetarias a la población atendida. Hay que tener en cuenta que eso sucedería bajo el supuesto de que funciona y es eficaz la vinculación que este programa pretende hacer con otros programas, de índole educativa, médica o laboral. Los mecanismos de implementación y de coordinación interinstitucional e intergubernamentales en las materias ya señaladas, juegan un rol preponderante en la efectividad de los resultados esperados del programa, por lo que no deben soslayarse.

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

El resumen narrativo de la MIR de este programa se constituye de la manera siguiente:

	Objetivo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años o más que no reciba una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 pesos mensuales.
Propósito	La población adulta mayor de 65 años o más que no recibe ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo mejora su bienestar económico y social.
Componentes	Apoyos económicos directos otorgados. Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas.
Actividades	Incorporación de adultos mayores. Formalización de gestores voluntarios. Ejecución de acciones para la protección social.

La población objetivo de este programa consta de las personas mayores de 65 años de edad, inclusive, que no percibe un ingreso mensual superior a los \$ 1,092, por jubilación o pensión de tipo contributivo. Más allá de lo que señala la MIR incluida en el Proyecto de PEF, la Secretaría ha mencionado que se incluirá en este programa a las personas de 65 años y más que habiten en comunidades indígenas mientras que en el resto de las comunidades se incorporará a las personas de 68 años y más.

Esta intervención consta de dos componentes, el primero es básicamente la entrega de recursos monetarios a la población que atiende el programa, son los apoyos económicos directos; el segundo tiene que ver con la realización de diversas acciones de protección social y participación comunitaria con los adultos mayores atendidos. Como resultado inmediato de la intervención se espera el mejoramiento del bienestar social y económico, por parte de la población atendida. Como efecto final del programa se espera contribuir al bienestar social y a la igualdad de la población.

Entonces, nuevamente, la sola entrega de dinero a la población atendida por el programa puede llegar a tener en el corto plazo un efecto positivo en la pobreza por ingresos de estos grupos sociales, incidiendo también en cierta medida en una posterior disminución de la

desigualdad económica al aumentar el ingreso de los grupos más desfavorecidos de la población.

Pero, como ya se anotó previamente, de enfocarse el programa solamente en la entrega de dinero a la población, no sería sostenible en el largo plazo ni financiera ni socialmente. Es necesario insistir en la necesidad de potenciar las capacidades de la población a la par de dotarle de un determinado nivel de ingreso; lo cual se podría alcanzar mediante el segundo componente de este programa, principalmente por rezagos en materia de protección social de los grupos de población a los que se dirige este programa. Sin embargo, la MIR no proporciona mayor información sobre el tipo de acciones de protección social a realizar, si se realizarían por los operadores o promotores del mismo programa o bien, mediante esquemas de colaboración con otras instituciones, órdenes de gobierno u organizaciones de la sociedad civil; quizás estos aspectos se especifiquen al momento de publicarse las Reglas de Operación correspondientes.

Entonces, el programa de los adultos mayores se espera contribuya a la disminución de la desigualdad económica, mediante las transferencias monetarias a la población atendida; de momento no hay elementos concretos debidamente especificados, para poder decir si contribuiría o no a la atención de otras desigualdades sociales, vía la disminución de alguna otra carencia social, mediante las acciones de protección social y de participación comunitaria que se prevén realizar.

- Programa Sembrando Vida.

El resumen narrativo de la MIR de este programa se constituye de la manera siguiente:

	Objetivo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante ingresos suficientes de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.
Propósito	Los campesinos con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.
Componentes	C1. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los campesinos otorgados.

	C2. Apoyos en especie para la producción agroforestal otorgados. C3. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales otorgado.
Actividades	Administrar el padrón de beneficiarios. Supervisar la entrega del apoyo en especie. Gestionar al personal técnico productivo y social. Supervisar la entrega del apoyo monetario. Supervisar el cumplimiento al Programa de Trabajo de los Campesinos

Este programa tiene como población objetivo a los campesinos que habitan en localidades rurales y presentan ingresos inferiores a la línea de bienestar rural. Consta de tres componentes, el primero es la entrega de recursos monetarios a los campesinos que atiende el programa, son los apoyos económicos directos entregados a los campesinos; el segundo tiene que ver con la entrega de los apoyos en especie que servirán para apoyar la producción agroforestal; y el tercero, es el acompañamiento técnico para la implementación de sistema agroforestales. Como resultado inmediato de la intervención, se espera que los campesinos cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra, siendo el efecto final esperado del programa contribuir al mejoramiento del bienestar social y de la igualdad de los campesinos apoyados por el programa, mediante los apoyos económicos que les son entregados.

