

**Efectividad de los Programas Sociales Federales,
frente a la Pobreza en el Estado de Chihuahua**

PT

Partido del Trabajo de Chihuahua

Diciembre 2020

OBJETIVO.

Reconocer si los programas sociales han hecho un verdadero cambio en las estructuras de pobreza en el Estado de Chihuahua.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Comparar los programas sociales federales con las estadísticas de pobreza de Chihuahua.
- Revisar los programas sociales federales que trabajan en el Estado de Chihuahua.
- Revisar la manera en la que se miden las estadísticas de pobreza y el avance de los programas sociales federales en Chihuahua.
- Descubrir si los programas sociales nacionales han hecho un cambio en la estructura de la pobreza en Chihuahua.
- Intentar averiguar la teoría económica que los Programas Sociales Nacionales actuales siguen en la actualidad, en la búsqueda de la erradicación de la pobreza en Chihuahua.

JUSTIFICACIÓN.

No hay una teoría definitiva de cómo se debe de eliminar la pobreza. Abhijt, en su artículo “*How Poverty Ends*”, menciona que, desafortunadamente, los economistas no saben cómo hacer que ocurra el crecimiento. Y que saben muy poco porque algunos países, cómo México, se quedan atorados en una trampa de mediano desarrollo y otros, cómo Corea del Sur, no lo hacen.

Pero la pobreza no es un problema que se pueda dejar de lado para después, pues tan solo en Chihuahua más del treinta por ciento de la población es catalogada dentro de este estrato, en un Estado con casi cuatro millones de habitantes, de los cuales un millón están en pobreza y otro millón y medio tienen carencias, la pobreza es un tema fundamental que debe de estudiarse y analizarse, para descubrir las relaciones y causales por las cuáles funciona cómo lo hace en el estado y también, si existe alguna forma en la cual pueda hacérsele frente de mejor manera.

En el caso de Chihuahua la principal herramienta para acabar con la pobreza son los programas sociales. Las políticas sociales buscan corregir una desigualdad. Pero no hay forma de que algo semejante pueda conseguirse si primero no se cuenta con información fehaciente del número de personas que se encuentran en esa desigualdad (que no solo incluye a la pobreza), sino también, una relación con las políticas económicas, tanto macro cómo micro que los han llevado a estar ahí.

Especialmente, es necesario revisar las evaluaciones existentes sobre los programas sociales, para descubrir si verdaderamente realizan un cambio en Chihuahua, de no ser así, es necesario pensar en nuevas formas en las cuáles se pueda ayudar a la población que se encuentra en pobreza, a romper del círculo de la misma.

MARCO TEORICO

Existen varias formas para medir el nivel de pobreza en un país, así como su nivel de desarrollo, directamente proporcional a la pobreza. En el caso de las más comunes y simples (y que generalmente es utilizada como una ayuda antes que una medida), se encuentra el PIB, Producto Interno Bruto, es decir, el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda de un país durante un año.

Aunque es un punto que sirve de manera macroeconómica, no permite medir la pobreza de un país, si no se toma en cuenta junto al PIB del resto de países, o si no se agrega algún otro dato que permita saber cómo va funcionando el crecimiento de determinado país o región.

Por lo tanto, para medir el nivel de pobreza, también es importante tomar en cuenta otras estadísticas, como lo son el índice de Subdesarrollo del PNUD, el Índice Económico de Desarrollo Humano (IDH), y el estado de Bienestar, de acuerdo al desarrollo completo de una persona, según la Pirámide de Maslow.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también conocido como PNUD, es una red mundial fundada en 1965 que depende de la ONU que, entre sus muchas tareas, se encarga de medir el nivel de desarrollo de los países, además de definir las medidas universales del subdesarrollo, según la PNUD, basada en los trabajos de Sylvie Brunel, economista francesa nacida en 1960, existen cuatro criterios que miden el subdesarrollo:

- Una pobreza generalizada;
- Fuertes desigualdades económicas y sociales en relación con los países desarrollados, así como en el interior del propio país;

- Una exclusión del país del comercio internacional;
- Una inseguridad en todos los ámbitos (sanitario, político, medioambiental, etc.).

En el caso de Chihuahua, sabemos que existe una pobreza generalizada, de acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018, el 26.3% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir, 1,005,700 personas aproximadamente (CONEVAL, 2020), también de la existencia de desigualdades económicas y de inseguridad.

Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, del INEGI durante el segundo semestre del 2020, en Chihuahua al menos un 25 por ciento de los hogares (es decir, uno de cada cuatro) denunció ser víctima de algún delito, mientras que en Ciudad Juárez ese porcentaje fue del 15 por ciento. El 16 por ciento de los hogares de Chihuahua sufrieron de robos, mientras que en Ciudad Juárez el porcentaje fue de 13.5 (INEGI, 2020).

Por lo tanto, no solo México, como país, cumple con las características de un país subdesarrollado, sino que también lo hace el estado de Chihuahua.

A los criterios que miden el subdesarrollo, el PNUD suma la teoría de la pirámide de las necesidades de Maslo. Estas son las necesidades esenciales de cualquier ser humano, y van en orden de importancia dependiendo del punto en el cual se encuentren en la pirámide. Se trata de las necesidades fundamentales que se tienen que cubrir en un estado de bienestar.

En el punto más bajo de la pirámide se encuentran las necesidades fisiológicas, es decir, lo que todo ser humano necesita hacer para sobrevivir. Estas son respirar, tomar agua, evitar el dolor, mantener la temperatura y la vestimenta. Cuando un ser humano esta alimentado y tiene vestido, se encuentra protegido.

En segundo lugar, están las necesidades de seguridad, es decir, estar a salvo. Y aquí también entra la salud, el tener un buen funcionamiento del cuerpo. Luego se encuentra la seguridad en los recursos, tener un hogar, un automóvil y dinero para poder cubrir las necesidades básicas.

Después se encuentran las necesidades sociales o de afiliación. El ser humano es un ser social que necesita de vivir en comunidad, a este punto se le agregan las relaciones cómo lo son la amistad, la pareja, y la familia.

En cuarto lugar, está la necesidad de reconocimiento, es decir, la necesidad de ser querido. Se incluye una parte en donde uno debe de respetarse a sí mismo, que incluye sentimientos propios cómo lo son los logros, ser libre y tener confianza.

Y luego, se encuentra una parte que incluye la necesidad de ser apreciado, de tener atención de los demás, un estatus y reputación. El ser humano necesita un equilibrio entre estas realizaciones para poder sentirse completo.

Las necesidades de Maslow son una escala de medición importante, porque generalmente, para calcular el nivel de pobreza de un país, las mediciones se centran en la cuestión económica, o si se ha erradicado algún nivel de la misma, pero dejan fuera los intereses de las personas, cuándo Maslow hace hincapié en que es importante pensar en la realización, la vida social, y la seguridad de las personas, en cuanto a salud mental y autoestima.

Para que cualquier persona considere que se encuentra realizada, debe de cumplir con todos los puntos tratados anteriormente; puntos que, en ocasiones, los programas de gobierno no toman en cuenta al momento de crear políticas sociales, centrándose solo en la entrega de algún bien mensual.

La tercera medida que suele tomarse en cuenta al momento de realizar una evaluación sobre el desarrollo económico de un país, se trata del índice Económico de Desarrollo Humano (IDH). El IDH trabaja con las posibilidades humanas por país, de una forma que pueda ser leíble, y trabaja con tres dimensiones:

- Esperanza de vida. La posibilidad de vivir durante mucho tiempo y con buena salud, medida a través de la esperanza de vida media de un bebé cuando nace;
- Escuela. La posibilidad de instruirse, medida a través de la tasa de alfabetización de los adultos y de la escolarización;
- Estado de Bienestar. El acceso a los recursos que permiten vivir dignamente, medido a través del PNB por habitante.

Cada una de estas dimensiones es evaluada por un indicador en una escala de 0 a 1 (siendo 1 la más desarrollada y 0 la menos desarrollada). El resultado de este trabajo permite clasificar a los países según su grado de desarrollo. Cada año se establece una nueva clasificación mundial.

Influir en este índice positivamente implica tener en cuenta dos factores importantes: la vulnerabilidad y la resiliencia (Saeger, 2017).

Las escalas antes mencionadas sirven para definir el estado de bienestar de un país. **El estado de bienestar** es un estado alcanzado en la población en el cual se distribuye de manera equitativa los recursos, bienes y servicios en materia de salud, vivienda, alimentación, educación, entre otros.

Otra forma de medición es la que menciona Joseph Stiglitz en su libro El precio de la desigualdad (2012): La brecha de la pobreza, que es la medida porcentual en que los ingresos medios de los pobres de un país están por debajo del umbral oficial de la pobreza,

es otra estadística importante. Con un 38.5 por ciento, México es uno de los países peor situados en la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y figura en la misma liga que España (40%), Estados Unidos (35%) y Corea del Sur (36,6%).

¿Qué quiere decir esto? Que el treinta y ocho punto cinco por ciento de las personas que son consideradas de bajos recursos, están mucho más debajo de la línea de lo que se considera pobreza.

En México, el CONEVAL tiene su propio sistema para medir la pobreza. Este *parte de dos enfoques de análisis: el de bienestar económico y el de derechos sociales y, a partir de ellos, es posible determinar las siguientes categorías (CONEVAL, 2018):*

- *Se considera en **pobreza** a la población con al menos una carencia social e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos (antes línea de bienestar) y que se refiere al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.*

Es decir, toma en cuenta la alimentación de las personas, y que pueda cubrir a la canasta básica, una de las necesidades de Maslow. Y la canasta no alimentaria, la cuál también es una de las necesidades de Maslow.

- *Se considera en **pobreza moderada** a la población que, a pesar de estar en situación de pobreza, no cae en la categoría de pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.*

La población que se encuentra con carencias pero que aún tiene un nivel de viabilidad un tanto mayor que aquellos que no pueden costear la canasta alimentaria y no alimentaria.

- *Se considera en **pobreza extrema** a la población con tres o más carencias sociales e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza extrema por ingresos, antes línea de bienestar mínimo que se refiere al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.*

La pobreza extrema incluye a las personas con carencias tan graves que ni siquiera les permite costear la canasta básica, es decir, la alimentación diaria.

- *Se considera en **vulnerabilidad por carencias sociales** a la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar, pero con una o más carencias sociales.*
- *Se considera en **vulnerabilidad por ingresos** a la población que no padece ninguna carencia social, pero su ingreso es igual o inferior a la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar*

El Coneval también toma en cuenta a las personas que viven al día, y que alcanzan a cubrir sus necesidades básicas, pero no pueden cubrir más, aquellas que podrían o no cumplir con las últimas necesidades que considera Maslow en su pirámide, sin embargo, no existe información suficiente cómo para saber si lo consiguen o no.

Pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a 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 si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2015).

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales, de seis posibles y, además, su ingreso total es

menor que la línea de bienestar mínimo. La población en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría acceder a aquellos que componen la canasta alimentaria (CONEVAL, 2015).

Debido a que se estará trabajando con estadísticas de México, este es el sistema que va a utilizar al momento de mostrar las estadísticas, dado a que es el sistema en el cuál se encuentran las mismas.

En cuanto a **las políticas sociales**, éstas son tanto una disciplina científica cómo una acción. Cómo acción, se trata de la mediación política dedicada a intervenir públicamente, ya sea a nivel nacional o estatal, en las consecuencias tanto materiales cómo sociales del desarrollo económico.

Es decir, la política social es una intervención que el gobierno (o algún otro organismo que cuente con la capacidad para hacerlo) realiza dentro de la sociedad, para intentar enderezar los problemas sociales y económicos que son creados en la comunidad debido a las políticas de desarrollo económico que se han seguido en determinado territorio, durante algún momento del tiempo.

Las políticas sociales que implementan programas sociales no son algo nuevo, sino un mecanismo que ha sido utilizado desde hace bastante tiempo por el gobierno, y que se utiliza para distribuir recursos con el objetivo de intentar equilibrar la balanza y acabar con las desigualdades sociales, para que se tuviera un acceso universal a los diferentes aspectos que conforman el estado de bienestar. Este también tiene como función el mantenimiento de los derechos sociales, cómo lo son: las pensiones, los seguros, la protección contra el desempleo y el cuidado de la salud mental.

