



ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN POVERTY AND PUBLIC
EXPENDITURE IN MEXICO

JUAN CARLOS
DOMÍNGUEZ VERGARA¹

Resumen

Este trabajo es una síntesis de mi tesis de doctorado, analiza la relación entre gasto público y pobreza; aunque se estudia el periodo 2008-2016 y del gasto estatal total, los resultados no difieren de estudios que analizan la relación en otros periodos y con gasto público más dirigido al gasto social. Con ello se muestra que el gasto público no contribuye a la reducción de la pobreza. Entre grandes desafíos para México, resultado de la crisis sanitaria, la conclusión señala la necesidad de rediseñar el gasto público estatal en general y del gasto social en particular, de tal manera que, se convierta en una variable clave, junto al crecimiento económico para reducir la pobreza que no ha cedido en México a pesar de las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales que se han desarrollado en diferentes momentos históricos.

Palabras clave: gasto público, política social, pobreza, pobreza extrema, neoliberalismo.

Abstract

This work is a synthesis of my doctoral thesis, it analyzes the relationship between public spending and poverty; Although the period 2008-2016 and total state spending are studied, the results do not differ from studies that analyze the relationship in other periods and with public spending more directed at social spending. This shows that public spending does not contribute to poverty reduction. Among the great challenges for Mexico as a result of the health crisis, the conclusion points to the need to redesign state public spending in general and social spending in particular, in such a way that it becomes a key variable, along with economic growth to reduce poverty that has not subsided in Mexico despite the great political, economic and social transformations that have taken place at different historical moments.

Key words: public spending, social policy, poverty, extreme poverty, neoliberalism.

¹ Universidad Iberoamericana Puebla. Profesor de Tiempo Completo. Doctor. Puebla, México. E-mail: juancarlosdominguez2912@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2083-8156> Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=i7WOb58AAAAJ>



INTRODUCCIÓN²

Antecedentes históricos de la pobreza y las políticas estatales en México

La pobreza en México es un problema secular. Si se parte del siglo XX, la política de Porfirio Díaz generó un nivel de pobreza tal que, en parte, provocó la revolución mexicana. Como salida a la revolución, surgió la Constitución de 1917 y en esta se establecieron los primeros pasos legales para frenar la pobreza. En ella, la política de desarrollo social en México fue garantizada a través de los artículos 3, 4, 7, 123, relativos a la educación, salud y vivienda, tierra, trabajo y seguridad social, respectivamente (Ceja Mena, 2004; Velázquez Luna, 2012).

Pero su falta de aplicación en los primeros años pos revolucionarios no provocó un alivio en la población mexicana. Será con Lázaro Cárdenas, a través de la aplicación de una serie de políticas sociales, como la reforma agraria y la laicidad de la educación, que se inicia una nueva etapa en el combate a la pobreza (Velázquez Luna, 2012). También, habría que subrayar que, durante el cardenismo se establecieron las bases institucionales del actual sistema de salud, se crearon diversas instituciones tales como la Secretaría de la Asistencia Pública y los Servicios Médicos Rurales Cooperativos; se elaboraron los primeros proyectos para la Ley de Seguridad Social, entre otras cosas (Gómez, 2007).

A partir de 1940 se da un impulso al desarrollo industrializador del país. En materia social, logra su apogeo la reforma agraria y se impulsa la educación laica y gratuita. En materia de salud, en 1943, se fundaron la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); estas instituciones serían la base de dos

modelos paralelos de atención a la salud: SSA orientado a la población en general y el IMSS destinado a los trabajadores con una relación laboral formal.

El IMSS se fundó para poder canalizar contribuciones tripartitas en apoyo a la atención médica de los trabajadores, sobre todo en las principales urbes, bajo la conducción gubernamental y la oferta pública de servicios integrales. Desde su fundación, el IMSS ha contribuido a mejorar la salud y la calidad de vida de los mexicanos. Sin embargo, la forma en que se han financiado y organizado los servicios de salud, en México, dejaron desprotegida a una proporción significativa de la población (Gómez, 2007).

Durante la administración del presidente López Mateos se transformó la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE) lo que permitió mayor cobertura a la población trabajadora al servicio del aparato gubernamental. El ISSSTE ha venido demandando un incremento del gasto público debido a que los derechohabientes se han estado jubilando.

De esta manera, al mismo tiempo que se industrializaba el país, se urbanizaba la población, se marginaba el campo y a la pobreza de la población rural se sucedía la pobreza urbana con el surgimiento de los cinturones de miseria. Se puede señalar que de 1952 a 1970, el milagro mexicano consistió en haber crecido con estabilidad macroeconómica, pero no de haber abatido la pobreza. Sí había crecimiento y desarrollo, se elevó el nivel de vida de la población; empero, una gran parte de esa población vivía en condiciones paupérrimas.

A partir de 1973 empiezan a surgir una serie de programas de combate directo a la pobreza; en este año surge el Programa de Inversiones Públicas

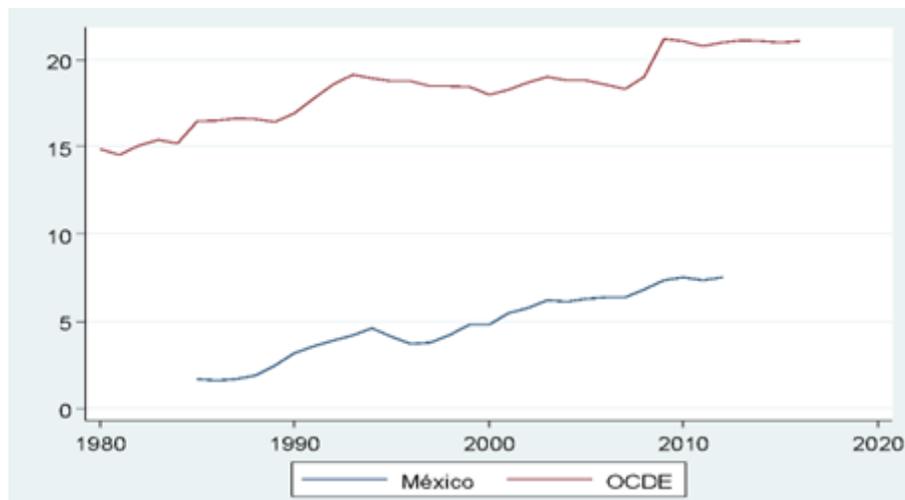
² Artículo original y derivado del proyecto de investigación de tesis de doctorado titulado: Pobreza y gasto público en México a nivel estatal, 2008-2016, Puebla, México.