Entonces, nuevamente, el eje del programa consiste en las transferencias monetarias a la población atendida, las cuales, siendo complementadas con la entrega en especie de apoyos para la producción agroforestal puede llegar a tener en el corto plazo un efecto positivo en la pobreza por ingresos de estos grupos sociales, incidiendo también en cierta medida en una posterior disminución de la desigualdad económica al aumentar el ingreso de los grupos más desfavorecidos de la población.

El tercer componente, el referido al acompañamiento técnico para la puesta en marcha de sistema agroforestales, es importante para abonar al desarrollo de las capacidades y habilidades de los campesinos para la puesta en marcha de los sistemas agroforestales que pretende impulsar el programa de manera que se den en las mejores condiciones técnicas posibles y así contribuir al logro del cometido del programa, la inclusión productiva que lleve

a que los campesinos generen, a su vez, nuevos ingresos. Este resultado se alcanzaría si efectivamente se logran complementar los tres componentes ya referidos, con énfasis en el acompañamiento y supervisión técnica, realizada por expertos técnicos en la materia, del trabajo que despliegan los campesinos apoyados.

Aunque no está expresado en la MIR, en la exposición de motivos del PPEF 2019 se señala que, además de otorgar los apoyos económicos y en especie, más el acompañamiento técnico para la siembra de árboles frutales y maderables mediante sistemas agroforestales y de milpa intercalada con árboles frutales, este programa fomentaría la inclusión financiera de los campesinos en un marco de finanzas populares y cooperativas, pues una parte del apoyo mensual se dirigiría a un fondo de ahorro.

En virtud de lo anterior, el programa Sembrando Vida se espera contribuya a la generación de 400,000 empleos en las zonas rurales, para la siembra de 1 millón de hectáreas en sistemas agroforestales, lo cual ayudaría a los campesinos a generar ingresos en el mediano plazo a partir de los frutales, y a largo plazo con los maderables. Adicionalmente, uno de los fines del programa es fomentar el arraigo de los campesinos en sus comunidades de origen, toda vez que cuenta con trabajo remunerado en su propia localidad.

A partir de lo anterior, se esperaría que este programa contribuyera a un mejoramiento del bienestar social y a una mejor igualdad, mediante la entrega de apoyos monetarios, siempre que éstos sean complementados con el acompañamiento técnico en la producción agroforestal y el fomento del ahorro, entre la población atendida, contribuyendo también al fortalecimiento del tejido social en las comunidades rurales participantes.

A nivel de los programas presupuestarios, los impactos sociales esperados son, en primera instancia, en la reducción de la pobreza por ingresos, así como en la desigualdad económica, mediante la entrega de apoyos monetarios directos a la población atendida. Tales transferencias monetarias son, de manera destacada, el núcleo de los nuevos programas sociales. En segunda instancia, se esperaría incidencia en la reducción, además del ingreso, de algunas carencias sociales a las cuales se prevé afectar en los programas, por ejemplo, rezago educativo, acceso a servicios de salud y a seguridad social. Esto dependería de la

efectividad en la implementación, específicamente en lo concerniente a la coordinación interinstitucional e intergubernamental que se requerirá para operar los componentes respectivos y lograr abatir las carencias mencionadas. De lo contrario, el efecto esperado de los programas se quedaría solamente en el mejoramiento del ingreso.

Como tercer punto, en el caso particular de Sembrando Vida, fomentaría la inclusión financiera de los campesinos en un marco de finanzas populares y cooperativas. Es preciso destacar que existe evidencia¹²³ que nos dice que la inclusión financiera puede ser un elemento clave en la reducción de la pobreza, toda vez que ayuda a que las personas administren de mejor manera sus recursos, mediante el acceso y uso de productos y servicios financieros acordes a sus necesidades específicas, como ahorro, crédito, seguros y ahorro para el retiro.

