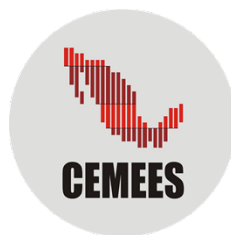


# LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORENA



CENTRO MEXICANO DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS Y SOCIALES

La transformación de las políticas públicas de Morena

CEMEES

Centro Mexicano de Estudios Económicos y Sociales

Octubre de 2020

Napoleón 54, Moderna 03510,  
Benito Juárez, Ciudad de México

[cemees.org](http://cemees.org)

[cemees.central@gmail.com](mailto:cemees.central@gmail.com)

# La transformación de las políticas públicas de Morena

Eduardo Durán \*

La erradicación de la pobreza es un tema central en las políticas sociales<sup>1</sup>. Comprender la definición de la pobreza se vuelve entonces importante para entender la intención de las políticas sociales. Estas últimas se ponen en el centro de las preocupaciones sociales y políticas en el último tercio del siglo XX, cuando la pobreza comienza a crecer tanto en cantidad como en la cualidad; por otro lado, con el surgimiento de los “trabajadores pobres” cambia el perfil de los pobres, pues la pobreza deja de atribuirse a la holgazanería o incapacidad de trabajar.

El tema es tan importante que el primer objetivo del milenio de la ONU es la erradicación de la pobreza en el mundo. La discusión sobre cuál es la mejor manera de erradicarla lleva ya muchos años. Algunos autores como Claudia Danani<sup>2</sup> resumen que la discusión se “inmortaliza en la fórmula políticas focalizadas vs. políticas universales” o lo que se puede entender también como la discusión de la selectividad contra el universalismo.

Las políticas focalizadas tienen la característica de seleccionar a quien padece de la situación que se quiere arreglar para otorgar el apoyo, donde el sujeto debe demostrar que padece dicha situación. Por ejemplo, un estudio<sup>3</sup> de los barrios urbanos de Paul Gertler llegó a la conclusión de que el reemplazo de pisos de tierra por cemento causa un efecto incalculable en la salud mejorada de los niños. En Torreón, Coahuila, en el año 2000, hubo un programa que buscó colocar pisos de cemento donde había pisos de tierra, para ello se tuvo que focalizar el programa. Para 2005, se informaron los siguientes resultados: “Una reducción de casi el 20% en la presencia de parásitos y, cuando se compara la ciudad con sus vecinos, sus niños menores de 6 años mostraron las siguientes mejoras: casi el 13% menos de casos de diarrea; una reducción del 20% en la incidencia de anemia”.

---

\* Economista por la UNAM e investigador del Centro Mexicano de Estudios Económicos y Sociales

<sup>1</sup> Coviello (2015).

<sup>2</sup> Danani, C. (2017).

<sup>3</sup> Heintz, L., & Kennedy, K. (2009).

Por otro lado, tenemos el caso de las políticas universales, aquellas prestaciones asistenciales (que se ejecutan por transferencias de bienes y/o servicios, directas o indirectas) con las cuales el Estado beneficia a todos los ciudadanos que cumplan con cierta característica. Por ejemplo, la pensión para el bienestar de adultos mayores, la cual se le otorga a todos los adultos mayores en México. Consiste en un apoyo de \$2,550 bimestrales con cobertura universal a los adultos mayores de 68 años.

La elección del tipo de políticas que se debe usar en un país depende de la visión que se tenga de hacia dónde se quiere llegar. Ambas políticas tienen rasgos positivos y rasgos negativos. Las políticas focalizadas son más efectivas al momento de eliminar el rasgo que se quiere, pues al ser más específicas, logran dar “tiros de precisión”; solo se apoya a quien lo necesita, lo que permite que sea un gasto menor. Sin embargo, este gasto puede variar mucho. Por poner unos de los casos más emblemáticos, “de cada peso gastado en programas financiados por el Banco Mundial o el BID, 75 centavos se destinan a los pagos de los profesionales evaluadores”<sup>4</sup>. Otro problema secundario, pero no menos importante, es que al momento de seleccionar a una persona o a una familia, normalmente se generan problemas con quien no ha sido seleccionado, por lo que se tiende a decir que es una situación de control político.