El objetivo de las políticas sociales es mejorar las condiciones de vida de la población. Es decir, corregir la desigualdad. Históricamente esta es una política que se emplea desde antes de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con Cardozo Brum:

“Durante la vigencia del Estado de bienestar, modelo impulsado fundamentalmente en los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial y replicado parcialmente en América Latina, se trataron de resolver los más diversos problemas del conjunto de la sociedad: desempleo, subempleo, bajos salarios, analfabetismo o escasa escolaridad, insuficiente capacitación para el trabajo, hacinamiento en viviendas, carencia de servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica, enfermedades y muertes evitables, inseguridad ciudadana, etcétera. Esto implicó la superación de la situación de igualdad formal de los ciudadanos ante la ley para transformarla en una igualdad real, en términos de las condiciones sustantivas de vida y mayor cohesión social. Para eso, el Estado amplió su campo de acción y creó nuevas instituciones, transformando la acción gubernamental en el eje del modelo” (Cardozo, 2005).

De acuerdo con Norton y Conlin (2000), citado por la CONEVAL (2018), *la protección social se refiere a las acciones públicas implementadas en respuesta a niveles de vulnerabilidad, riesgo y pobreza que se consideran socialmente inaceptables*. Los dos aspectos fundamentales son: el énfasis en riesgo y vulnerabilidad que reconoce la naturaleza dinámica de la pobreza y enfoca la atención hacia la necesidad de estar preparado para las crisis, y el segundo, la exigencia de una política social proactiva que destaca la necesidad de ayudar a individuos, hogares y comunidades a manejar el riesgo e incrementar la seguridad (CONEVAL, 2018).

En el caso de este trabajo, las políticas sociales analizadas serán las políticas implementadas en el año 2018, con los Programas Nacionales que entraron en funcionamiento con la Cuarta Transformación, y también, un viraje histórico de las políticas sociales del año 2016, dos años antes de las del 2018, para ver cómo era que funcionaban y si existen cambios significativos entre una y otra.

META.

Reconocer si los programas sociales nacionales son suficiente para erradicar la pobreza extrema en Chihuahua.

INTRODUCCIÓN.

La pobreza es el adjetivo que termina por definir en su totalidad a las personas que se encuentran en ella. Termina por alterar y cambiar cada uno de los aspectos de la vida de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad; es un círculo, uno que es imposible romper si no se cuenta con ayuda del exterior, no porque la persona no tenga intención y capacidad de hacerlo, sino porque se trata de un sistema que le tiene atrapado.

Y en Chihuahua un treinta por ciento de la población se encuentra en pobreza y no todos reciben ayuda de programas sociales federales, pero ¿son en realidad los programas la solución?

En este trabajo se pretende hablar de las raíces de la pobreza, la manera en la que afecta a las personas que padecen de sus garras y también, si es verdad que con la ayuda de los programas federales será posible ayudarlo a salir de ella, o si se necesita algo más para conseguirlo.

Se inicia contando la historia de los programas sociales en México, para saber de donde salió esta idea en el país, y luego saltamos a los últimos veinte años, que han definido las políticas modernas de los programas sociales no solo en México, sino también en otras partes del mundo. Luego de ello nos centramos en la descripción de los programas sociales federales actuales, la cantidad de fondos que se han invertido en ellos y su manera de funcionamiento.

Después pasamos a hablar de las cifras de la pobreza en el Estado, haciendo un análisis de las mismas, para saber si los programas sociales y los cambios en los mismos, según el gobierno, han tenido alguna influencia en la pobreza en Chihuahua.

Luego de revisar los programas y las cifras, nos centramos en el análisis de los mismos, y después, en las conclusiones, se expande el panorama a la economía y las

políticas públicas, y cómo éstas afectan los programas sociales federales, pero, más importante, a la población.

El objetivo principal de este trabajo es revisar si existe alguna forma en la cuál se pueda invertir para ayudar a los sectores económicos que más lo necesitan, creando un cambio sustancial en sus vidas, una tarea que siempre ha sido de vital importancia para el Partido del Trabajo.

RESULTADOS

Historia.

Según el CONEVAL, la protección social en México tiene como antecedente el establecimiento de la seguridad social en 1943. Era un mecanismo que “protegía a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir” (CONEVAL A, 2018).

La seguridad social para las y los trabajadores de los sectores público y privado, así como para las fuerzas armadas, se incluyó en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” (CPEUM, art.123, apartado A, fracción XXIX).

Por su parte, el artículo 2° de la Ley del Seguro Social promulgada en 1943 disponía que “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que estará garantizada por el Estado” (CONEVAL A, 2018).

Sin embargo, con el paso del tiempo esto cambió, y en la actualidad existen diferencias entre los programas sociales y los de la seguridad social. Siendo la principal de ellas el

financiamiento, pues, mientras que los programas sociales son financiados por el gobierno, los de seguridad social son financiados de manera tripartita por el gobierno, el empleador y los trabajadores.

Otra diferencia es la cobertura, mientras que la seguridad social *“es un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos (salud, vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo y guarderías) obligatorio para todas y todos los trabajadores con una relación laboral subordinada”* (CONEVAL A, 2018), mientras que los programas sociales cubren riesgos específicos y de forma separada. Y la tercera diferencia es que los programas sociales son iniciativas que generalmente son lanzadas como políticas al inicio de un gobierno federal, mientras que los programas de seguridad social son parte de los derechos laborales que se adquieren luego de un periodo de tiempo como parte de la estabilidad personal.

Programas Sociales antes de 2018.

Para tener un contexto de cómo es que los Programas Sociales actuales llegaron a convertirse en lo que son actualmente y la importancia de los mismos dentro de la lucha contra la desigualdad en México, es necesario ilustrar la historia de los mismos, iniciando por la creación de los Programas Sociales modernos, a finales del siglo XX, con la creación de las TMC, transferencias monetarias condicionadas.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue una dependencia de la Administración Pública Federal, que estaba encargada de construir una sociedad con menos desigualdades, su objetivo principal era que se tuvieran garantizados los derechos sociales y un nivel de vida digno. Tenía la responsabilidad de formular y conducir una política de

desarrollo social que impulsara la protección social, a favor de las personas con menos protección económica.

Para su funcionamiento, la Secretaría contaba con programas de apoyo, que se encargaba de implementar y coordinar. Los programas de los cuáles se hacía cargo eran:

- Pensión para Adultos Mayores.
- Empleo Temporal.
- Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
- Atención a Jornaleros Agrícolas.
- 3x1 para Migrantes.
- Seguro de Vida para Jefas de Familia.
- Comedores Comunitarios.

Además de los programas, la SEDESOL contaba con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), encargado del apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, y de la Coinversión Social, el Programa de Inclusión Social (PROSPERA), que otorgaba apoyos a las familias que viven en situación de pobreza; y el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), que estaba encargado del Programa de Fomento a la Economía Social.

Otras estancias importantes de la SEDESOL eran: DICONSA, que contaba con el Programa de Abasto Rural; LICONSA, encargada del Programa de Abasto Social de Leche; INAPAM, Instituto Nacional de las Personas Adultos Mayores; el FONART, encargado del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, y el IMJUVE, el Instituto Mexicano de la Juventud, encargado de los apoyos a las y los jóvenes en educación, salud y empleo.

A inicios de 2018 los programas que cubrían las necesidades sociales de México tenían una basta y variada cantidad de ámbitos y de puntos del desarrollo sobre los que trabajaban, que incluían a los jóvenes, las personas mayores, jornaleros y el campo, y los grupos sociales vulnerables de la población.

El sistema de Programas Sociales actual se le debe al Subsecretario de Hacienda entre 1994 y 2000, Santiago Levy. Antiguo catedrático de economía de la Universidad de Boston, y se ocupó de reformar el complicado sistema de bienestar mexicano, compuesto por varios programas diferentes, según Banerjee en su libro *Repensar la Pobreza*:

Confiaba en que el dinero gastado podría contribuir a erradicar la pobreza no solo a corto plazo, sino también a largo plazo, promoviendo una generación bien preparada, lo que a su vez podría lograrse vinculando la recepción de prestaciones sociales con la inversión en capital humano (salud y educación). Esto inspiró el diseño de PROGRESA, un programa de transferencias “con otras cosas añadidas”. PROGRESA fue el primer programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC); ofrecía dinero a las familias pobres, pero solamente si sus hijos iban a la escuela con regularidad y si la familia buscaba servicios de salud preventivos. Si los niños estudiaban en enseñanza secundaria recibían más dinero que si lo hacían en primaria, al igual que si quien iba a la escuela era una niña en lugar de un niño.

Para que el programa fuese aceptado políticamente, los pagos se presentaron como compensaciones a la familia por los salarios que dejaban de ingresar cuando sus hijos iban al colegio en lugar de ir a trabajar. Pero, en realidad, el objetivo era dar un pequeño empujón a las familias, haciendo que no enviar

a los niños a clase resultara costoso, con independencia de lo que opinase la familia sobre la educación.

Santiago Levy tenía otro objetivo, que era asegurarse de que el programa sobreviviera al cambio de gobierno que se produce cada cierto número de años, dado que cada nuevo presidente suele cerrar todos los programas de su predecesor antes de poner en marcha los suyos. Levy pensó que si se demostraba que el programa era un gran éxito, el nuevo gobierno lo tendría difícil para eliminarlo. Para ello diseñó un programa piloto que solamente se llevó a cabo en un grupo de pueblos seleccionados al azar y que permitía comparar con rigor los resultados de los pueblos seleccionados con los de aquellos no seleccionados. El programa piloto demostró, más allá de toda duda razonable, que este programa impulsaba significativamente la matriculación, especialmente en el nivel de enseñanza secundaria, donde las niñas pasaron del 67 por ciento al 75 por ciento y los niños del 73 al 77 por ciento.

Cuando finalmente cambió el gobierno el programa sobrevivió, aunque pasó a llamarse OPORTUNIDADES. Lo que Levy probablemente no había previsto era que había dado a luz a dos nuevas tradiciones. En primer lugar, las TMC se extendieron como la pólvora por toda América Latina y más tarde al resto del mundo. Las probó incluso el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg. En segundo lugar, cuando las TMC se ponen en marcha en otros países, se suelen acompañar de una evaluación basada en ensayos aleatorios. En alguno de estos experimentos cambian las características del programa para intentar buscar fórmulas que mejoren su diseño.

Parece una paradoja que fuera precisamente una de estas réplicas, hecha en Malawi, lo que nos llevó a repensar el éxito de PROGRESA. La condicionalidad de PROGRESA está basada en el principio de que no basta con incrementar los ingresos y de que los padres necesitan recibir incentivos. Los investigadores y los profesionales empezaron a preguntarse si un programa no condicionado podría tener el mismo impacto que una transferencia condicionada. Un estudio del Banco Mundial llegó a la conclusión, algo provocadora, de que la condicionalidad no parece importar para nada; los investigadores ofrecieron a las familias de niñas en edad escolar una transferencia que iba de los 5 a los 20 dólares PPC al mes. En un grupo la transferencia estaba condicionada a matricularse y en el otro no. Un tercer grupo sirvió como grupo de control y no recibió ninguna transferencia. Los efectos fueron importantes, pues al cabo de un año el fracaso escolar había caído un 11 por ciento en el grupo de control y solo un 6 por ciento entre los beneficiarios de la transferencia. No obstante, los efectos fueron iguales para quienes recibieron la transferencia condicionada y para quienes la recibieron de forma no condicionada, lo que sugiere que los padres no necesitaban que se les obligase a enviar a los niños a la escuela, sino que necesitaban ayuda económica. Más tarde, un estudio hecho en Marruecos que comparó transferencias condicionadas y no condicionadas llegó a conclusiones similares (Banerjee & Duflo, 2012).

En Repensar la Pobreza, los autores nos presentan dos escenarios, distintos, pero igual de importantes; el primero, cuándo se creía que era necesario que los programas se encontraran condicionados para que las personas en pobreza extrema pasaran a la acción en

sus vidas (un programa que ve a la población cómo si estuviera en necesidad de asistencia), y el segundo, cuándo el éxito del programa hizo que se hicieran más estudios al respecto, en otros países, y los resultados tuvieron cómo resultado el hecho de que la gente estaba dispuesta a enviar a sus hijos a la escuela, y a darles mejores oportunidades; pero que si no lo había hecho antes era porque no contaba con los recursos para ello.

Lo que demuestra este ejercicio, es que una buena política en los programas sociales, cuyo fin de creación haya sido ayudar las personas y no electorero o asistencialista, terminará por tener resultados reales y positivos.