Por la evidencia disponible al respecto, podemos saber que en nuestro país incentivar el ahorro genera un efecto positivo en algunos indicadores de bienestar, por ejemplo, los patrones de consumo, la composición del gasto del hogar, suavizar el consumo, el gasto en salud preventiva y el manejo de emergencias en cuestiones de salud. Además, reduce el nivel de endeudamiento de los hogares. Dados esos efectos, es recomendable que en todos los demás programas nuevos se incorpore un acompañamiento y seguimiento a la población derechohabiente consistente en promover la inclusión y la educación financiera, pues se ha visto que genera efectos positivos en el bienestar del hogar y de las personas contribuyendo a reducir los niveles de pobreza.

Como cuarto punto, es importante destacar la conveniencia de que la política de bienestar, incluyendo por ende a todos sus programas, se caracterice por la toma de decisiones de política pública basadas en evidencia, comprendiendo que no se puede excluir de las políticas al conjunto de valores políticos y sociales inherentes, pero también teniendo en cuenta que la evidencia favorece que los programas cuenten con una orientación a resultados para el desarrollo y el bienestar, incidiendo de esa manera en la vida de cada persona, de sus familias y comunidades. Parte de esto tiene que ver con que los nuevos programas cuenten con un

¹²³ CONEVAL (2018b). *¿Qué funciona y qué no en la inclusión financiera?* Guías prácticas de políticas públicas No. 4. Ciudad de México.

diagnóstico en el que, entre otros elementos, se destaque una teoría causal clara que soporte la intervención como parte de un diseño mejor definido. Los diagnósticos de los nuevos programas de este gobierno aún no existen, o al menos, no se han hecho públicos.

Como quinto punto, en parte derivado del anterior, debe plantearse un esquema de monitoreo y evaluación de la política y sus programas, con el fin de darles un seguimiento continuo a lo largo de toda la cadena de resultados, lo que permitirá identificar problemas en la implementación dando la oportunidad de hacer los ajustes necesarios, permitiendo también identificar si se logran o no los resultados e impactos esperados.

Podemos ver entonces que en el núcleo de la política de bienestar gravita el principio del cual se desprende la misma: “por el bien de todos, primero los pobres”. De dicha convicción se desprende la política de bienestar, que, atendiendo a los altos niveles de pobreza y desigualdad imperantes en nuestra realidad nacional, centra sus esfuerzos en determinados grupos de la población considerados vulnerables – adultos mayores, jóvenes y discapacitados – para que, mediante transferencias monetarias no condicionadas y con un enfoque universal, junto con intervenciones que faciliten el acceso de estos grupos de población a educación, salud, trabajo, ahorro y producción agroforestal, puedan entonces superar su situación de pobreza y desigualdad, y así alcancen un mejor nivel de bienestar social y económico. En el cinturón de protección, donde van los elementos que ayudan a que se pueda llevar a cabo lo establecido en el núcleo, faltan al menos, elementos como reglas o lineamientos de operación y mecanismos claros de coordinación.

En los días en que se finalizó este documento, estaba viva la discusión pública en torno a la decisión gubernamental de eliminar el Programa de Inclusión Social PROSPERA, antes PROGRESA Oportunidades, que impulsa el desarrollo de capital humano de las familias en situación de pobreza extrema, que son atendidas mediante transferencias monetarias condicionadas a la atención en salud y asistencia escolar de los niños y jóvenes, así como de prácticamente eliminar, a partir de una drástica reducción presupuestal y declaraciones de una presunta corrupción en su operación, el Programa de Estancias Infantiles, el cual ha contribuido a mejorar las condiciones de acceso y permanencia al mercado laboral de las madres, padres y tutores participantes del programa, así como propiciado una estrategia de

cuidados adecuados que derivan en un mejor desarrollo motriz, de lenguaje y de habilidades sociales de los niños atendidos en las referidas estancias.

Ambos programas, según ha sido anunciado por el gobierno federal, serán sustituidos, el primero, por el esquema de becas estudiantiles Benito Juárez, y el segundo, por una asignación monetaria directa bimestral a los padres de los niños que antes asistían a las estancias infantiles. En este último caso, claudicando el Estado de la prestación de servicios públicos de cuidados y de desarrollo infantil temprano, poniendo en riesgo el bienestar de las nuevas generaciones y violentando los derechos de las niñas y los niños. En el primer caso, eliminando un programa que, a primera vista, ha contribuido a contener el número de mexicanos en situación de pobreza extrema en 8 millones.