Por otro lado, las políticas universales tienen el gran problema de ser demasiado costosas. En México, para poder cumplir el gasto en las “pensiones para adultos mayores” y el “programa de becas Benito Juárez”, prácticamente se han desmantelado los demás programas existentes. El primer programa absorbe el 71.1% de todo el ramo 20, que corresponde al de bienestar<sup>5</sup>. No solo son caros, sino que son regresivos, es decir, no necesariamente se distribuye entre la población que lo necesita. El programa de pensión para el bienestar de adultos mayores se distribuye de manera homogénea en la población, el sector más rico también tiene derecho a dicha pensión, lo que puede generar problemas con sectores que necesitan el recurso pero que no están considerados en dichos programas.

Al ser universales, los programas no consideran los métodos de selección, por lo que se deben hacer los cálculos correctos para que llegue a toda la población. En 2019, cuando se implementó por primera vez el programa de becas Benito Juárez para la educación media superior, este no llegó a toda la población de estudiantes, lo que generó un gran

---

<sup>4</sup> Centro de investigaciones de la economía social, Políticas universales versus políticas focalizadas.  
[http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Políticas\\_universales\\_versus\\_políticas\\_focalizadas.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Políticas_universales_versus_políticas_focalizadas.pdf)

<sup>5</sup> Se refiere al PPEF 2021

descontento dentro de la población estudiantil, que concluyó en una manifestación en el zócalo en mayo de ese año. Aún no se tiene claro cómo eligieron a los primeros beneficiarios.

Al inicio se mencionó que conocer el concepto de pobreza es importante para diseñar las políticas sociales que mejor se adapten a dicho concepto. En México hay un instituto que se encarga de medir la pobreza, el Coneval, por lo que no hay espacios para interpretaciones. Textualmente, dicho organismo define que “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tienen al menos una carencia social (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) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

Gracias a esta definición, podemos comprender, en parte, la razón que tenían los programas sociales en los sexenios anteriores. Al ser el combate a la pobreza el principal objetivo, y siendo las carencias sociales una característica de la pobreza, el gobierno, a través del programa “Oportunidades”, aumentó la matrícula escolar en los niños, así como la asistencia a los servicios de salud con las campañas de autocuidado<sup>6</sup> e incluso ayudó a mejorar la calidad de la alimentación<sup>7</sup>; el ramo 23 tenía un recurso importantísimo para mejorar las condiciones de la vivienda y servicios, como drenajes, pavimentaciones, iluminación de calles y otras obras, además existía la “Cruzada contra el hambre”, que ayudaba a los sectores más vulnerables.

Es cierto que estas políticas tuvieron muchos problemas. Más allá de los escándalos de corrupción de altos funcionarios, los resultados de dichos programas no correspondieron a las ingentes cantidades de dinero que se les destinó. Los resultados que da el Coneval son los siguientes: de 2008 a 2018 la reducción de la pobreza fue de 44.4% a 41.9%, es decir, tan solo 2.5%, y en la pobreza extrema se pasó del 11% al 7.4%, una reducción de 3.6%<sup>8</sup>. Con estas reducciones de la pobreza se entiende que los programas han sido insuficientes, pero no se debe dejar a un lado que la intención fue mejorar las condiciones de vida, particularmente las que corresponden a las

---

<sup>6</sup> Villatoro, P. (2005).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Coneval, (2019). 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social (comunicado de prensa).

carencias sociales que son el núcleo de la pobreza, y resolver estas carencias resulta muy costoso, incluso más que el problema del nivel de ingreso.

Actualmente, el gobierno quiere reducir todos los problemas que genera la situación de pobreza con una solución única, que es la de los programas de transferencias monetarias. Como si fuese bálsamo de fierabrás<sup>9</sup>, propone que ante cualquier situación basta elevar el gasto en estos programas. Un ejemplo claro lo encontramos en el manejo de la pandemia, pues después de saber que el problema sería serio, la apuesta del gobierno no fue buscar nuevos mecanismos para combatir la pandemia, sino incrementar el presupuesto para sus programas prioritarios: Pensión para adultos mayores, becas Benito Juárez, y pensiones para personas con discapacidad permanente, que son los programas que cumplen con la característica de ser universales.

A las transferencias monetarias además se les atribuye el aumento del consumo interno, y se postula que a través de este consumo se incrementará la producción. Esto solo se logra si los mecanismos de mercado son eficientes, pero en el caso de México no solamente no lo son, sino que estos errores de mercado han sido responsables de la altísima desigualdad. En el caso de que ciertos sectores puedan participar en el mercado, los más beneficiados serán quienes tengan mayor presencia en éste, es decir las grandes empresas.

En el presupuesto no hay espacio para crear nuevos programas, cualquier excedente, subejercicio de otro ramo o ingreso extra, se orienta a dichos programas, pues como ya se dijo, resultan muy costosos.

El cambio en las políticas públicas se puede encontrar en la diferente concepción de la pobreza: cambiar de la dimensión de las carencias sociales a la dimensión del bienestar económico significa dejar a un lado aquellas acciones que han intentado cambiar las condiciones estructurales de la pobreza. El viraje significa distribuir el recurso público entre los individuos para que éstos puedan superar la pobreza.

La superación de la pobreza a través de estos mecanismos es una quimera, pensar que el problema de la educación básica se puede resolver dando a los alumnos 800 pesos mensuales, mientras se desmantelan las escuelas de tiempo completo, el programa de

---

<sup>9</sup> En El Quijote de la Mancha, Cervantes habla de este bálsamo como remedio para cualquier herida, incluso para la muerte, no importaba cual fuera el mal, pues bastaba con unas gotas para remediarlo.

educación inicial y comunitaria, los programas de infraestructura, la formación docente, y un largo etcétera, es un ejemplo de mal entendimiento de la raíz del problema.

Es cierto que las transferencias monetarias tienen ventajas, entre ellas la de que el beneficiado puede elegir lo que le es más urgente para comprar. Pero no se debe olvidar lo que están costando esos programas: los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza extrema no podrán, por ejemplo, acceder a un comedor comunitario, ya no digamos pavimentar una calle o colocar drenaje, que son los programas que se redujeron o eliminaron para que un grupo pueda tener una transferencia monetaria. Este grupo no necesariamente son quienes viven en pobreza extrema.

La universalización requiere de muchos recursos, por lo que, regularmente, la implementación de programas universales viene acompañadas de una reforma fiscal (aumento de impuestos), la cual permite financiar dichos programas. En el caso de México, el presidente mencionó que no se subirían los impuestos, declaración que hasta el momento sigue vigente. Esta situación, aunque parezca lo contrario, conviene a la mayoría de los mexicanos solo si se logra que el aumento sea progresivo, es decir, que paguen más los que ganan más. En un país tan desigual como México, la mayoría de la población será beneficiada.

Regularmente el no aumentar los impuestos está explicado por el impacto en la popularidad, el ejemplo más reciente es Peña Nieto: después de la aprobación de la reforma fiscal su popularidad fue en picada<sup>10</sup> y ya no se pudo recuperar. Si alguien tiene la posibilidad de incrementar los impuestos, ese es López Obrador, el presidente que más respaldo popular ha tenido en las casillas. Es evidente que su respaldo ha ido reduciéndose y que debe cuidar la manera en cómo lo miran los mexicanos; una reforma fiscal que toque los intereses de los más poderosos implicaría ya no tener respaldo de dicho sector.

Al no aumentar los impuestos, estos programas se han financiado con los recortes a otros programas (no se le debe llamar austeridad a los recortes presupuestales), como es el caso de Prospera, Empleo Temporal, Apoyo a la vivienda, Jornaleros agrícolas, comedores comunitarios, entre otros, y dejando la obra pública con un presupuesto muy bajo. Otra parte se ha financiado con los cobros de ejercicios fiscales anteriores a las grandes empresas. Y por último (tal vez el caso más alarmante) se ha acabado con los fondos de estabilización del país: en 2019 se utilizó la mitad, y en 2020 se terminaron,

---

<sup>10</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Reforma-fiscal-impacta-popularidad-de-Pena-Nieto-20131119-0067.html>

so pretexto de la pandemia, aunque la realidad es que ya estaba “presupuestado” utilizarlos, y no se usó para programas extraordinarios, sino para los mismos programas. Pero poco a poco se le van cerrando los caminos, quedan pocos programas para eliminar (o tal vez no, aún quedan muchos organismos autónomos que pueden ser eliminados), los impuestos pagados por ejercicios anteriores se están pagando, los fondos de estabilización no existen más, y recientemente se eliminaron los fideicomisos para poder acceder a esos recursos.

Los programas focalizados que se implementaron tuvieron resultados deficientes, ahora el gobierno mexicano está dando un cambio en la concepción de la pobreza, se abandona la dimensión de las carencias sociales para intentar mejorar el nivel de ingreso de la parte más vulnerable por pobreza extrema, que, según Coneval, en 2018 eran adultos mayores y menores de 18 años.<sup>11</sup> Ambos sectores están siendo atendidos con transferencias monetarias de carácter universal para mayores de 68 años y estudiantes de educación obligatoria.

La propuesta de implementar programas universales se puede entender mejor como un tema político: detrás de esos programas está la intención de que la mayor parte de la población se vea beneficiada con algún programa, y si quiere mantener ese apoyo, deberá mantener a ese grupo político en el poder, por lo que volverá a votar por quien le da recursos. Esto implica un gran interés por parte del grupo político en el poder para dar un mayor número de apoyos. Con el costo que genera colocar una escuela, o colocar un drenaje, o un deportivo, se puede repartir el dinero entre las familias, aunque no se desarrolle el deporte o mejore la educación, o las condiciones de vivienda en el país.

En otras palabras, México carece de una visión de largo plazo. No hay condiciones, ni se están construyendo las condiciones para reducir la gran desigualdad o para que la pobreza desaparezca a largo plazo. El presidente hizo bien durante sus largos años de campaña en criticar el sistema neoliberal, que representa el estado más puro del capitalismo (hasta el momento). También hizo bien cuando criticaba que los políticos se habían dedicado a enriquecerse y habían hecho del erario la principal fuente de ingresos de sus empresas. Pero ahora, cuando está en las condiciones de cambiar esto, en una euforia descontrolada por eliminar la corrupción en el país está desmantelando los progresos que se tenían.

---

<sup>11</sup> Según Coneval, 7 de cada 10 adultos mayores se encuentra en pobreza y más de la mitad de las menores de 18 años.



Después de dos años, es evidente que el gobierno carece de un proyecto de largo plazo. Dejar toda la responsabilidad de cambiar el país a sus programas prioritarios, es dejar que el libre mercado siga tomando las decisiones, es ir en contra del Estado de bienestar que la supuesta transformación construiría. Nada más equivocado.

## BIBLIOGRAFÍA

Coneval, c. (2019). 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social (comunicado de prensa).

Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, (37).

Heintz, L., & Kennedy, K. (2009). ¿Qué sabemos sobre la relación entre la calidad de la vivienda y la salud? *El Foro*, 2 (16), 1-16.

El economista, (19 de noviembre de 2013), "Reforma fiscal impacta popularidad de Peña Nieto" recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Reforma-fiscal-impacta-popularidad-de-Pena-Nieto-20131119-0067.html>

Coviello, Ramiro. "GRONDONA, Ana, 2014, Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. 222 pp." (2015): 199-201.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL*.