para el Desarrollo Rural (PIDER). En 1977 surge la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); en 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue sustituido por Ernesto Zedillo con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), después Vicente Fox lo sustituyó por el programa Oportunidades y, finalmente, Enrique Peña Nieto, por el programa Prospera. Los logros de estos programas son marginales y no han logrado abatir la pobreza a pesar de los años transcurridos, pese a que el gasto social había ido en aumento como se puede apreciar en la gráfica 1.

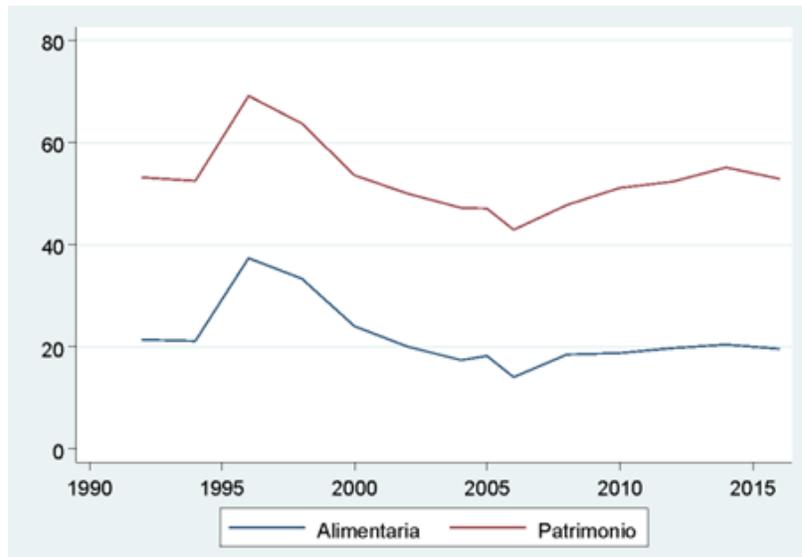
Cabe señalar que en México el gasto público social se ha elevado; pues de 1985 a 2012 aumentó de 1.7 a 7.5 por ciento en proporción al PIB; pero aún con ese aumento, el gasto social es uno de los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ya que, para igual periodo, el gasto social promedio de los países de la OCDE pasó de 16.5 a 21 por ciento del PIB. Así, este aumento de 5.8 puntos porcentuales no contribuyó a disminuir la pobreza de manera clara, como se puede apreciar en la gráfica 2.

Gráfica 1

Gasto social como porcentaje del PIB en México y la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Gráfica 2*Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos en porcentajes*

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

34

De acuerdo con cifras de la OCDE, en el periodo que corresponde de 1992 a 2012 el gasto social pasó de 3.9 a 7.5 por ciento en relación al PIB, lo que significa un aumento de 3.6 puntos porcentuales; en el mismo periodo, la pobreza alimentaria pasó de 21.4 a 19.7 por ciento, una disminución marginal de 1.7 puntos porcentuales, mientras la pobreza de patrimonio pasó de 53.1 a 52.3 por ciento, una variación de 0.8 puntos porcentuales.

De esa manera, se puede comprobar que el aumento del gasto social no ha contribuido a disminuir la pobreza, aunque, también hay que aclarar que el gasto social como porcentaje del PIB está muy por debajo de lo que se observa en promedio con los países de la OCDE.

La pobreza

En una definición muy actual del concepto, la pobreza es una situación de carencia que impide

a las personas ser capaces de alcanzar niveles de bienestar considerados como mínimos, según criterios específicos; o como la insatisfacción de necesidades consideradas esenciales que reflejan la forma y el estilo de vida de esa sociedad (Hernández Pedreño, 2010).

El concepto de pobreza se ha estudiado históricamente desde distintos ángulos, sin embargo, cobra impulso a finales del siglo XX y principios del siglo XXI (véase Haughton & Khandker, 2009; Spicker, Álvarez Leguamón, & Gordon, 2009; Kakwani, 1980; véase también Araya Umaña & Vásquez Sáenz, 2015; Valencia Lomelí, Foust, & Tetreault, 2016).

Sin embargo, el análisis se puede retomar de manera histórica a partir de los clásicos de la economía, de esa manera, para Adam Smith, la pobreza es consecuencia de un problema de falta de productividad, mientras que para David Ricardo es un problema generado por la distribución

Gasto público

¿Qué tipos de objetivos tiene que cumplir el sector público? En la teoría de la hacienda pública se señalan tres objetivos básicos desde el punto de vista económico: *asignación, redistribución y estabilización económica* (Musgrave & Musgrave, 1992; Stiglitz E, 2000; Álvarez García, 2001). En cuanto al primero, hace referencia a que el sector público debe proveer ciertos bienes que no es posible obtenerlos de los agentes privados, son los llamados bienes públicos, llámese escuelas, hospitales, carreteras, alumbrado público, seguridad pública, etc. En cuanto al segundo objetivo, señala su papel de redistribución social en el sentido de que los recursos públicos deberán tener como objetivo dirigirse, fundamentalmente, para combatir la desigualdad social. Finalmente, el tercer objetivo, la estabilidad económica, se establece en el sentido de que se debe garantizar un crecimiento económico no inflacionario. El estado debe aplicar una política de gasto adecuada para lograr crecimiento económico, contener la inflación y lograr desarrollo económico y social, todo ello dentro de un contexto histórico determinado. Otros objetivos además de los tres señalados anteriormente consiste en crear confianza y certidumbre a través del mantenimiento de un sistema legal y regulatorio de la economía (Álvarez García, 2001; Ayala Espino, 2001).