Las dos soluciones gubernamentales alternativas anunciadas son un buen ejemplo de un error de política pública. Por un lado, ignoran el cúmulo de evidencia que da cuenta que ambos eran buenos programas y tenían efectos positivos en el desarrollo humano y el bienestar de las familias atendidas, dejándose relegada la generación de capital humano. Por otro lado, tales alternativas no garantizan que se realice, o, mejor dicho, contradicen lo plasmado en el artículo 32 de la LOAPF, acerca de la Secretaría de Bienestar, en lo conducente a incidir en el bienestar y el desarrollo humano de la población, así como en lo que se refiere a la protección de los derechos de las niñas y los niños.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

El diagnóstico general del nuevo gobierno, en cuanto a la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdades, es acertado. Como ya se comentó previamente, a nivel global la desigualdad económica ha ido en aumento los últimos años, y México no es la excepción.

Desigualdad y pobreza son el binomio que se constituye en uno de los principales problemas públicos en nuestro país, es un imperativo ético y moral prestarles atención y trabajar para resolverlos. Es a dicho binomio al cual la política de desarrollo social se dirige y busca atender y resolver, aspirando a lograr un mejor nivel de bienestar para la población.

La reforma en la LOAPF por la cual se crea la Secretaría de Bienestar sustituyendo a la SEDESOL, implica cambios importantes en sus alcances, complementa y refuerza el trabajo que la anterior dependencia venía realizando, al explicitar al bienestar como la finalidad de las acciones de la Secretaría mediante el despliegue de acciones que incidan en el desarrollo humano y en el combate a la pobreza.

Entonces, desde la perspectiva del diseño normativo de la Secretaría, el impacto social esperado es ciertamente claro en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, principalmente en la dimensión del ingreso de la población; puesto que se da prioridad a las transferencias monetarias a la población derechohabiente.

Adicionalmente, se podría esperar, al menos conceptualmente, un efecto determinado en la reducción de las desigualdades sociales vía las carencias sociales a partir del enfoque de derechos sociales y humanos que enarbola la nueva Secretaría y por la incorporación de la visión territorial, en un enfoque bottom-up de implementación de políticas, lo cual debería ayudar a la dependencia a contar un diagnóstico más fino de la problemática social y por ende, a generar mejores alternativas de solución a la misma; atendiendo a las problemáticas regionales más específicas.

De los tres programas específicos que fueron analizados puede decirse lo siguiente. Las transferencias monetarias planteadas no son suficientes por sí mismas, aunque sí se espera que tengan un efecto en la reducción de la pobreza por ingresos e incidan en la disminución de la desigualdad económica, deberían reforzarse y complementarse dichas entregas con la prestación de servicios que promuevan el desarrollo humano y potencien las capacidades de las personas. Sin embargo, es recomendable que los nuevos programas cuenten con un diagnóstico en el que se destaque una teoría causal clara que soporte la intervención.

Finalmente, el planteamiento de la nueva Secretaría de Bienestar y de sus principales intervenciones, a partir de como quedaron establecidas sus atribuciones en la LOAPF; así como de acuerdo con el análisis hecho sobre las MIR de tres de los nuevos programas de bienestar –que es el único elemento de diseño que está disponible hasta el momento–, constituyen un instrumento adecuado para contribuir a reducir las desigualdades de ingresos,

principalmente, y también las sociales. En cuanto al aspecto normativo establecido en la LOAPF, es adecuado. Sin embargo, se identificaron retos en cuanto a un diseño más claro de las intervenciones revisadas, así como en aspectos de su implementación, como es el caso de la coordinación que se requiere con otros actores para alcanzar los resultados esperados en materia de salud, educación y trabajo.

Pero, lo que está previsto en la LOAPF y lo que se alcanzó a ver en el diseño de los programas insignia del nuevo gobierno federal, se contradicen en los hechos con la decisión gubernamental de cancelar dos programas que, aun con sus defectos, problemas y áreas de oportunidad, eran buenos y contribuían al desarrollo de las familias mexicanas.