Una política social correcta es una forma de romper el círculo en el cuál se encuentran las personas de escasos recursos que generalmente no pueden aspirar a una forma de vida distinta. Pero si el gobierno trabaja para darles esta oportunidad, la gente por si misma y sin condiciones de por medio, comenzará a trabajar para mejorar su estado y a mayor número de personas con oportunidades, mayor será la exigencia de un gobierno capacitado.

El estudio de los programas de asistencia y el condicionamiento no solo se hizo en países extranjeros, sino que también se llevó a cabo en México. En el año 2000 se comparó el comportamiento electoral en las elecciones presidenciales de dos poblaciones, los que se habían beneficiado con PROGRESA durante seis meses y los que se habían beneficiado del programa durante veintiún meses:

En los pueblos donde el programa había durado más, tanto la asistencia a las urnas como la proporción de votos a favor del PRI (el partido que les había traído PROGRESA) fue superior. No pudo ser porque el programa «comprara» los hogares ya que, en ese momento, todos ellos habían recibido las transferencias y conocían las reglas. La respuesta, en términos de un

mayor compromiso (mayor asistencia) y de una recompensa al partido que creó el programa (más votos al PRI), se debe a que el programa consiguió mejorar la salud y la educación y a que los hogares que habían recibido las transferencias durante más tiempo ya habían empezado a notar los beneficios en sus vidas (Banerjee & Duflo, 2012).

PROGRESA fue un éxito, y no solo fue replicado en países de América Latina y más allá, sino que con el cambio de gobierno en el 2000, el programa continuó con Vicente Fox, solo que se le cambió el nombre a OPORTUNIDADES, y se expandió.

Medición de la década 2008 a 2018.

En el Informe de la Coneval 2020 de la Pobreza en Chihuahua (2020), se menciona que:

De 2008 al 2018, la pobreza en Chihuahua disminuyó 5.8 puntos porcentuales al pasar de 32.1% a 26.3%. Esto se traduce en cerca de 99,400 personas menos en esta situación en un plazo de diez años. En contraste, la pobreza a nivel nacional se redujo 2.4 puntos porcentuales en este periodo, al pasar de 44.4% a 41.9%.

De 2008 a 2014, la pobreza a nivel nacional aumentó 1.8 puntos porcentuales como efecto de la crisis financiera de 2008-2009 y la volatilidad de los precios de los alimentos, y entre 2014 y 2018 fue que la pobreza empezó a disminuir debido de una reducción importante en la inflación.

De 2008 a 2018, la pobreza extrema en el estado se redujo en 4.1 puntos porcentuales al pasar de 6.7% a 2.6%. En términos absolutos, esto significa que hubo alrededor de 130,700 personas menos en pobreza extrema.

Ubicación de la población en Situación de Pobreza Extrema en Chihuahua, 2015

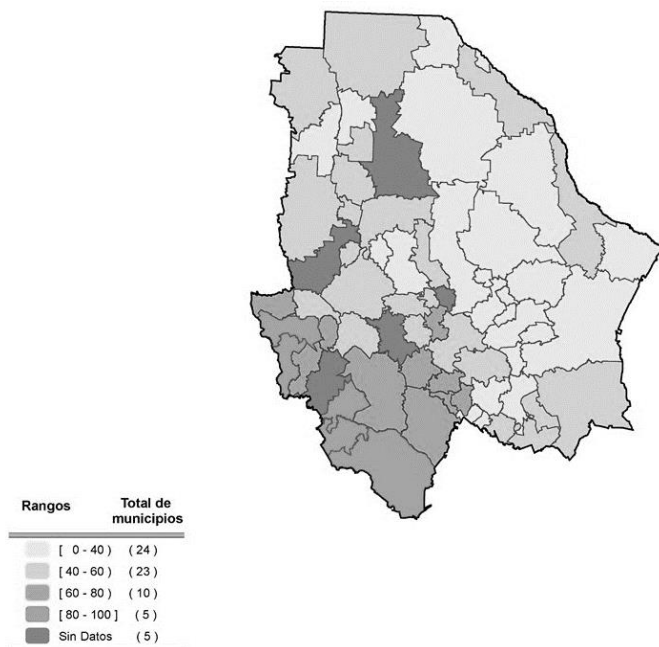
Otro punto a tomar en cuenta en el Estado de Chihuahua, es el tamaño del mismo. La ubicación de la población en pobreza o pobreza extrema se encuentra localizada en los municipios al sur del estado, principalmente la zona ubicada en la Sierra Tarahumara, los municipios con mayor nivel de pobreza de acuerdo a la CONEVAL, son:

Pobreza:

1. Batopilas - 93%
2. Uruachí - 86.5%
3. Guadalupe y Calvo - 85.2%
4. Chínipas - 83.9%
5. Morelos - 77.6%

Pobreza Extrema:

1. Morelos - 45.8%
2. Uruachí - 42.6%
3. Batopilas - 41.4%
4. Chínipas - 36.3%
5. Maguarichí - 33.7%

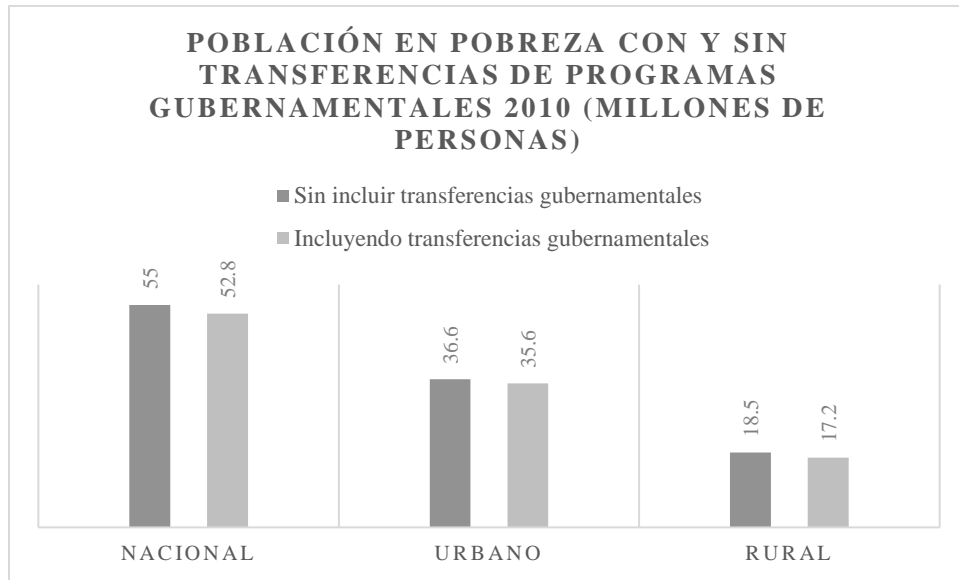


Fuente: CONEVAL, con base en la encuesta intercensal 2015.

Un punto importante que se debe de tomar en cuenta durante este periodo es la crisis económica de 2008, en la que se pusieron a prueba los programas sociales gubernamentales y nos da un panorama de cómo es que funcionan en momentos en donde se demuestra que, en el ámbito económico, el país no está preparado para afrontar la crisis.

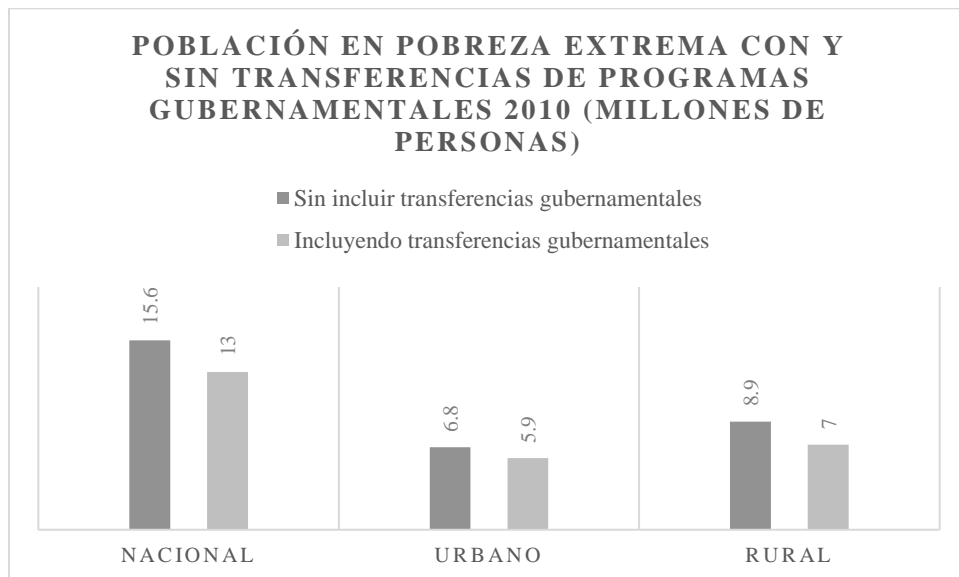
Según la Evaluación Estrategia de Protección Social del Coneval, debido a la crisis la población en condición de pobreza aumentó en 2010 en comparación con 2008, al pasar de 49.5 a 52.8 millones de personas. El aumento de población en pobreza fue constante hasta 2014 que registró 55.3 millones de personas.

Pero a pesar de esto, la Coneval aclara que la variación entre la pobreza y la pobreza extrema hubiera sido mucho más grande de no haber sido por los programas sociales: “La pobreza habría sido 2.2 millones de personas más a nivel nacional. Tanto en el ámbito rural como urbano la pobreza habría aumentado si la población no tuviera acceso a las transferencias gubernamentales” (CONEVAL A, 2018).



Fuente: Evaluación Estratégica de Protección Social en México, 2018

Esta situación es más obvia en las personas en pobreza extrema, según la CONEVAL (2018), *la pobreza extrema hubiera sido 2.6 millones de personas más a nivel nacional y en los ámbitos rurales y urbanos también habría sido mayor (gráfica 2).*



Fuente: Evaluación Estratégica de Protección Social en México, 2018

Programas Sociales 2018-2020.

En cuanto a los programas nacionales actualmente en operación por el Gobierno Federal, en el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios *“diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”* (CONEVAL, 2019).

Para identificar a las personas que tenían una mayor necesidad, se creó el Censo de Bienestar, que identificaba los hogares que merecían ser beneficiados por uno de los programas de la Secretaría de Bienestar, el nuevo nombre de la SEDESOL.

Sin embargo, cómo menciona la Coneval en su informe de Evaluación 2020, *los programas tuvieron que realizar ajustes a los datos del Censo para consolidar un registro que les permitiera contar con información precisa para la selección de sus beneficiarios y para iniciar el proceso de validación”* (CONEVAL, 2019).

De tal forma que, para el 2019, el gobierno actual puso en funcionamiento Treinta Programas y Proyectos Prioritarios, de los cuáles veinte son Programas. De estos Treinta, en el estado de Chihuahua se encuentran catorce en funcionamiento (Presidencia, 2019).

1. Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, hijos de madres trabajadoras.
2. Beca Bienestar Educación Básica
3. Beca Bienestar Educación Media Superior.
4. Beca Bienestar Educación Superior.
5. Producción para el Bienestar.
6. Canasta Básica de Alimentos.
7. Jóvenes construyendo el Futuro.
8. Atención Médica y Medicamentos Gratuitos.

9. Mejoramiento Urbano
10. Pensión para personas con discapacidad.
11. Pensión universal para personas adultas mayores.
12. Precios de Garantía para personas del campo.
13. Tandas para el Bienestar.
14. Zona Libre de la Frontera Norte.

Los programas se pueden dividir en ejes que incluyen: educación, salud, y alimentación.

Cuatro de ellos tienen que ver con la educación y la juventud; mientras que se incluye uno para madres trabajadoras, otro para personas adultas mayores y uno más para personas con discapacidad.

También se incluyen proyectos que tienen que ver de manera directa con el mejoramiento de la ciudad, y otros más que son económicos, cómo la zona libre en las fronteras, para que los precios se mantengan en la misma, junto con el programa de Canasta Básica y Precios de Garantía para personas del Campo.

Los programas actuales se distinguen por la entrega de pensión a aquellos grupos que se consideran más vulnerables en la sociedad; y han recibido críticas por parte de ciertos grupos de la sociedad mexicana, que consideran que el sistema de los programas actual es asistencialista y crea personas que dependerán del gobierno y los impuestos; sin embargo, la entrega de becas para que los alumnos sigan asistiendo a la escuela es un programa que no tiene nada de novedoso pues, cómo ya hemos visto, la mayoría de los programas sociales siguen la entrega de apoyos económicos.