Ubicándose este estudio desde el punto de vista del gasto público, de acuerdo con la literatura científica, uno de los objetivos del gasto público tiene que ver con promover la eficiencia y la equidad (Amieva H, 2014; Stiglitz E, 2000; Krugman, 1994; Ruggeri, 2005; Van de Walle & Nead, 1995; Musgrave & Musgrave, 1992). Ruggeri (2005) señala que:

tanto el gasto como las actividades de recaudación de ingresos de los gobiernos, tienden a alterar la posición económica relativa de los individuos y las familias, porque la redistribución del ingreso es una de las principales funciones de la actividad del gobierno. (pág. 1)

Para Amieva (2014) El gasto público se puede definir como “todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación” (pág. 147). Por su lado, para Scott (2009) el gasto público es un instrumento importante para promover el crecimiento económico y el desarrollo humano, y el principal instrumento disponible a las sociedades para promover su equidad. Para Novales Cinca (2013), el objetivo, no solo del gasto, sino de toda la política económica debe ser “una rápida eliminación de la pobreza absoluta” (Novales Cinca, 2013, pág. 20).

Dentro del gasto público, el gasto social se orienta a garantizar la vida de los habitantes de un país en términos de educación, salud, seguridad social, asistencia social, vivienda y servicios de vivienda, entre otros. La incidencia y el impacto del gasto público indica quién se beneficia en realidad y quién resulta perjudicado. La incidencia real suele ser muy diferente de la pretendida o de lo aparente (Stiglitz E, 2000).

Van de Walle & Nead (1995) señalan que “el gasto público tiene como objetivo promover la eficiencia —mediante la corrección de varias fallas del mercado— y la equidad —mediante la mejora de la distribución del bienestar económico—” (pág. 23). Estrechamente relacionado con los dos autores anteriores Amieva (2014) señala que “la eficacia, la asignación y la productividad del gasto público se encuentran estrechamente vinculadas al desarrollo económico de un país” (pág. 210).

La preocupación en los análisis de incidencia y/o de impacto del gasto público, de acuerdo a Dominique Van de Walle (1995), se debe a tres motivos: la insatisfacción con los resultados de la distribución; la falta de instrumentos de políticas alternativas y la necesidad de la austeridad fiscal.

Según Demery (2003), con el rastreo del gasto público se puede evidenciar quién se beneficia de los servicios públicos y describe cómo el gasto del gobierno afecta el bienestar de diferentes grupos de personas u hogares individuales. Volviendo a Ruggeri (2005), se señala que, el gasto público afecta la posición económica de las familias a través de dos principales canales: cambios en las ganancias (efectos indirectos) y cambio en los ingresos brutos (efectos directos); los efectos directos del gasto público en la distribución del ingreso se miden, según el autor, mediante un análisis de equilibrio parcial; mientras que los efectos indirectos —que son más difíciles de medir— se realizan mediante un análisis de equilibrio general. De acuerdo a Ruggeri (2005), existen dos tipos de ejercicios de análisis del gasto: 1. Introducción de pequeños cambios en el nivel del gasto público para programas seleccionados o para el gasto total presupuestado y 2. Comparación entre el gasto que no distribuye el ingreso y el gasto que sí lo hace.

No basta con que el gasto público contribuya a una mejor equidad y disminución de la pobreza, sino que, para lograr estos objetivos, el gasto público debe ser apoyado por otras variables como el crecimiento económico, un sistema democrático con un sistema de partidos funcional, de una buena gobernanza, entre otras. En este sentido, Robbins (2010) señala que un efectivo sistema de partidos fuertemente institucionalizado debería afectar de manera positiva la eficiencia de las políticas públicas; mientras que un sistema de partidos débilmente

institucionalizado, con organizaciones internas poco desarrolladas, harían caras, además de hacer poco eficientes las políticas públicas. Por lo tanto, la fortaleza de un sistema de partidos provoca la fortaleza en el sistema democrático de un país, pues estos son o pueden ser un canal efectivo de la participación social, en tanto que, representen fidedignamente a grupos de la población bien definidos (Vargas Paredes, 2011). Una mayor participación social beneficiará el proceso y los resultados de las políticas públicas en el sentido de que se implementarán las que son demandadas y con buenos resultados en sus efectos.

Finalmente Sunil Rajkumar & Swaroop (2008) añaden la importancia de la gobernanza, señalan que la buena gobernanza es la clave para el desarrollo con éxito de los diversos servicios que ofrece el sector público; añaden que la gestión gubernamental requiere personal bien capacitado y hábil que trabaje en un ámbito de incentivos, es decir, una buena gobernanza en el sector público implica estar en un entorno sin corrupción y fraude, la existencia de estos elementos constituyen un indicio de mala gobernanza, por consiguiente, mala calidad de los servicios públicos. Por lo tanto, la gobernanza es central para determinar la eficacia dentro del sector público.

Revisión de literatura

En los estudios empíricos que analizan la relación entre gasto público y pobreza hay una gran heterogeneidad de resultados, debido a la complejidad del contexto de cada región y también del periodo de estudio que se analiza. En algunos estudios se muestra que la relación entre pobreza y gasto público es positiva frente a otros tantos que demuestran que es negativa. La relación directa

implica que el gasto público no está siendo útil para disminuir la pobreza, mientras que, si la relación inversa indica que el gasto público, en efecto, está ayudando a disminuir la pobreza. Son diversas las herramientas metodológicas que han utilizado los investigadores cuando analizan esta relación, los estudios se caracterizan por contemplar una parte del gasto público, o solamente el gasto social o una parte de este.