Es preocupante que dejen de operar buenos programas, según la evidencia nacional e internacional disponible, como lo son el Programa de Estancias Infantiles y PROSPERA; siendo sustituidos por mecanismos de entrega directa de recursos monetarios dejando a un lado el fomento del capital humano de las familias y el cuidado y desarrollo infantil temprano de las niñas y niños, vulnerando sus derechos y arriesgando su desarrollo posterior, y en el caso de las madres de familia, contribuyendo a ensanchar las brechas de género. Analizar y discutir sobre los efectos sociales logrados por ambos programas, así como por sus problemas y efectos colaterales negativos, a falta de espacio en el presente documento, es una nueva agenda de investigación.

Si bien es cierto que una estrategia de política redistributiva en primera instancia sí ayuda a reducir la desigualdad por ingresos y la pobreza en la que están sumergidos los grupos más vulnerables de la sociedad, no hay que perder de vista que, para que dicho resultado sea sostenible en el tiempo; en paralelo, se deben propiciar las condiciones necesarias para el crecimiento de la economía nacional pero con un enfoque inclusivo, es decir, crear las condiciones para la producción y generación de riqueza que favorezca el emprendimiento, la iniciativa y la innovación, buscando a la par que la riqueza sea debidamente redistribuida y alcance a todos los grupos de la población, cuyo desarrollo humano, capacidades y ejercicio efectivo de derechos sociales y humanos deben promoverse, ineludiblemente, de lo contrario, solamente se estará fomentando que los grupos sociales apoyados aumenten su dependencia de las transferencias del Estado, atrofiando entonces su libertad, sus propias capacidades y

oportunidades de desarrollo a futuro. Para lo anterior también se requiere el cumplimiento del estado de derecho.

Ello requiere impulsar una mayor inversión pública y privada, nacional e internacional, para la creación de nuevas empresas, lo que a su vez redunde en la generación de empleos con salarios estables, también debemos concentrarnos en mejorar la productividad en la economía nacional, cuestión que – entre otras cosas – puede lograrse con mejores niveles de salud de la población, e impulsando un sistema educativo de buena calidad que potencie el talento de las personas, pero también debe fortalecerse el mercado laboral para que esté en condiciones de absorber trabajo calificado y que éste sea bien remunerado.

Por otro lado, una enorme debilidad del Estado mexicano es la recaudación, por lo mismo no es sostenible en el largo plazo un conjunto de erogaciones para sostener transferencias monetarias de programas del bienestar, es imprescindible ir por un sistema fiscal progresivo y con mayor capacidad redistributiva.

En suma, la disminución de las desigualdades, el combate a la pobreza y la promoción de la movilidad social no son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Bienestar ni de la política de desarrollo social, se requiere de una sinergia y coordinación con una política económica de modo que ambas promuevan un crecimiento económico sostenido e inclusivo, que facilite el desarrollo humano sustentable e incida en mejores niveles de bienestar, social y económico, para las familias mexicanas.

Como coordinadora de Sector, la Secretaría debería impulsar una política social integrada, que garantice los derechos sociales reconocidos en el Artículo 4 Constitucional, y favorezca una estrategia de bienestar integral a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas, o como se dice popularmente, “de la cuna a la tumba”. La igualdad y la reducción de la pobreza no constituyen una tarea solamente de la política de bienestar, se requiere de una estrecha y efectiva participación de la política económica, lo cual implica también de la participación transversal de otras dependencias del gobierno federal, así como de otros niveles de gobierno.

IX. Bibliografía

Alesina, Alberto, Perotti, Roberto. (1994), *Income distribution, political instability and investment*, European Economic Review 40.

Alvaredo, Facundo. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2018). *Informe sobre la Desigualdad Global 2018*. Grano de Sal. Ciudad de México.

Álvarez Rojas, José Luis, Preinfalk Fernández, María Luisa. (2018). *Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo: una revisión teórico-práctica*. Revista ABRA Vol. 38 No. 56. Universidad Nacional de Costa Rica. San José, CR.

Angelotti, Gabriel; Reyes, Guadalupe. (2015). *Desigualdad y vulnerabilidad social. Reflexiones y estudios de caso*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, Yucatán.

ASF (2018). *Valoración de programas y consideraciones para el proceso presupuestario*. Auditoría Superior de la Federación – Cámara de Diputados. Ciudad de México.

Atkinson, Anthony B. (1997), *Bringing income distribution in from the cold*. Economic Journal 107.

Atkinson, Anthony B. (2016), *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?* 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Bárcena, Alicia. Prado, Antonio. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, S.A.