El gobierno actual ha ido un paso más allá con los programas sociales y su mantenimiento, pues se ha creado una reforma dentro de la constitución, para que estos se mantengan:

“Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el 8 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en el que se eleva a derechos constitucionales:

- La entrega de apoyos económicos a personas con discapacidad.
- El otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas adultas mayores de 68 años y más, y de 65 años o más en el caso de las personas adultas mayores indígenas y afromexicanas.
- El establecimiento de un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del Sistema de Educación Pública.

Con este decreto, algunos de los programas sociales se transforman en derechos sociales, por lo que su cumplimiento se convierte en una obligación para el Estado y para los ciudadanos en un derecho de poder exigir su cumplimiento (Presidencia de la República, 2020).

Según el Informe Presidencial de 2020, los resultados de los programas sociales nacionales son los siguientes:

PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES.

Se entrega a personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país; así como a personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre de 2019.

De septiembre de 2019 a junio de 2020, se otorgaron apoyos económicos en al menos una ocasión a 8,351,996 personas adultas mayores (padrón acumulado), de las cuales 843,228 residen en municipios o localidades indígenas.

PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERMANENTE

El programa otorga una pensión bimestral a las personas con discapacidad permanente. Esto con el objetivo de reducir la brecha existente entre sus ingresos y los de las personas sin discapacidad. De manera más específica, el programa está dirigido a niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años de edad; personas indígenas de 0 a 64 años de edad que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas, y personas adultas de 30 a 67 años de edad que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación.

De septiembre de 2019 a junio de 2020, se otorgaron apoyos económicos en al menos una ocasión a 842,261 personas con discapacidad permanente (padrón acumulado), de las cuales 167,379 residen en municipios o localidades indígenas o afromexicanas.

En el bimestre mayo-junio de 2020, el programa contó con un padrón de beneficiarios de 744,665 personas con discapacidad permanente, de ellas 136,893 residen en municipios o localidades indígenas o afromexicanas.

PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE LAS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS

El programa contribuye a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que buscan empleo, trabajan o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil. La población potencial del programa se define como el grupo de madres de 15 años o más, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, sin acceso directo o por parentesco a los servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social como prestación laboral u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre un año y hasta un día antes de cumplir cuatro años de edad y, de entre un año y hasta un día antes de cumplir seis años de edad para niñas y niños con alguna discapacidad. El programa tiene cobertura nacional y entrega apoyos económicos directamente a la madre, padre o tutor beneficiario, la frecuencia de entrega es bimestral.

De septiembre de 2019 a junio de 2020, se atendieron 184,472 madres, padres o tutores en beneficio de 191,582 niñas y niños. A junio de 2020 se contó con un padrón de beneficiarios de 119,910 niñas y niños inscritos y 117,416 madres, padres o tutores, de los cuales se han emitido apoyos económicos a 112,237 madres, padres o tutores, en beneficio de 114,636 niñas y niños. De septiembre de 2019 a junio de 2020, se otorgaron apoyos por 1,387.4 millones de pesos a las personas beneficiarias del programa.

PROGRAMA NACIONAL DE BECAS PARA EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ

El 31 de mayo de 2019 se creó la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) con el objeto de formular, articular, coordinar, dar seguimiento, supervisar, ejecutar y evaluar los programas de becas educativas, identificados de manera conjunta como Becas para el Bienestar Benito Juárez. Las Becas para el Bienestar Benito Juárez tienen como objetivo fortalecer una educación inclusiva y equitativa, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza o condiciones de vulnerabilidad.

Los programas específicos que integran las Becas para el Bienestar Benito Juárez son: (i) Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, (ii) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, (iii) Programa de Becas Elisa Acuña y (iv) Jóvenes Escribiendo el Futuro.

Durante el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020, con un presupuesto total de 69,628.4 millones de pesos, se beneficiaron a 11.7 millones de alumnos de los tres tipos educativos, académicos y personal docente.

El Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez tiene como objetivo contribuir a que las niñas, niños y adolescentes de educación básica integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias, permanezcan y continúen sus estudios mediante una beca.

Del 1 de septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020 se otorgaron becas a 3.6 millones de familias, lo que representó una erogación de 27,655.8 millones de pesos. Ello benefició a 6.8 millones de estudiantes de educación básica inscritos en 179,293 escuelas.

Con la estrategia de brindar atención prioritaria a la población indígena, el programa apoyó a 2.7 millones de familias pertenecientes a este grupo poblacional.

El programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, cuyo objetivo es lograr que estudiantes de educación media superior, permanezcan y concluyan sus estudios, tiene cobertura nacional y da prioridad a los estudiantes de escuelas de este tipo educativo ubicadas en municipios o localidades indígenas, de alta o muy alta marginación y de Telebachilleratos, principalmente.

De septiembre de 2019 a junio de 2020 se otorgaron becas a 4.1 millones de estudiantes, lo que significó una inversión de 33,013.5 millones de pesos.

Respecto a los beneficiarios, 51% son mujeres y 49% hombres, mismos que asisten a 13,036 escuelas. De éstas, 2,289 se ubican en localidades o municipios indígenas, donde se apoya a 306,265 becarios y becarias, que representan 7% del total de beneficiarios del programa.

748,817 alumnos, es decir, 18% de los becarios, están inscritos en 6,612 planteles que se ubican en localidades o municipios de alta y muy alta marginación.

PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO

Es el compromiso de impulsar la inclusión e incrementar las oportunidades de acceso al mercado laboral de las y los jóvenes mexicanos por medio de la capacitación en el trabajo, que les permita aprender haciendo.

Del 1 de septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020, se capacitaron 1,211,600 jóvenes, entre 18 y 29 años, en 158,244 centros de trabajo, los cuales presentaron las siguientes características:

En junio de 2019, se ejercieron 4,918.4 millones de pesos, es decir, el 20.6% del presupuesto

modificado del programa, que ascendió a 23,915.2 millones de pesos de un presupuesto original de 40,000 millones de pesos. Para junio de 2020, se ejercieron 14,167.3 millones de pesos, lo cual representa un 57% del presupuesto modificado del programa, que asciende a 24,890.7 millones de pesos de un presupuesto original de 24,956.7 millones de pesos.

PROGRAMA JÓVENES ESCRIBIENDO EL FUTURO

El Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro tiene como objeto lograr que los alumnos inscritos en instituciones públicas de educación superior permanezcan y concluyan sus estudios. Se da prioridad a los planteles ubicados en municipios o localidades indígenas o de alta o muy alta marginación.

Del 1 de septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020, se otorgaron becas a 370,665 alumnas y alumnos de licenciatura y niveles equivalentes, lo que

representó la entrega de 7,218.7 millones de pesos. Las becas se distribuyeron de la siguiente manera: 55% mujeres y 45% hombres.

PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

A junio de 2020, se tiene cobertura en 20 entidades federativas: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Desde que inició el programa, se han otorgado apoyos económicos en al menos una ocasión a 414,337 personas, de los cuales en Chihuahua se han atendido 18043 beneficiarios de septiembre de 2019 a junio de 2020, de una población objetivo de 29,475.

Los apoyos del programa se dividen en dos categorías:

El pago mensual que reciben los sujetos de derecho del programa por cumplir con sus planes de trabajo por 4,500 pesos y 500 pesos destinados al ahorro. De septiembre de 2019 a junio de 2020, los recursos destinados al pago mensual ascendieron a 12,150 millones de pesos

Asimismo, se cuenta con el Apoyo económico adicional, a través de este mecanismo se destinaron recursos a las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) para la adquisición de algún sistema de captación, extracción y/o almacenamiento de agua o sistema de riego en sus viveros comunitarios.

PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL

Si bien no se cuenta con el Programa cómo tal en Chihuahua, si se tiene un Centro Integrador para el Migrante.

En los Centros Integradores para el Migrante se proporciona un lugar en donde se resguarden los migrantes. A junio de 2020, se encuentran en operación dos Centros Integradores para el Migrante y uno en proceso de apertura. Uno de ellos es el centro “Leona Vicario” en Ciudad Juárez, Chihuahua.

El programa cuenta con un presupuesto anual modificado de 403 millones de pesos, de los cuales a junio de 2020 se ejercieron 14.8 millones de pesos.

PROGRAMA SEGURO DE VIDA PARA JEFAS DE FAMILIA

Por medio del programa se otorga un apoyo económico directo a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hasta 23 años en orfandad materna, que ingresen o continúen con su educación y que se encuentran preferentemente en zonas de población mayoritariamente indígena y/o afroamericanas, en zonas con mayor grado de marginación o con altos índices de violencia.

De septiembre de 2019 a junio de 2020, se otorgaron apoyos por lo menos una vez a 39,741 beneficiarios. El programa cuenta con un padrón de 69,438 personas beneficiarias; de los cuales 6,760 niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad residen en comunidades indígenas y/o afroamericanas.

A junio de 2020, el programa cuenta con una afiliación de jefas de familia de 7,096,516 mujeres y una constancia que signa el compromiso (seguro de

vida), para que, en el caso de su fallecimiento, sus hijas e hijos en edad escolar reciban un apoyo para continuar su formación académica.

PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR, 2019-2020

El Programa implementó un enfoque integral de apoyo a micronegocios, mediante el acceso a cursos de capacitación a través de una plataforma en línea y talleres presenciales sobre temas de inclusión financiera, presupuesto, ahorro y crédito, orientados a aumentar sus ventas, realizar contactos y desarrollar estrategias de mercado.

En el Estado de Chihuahua de abril de 2019 a junio de 2020 se han cobrado 3,889 tandas, que asciende a 23.3 millones de pesos. Incluye 1,434 microcréditos cobrados en 2020 colocados con recursos de 2019, así como del Fideicomiso de Microcréditos para el Bienestar.

El 92% de los micronegocios apoyados tuvieron un periodo de vida de más de un año de operación.

Fuente: Presidencia de la República, 2020

Medición 2018.

De acuerdo con la CONEVAL (2018), las estadísticas de la pobreza para el año 2018 fueron las siguientes, en comparación con el año 2016:

- El número de personas en situación de pobreza en el estado de Chihuahua pasó de 1.1 millones de personas a 1.0 millones de personas entre 2016-2018.
- El porcentaje de la población en situación de pobreza en el estado de Chihuahua pasó de 30.6% a 26.3% entre 2016-2018.

- El número de personas en situación de pobreza extrema en el estado de Chihuahua pasó de 120,869 a 99,838 entre 2016-2018.
- El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema en el estado de Chihuahua pasó de 3.2% a 2.6% entre 2016-2018.
- Entre 2016 y 2018, en Chihuahua, el porcentaje de la población en situación de pobreza disminuyó 4.3 puntos porcentuales, y la población en situación de pobreza extrema disminuyó 0.6 puntos porcentuales.
- Entre 2016 y 2018, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos en Chihuahua disminuyó 5.2 puntos porcentuales, por lo que un mayor porcentaje de la población cuenta con ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria
- Entre 2016 y 2018, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos en Chihuahua disminuyó 5.2 puntos porcentuales, por lo que un mayor porcentaje de la población cuenta con ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria.
- En porcentaje, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos pasó de 11.2% a 9.7% entre 2016 y 2018. El número de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos pasó de 419,597 a 372,659 personas entre 2016 y 2018.
- En porcentaje, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasó de 41.7% a 36.5% entre 2016 y 2018. El número de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasó de 1.6 millones de personas a 1.4 millones de personas 2016 y 2018.

Medición 2020.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018 del CONEVAL, el 26.3% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir, 1,005,700 personas, aproximadamente.

- De este universo, el 23.7% (cerca de 905,900 personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el 2.6% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 99,800 personas).
- El porcentaje de pobreza en Chihuahua es 15.6 puntos porcentuales menor que el porcentaje nacional (41.9%).
- En ese mismo año, el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales en Chihuahua fue de 32.1%, es decir, 1,228,400 personas, aproximadamente, presentaron al menos una carencia.
- Al mismo tiempo, 10.2% de la población era vulnerable por ingresos, lo que significa que alrededor de 391,900 personas no tenían los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.
- Finalmente, la población no pobre y no vulnerable de la entidad federativa representó el 31.4%, aproximadamente 1,200,900 personas.

Estimación de la Pobreza en Chihuahua.