Sunil Rajkumar & Swaroop (2008) analizan el gasto público y la reducción de la pobreza en el contexto de la teoría de la gobernanza, a través del método de regresión múltiple, utilizando variables como la corrupción y la calidad de la burocracia, gasto en educación y salud, así como PIB per cápita —en los años 1990-1997 y 2003 en 91 países— concluye que el efecto del gasto público en educación y en salud es mejor en contextos donde hay una buena gobernanza; y que en donde no la hay, el gasto público en salud y educación no tiene efectos en los resultados en sus sectores; así, uno de los resultados empíricos más importantes es que el aumento del 1 por ciento del PIB en el gasto público en salud reduce la tasa de mortalidad en menores de 5 años en un 32 por ciento en países con buen gobierno y no hay ningún impacto cuando hay una débil gobernanza. Respecto a estudios analizados a nivel de América Latina, véase Lustig (2015); Gómez Zuluaga (2018); Salvia, Poy & Vera (2016); Huber, Mustillo & Stephens (2008), entre otros.

Existen varios investigadores que analizan el aumento de la pobreza en México en el periodo neoliberal pese a la importancia que se le dio a la política social, entre ellos se encuentran Schteingart (1997); Cárdenas Rodríguez (2009); Sandoval Contreras (2012); Lustig, et al (2014); Scott (2004; 2009; 2013), entre otros.

Los estudios de Lustig, et al, (2014) se caracterizan por estudiar, en general, el impacto de la política fiscal —tanto la política de ingresos como la de gastos— en la pobreza. En un estudio sobre varios países de América Latina, se pueden resaltar los resultados obtenidos de una parte del gasto social para México. Señala que el gasto público total para el año 2010 representó el 25.7 por ciento del PIB, el gasto público primario el 23.7 por ciento, el gasto social el 10 por ciento, el total de transferencias monetarias el 1 por ciento, el total de transferencias en especie 7.7 por ciento y el gasto no social el 11.1 por ciento. A través de un modelo de análisis de incidencia, los autores concluyen que las políticas de transferencias tienen un impacto marginal para el caso de México en el año 2010, teniendo un impacto aún menor el de las transferencias directas que el de las transferencias indirectas; en términos más específicos, señala que los efectos del gasto en educación y en salud son progresivas, es decir, que son pro-pobres, pero los esfuerzos son insuficientes para abatir la pobreza (Lustig, et al, 2014).

Por una parte, John Scott (2004; 2005; 2006; 2009; 2013) analiza la incidencia de distintos tipos de gasto público social en la distribución del ingreso y la pobreza en México. Hace una crítica a la falta de equidad del gasto social contemplado en el ramo 33 que hace que los recursos no necesariamente lleguen a los más pobres (Scott, 2004); también critica el fracaso de la seguridad social en México, al no llegar a los grupos más vulnerables de la población, provocando una incidencia regresiva del gasto público que se dedica a este rubro (Scott, 2005); además, realiza un análisis de incidencia sobre el seguro popular en los primeros años de vida del programa, en él señala que el programa es progresivo, aunque con una alta discrecionalidad

que podría revertir ese carácter (Scott, 2006); por otra parte, hace una comparación sobre el Índice de Desarrollo Humano con el gasto público en el periodo 2006-2008, donde menciona que a pesar del aumento del gasto público social este no ha sido suficiente en términos de resultados en la disminución de la pobreza (Scott, 2009); y finalmente analiza el impacto redistributivo de la política fiscal en México en 2008-2010 y concluye que, en general, pesan las políticas regresivas que las políticas progresivas generando una distribución total regresiva (Scott, 2013).

En las investigaciones de Valencia Lomelí, Foust, & Tetreault, (2016), se evidencia el aumento de la pobreza en el periodo neoliberal pese a las distintas reformas económicas políticas y sociales y a pesar de las distintas políticas públicas que se han ensayado para enfrentarla. Ante esa situación, señalan que existe un pensamiento muy diverso entre los académicos para enfrentar la pobreza, que van desde programas más focalizados a otros que señalan la necesidad de políticas universales, unos más, ven prioritario el combate a la pobreza rural, otros a la urbana, algunos piden enfocarse en la pobreza de ingresos, otras en la pobreza multidimensional.

Por su parte, Székely Pardo & Ortega Díaz, (2014) analizan la pobreza alimentaria en México a razón del incremento de los precios de 1992 a 2010, una de sus conclusiones es apostar a la aplicación de una política que intente amortiguar los precios y no una política de incentivos que beneficie a los productores.

En cuanto a la importancia del crecimiento económico, Campos Vázquez & Monroy-Gómez-Franco (2016) estudian dos periodos, uno en el 2000-2012 y otro en el periodo 2005-2014 en México; el estudio fue realizado por entidad

federativa, su conclusión es que el crecimiento no se traduce en reducción de la pobreza en la mayoría de las entidades, sobre todo en las entidades más pobres, pero el crecimiento si reduce la pobreza en las entidades más ricas del país.

Por otra parte, en su trabajo de investigación, Torres & Rojas (2015) señalan que el modelo de política económica neoliberal que se adoptó en México ha provocado desequilibrios en el crecimiento y distribución de la riqueza, incrementando la pobreza, además, la desigualdad y la política social han tenido el propósito de compensar estos hechos con alcances insuficientes. Resalta el aumento significativo de la pobreza entre 1992 y 2012. La pobreza alimentaria aumentó en un 24 por ciento, la de capacidades en un 28 por ciento y la de patrimonio en un 38 por ciento; lo que implica un saldo desfavorable de la política económica neoliberal.

A su vez, Velázquez Luna (2012) hace un estudio de cuatro programas sociales que juntos representaban más del 23% de recursos presupuestarios de programas sociales federales en 2011, a saber, *Oportunidades*, *Seguro Popular*, *Procampo* y *Programa de Infraestructura Básica para la Atención de Pueblos Indígenas*. El resultado es que estos programas no cumplieron su objetivo, que era abatir la pobreza, además de la existencia de mucha opacidad sobre el universo de beneficiados y un aparato burocrático que hacía ineficiente la aplicación de esos programas con eficacia y eficiencia.

Por otro lado, Sánchez Juárez (2018) analizó el gasto público con el índice de competitividad social para evaluar los avances en temas de salud, educación e ingreso en México; utilizando la técnica de datos panel para las entidades federativas, en un periodo de 2005 a 2014; llegó a la conclusión

de que existe una relación negativa entre gasto público y el índice de competitividad social, es decir, el aumento del gasto público no se traduce en mejores estadísticas de salud, educación e ingreso en la población que se encuentra en el mercado de trabajo formal.

Finalmente, Sandoval Contreras (2012) realiza un estudio sobre la eficacia técnica del gasto público de México (1980-2010), a través del método de regresión múltiple demuestra que el gasto público no se aplica con eficacia técnica y ello lleva a la conclusión de que no cumple su objetivo de ser un buen asignador de recursos y de ser un ente redistributivo fundamentalmente.

DESARROLLO

Metodología

Para analizar la dinámica de la pobreza y su relación con el gasto público se consideraron las siguientes variables e indicadores. Del CONEVAL se extrajeron los siguientes indicadores de la variable pobreza: población pobre, en miles de personas por estado para los años 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016.

De la variable del gasto público se obtuvo el indicador del gasto público estatal total, compuesto por: 1) transferencias, asignaciones, subsidios y

otras ayudas; 2) recursos asignados a municipios; 3) servicios personales; 4) inversión pública; 5) deuda pública; y 6) otros. Los datos del gasto público estatal total se obtuvieron del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, los valores se encuentran en millones de pesos corrientes y fueron deflactados al año base 2013.

De la variable de recursos económicos se obtuvieron valores del PIB per cápita por estado a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Los valores se encuentran en pesos a precios constantes de 2013.

En cuanto a la variable de gobierno y política, se utilizaron los indicadores tasa de incidencia de la corrupción y partidos políticos gobernantes en los estados. En cuanto al primero, se utilizaron los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de los años 2013, 2015 y 2017, dado que esta encuesta se aplica cada dos años, en años noes, se acoplaron a nuestro estudio que es en años pares, a saber 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Por análisis estratégico se decidió utilizar los resultados de la encuesta 2013 para nuestro año de estudio 2012, los resultados de la encuesta 2015 y 2017, se utilizaron para nuestro año de estudio 2014 y 2016 respectivamente. La tasa de incidencia de la corrupción es un indicador que estima actos de corrupción por cada 100 mil

Cuadro 1

Variables e indicadores de estudio

	Variable dependiente	Variables independientes		
	Pobreza	Gasto público	Recursos económicos	Gobierno y política
Indicadores	Pobreza	Gasto público estatal total	PIB per cápita	Tasa de incidencia de la corrupción
				Partidos políticos gobernantes en los estados

Fuente: elaboración propia.

habitantes. En cuanto al segundo indicador, se toma en cuenta el Partido Político que gobernó cada entidad federativa en los años de estudio. Para este último indicador se utilizaron tres variables dummy que son las siguientes: PRI, todos los estados donde gobernó el Partido Revolucionario Institucional; PAN, todos los estados donde gobernó el Partido Acción Nacional; Otros, todos los estados donde no gobernaba ni PRI ni PAN.

Modelo de análisis

Se realizó un estudio cuantitativo de datos panel. Por ello, se elaboró un modelo econométrico de datos panel corto, dado que se considerarán 32 estados de la república y cinco periodos de tiempo: 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Existen datos de los cinco años de estudio para los siguientes indicadores: pobreza, gasto estatal total, PIB per cápita y el partido político gobernante; respecto a la tasa de incidencia de la corrupción se tienen datos para los tres últimos años analizados, 2012, 2014 y 2016.

El estudio se basó en dos métodos de análisis de datos panel: por un lado, el Modelo de efectos fijos: este modelo se puede analizar a través de la siguiente fórmula de regresión:

$$y_{it} = b_{1i} + b_2x_{it} + b_3w_{it} \dots + b_nz_{it} + u_{it}$$

Donde i = Estado y t = tiempo

Se llama modelo de efectos fijos porque el intercepto b_{1i} no depende del tiempo sino del estado y muestra la heterogeneidad que existe entre cada uno de ellos. Por otro lado las pendientes b_2, b_3, \dots, b_n , son invariantes tanto en el tiempo como en el espacio, es decir son las mismas pendientes para cada estado y para cada año de estudio.

Por otro lado, el modelo de efectos aleatorios se puede analizar a través de la siguiente fórmula de regresión:

$$y_{it} = b_{1i} + b_2x_{it} + b_3w_{it} \dots + b_nz_{it} + u_{it}$$

Donde $b_{1i} = b_1 + e_i$
Donde e_i es un término de error aleatorio

La anterior regresión también se puede mostrar de la siguiente manera:

$$y_{it} = b_1 + b_2x_{it} + b_3w_{it} \dots + b_nz_{it} + u_{it} + e_i$$

Es decir, tiene dos términos de error, el componente de error que señala la heterogeneidad de los estados e_i , y el término de error idiosincrático u_{it} que depende tanto del tiempo como del espacio.

Finalmente, se hizo un análisis de los datos que arrojaron ambos modelos, todas las variables se transformaron a logaritmos, excepto el del partido político, al ser este variable dummy. El hecho de utilizar logaritmos se debe a la intención de medir la influencia de las variables en términos de elasticidades. Es importante por ello conocer la fórmula de la elasticidad que se expresa de la siguiente manera:

$$\text{Elasticidad} = \frac{\text{Cambio porcentual de } y}{\text{Cambio porcentual de } x} = \frac{\Delta y / y}{\Delta x / x} = \frac{\Delta y}{\Delta x} \frac{x}{y}$$

La fórmula anterior señala el grado de sensibilidad de y respecto de x , es decir, qué tanto varía porcentualmente y , cuando x cambia en un punto porcentual. La ventaja de la regresión logarítmica es que beta mide la elasticidad de y respecto a x para cambios infinitesimales.

Otro de los elementos a notar en la gráfica 3 es que la pobreza entre los estados no ha variado o ha variado marginalmente en el periodo de estudio.

El cuadro 2 resume los resultados de las regresiones de los cuatro modelos de regresión, en ellos se muestra que en los cuatro la relación entre pobreza y gasto estatal total es positivo, es decir, a mayor gasto social, la población pobre aumenta, aunque solamente en el modelo 1 y 2 los coeficientes son estadísticamente significativos. Así, en el modelo 1, un aumento de uno por ciento del gasto estatal total, aumenta 0.12 por ciento la pobreza, el valor de rho de 98.68 por ciento implica que la mayor parte de la varianza es debido a la enorme distribución de la pobreza entre los estados de la república, y el coeficiente de determinación general de 77.83 por ciento señala el porcentaje en que el gasto estatal total explica los cambios en la población pobre. Entretanto, en el modelo 2 el resultado señala que un incremento en el gasto estatal total de uno por ciento

aumenta la pobreza en un 0.21 por ciento, mientras que, si el PIB per cápita aumentara uno por ciento, la población pobre disminuiría en un 0.47 por ciento.

El valor de rho alto de 98.22 por ciento, al igual que en el modelo 1, significa una alta dispersión de la población pobre entre los estados. El coeficiente de determinación significa que estas dos variables, el gasto estatal total y el PIB per cápita, explican en un 61.41 por ciento el comportamiento de la población pobre.

El modelo 3 y 4, que se caracterizan por un menor número de observaciones, muestra que los coeficientes del gasto estatal total, son positivos de 0.019 y 0.016 aunque no significativos, lo que implica que el gasto estatal total no tiene una incidencia, ni positiva ni negativa, sobre la pobreza, mientras que refleja que el PIB per cápita sigue teniendo un impacto negativo, es decir, que si aumenta el PIB per cápita un uno por ciento, la pobreza se reduciría en un 0.02 y 0.03 por ciento respectivamente,

Cuadro 2

Regresión de efectos fijos robustos por heteroscedasticidad; pobreza

Imp	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
cons	5.787806***	10.34275***	17.273834***	17.318311***
lget	.12021302*	.21100166**	0.01996945	0.01691704
lpibpc		-.47005938**	-.86304531***	-.86227564***
ltic			-0.02732397	-0.0315521
pri				0.04850672
pan				-0.05541646
N	160	160	96	96
sigma_u	0.78490215	0.64569772	0.75573378	0.76199504
sigma_e	0.09046316	0.08672399	0.07384521	0.0725005
rho	0.98689064	0.98228034	0.99054242	0.99102853
F	3.0285736	3.0642718	5.6051221	3.8163768
p	0.09172983	0.06104268	0.00343821	0.00826116
r2_o	0.77835298	0.61412343	0.22142694	0.21015703
ecm	0.08110452	0.07769172	0.06013029	0.05870103

Significancia: * $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

Fuente: elaboración propia

es un impacto marginal pero estadísticamente significativo. Es importante señalar que el indicador de incidencia de la corrupción no muestra valores estadísticamente significativos en su impacto en la pobreza y eso es debido a varias posibilidades, entre las que se encuentran, un número corto de periodos de estudio o el hecho de que no se toma un indicador que mida la corrupción en la aplicación de las políticas públicas en específico. Adicionalmente, se puede observar que en los modelos 3 y 4, el coeficiente de determinación general es bajo, de 22.11 y 20.9 por ciento respectivamente, y ello puede ser explicado a una insuficiencia de observaciones en relación con los modelos 1 y 2.

Finalmente, el modelo 4 indica que las variables dummy de PRI y PAN salieron no significativas, lo que se puede interpretar como un análisis de estudio muy corto como para que se pueda notar la influencia de la alternancia de poder, también puede ser explicado en el sentido de que no hay una diferencia sustancial entre la forma de gobernar de los partidos políticos, es decir, el resultado es reflejo de una percepción de la ciudadanía en tanto que no importa el partido político que gobierne, pues los partidos políticos a la hora de gobernar utilizan las mismas tácticas y estrategias, y eso tiene sentido en tanto que la alternancia en el poder es una práctica relativamente reciente en nuestro país y al mismo tiempo, no hay una diferencia en la plataforma política de uno u otro partido, entre el PRI y el PAN.

Lo común de los cuatro modelos es que evidencia a través de valores de rho superiores a 98 por ciento, que la población pobre no está dispersa de manera homogénea en el territorio, sino que tiende a concentrarse en unos pocos, que como ya se mostró más arriba, generalmente la población

pobre se concentra en los estados de mayor población.

En síntesis, se puede mostrar que el gasto estatal total o bien tiene una relación positiva o no contribuye disminuir la población pobre, conclusión que refuerza los estudios señalados en la revisión de la literatura, que dan cuenta de que el gasto público no ha contribuido a reducir la pobreza de manera clara y significativa en términos generales

Reflexión sobre la relación entre gasto público y pobreza

Los resultados empíricos señalan que el gasto estatal total no incide en la reducción de la pobreza en el periodo 2008-2016, esta conclusión de los resultados coincide con muchas investigaciones previamente señaladas en la revisión de la literatura, que con diferente metodología llegaron a conclusiones similares. Las hipótesis del por qué el gasto estatal no influye en la reducción de la población pobre son variadas y complementarias en los artículos científicos que se han analizado en los últimos años: porque existe una falta de eficiencia en la aplicación del gasto público (Sandoval-Contreras, 2012), por la existencia de más políticas públicas regresivas que progresivas (Scott, 2013), por la política de liberalización de los mercados (Valencia Lomelí, Foust & Tetreault, 2016; Székely Pardo & Ortega Díaz, 2014; Torres & Rojas, 2014), por la falta de distribución de los recursos en aquellos estados con mayor pobreza (Campos Vázquez & Monroy-Gómez, Franco (2016).

En términos más generales, tomando en cuenta las grandes teorías del pensamiento económico, también se podría encontrar

explicaciones sobre la forma en que el estado influye sobre la pobreza. Desde las ciencias sociales, se han desarrollado tres grandes corrientes de pensamiento que explican dicho fenómeno. En primer lugar, se ubica a los marxistas, ellos señalan que el sistema económico capitalista es un sistema explotador del hombre por el hombre, injusto y desigual por naturaleza, generador de pobreza, por lo que no hay política pública dentro del capitalismo capaz de erradicarla (Marx, 2010; Lenin, 1965; Luxemburgo, 1964; Mandel, 1986; Amin, 2003); esta corriente del pensamiento tiene mucha actualidad y explica el surgimiento y mantenimiento de gobiernos latinoamericanos y del caribe con estadistas como Fidel Castro, Hugo Chávez, Evo Morales, etc., quienes buscaban crear un sistema alternativo al sistema capitalista y, a su vez, alternativo al socialismo realmente existente en la segunda mitad del siglo XX.

En segundo lugar, está otro grupo que se desenvuelve en el otro extremo —el liberalismo económico— y que señala que el sistema económico capitalista es el único que garantiza progreso, paz social, alternativas para todos. Aquí el estado debe abstenerse de intervenir en la economía y su función se debe reducir a la vigilancia y creación de nuevas leyes para el funcionamiento del libre mercado. Si la pobreza tiene una explicación, ellos se la atañen a un estado interventor o totalitarista. (Hayek, 1950; Friedman & Friedman, 1983; Fukuyama, 1998; De Soto, 2001), y en este grupo también se encuentran los neo institucionalistas (Williamson, 1994) y otros. Cabe señalar que sobre esta teoría surgieron todos los gobiernos neoliberales de México y del continente.

Finalmente, está un tercer grupo que señalan que el mercado es imperfecto, que no es el mejor asignador de recursos, pero que el papel del estado

puede intervenir en la economía para hacer más eficiente el sistema de mercado, son partidarios de un estado de bienestar en donde éste garantice el acceso universal a los principales servicios públicos como salud, educación, cultura, entre otros. (Keynes J., 1997; Robinson, 1960; Kaldor, 1961; Krugman, 1994; Stiglitz E, 2000), sobre esta poderosa teoría se pueden contemplar gobiernos de la talla de Lula Da Silva, Nertor Kirchner, Cristina Fernández, López Obrador, entre otros.

Entre estas tres grandes corrientes del pensamiento se desarrolla un amplio abanico de escuelas del pensamiento del orden político y económico. El debate alrededor de la pobreza ha propiciado las más variadas acciones y sucesos reales, desde revoluciones políticas y sociales, hasta programas de lo más diversos de política pública, que han configurado el mundo a lo largo de la historia y, sobre todo, los últimos treinta años, con poco o mucho éxito en la búsqueda de la erradicación de la pobreza.

La reflexión es oportuna, debido a que en los tiempos actuales se vive en un contexto de crisis sanitaria que ha implicado el cese parcial de actividades económicas con la consecuente crisis de empleo. La pobreza aumentará y es necesario aplicar políticas más claras de parte del estado cuyos resultados efectivamente lleven a paliar la pobreza de manera significativa. Los resultados de esta investigación, junto con otras analizadas aquí, sugieren un cambio radical en el caso de México para que el gasto público si influya de manera significativa en la reducción de la pobreza, por lo que, se deben aplicar políticas públicas que reviertan ese fenómeno secular, y por lo tanto, también hace falta cambiar la visión de lo que se necesita hacer para el momento presente.

CONCLUSIONES

Durante el periodo de 2008 a 2016, de acuerdo con la metodología de regresión de datos panel, la relación entre gasto público y pobreza es directa, es decir, que un aumento del gasto público no ha disminuido la población pobre sino que ésta ha aumentado. Un factor clave de una disminución de la pobreza es el crecimiento del PIB per cápita, sin embargo, este crecimiento debe ir acompañado de políticas públicas que contribuya a que el gasto público sea determinante en la reducción de la pobreza.

La pobreza es un fenómeno secular, el Estado, específicamente a través de su política de gasto, no ha sido un factor que contribuya a disminuir la pobreza, pese a que debe de ser uno de sus objetivos centrales. Diversos estudios en México coinciden en que el gasto público no ha sido capaz de disminuir la pobreza, las políticas públicas hacia los pobres existen, pero su influencia es marginal debido a que las políticas regresivas se imponen a las políticas progresivas, esto es así incluso en un escenario donde el gasto social ha aumentado, aunque de manera insuficiente.

Aunque el estudio empírico señala que en el periodo de 2008 a 2016 el gasto público no implicó una reducción de la pobreza sino al contrario, estos resultados son similares a los obtenidos por diversos investigadores que, bajo distinta metodología, les ha interesado analizar esta misma relación, además, los resultados son consistentes con el análisis histórico de la políticas públicas durante todo el desarrollo del siglo XX, donde estas políticas sirvieron a un sector importante de la población, pero excluyeron a otros, provocando cinturones de miseria y pobreza que a pesar de los años, no logra ceder.

Por lo tanto, hasta ahora, el gasto público en general, y el gasto social en particular no ha influido en la disminución de la población pobre, sin embargo, en estos momentos de crisis sanitaria y económica es necesario cambiar esa relación para que el gasto público influya de manera importante en revertir el crecimiento de la pobreza, para ello, las propuestas de política del gasto debe tener en cuenta esa necesidad aplicando políticas progresivas que no sean opacadas por políticas regresivas como ha sido hasta este momento.

REFERENCIAS

- Álvarez García, S. (2001). *Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos*. Oviedo: Instituto de Estudios Fiscales.
- Amieva H, J. (2014). *Finanzas Públicas en México* (Segunda ed.). México D. F.: Porrúa.
- Betancourt Núñez, F., & de Luna López, H. (2013). La gestión estatal de la pobreza en América Latina: Caso de México. *Contexto*, 2, 233-245.
- Campos Vázquez, R., & Monroy-Gómez-Franco, L. (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México? *Revista de Economía Mexicana*, 140-185.
- Cárdenas Rodríguez, O. J. (2009). Poverty reduction approaches in México since 1950: public spending for social programs ans economic competitiveness programs. *Journal of Bussines Ethic*, 269-281.
- Ceja Mena, C. (1 de Noviembre de 2004). La Política Social Mexicana de cara a la Pobreza. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VIII(176). Recuperado el 12 de Agosto de 2018, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>

- Czarnecki, L. (Enero-Junio de 2013). La Concepción de la Pobreza en el Modelo Neoliberal. ¿Cómo Entender la Lucha contra la Pobreza en México? *Frontera Norte*, 25(49), 179-191.
- Demery, L. (2003). Analyzing the Incidence of Public Spending. En F. Bourguignon, & L. A. Pereira da Silva, *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution; Evaluation Techniques and Tools* (págs. 41-68). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank.
- Díaz González, E., & Turner Barragán, E. (2012). Pobreza y Política Social en México y Estados de la Frontera Norte. *Análisis Económico*, 23-46.
- Hamui-Sutton, A., Irigoyen-Coria, A., Gómez-Clavelina, F., & Fernández Ortega, M. (2006). Políticas Sociales contra la Pobreza y en favor de la Salud en México. *Revista Médica del IMSS*, 455-460.
- Hernández Pedreño, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 25-46.
- Kakwani, N. C. (1980). *Income inequality and poverty: methods of estimation and policy applications*. Washington DC: World Bank.
- Krugman, P. (1994). *Vendiendo prosperidad: sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*. Barcelona, España: Ariel.
- Larre, B., & Bonturi, M. (2001). *Public Spending in Mexico: How to enhance its effectiveness*. OECD Economic Department.
- Lustig, N., Florencia, M., Bucheli, M., Gray Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., . . . Yáñez Aguilar, E. (2014). *El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social sobre la Desigualdad y la Pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay*. Commitment to Equity, Tulane University, Inter American Dialogue, Center for Inter American Policy & Research.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Novales Cinca, A. (2013). *La Lucha contra la Pobreza como Objetivo de Política Económica*. Complutense: Universidad Complutense.
- Robbins, J. W. (2010). Party system institutionalization and government spending. *Comparative Politics*, 229-248.
- Rodríguez Gómez, K. (2009). La política contra la pobreza en México. Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales. *Gestión y Política Pública*, 107-148.
- Ruggeri, G. (2005). Public Expenditure Incidence Analysis. En A. Shah, *Public Expenditure Analysis* (págs. 1-32). Washington D.C.: The World Bank.
- Sánchez Juárez, I. (2018). Gasto público, índice de competitividad y política social en México. *Problemas del Desarrollo*, 109-138.
- Sandoval Contreras, L. A. (2012). Frontera estocástica de la ineficiencia en el gasto público de México 1998-2010. *Ecorfan*, 1-30.

- Schteingart, M. (1997). Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 161-184.
- Scott, J. (2004). Descentralización, gasto social y pobreza en México. *Gestión y Política Pública*, 785-821.
- _____. (2005). Social Security and Inequality in Mexico: From Polarization to Universality. *Well-Being and Social Policy*, 55-76.
- _____. (2006). *Seguro Popular Incidence Analysis*. México D. F.: CIDE.
- _____. (2009). *Gasto público y desarrollo humano en México. Análisis de incidencia y equidad*. México: PNUD.
- _____. (2013). *Redistributive Impact and efficiency of Mexico's Fiscal System. Commitment to Equity*.
- Stiglitz E, J. (2000). *La economía del sector público* (Tercera ed.). (M. E. Rabasco, & L. Toharia, Trads.) Barcelona, España: Antoni Bosh.
- Sunil Rajkumar , A., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes; does governance matter? *Journal of Development Economics* , 96-111.
- Székely Pardo, M., & Ortega Díaz, A. (Enero-Marzo de 2014). Pobreza Alimentaria y Desarrollo en México. *El Trimestre Económico*, LXXXI(321), 43-105.
- Torres, F., & Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Problemas del Desarrollo*, 41-65.
- Valencia Lomelí, E., Foust, D., & Tetreault, D. V. (Enero-Junio de 2016). La Relación entre la Investigación y las Políticas Sociales Frente a la Pobreza en México. *Estudios Sociales*, (47), 2-26.
- Van de Walle, D., & Nead, K. (1995). *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Washington D. C. & Baltimore, Maryland: The international Bank for Reconstruction and Development, The World Bank & The Johns Hopkins University Press.
- Vargas Paredes, M. S. (2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 105-137.
- Velázquez Luna, B. (2012). *Los Programas Sociales en México como sustento de la Economía Social y Solidaria*. México: Senado de la República. LXI Legislatura & Instituto Belisario Domínguez.
- Velázquez Roa, J., & Hernández Laos, E. (s.f.). *Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de la experiencia mexicana*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana. Colección CSH.
- Zamitiz Gamboa, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del estado y democratización en México. *Estudios Políticos* (20), 29-55.