Birdsall, N. De la Torre, A. Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: assessing a damage Brand*. Working Paper 213. Center for Global Development. Washington, D.C.

Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). *El bienestar social: su concepto y medición*. Revista Psicothema Vol. 17 No. 4.

Bourguignon, F. (2002). *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods*, publicado en Eicher y Turnovsky, *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Cámara de Diputados (2012). *Programa de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Primer Año de Ejercicio Legislativo. LXII Legislatura*. México, D.F.

Campos, Raymundo, Chávez, Emmanuel, Esquivel, Gerardo. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. México, D.F.

Canto, Manuel (2004), *Pobreza y desigualdad, la apariencia del consenso*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, México D.F

Castro Fernando, Manuel, López-Acevedo, G., Beker Busjeet, G., Fernández Ordoñez, X. (2009). *Mexico's M&E System: scaling up from sectoral to the national level*. Working Paper Series No. 20, The World Bank. Washington, D.C.

CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile.

CONEVAL (2009), *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, CONEVAL, México D.F

CONEVAL (2013). *Avances y retos de la política de desarrollo social*. México, D.F.

CONEVAL (2017) *Evolución de la pobreza 2010 – 2016*. Ciudad de México.

CONEVAL (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México.

CONEVAL (2018b). *¿Qué funciona y qué no en la inclusión financiera?* Guías prácticas de políticas públicas No. 4. Ciudad de México.

Cortés, Fernando (2012), *Estado, Política Social y Desigualdad*, en *Cuarto Diálogo Nacional para un México Social*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Cortés, Fernando (2012b). *Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas*. Estudios Sociológicos XXX: Número Extraordinario. México, D.F.

Damián, Araceli. (2009). *Progreso y bienestar*. Rojas, Mariano. *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*. Fondo Consultivo Científico y Tecnológico. México, D.F.

De Ferranti, D. G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington D.C.

De la Torre, Rodolfo. (2011). *Medición del progreso y bienestar social: una perspectiva de desarrollo humano*. Revista Realidad, Datos y Espacio, INEGI. México, D.F.

Deleon, L., Deleon, P. (2002). *What ever happened to policy implementation. An alternative approach*. Journal of Public Administration Research and Theory. 12-2.

Diener, E. (1994). *El bienestar subjetivo*. Intervención Psicosocial 3.

Duarte, Tito, Ramón E., Jiménez. (2007). *Aproximación a la teoría del bienestar*. Scientia et Technica 13. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.

El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México. 2018*. 1ª Edición. Red de Estudios Sobre Desigualdades, Ciudad de México.

Espinosa T., Patricia (2000). *Grupos vulnerables y cambio social*. Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año IX, No. 72, México, D.F.

Esquivel, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. OXFAM, México, D.F.

Flores Cáceres, Tito. (sf). *Tipos de políticas públicas*. Recuperado el 3 de enero de 2019 desde <https://politicapublica.cl>

Gertler, Paul J. et. al. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial.

Jusidman R., Clara (2009), Desigualdad y política social en México en Revista Nueva Sociedad (220), México, D.F.

Keeley, B. (2018). *Desigualdad de ingresos: la brecha entre ricos y pobres*. Esenciales OCDE, OCDE Publishing, París.

- Keyes, C. (1998). *Social well-being*. Social Psychology Quaterly, 61.
- Kliksberg, Bernardo (2013), *Pobreza ¿cómo derrotarla? Una perspectiva internacional y latinoamericana*, Conferencia Magistral en el Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
- López, J. Humberto, Perry, G. (2008). *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*. Policy Research Working Paper 4504, World Bank, Washington.
- López Obrador, Andrés Manuel. (2017). *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*. Ed. Planeta, Ciudad de México.
- Lora, Eduardo, et. al. (2008). *Calidad de vida: más allá de los hechos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lowi, Theodore (1996). *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política*, publicado en Aguilar Villanueva, Luis (1996). *La hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Lucas, Robert E. (2003). *The industrial revolution: past and future*. Reporte Anual 2003 del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis.
- Marshall, T. H. (1965). *Social policy in the twentieth century*. Hutchinson University Library. Londres.
- Meny, Yves. Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. 1ª Ed. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. México, Distrito Federal.
- MIDEPLAN (2017). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación*. Ministerio de Planificación Nacional. San José, Costa Rica.
- Midgley, James. (1995). *Social development. The developmental perspective in social welfare*. Sage Publications, Londres.