POBREZA EN CHIHUAHUA	2008		2010	
	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS
POBREZA	32.1	1,105.10	38.8	1,371.60
POBREZA MODERADA	25.4	874.6	32.2	1,139.70
POBREZA EXTREMA	6.7	230.5	6.6	231.9
VULNERABLES POR CARENCIAS SOCIALES	34.6	1,191.50	22.8	806.5
VULNERABLES POR INGRESOS	7.3	252.2	13	457.9
POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE	26	897	25.4	898.5
TOTAL	100	3446	100	3535

Fuente: CONEVAL,

2020

POBREZA EN CHIHUAHUA	2012		2014	
	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS
POBREZA	35.3	1,272.70	34.4	1,265.50
POBREZA MODERADA	31.5	1,136.40	28.9	1,065.20
POBREZA EXTREMA	3.8	136.3	5.4	200.3
VULNERABLES POR CARENCIAS SOCIALES	27.4	989.1	25.8	949.5
VULNERABLES POR INGRESOS	10.7	386.9	12	440.5
POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE	26.6	961.3	27.8	1,024.40
TOTAL	100	3610	100	3680

Fuente: CONEVAL,

2020

POBREZA EN CHIHUAHUA	2016		2018	
	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS
POBREZA	30.6	1,150.00	26.3	1,005.70
POBREZA MODERADA	27.4	1,029.10	23.7	905.9
POBREZA EXTREMA	3.2	120.9	2.6	99.8
VULNERABLES POR CARENCIAS SOCIALES	27.3	1,026.50	32.1	1,228.40
VULNERABLES POR INGRESOS	11.1	417.9	10.2	391.9
POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE	30.9	1,162.70	31.4	1,200.90
TOTAL	100	3757	100	3827

Fuente: CONEVAL,

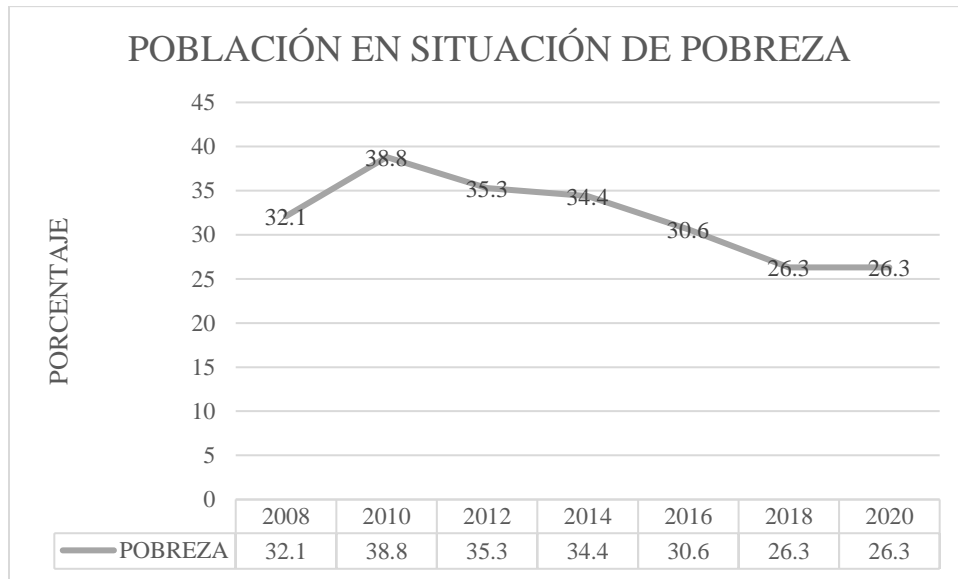
2020

POBREZA EN CHIHUAHUA	2020	
	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS
POBREZA	26.3	1,005.70
POBREZA MODERADA	23.7	905.9
POBREZA EXTREMA	2.6	99.8
VULNERABLES POR CARENCIAS SOCIALES	32.1	1,228.40
VULNERABLES POR INGRESOS	10.2	391.9
POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE	31.4	1,200.90
TOTAL	100	3827

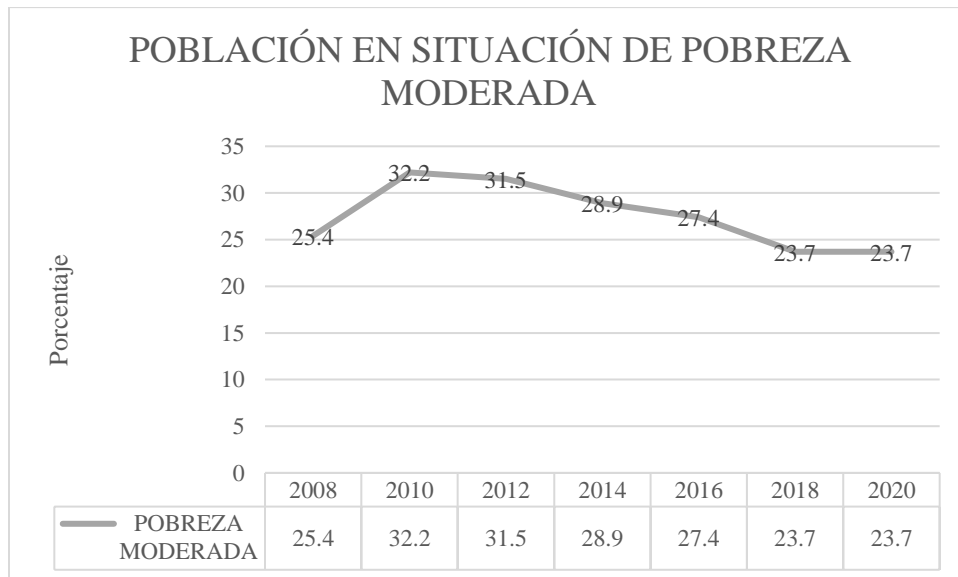
Fuente: Gob,

2020

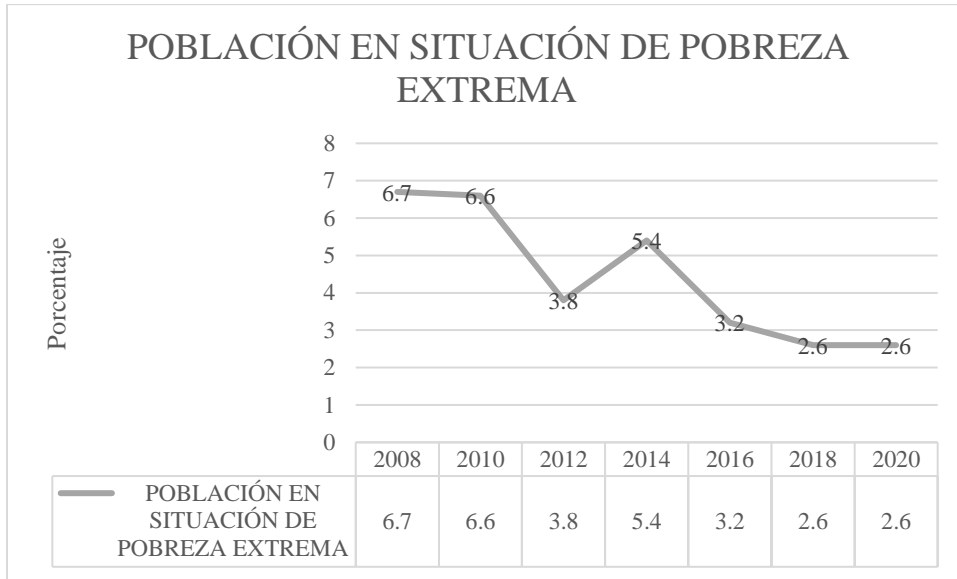
Población en situación de Pobreza del año 2008 al 2020.



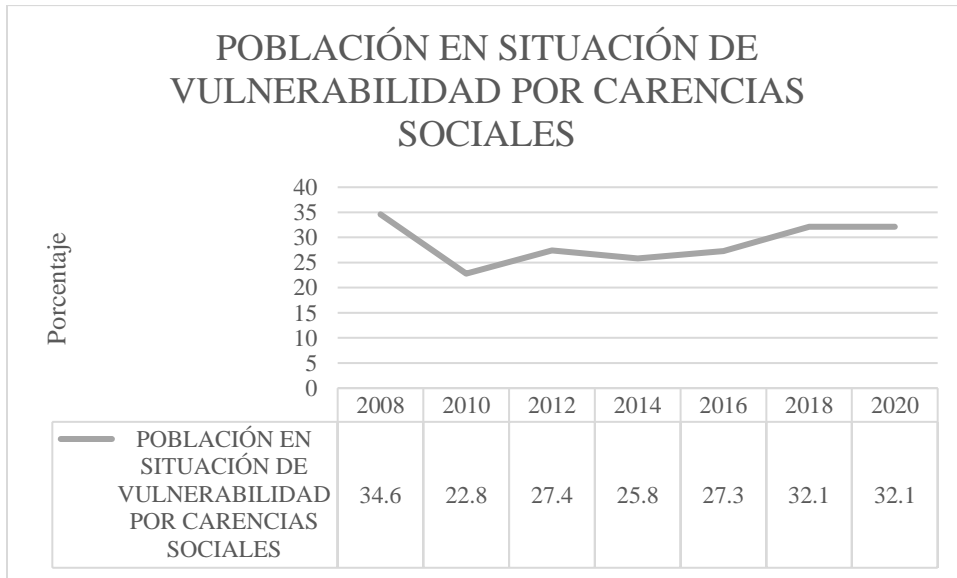
Población en situación de Pobreza Moderada del año 2008 al 2020.



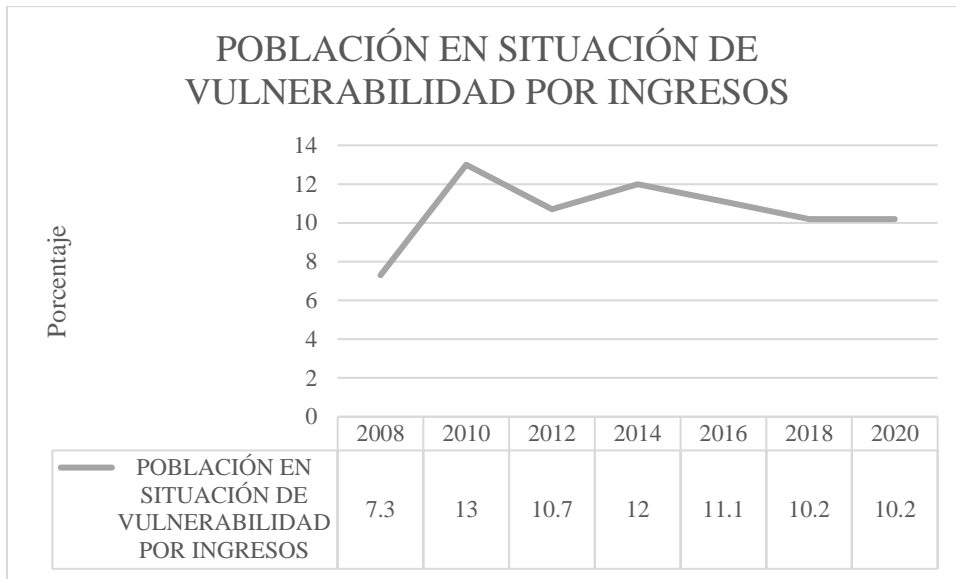
Población en situación de Pobreza Extrema del año 2008 al 2020.



Población en situación de Vulnerabilidad por Carencias Sociales 2008 al 2020.



Población en situación de Vulnerabilidad por Ingresos 2008 al 2020.



Población en No Vulnerable 2008 al 2020.



Nota sobre la Pobreza en el 2020.

Cómo se puede observar, los datos oficiales de la página del Gobierno Federal indican que tanto la pobreza cómo las personas no vulnerables se han mantenido de manera estática durante los últimos dos años.

Sin embargo, el Informe del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), de la Coneval, que *permite relacionar el comportamiento del ingreso laboral de las personas frente a los cambios en el valor de la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos)*. Es decir, el indicador muestra el poder adquisitivo de este ingreso laboral (ITLP, 2020), tiene datos mucho más recientes.

El TLP se basa en que, si incrementa la proporción de la población con un ingreso laboral insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, el ITLP aumenta.

Durante el primer trimestre del 2020 la pobreza laboral se encontraba en un veinticuatro por ciento, aumentó un punto porcentual en comparación con el 2019, pero fue una reducción frente a los primeros tres meses del año 2019, cuándo estaba en 27 por ciento (ITLP, 2020).

Desempleo.

De acuerdo a la CONEVAL en el IEPDS 2018, en cuanto a trabajo, se descubrió que, en México, *“aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el periodo 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3 por ciento, persisten situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones”* (IEPDS, 2018).

También se descubrió que los problemas de desempleo tienen que ver más con la calidad, antes que la cantidad. *“La situación de México revela una brecha en el acceso de los trabajadores a la seguridad social al ubicarse en niveles de informalidad laboral semejantes a los de países como Guatemala (64.9 por ciento) o Bolivia (61.4) y muy distante de la situación en países con economías semejantes, como Chile (15.5) o Brasil (22.8)”* (IEPDS, 2018).

En cuanto al ingreso laboral per capita real, este tuvo un aumento de 6.8% en el primer trimestre del 2019 y 2020, cuando pasó de 2,367 pesos a 2,528 pesos (ITLP, 2020).

Evaluación de la Política y los Programas de Desarrollo Social del Estado.

De acuerdo con el Informe de Pobreza y Evaluación 2020 de la Coneval, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda son responsables de evaluar los programas de Desarrollo Social a través del Departamento de Evaluación y Sistemas de Información y el Departamento de Planeación Estratégica y Evaluación.

Se supone que se tiene que crear un órgano encargado de realizar la tarea, *“desconcentrado, con autonomía técnica y de gestión, que se encargará de la evaluación de la política estatal de desarrollo social; pero no especifica cómo se llamará este órgano ni se identificó evidencia de que opere en la práctica”* (CONEVAL, 2020).

El Coneval encontró que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda ejercen sus atribuciones en el tema de evaluación. Por lo que calificó esta área con una calificación de 68.8 en una escala al cien, siendo la propia evaluación el área peor evaluada de los programas.

Concluye diciendo que es necesario que se difundan los mecanismos de vinculación entre las áreas responsables de la evaluación y propone que se valore la idea de contar con un responsable para el área de evaluación, que sea autónomo y tenga poder de actuar.

CONCLUSIONES

De acuerdo a la información presentada en las mediciones de 2008 a 2018, se tenía un porcentaje de pobreza del 32.1% de la población del estado de Chihuahua, que pasó a ser de 26.3 por ciento para el 2018; la información del 2016 al 2018 nos dice que la pobreza pasó de 30.6 al 26.3%, por lo cual, del año 2008 al año 2016 solamente se tuvo una disminución de dos por ciento en la pobreza, esto puede deberse a la crisis mundial del 2008.

Se nota una recuperación para el año 2016, cuándo en Chihuahua la disminución fue de cuatro puntos tres puntos porcentuales, el doble de lo que se tuvo en la década anterior, en tan solo dos años. Esto se traduce en aproximadamente cien mil personas que dejaron de estar en situación de pobreza en el Estado.

La pobreza extrema, en la actualidad afecta a más de cien mil personas en el Estado, uno que cuenta con una población de 3,8 millones de habitantes, así que nos encontramos frente a un 2.6% de personas en el estado de pobreza extrema.

El Coneval informa que la disminución en los años 2016 a 2018 fue de un .6% (punto seis por ciento), mientras que de 2008 a 2016 la pobreza extrema pasó de 6.7% a 3.2%, es decir, tuvo una disminución de 3.5%, que es mucho más grande que el .6% que se tuvo del 2016 al 2018, sin embargo, se trata de ocho años, por lo tanto, la disminución por año es de .43% (punto cuarenta y tres por ciento). Aun así, es más alta que la que se tuvo de 2016 a 2018, pues si lo dividimos en los dos años del periodo, tenemos que la disminución de la pobreza extrema fue de .3% un tanto más lento que en los años anteriores.

Debido al COVID 19 muchos de los trabajos que se estaban llevando a cabo en el 2020 terminaron por ser suspendidos, debido a ello hay datos faltantes de más de dos semestres, por lo que el informe que la CONEVAL hubiera creado sobre los índices de pobreza de 2018 a 2020 se encuentra faltante. Sin embargo, podemos observar que existió un 24% de pobreza moderada al inicio del año 2020, por lo cuál se mantiene cercana al 23.7% que había en el 2018, sin embargo, existe un aumento de .3% en esta consideración.

Que no haya un cambio significativo del año 2018 al 2020 (aunque sea el primer semestre), demuestra que no ha habido un cambio notable con los cambios que se han hecho en los programas sociales federales del nuevo gobierno. Sin embargo, es comprensible un periodo de ajuste, especialmente luego de cambiar programas que son tan grandes y afectan a gran parte de la población.

Hay que recordar el CONEVAL también menciona en su informe que el Gobierno Federal tuvo que hacer cambios dentro del Censo de Bienestar para poder captar la información que era necesaria para presentar una verdadera ayuda a la población, reforzando el hecho de que se necesita un periodo de ajuste.

El análisis de los resultados anteriores parece arrojar que el nivel de pobreza en el Estado de Chihuahua se mantiene, y que solamente las crisis externas que tienen una afectación mundial llegan a hacer un cambio, pero el trabajo realizado por los programas sociales no tiene un efecto directo en la disminución de los números de la pobreza.

Tomemos cómo ejemplo la pobreza moderada (en la cuál se encuentran la mayoría de las personas con carencias), según la CONEVAL esta era de 25.4 por ciento en el 2008, con la crisis financiera la pobreza moderada subió hasta un 32 por ciento en el año 2009, y a partir de ahí se encontró en descenso, de forma que para el 2018 nos encontrábamos con

un 23 por ciento que se mantuvo constante hasta el año 2020, en donde tenemos un aproximado de 24 por ciento en el Estado.

Pareciera que la pobreza no disminuye más que un uno o dos por ciento cada dos años, y a veces termina por mantenerse. También está el hecho de que, al parecer, la crisis económica de 2008 atrasó una década la lucha contra la erradicación de la pobreza en Chihuahua.

Entonces, ¿Los programas sociales federales no tienen ningún peso sobre las personas en pobreza moderada o extrema?

No necesariamente. Como se mostró en el análisis de la CONEVAL, la pobreza en Chihuahua hubiera estado hasta tres puntos por encima de lo que vimos durante la década, si los programas sociales no hubieran estado en funcionamiento en la década de los 2010s, parece ser que **los programas ayudan a paliar los problemas existentes para que no crezcan más, pero no los solucionan, así que para solucionarlos se tienen que tomar otra serie de medidas, además de la entrega de programas sociales.**

El CONEVAL no está ausente de esta idea, pues menciona en su Evaluación Estratégica de la Protección Social, que en los autores coinciden en la necesidad de que las políticas de protección social atiendan, además de los resultados negativos del desarrollo, la promoción de oportunidades más equitativas entre todos los grupos de población: *“De igual modo, se ha planteado que el foco de las políticas de seguridad social en países en desarrollo debe ser la reducción y mitigación de las formas estructurales de vulnerabilidad y de la implementación de mecanismos para lidiar con todos los tipos de riesgos”* (Norton, Conway y Foster, 2001; Kabeer, 2002, citado por CONEVAL A, 2018), así como que dichas políticas estén integradas dentro de la estrategia general de desarrollo del país en lugar de ser operadas como programas individuales.

En su libro *Repensar la Pobreza*, Banerjee se hace la pregunta que tantos economistas se han hecho con anterioridad: ¿es posible quedar atrapado en la pobreza? Algunos autores consideran que los países, ya sea por razones geográficas o mala suerte, si están atrapados en ella. *“Tienen el potencial para hacerse ricos, pero Necesitan soltarse del lugar en que están atascados y encaminarse hacia la prosperidad. De ahí que Sachs ponga el énfasis en el big push o «gran impulso» económico. Por el contrario, Easterly apunta que muchos países que fueron pobres en el pasado son ricos hoy en día y viceversa. Si la condición de pobreza no es permanente, la idea de una trampa de la pobreza que retiene inexorablemente a los países pobres resulta falaz”* (Banerjee, 2012).

Daron Acemoglu y James A. Robinson, en su libro “Porque Fracasan los Países”, mencionan que es un paso por demás pequeño concluir que la economía debe centrarse en cómo distribuir los pocos medios que existen para la satisfacción social, pues la cadena de mercado es una parte por demás grande del funcionamiento de una nación, y los pequeños errores que pueda haber en ella afectan en gran medida al producto general, es decir, al país, así que centrarnos tan solo en la parte en la cual se reparten los bienes para la ayuda social es tan solo una de las muchas cosas que se tienen que hacer para que salga adelante una nación:

“De hecho, el resultado teórico más famoso en economía, el denominado primer teorema del bienestar, identifica las circunstancias bajo las cuales la asignación de recursos en una «economía de mercado» es socialmente deseable desde el punto de vista económico. Una economía de mercado es una abstracción que tiene por objetivo capturar una situación en la que todos los individuos y empresas puedan producir, comprar y vender libremente cualquier producto o servicio que deseen. Cuando estas circunstancias no están presentes, existe un «fallo de mercado». Dichos fallos proporcionan la base para una teoría de la

desigualdad del mundo, ya que, cuantos más fallos del mercado dejen de abordarse, más probable es que el país se empobrezca”, mencionan Acemoglu y Robinson en su libro (2012).

Los autores pasan luego a hablar de las distintas hipótesis por las cuáles un país puede caer en problemas de bienestar social, haciendo hincapié en la hipótesis de la ignorancia, la cuál afirma que los países pobres lo son porque tienen muchos fallos dentro del mercado y porqué *“los economistas y los diseñadores de políticas no saben cómo eliminarlos y han hecho caso de consejos equivocados en el pasado. Los países ricos son ricos porque han aplicado mejores políticas y han eliminado con éxito esos fallos”* (Acemoglu, Robinson, 2012).

Sin embargo, la simple hipótesis de la ignorancia, de nueva cuenta, no es suficiente para satisfacer el proceso por el cual los países, en este caso, México, han terminado por tener una brecha de desigualdad que, conforme la población del país va en crecimiento, la brecha también.

Es reducido, y hasta racista, mencionar que existen países que tienen mayores problemas económicos porque sus líderes, al ser ignorantes de la teoría económica y están peor asesorados, han tomado malas decisiones al respecto; mientras que los países de Europa occidental tienen mejor asesoramiento lo cual los lleva a tomar mejores decisiones.

Si bien existen casos, en todo el mundo, en donde un político tome alguna política que pueda considerarse desastrosa al ser analizada por el factor tiempo; no es una cuestión que defina a países del sur del Ecuador cómo condenados al desastre y al norte cómo personajes que toman grandes decisiones políticas. Así que la ignorancia no es el factor decisivo en este caso.

Otro de los puntos que generalmente se menciona cómo causante de los problemas económicos es la cultura o la geografía. Aduciendo, de nueva cuenta, que debajo del Paralelo 0 nos encontramos con personas de precarias condiciones mientras que en el hemisferio norte tenemos mejores expectativas de vida. El punto de la cultura es, de nueva cuenta, un detalle que, si se toma de lleno para querer definir la razón por la cuál un pueblo se encuentra en pobreza, termina siendo racista.

Acemoğlu y Robinson pasan entonces a analizar la situación de México frente a Estados Unidos, yéndose hasta tiempos de la conquista, para mencionar que no fueron John Smith y Cortés quienes asentaron la disparidad que se dio durante la colonia, *“Y no fueron las diferencias en cuanto a conocimientos entre los presidentes estadounidenses posteriores, como Teddy Roosevelt o Woodrow Wilson y Porfirio Díaz lo que hizo que México eligiera instituciones económicas que enriquecían a las élites a costa del resto de la sociedad a finales del siglo XIX y comienzos del XX, mientras que Roosevelt y Wilson hacían lo contrario,” los autores concluyen que “Fueron las diferencias en los límites institucionales a los que se enfrentaban los presidentes y las élites de ambos países”* (Acemoğlu, Robinson, 2012).

Esta situación también plantea al resto de elementos externos que influyen en la manera en la cual se llevan las políticas de un país. Pues si todo fuera por la cuestión de una ignorancia sobre cómo hacer el trabajo de forma correcta, sería sencillo -comparado con el resto de tareas que se tienen que hacer- el enseñar a los políticos de determinado país cuáles son las “políticas correctas” para sacar adelante un país y terminar con la pobreza extrema.

Sin embargo, este no es el caso. Y, cómo ya hemos mencionado, no hay una teoría definitiva de la forma en la cual se puede terminar la pobreza de manera efectiva.

Entonces, si no es posible crear buenas economías dando a los políticos un asesoramiento sobre la manera correcta de hacer las cosas, ¿cómo se puede hacer para que un país salga del nivel de pobreza en el cual se encuentra y cambie? Lo cierto es que no existe una teoría específica que los economistas tengan para resolver esta duda, una que existe desde hace decenas de años y, conforme la economía va cambiando, las teorías en las cuáles el asunto puede solucionarse también lo hacen.

Acemoglu y Robinson sugieren que, la experiencia, nos dice que *“el obstáculo principal para la adopción de políticas que reducirían los fallos del mercado y fomentarían el crecimiento económico no es la ignorancia de los políticos, sino los incentivos y los límites a los que se enfrentan desde las instituciones políticas y económicas de sus sociedades”* (Acemoglu, Robinson, 2012).

El problema principal con la creación de hipótesis, es que algunas toman mayor fuerza que otras, cómo en el caso de las economías creadas por John Maynard Keynes y Friedrich Hayek, en donde las teorías de Keynes se volvieron la biblia de las teorías y políticas económicas durante la primera mitad del siglo XX y un poco más, y las ideas de Hayek y el resto de economistas eran dejadas de lado frente a lo que se volvió doctrina, sin importar que esto llegara a ocasionar fallos a un nivel mayor, dentro de la economía de una nación.

La idea de que la ignorancia es el principal problema que enfrentan los países en vías de desarrollo, y el hecho de que las políticas occidentales consideran que crear prosperidad es la forma en la cual se saca a cualquier país del atolladero, es una hipótesis que deja bastantes puntos fuera y, ultimadamente, no funciona.

Hipótesis cómo esta, generalmente, se centran en lo que está mal, pero no pueden señalar el punto por el cuál algunas economías crecen y otras no, por el cuál a algunos

países les va mucho mejor que a otros, sin importar si sus políticos son sabios o no, una cuestión que para la gran mayoría de los teóricos económicos es un misterio pues, cómo bien se ha mencionado, lo único que se hace es teorizar al respecto.

Acemoğlu y Robinson concluyen que, para comprender la desigualdad del mundo, se tiene que entender por qué algunas sociedades están organizadas de una forma muy ineficiente y socialmente indeseable: “Algunos países consiguen adoptar instituciones eficientes y alcanzan la prosperidad, pero, por desgracia, son un número reducido de casos. La mayoría de los economistas y los encargados de formular políticas se han centrado en «hacerlo bien», mientras que lo que se necesita realmente es una explicación de por qué los países pobres «lo hicieron mal»” (Acemoğlu, Robinson, 2012).

La conclusión principal es que ningún país se encuentra en problemas económicos y con altos índices de pobreza debido a ignorando o a su cultura. Acemoğlu y Robinson aseguran que lo que sucede es que las personas que tienen el poder toman decisiones que crean pobreza:

“No lo hacen bien, no porque se equivoquen o por su ignorancia, sino a propósito. Para comprenderlo, tenemos que ir más allá de la economía y el asesoramiento experto sobre lo mejor que se puede hacer y, en su lugar, debemos estudiar cómo se toman realmente las decisiones, quién las toma y por qué estas personas deciden hacer lo que hacen. Éste es el estudio de la política y los procesos políticos. Tradicionalmente, la economía ha ignorado la política, pero la comprensión de la política resulta esencial para explicar la desigualdad del mundo” (Acemoğlu, Robinson, 2012).

En el caso de México existen algunos datos por demás reveladores que nos permiten ver el gran cuadro del país, de acuerdo con el Banco Mundial (2020):

- **Gasto en salud.** México gasta 2.8 por ciento (2017) de su PIB en gasto público en salud. Esto es más bajo que el promedio regional (3,8%) y la media de su grupo de ingresos (4%). 2 por ciento (2016) de la población incurre en gastos catastróficos en salud medidos como gastos de bolsillo que superan el 10% del consumo o los ingresos de los hogares.
- **Gasto en educación.** México gasta 4.9 por ciento (2016) de su PIB en gasto público en educación. Esto es más alto que el promedio regional (4.8%) y el promedio de su grupo de ingresos (4.7%).
- **Gastos de asistencia social.** México gasta 1.1 por ciento (2015) de su PIB de la asistencia social. Esto es más bajo que el promedio regional (1,4%) y la media de su grupo de ingresos (1,5%).
- **Ingresos del gobierno.** Los ingresos del gobierno general en México son 23.5 por ciento (2018) del PIB. Esto es más bajo que el promedio regional (24,7%) y la media de su grupo de ingresos (30,6%).
- **Pobreza de aprendizaje.** En México, el 43 por ciento (2013) de los niños de 10 años no puede leer y comprender un texto sencillo al final de la escuela primaria. Este es más bajo que el promedio de su región (55%) pero más alto que el promedio para su grupo de ingresos (38%).
- **Muertes en Enfermedades No Transmisibles.** En México, la probabilidad de morir entre los 30 años y los 70 por enfermedad cardiovascular, cáncer, diabetes o enfermedades respiratorias crónicas es del 16 por ciento (2016). Esto es más bajo que el promedio de su región (18%) y el promedio de su grupo de ingresos (20%).

- **Obesidad.** En México, el 29 por ciento (2016) de los adultos mayores de 18 años es obeso. Esto es más alto que el promedio de su región (24%) y el promedio de su grupo de ingresos (24%).
- **Tasa de fertilidad adolescente.** En México, hay 59 nacimientos (2018) por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años. Esto es más alto que el promedio de su región. (56) y la media de su grupo de ingresos (45).
- **Cobertura de la red de seguridad social.** En México, el 50 por ciento (2018) del quintil más pobre está cubierto por redes de seguridad social. Esto es más bajo que el promedio de su región (68%) y el promedio de su grupo de ingresos (57%).
- **Agua potable.** En México, el 91 por ciento (2018) de la población tiene al menos una fuente básica de agua potable. Esto es más bajo que el promedio de su región (95%) y el promedio de su grupo de ingresos (95%).
- **Conectividad a Internet.** En México, el 70 por ciento (2019) de la población utiliza Internet. Esto es más alto que el promedio de su región. (62%) y la media de su grupo de ingresos (60%).
- **El Índice de percepción de corrupción (IPC)** es un índice anual de Transparencia Internacional que desde 1995 clasifica a los países según sus niveles de corrupción en el sector público. La escala va de Cien, limpio a Cero, que es muy corrupto. México se encuentra en el lugar 124 de la lista de 179 países, con un índice de 31, habiendo subido dos puntos del 2019 al 2020. El índice más alto en donde México se ha encontrado es de 35, durante los años 2014 y 2015. Para 2016 bajo 5 puntos, hasta 30.

Para poder responder el porqué los programas sociales parecen transitar en el mismo porcentaje de personas pobres cada año, sin ver cambios significativos, es importante ver el cuadro completo de lo que está sucediendo a las personas que se encuentran en Pobreza Extrema y Moderada en México; estas personas pueden tener una ayuda social con ellas, pero ¿esa ayuda garantizará que sus hijos aprendan a leer en la escuela? ¿Les va a alcanzar para la canasta básica? ¿Para tener agua en sus casas? ¿Para tener un trabajo estable? Y, en el año 2020, ¿contarán la seguridad médica para enfrentar al COVID-19?

Cada ciudadano de Chihuahua cuenta con sus propias características, así que no hay una respuesta universal para la incógnita que nos planteamos, y por esa situación es que ha sido uno de los problemas que los economistas han intentado resolver durante mucho tiempo, sin demasiado éxito.

No es una respuesta que se pueda dar de manera sencilla, pero contar con la información necesaria para revisar los números de la última década, permite dar una perspectiva de cuál es el camino correcto a seguir en esta situación, sin caer en trampas que a veces se plantean como salida fácil.

Un peligro bastante grande que se tiene es querer forzar a los países para que crezcan rápido, los países que están sufriendo por un crecimiento lento son más propensos a desviarse a políticas que terminen por lastimar a los pobres, en el nombre del crecimiento futuro. Banerjee menciona “en la apuesta por preservar el crecimiento, muchos países lo han interpretado como una prescripción para ser amigables con los negocios y darles una licencia para actuar con toda clase de políticas antipobreza, y en pro de los ricos; como recortes de impuestos para los ricos y rescates para las corporaciones (Banerjee, Duflo, 2020).

Cómo establecimos, la hipótesis de la ignorancia de los gobernantes no es una razón real por la cual las políticas sociales fallan, pero una mala política social sí origina que las personas tengan dudas sobre sus gobiernos y no les tengan confianza, por lo que no saben cómo exigir un estado de derecho y bienestar, porque el gobierno nunca se ha propuesto entregarlo o, en casos extremos, utiliza la fuerza para mantener a la población sometida. De nueva cuenta, esto es culpa de las personas que desde el poder deciden las políticas.

Según Banerjee y Esther Duflo *la falta de la información adecuada y el historial de fracasos de los gobiernos hacen que la gente tenga menos confianza en las órdenes de estos. La pobreza extrema obliga a ofrecer muchos servicios a precios bastante inferiores a los del mercado. Y las personas no saben exactamente cuáles son sus derechos, por lo que no pueden hacer demandas eficaces o supervisar el rendimiento* (Banerjee, 2012).

Y, según Banerjee, esta es una de las razones por las cuáles los programas gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales no funcionan:

El problema es intrínsecamente difícil y los detalles requieren mucha atención. A menudo, los fracasos no son el resultado de un sabotaje por parte de un grupo concreto, como creerían muchos partidarios de la economía política, sino que aparecen porque todo el sistema estaba mal planteado desde el principio y porque nadie se ha preocupado de arreglarlo. En estos casos, el cambio puede consistir en descubrir qué puede funcionar y en liderar la carga (Banerjee, 2012).

Daron Acemoglu y Harvard James Robinson, definen las instituciones del siguiente modo:

“Las instituciones económicas moldean los incentivos económicos, los incentivos para estudiar, para ahorrar e invertir, para innovar y adoptar nuevas tecnologías, etcétera. Las instituciones políticas determinan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos” (Acemoglu, Robinson, 2012). Las instituciones perserveran y no existen un

proceso por el cuál se puedan exterminar, es algo que se debe de tomar en cuenta en la planeación de los programas sociales, ¿Existe una mejor forma de diseñar el programa o estará permeado por las burocracias?

Banerjee concluye que: *La lección importante es que hay que aprovechar cualquier margen que pueda existir. En las políticas es igual. Las políticas no dependen totalmente de la política. En contextos políticos adversos pueden surgir (a veces) buenas políticas. Y, lo que quizá es más importante, en contextos políticos bastante buenos se llevan a cabo (a menudo) políticas malas* (Banerjee, 2012).

Parte del problema es que incluso cuando los gobiernos tienen buenas intenciones, lo que tratan de hacer es esencialmente difícil. En gran medida, los gobiernos existen para hacerse cargo de problemas que no son capaces de resolver los mercados.

Además de ello el gobierno tiene que trabajar por encontrar una mejor forma de ayudar a las personas en pobreza extrema, pues a la larga resulta imposible estar manteniendo de manera permanente al treinta por ciento de la población con programas sociales. La prueba se encuentra en los números dados en el Segundo Informe del Gobierno Federal, en donde se aclara que durante el año anterior se entregaron 3889 tandas para el Bienestar, un número bastante bajo para las cien mil personas en pobreza extrema.

Con esto no estamos diciendo que el Gobierno Federal deba de entregar más tandas, sino que, a la larga, esta forma resulta insuficiente para cubrir los verdaderos problemas de estructura social y economía que han causado que en la actualidad el treinta por ciento de la población en Chihuahua se considere población en pobreza.

Es importante recordar que la historia nos ha demostrado que inclusive las políticas hechas con las mejores intenciones pueden fallar si no están basadas en la realidad del país o estado para el cuál se han creado:

Según esta perspectiva, el verdadero problema del desarrollo no es cómo pensar en buenas políticas, sino cómo arreglar el proceso político. Si la política funciona, al final acabarán apareciendo buenas políticas. Y, por el contrario, sin una buena política es imposible diseñar o poner en práctica buenas políticas, o al menos hacerlo a cualquier nivel. No tiene sentido tratar de encontrar la mejor manera de gastarse un dólar en los colegios si 87 centavos nunca van a llegar a ellos (Banerjee, 2020).

Otro punto importante a tomar en cuenta es en nivel de vida que mantienen actualmente las personas en pobreza extrema y hasta donde es que pueden aspirar con un programa social. Cómo menciona Banerjee en su artículo “How Poverty Ends”: *“la calidad significa algo más que solo consumo”*. Si bien es cierto que mejores vidas son sinónimo de poder consumir más, la mayoría de los seres humanos, sin importar la clase social, se preocupan por más cosas que eso. Las personas quieren sentirse respetadas y que valen, saber que sus padres están seguros, que pueden educar a sus hijos, que sus voces son respetadas y que tienen la posibilidad de seguir sus sueños (Banerjee, Duflo, 2020).

Banerjee va más allá, pasando a afirmar que la vida varía enormemente en los países que tienen el mismo nivel de ingresos: *“Por ejemplo, Sri Lanka tiene más o menos el mismo PIB que Guatemala, pero tiene tasas de mortalidad materna y de infantes mucho más baja”* (Banerjee, Duflo, 2020).

Es decir, el hecho de aumentar el crecimiento económico en un país no aumenta el número de personas que viven en un estado de bienestar, así que éste no solo depende de la cuestión económica:

La disparidad no debe de ser una sorpresa, mirar en la historia significa darnos cuenta de que la mayoría de los grandes éxitos de las últimas décadas no son el

resultado del crecimiento económico, sino de centrarse directamente en mejorar determinados resultados, inclusive en países que fueron y permanecen pobres. La mortalidad en niños de cinco, por ejemplo, ha caído dramáticamente alrededor del mundo, inclusive en países cuyas economías no han crecido. El crédito para algo semejante va a las personas que hicieron las políticas que se enfocan en el nacimiento de los infantes, en la vacunación, y en la prevención de la malaria. El mismo acercamiento debe y puede ser aplicado a cada uno de los factores que se utilizan para aumentar la calidad de vida, ya sean educación, habilidades, emprendedurismo o salud. El enfoque debe de identificar a los problemas más importantes y averiguar cómo resolverlos (Banerjee, Duflo, 2020).

Johannes Haushofer en su artículo, el Precio de la Pobreza (2014), aclara que una cosa que hemos descubierto en los años recientes es que, de hecho, la pobreza tiene consecuencias psicológicas. Particularmente aumenta el nivel de estrés y las emociones negativas como la ira y la tristeza, además, esta ligada a problemas económicos, ya que el estrés está ligado a la depresión, y la depresión tiene un costo real en la productividad laboral. De acuerdo con Haushofer, las estimaciones le cuestan a Europa y Estados Unidos un uno por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) cada año.

Además, el estrés y las emociones negativas causan que las personas no tengan la voluntad para entrar en inversiones de largo plazo, como lo son la educación y la salud.

Según un estudio llevado a cabo por los economistas Daniel Sacks, Betsey Stevenson y Justin Wolfers, quienes analizaron la relación entre el sueldo y la psicología emocional, en más de 131 países con 139 mil personas: hay una relación positiva entre la cantidad de dinero ganado y el bienestar emocional de las personas, en todas las sociedades.

En otras palabras, la idea de que existen los pobres felices es una mentira, y los países más ricos son más felices que los países más pobres (Haushofer, 2014).

Los resultados de los estudios de Haushofer también refuerzan la teoría de Banerjee y el Programa Sedesol, al parecer, cuando las personas están ocupadas pensando en las cuestiones del día a día para poder salir adelante, no tienen tiempo de pensar en otras cuestiones igual de importantes, pero que no son urgentes, como lo son la educación o un programa de ahorro para el retiro.

Puesto de otra forma, el programa de Sedesol que condicionaba la entrega de dinero a que los niños estudiaran, funcionaba de la misma manera sin que se condicionara porque los padres no enviaban a los niños a la escuela por falta de interés, sino porque tenían otras cosas más urgentes de las cuales preocuparse, como lo era alimentar a los niños ese día.

El estudio también descubrió que las emociones negativas tienden a hacer que las personas prefieran las recompensas a corto plazo, en vez de esperar por una de largo plazo, sin importar que la de largo plazo tuviera una recompensa más grande.

Haushofer concluye que el empuje psicológico que atrapa a las personas en la pobreza tiene tres vertientes: la pobreza causa estrés y emociones negativas, que llevan a que las personas tomen decisiones riesgosas que, a su vez, aumenta la pobreza.

Y aunque aún faltan estudios para definir hasta que punto es la psicología de la pobreza quién causa el problema y hasta que punto entran otros problemas en ella (crisis económicas, corrupción, políticas públicas, malas decisiones de los gobiernos), Haushofer está convencido de que la psicología sí tiene un rol en perpetuar esta condición (2014).

Lo que podemos concluir de esto para México y Chihuahua es:

Un primer punto importante a considerar en las políticas de México, sería medir los niveles de estrés y felicidad de las personas que entran a los programas sociales, para descubrir si la implementación de un programa social o una tanda del bienestar termina por tener una reacción positiva en las personas que lo reciben.

Otro punto importante que se tiene que considerar en las mediciones es la forma en la cual las personas organizan sus recursos; un primer paso se ha dado en los programas sociales que tienen que ver con el campo y el emprendimiento, ya que se encargan de dar cursos a las personas que reciben alguno de los préstamos, con el objetivo de que sus negocios sigan a flote con el tiempo, sin embargo, en este escenario un curso es tan solo el inicio del proceso, pues es importante saber hasta que punto la pobreza hace que las personas tomen decisiones riesgosas, para diseñar los programas de forma en la cuál puedan combatir este aspecto, mediante trabajo social que ayude a la autoestima de las personas pues, cómo veíamos en un inicio, cubrir las necesidades de realización y socialización también es importante.

Es por ello que los programas sociales no deben de incluir tan solo bienes materiales, sino también programas que se encarguen de la mejora de la población. Por ejemplo, los programas que se encargan de ayudar a las mujeres, los de denuncia ciudadana, los de cuidado de la ciudad o los que ayudan a las personas en situación de violencia doméstica.

Es importante tocar este punto porque el Gobierno Federal ha hecho recortes en los presupuestos de diversas organizaciones benéficas para la población, con el objetivo de pasar directamente al aspecto monetario y entregar el dinero a las familias en extrema pobreza. Sin embargo, la calidad importa, y todo lo que suma para mejorar la vida de las

personas, en ocasiones, puede ayudar mucho más para terminar con el ciclo de la pobreza, que una suma de dinero cada determinado tiempo.

De cualquier forma, investigación al respecto en México es necesaria, para la creación de mejores políticas públicas, pues no podemos saber hasta que punto el dinero es una manera de aliviar los problemas existentes (puede ser que para las personas que lo reciben sea mucho mejor que ayuda en diversos aspectos sociales), o no, ya que solo contamos con las estadísticas de cuánta población es beneficiada versus cuanta población se encuentra en pobreza, una cifra que parece no cambiar con el paso de los años.

RECOMENDACIONES FINALES.

- Invertir en calidad. Invertir en la infraestructura y en programas que ayuden a mejorar la calidad de vida, no solo de manera económica. Aumentar la calidad de vida de las personas con los recursos que se tienen es posible siempre y cuando se inviertan en los programas de crecimiento necesarios, cómo construcción de mejores caminos, parques o mejores ciudades.
- Investigación Dirigida a los nuevos descubrimientos. No existe una fórmula mágica para solucionar el problema de la pobreza, pero en la actualidad contamos con las herramientas necesarias para revisar el estado de nuestro país (y también del estado de Chihuahua), para crear las herramientas de medición necesarias que nos acerquen más a saber que es lo que las personas necesitan en realidad, y cómo se puede mejorar su calidad de vida.
- Evaluación de los Programas Sociales. Solamente contando con herramientas que evalúen los programas en existencia de una manera realista y profunda podremos

saber si funcionan o no, más allá de conocer cuántos millones de pesos se han invertido en ellos.

- Aprovechar las ventajas que ofrece el estado y país. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que analiza lo dicho por Sylvie Brunel, concluye que, para mejorar la situación de los países en vías de desarrollo, es necesario que los países que cuentan con estas características se especialicen en un ámbito en el que puedan sacar una ventaja comparativa a nivel internacional. Esta teoría está basada en casos de éxito que han existido a nivel internacional, cómo es el caso de Australia o Nueva Zelanda (Saeger, 2017).

Cómo conclusión, debemos hacer notar que los estudios, así sean cualitativos o cuantitativos, nunca van a reflejar la vida de las personas que se encuentran en pobreza extrema. En Chihuahua el setenta por ciento de las personas sufre algún tipo de carencia, y solo un treinta por ciento vive de manera estable, podemos revisar los datos y estudiar las estadísticas buscando las mejores políticas, pero mientras lo hacemos, cien mil personas en Chihuahua siguen sin contar con los requerimientos más básicos para poder vivir de manera digna (con la suma de otro millón de personas en pobreza y un millón y medio en situación precaria), y para estas personas cualquier ayuda, por mínima que sea, representa un alivio bastante grande, por lo tanto, la cuestión no es si los programas sociales deben de desaparecer o no, ya que nunca ha estado en duda de que, aunque sea poco, los programas ayudan a personas que lo necesitan.

Lo verdaderamente importante es saber qué más se debe de construir a la paz de estos programas y que otras acciones se deben de tomar para que el esfuerzo que se hace con los programas sociales tenga un verdadero impacto que logre disminuir la pobreza.

ÍNDICE

OBJETIVO.....	2
OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	2
JUSTIFICACIÓN.....	3
MARCO TEORICO.....	4
META.....	13
INTRODUCCIÓN.....	14
RESULTADOS.....	16
CONCLUSIONES.....	49
RECOMENDACIONES FINALES.....	66
ÍNDICE.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	69

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. & Robinson, J.. (2012). Por qué Fracasan los Países. España: Ediciones Deusto.
- Banco Mundial. (2020). Human Capital Index 2020. December, 2020, de World Bank Sitio web:
https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_MEX.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext
- Banerjee V. B. & Duflo E.. (2020). How Poverty Ends. The Many Paths to Progress—and Why They Might Not Continue. December 15, 2020, de Foreign Affairs Sitio web:
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-03/how-poverty-ends>
- Banerjee A. & Duflo E. (2012). Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. España: Taurus Pensamiento.
- Cardozo, M.I. (2005). Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México. noviembre 02, 2020, de Política y Cultura Sitio web:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422005000200008&script=sci_arttext
- CONEVAL. (2015). POBREZA A NIVEL MUNICIPIO 2015, CHIHUAHUA. Diciembre, 2020, de CONEVAL Sitio web:
https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

CONEVAL A. (2018). Evaluación Estratégica de Protección Social en México, Segunda Edición. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2018). 10 AÑOS DE MEDICIÓN DE POBREZA EN MÉXICO, AVANCES Y RETOS DE POLÍTICA SOCIAL CHIHUAHUA. Noviembre, 2020, de CONEVAL Sitio web:
https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_CHIHUAHUA.pdf

CONEVAL. (2019). Principales resultados de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de campo. Diciembre 2020, de CONEVAL Sitio web:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Resumen_Ejecutivo_evaluaciones_diseno_trabajo_campo_2019-2020.pdf

CONEVAL. (2020). Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Chihuahua. diciembre 2020, de CONEVAL Sitio web:
https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Chihuahua_2020.pdf

Gobierno Federal. (2020). Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2020. 2020, de Gobierno de México Sitio web:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528716/08_Inf_Estatal_Chihuahua.pdf

Haushofer, J. (2014). The Price of Poverty: Psychology and the Cycle of Need. December, 2020, de Foreign Affairs Sitio web:
<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2014-07-15/price-poverty>

IEPDS. (2018). EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2018. Diciembre 2020, de CONEVAL Sitio web:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx

INEGI. (diciembre, 2020). ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA URBANA. ENSU, 1, 19-27. Enero, 2020, De INEGI Base de datos.

ITLP. (2020). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. Diciembre 12, de CONEVAL
Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2020/4T2020/ITLP_Nacional_y_estatal_Febrero_2021.pdf

Presidencia. (2019). Proyectos y Programas Prioritarios. Noviembre, 2020, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

Presidencia de la República. (2020). Segundo Informe de Gobierno, 2019-2020. México: Gobierno de México.

Saeger, A.. (2017). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estados Unidos: PNUD.

Stiglitz, J.. (2012). El Precio de la Desigualdad. Estados Unidos: W.W. Norton & Company.