- Mischen, P., Sinclair, T. (2009). *Making implementation more democratic through action implementation research*. Journal of Public Administration Research and Theory. 19-1.
- MORENA. (2018). *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*. Ciudad de México.
- Montagut, Teresa. (2008). *Política Social. Una introducción*. 3ª Ed. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Navarro Chávez, José César, Ayvar-Campos, Francisco J., Giménez-García V.M. (2016). *Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH*. Economía, Sociedad y Territorio, vol XVI, num 52.
- Parkin, Michael; Esquivel, G.; Ávalos, M. (2006), *Microeconomía versión para Latinoamérica*, 7ª edición, Pearson Educación, México D.F.
- Persson, T., Tabellini, G. (1994), *Is inequality harmful for growth*, American Economic Review 83.
- Pérez, M. de Montserrat (2005). *Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 113, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.
- Pena-Trapero, Bernardo. (2009). *La medición del bienestar social: una revisión crítica*. Estudios de Economía Aplicada 27, 2. Asociación Internacional de Economía Aplicada, Valladolid.
- PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica.
- Presbisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ravallion, M. (1997). *Can high-inequality developing countries escape absolutely poverty?* Economic Letters, vol. 56 No. 1, Amsterdam.

Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de desigualdad*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.

Roemer, J. (1998), *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

Ryff, C., Keyes, C. (1995). *The structure of psychological well-being revisited*. Journal of Personality and Social Psychology, 69.

Sabatier, Paul. (1986). *The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives*. Policy Analysis.

Sahuí, José Alonzo. (2008). *Análisis de tres variables psicosociales y su influencia en la pobreza*. Publicado en Mixcoatl, Gerardo y Sahuí, Alejandro. *Derechos fundamentales y políticas de combate a la pobreza*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Campeche, Campeche.

Sales Heredia, Francisco J. (2008). *Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza*. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública v. 1 n. 2. Distrito Federal.

Sánchez, María Ángeles, Rodríguez, N. (2003). *El bienestar social en los municipios andaluces en 1999*. Revista Asturiana de Economía, No. 27. Asociación Asturiana de Estudios Económicos.

Scott, John. (2017). *Pobreza, crecimiento, productividad: trampas de desigualdad*. Presentación en el Foro *La pobreza y su entorno socioeconómico en el México del Siglo XXI*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Manual de Programación y Presupuesto 2019*. Ciudad de México

SEDESOL (2008). *Política de Atención a Grupos Vulnerables*, Presentación Power Point del Curso “Política Social y Grupos Vulnerables”, México, D.F.

Sen, Amartya. (1991). *Welfare, preference and freedom*. Journal of Econometrics 50.

Sen, Amartya (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza Editorial, Madrid España.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York, USA.

Sen, Amartya, Kliksberg, Bernardo (2007), *Primero la Gente, Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo desarrollado*, Ediciones Deusto, Barcelona, España.

Servitje, Lorenzo (2003), *Igualdad o desigualdad*, Cuadernos de Desarrollo Humano 11, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

Székely, Miguel (1999), *La desigualdad en México, una perspectiva internacional*, México, D.F.

Székely, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, Documentos de Investigación 5, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México, D.F.

Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel. España.

Tello, Carlos (2010), *Sobre la desigualdad en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Townsend, Peter. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin Books. Middlesex, England.

Veenhoven, R. (1994). *El estudio de la satisfacción con la vida*. Intervención psicosocial 3. Citado en Blanco, Amalio, Díaz, D. (2005). *El bienestar social: su concepto y medición*. Revista Psicothema Vol. 17 No. 4.

Vélez Grajales, Roberto; Campos Vázquez, Raymundo; Fonseca Godínez, Claudia. (2012). *El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México*, en Campos Vázquez, Raymundo; Huerta Wong, Juan Enrique; Vélez Grajales, Roberto (2012). *Movilidad social en México: constantes de la desigualdad*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, D.F.

Sitios de internet consultados:

<https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf

<https://transicion.mx/>

<https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2019/tomoIII>

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf

<https://pub.sedesol.gob.mx/spp/>

<https://www.youtube.com/watch?v=S5k-0h3XAZk&t=593s>

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional