



02

COMBATE A LA POBREZA

02

COMBATE A LA POBREZA

ARTÍCULOS

| | |
|--|-----|
| Pobreza | 91 |
| La pobreza y el desarrollo económico en México | 117 |

POBREZA

Por: Gustavo Merino Juárez



El primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Fin de la Pobreza, plantea “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Parece ambicioso, pero la evolución de la pobreza -en particular la pobreza extrema- a nivel mundial en últimas décadas, permitía pensar que sería posible lograrlo. En las últimas tres décadas, la proporción de la población mundial en pobreza extrema se redujo como nunca en la historia de la humanidad. La pandemia y sus secuelas económicas, sin embargo, revirtieron esta tendencia a la baja y desde 2020 vuelve a crecer en el mundo, por lo que debemos redoblar los esfuerzos. México no ha sido del todo

ajeno a los cambios en pobreza observados, como se verá más adelante, sin embargo, nuestro progreso ha sido lento y es evidente un franco deterioro en la materia desde 2018 como muestran las mediciones de pobreza más recientes del Coneval y otras instancias.

Este ensayo presenta un análisis de la evolución de la pobreza, apunta a las razones que la explican y las implicaciones de seguir por el rumbo actual. Concluye presentando elementos clave que deben cuidarse tanto en la política social como en otras políticas.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

¿Cuánta pobreza hay en México? La pregunta no tiene una sola respuesta y depende de la medida que

se utilice, que a su vez depende de cómo se conceptualiza la pobreza. Muchas mediciones de pobreza



comparan el ingreso de las personas respecto de cierto umbral o línea de pobreza. Para efectos de comparación diversos organismos internacionales consideran que están en pobreza las personas con un ingreso diario menor a \$3.20 dólares (medido con paridad de poder de compra) y en pobreza extrema quienes tienen ingreso menor a \$1.90 dólares¹. En la Gráfica 1 aparecen ambas medidas para México y para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe (ALC) para el período de 1981-2019².

La gráfica provoca algunas reflexiones. Primero, con todo y altibajos, se observa una reducción en la pobreza en el período analizado en México y en América Latina. Entre 1981 y 2019, la población en pobreza en ALC pasó del 27.9% al 9.22% y aquella en pobreza extrema de 13.7% a 3.8%. En México ocurrió algo similar, la población en pobreza pasó del 20.3% al 8.6% y aquella en pobreza extrema del 6.2% a 1.7%. La reducción en la pobreza en estas casi cuatro décadas es notoria. Algo similar pasó en todo el mundo aunque en algunas regiones más que en otras, y se explica por mejoras en servicios de salud y sanitarios, mejoras en la nutrición y educación, así como incrementos en el ingreso de las familias, entre otros.

En segundo lugar, la pobreza y pobreza extrema en México estuvo por debajo de la observada en América Latina y el Caribe durante casi todo el período. El ingreso en México es por lo general más alto que el promedio del de los países de ALC y también cuenta con mejores servicios e infraestructura que en muchos de ellos, por lo que esto no es tan sorprendente. Sin embargo, la proporción de la población en

pobreza en México en diversos momentos alcanzó o fue superior al conjunto de ALC. Esto ocurrió en momentos de crisis económica en México, como en 1994-1995 y la crisis económica internacional de 2008-2010 que fue particularmente severa en México y mayor que en otros países de la región. Las crisis suelen afectar de manera particular quienes tienen menor ingreso, por lo que evitarlas es fundamental al igual que lo es el aplicar medidas que protejan a la población vulnerable.



Elaboración propia con datos de Our World in Data.

Un tercer punto, relacionado con el anterior, es que la falta de crecimiento económico incide mucho en la pobreza, independientemente de las políticas sociales y su efectividad. Esto se debe a que el crecimiento económico genera empleos e incrementa las posibilidades de elevar el ingreso. La década de



los ochenta fue una década pérdida en términos de crecimiento, con crisis recurrentes en muchos casos por endeudamiento excesivo y malas políticas económicas y fiscales, tanto en México como en gran parte de América Latina. No sorprende que en esa década la pobreza no haya presentado reducciones importantes. Un mensaje importante es que para reducir la pobreza, no basta con la política social, sino que se requiere de crecimiento económico. Gran parte de la reducción mundial en la pobreza observada desde los ochenta mencionada anteriormente se explica por lo observado en China y algunos otros países de Asia, en donde el factor determinante fue el crecimiento elevado sostenido por muchos años.

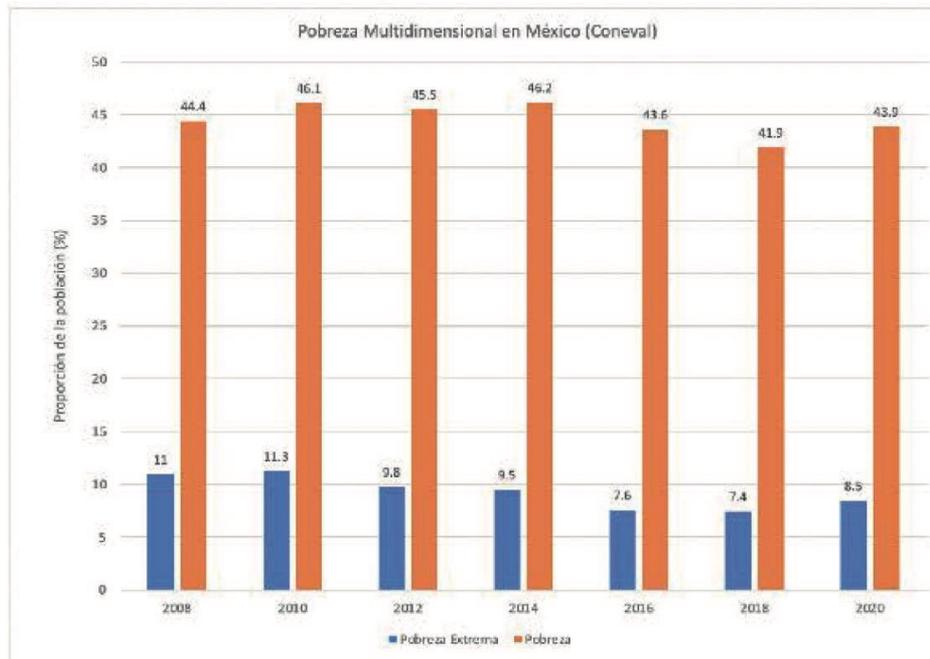
Las cifras de la proporción en pobreza señaladas previamente parecerán bajas a algunos con relación a lo publicado por otras instancias como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Eso se explica por diferencias metodológicas. Desde 2008, CONEVAL acertadamente adoptó una metodología de medición multidimensional de la pobreza que considera, además del ingreso otras dimensiones, partiendo acertadamente del concepto que la pobreza no es sólo tener un ingreso insuficiente sino también la falta de acceso o carencia respecto a bienes y servicios esenciales para el desarrollo de las personas, como son educación, salud, alimentación e infraestructura básica, entre otras³. CONEVAL mide la pobreza cada dos años usando la información contenida en la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares del INEGI. La medición más reciente, correspondiente a 2020, señala que 43.9% de la población en México -55.7 millones de personas-, se encuen-

tran en pobreza multidimensional, es decir, tienen un ingreso menor a la línea de bienestar económico emitida por CONEVAL y presentan carencia en el menos una de las seis dimensiones examinadas. Coneval también mide la pobreza multidimensional extrema definida como personas con ingreso inferior a una línea de bienestar mínimo y al menos carencias en 3 de las 6 dimensiones. 8.5% de la población en México está en pobreza multidimensional extrema, es decir, 10.8 millones de personas.

La siguiente gráfica presenta la evolución de la población en pobreza multidimensional y en pobreza multidimensional extrema desde 2008 (primer año disponible) hasta 2020 (último dato disponible), usando información de CONEVAL⁴. Se observa que con todo y altibajos, hay una ligera reducción de la pobreza entre 2008 y 2018, pasando de representar el 44.2% de la población al 41.9%, pero ésta aumentó nuevamente al 43.9% en 2020, es decir, a un nivel similar al observado en 2016. Cabe señalar que, aunque se redujo la proporción de personas en pobreza en el periodo, debido al crecimiento poblacional el número de personas en pobreza es mayor, pasando de 49.5 millones en 2008 a 52.4 millones en 2018. Por otra parte, el ritmo de la reducción de la pobreza es muy bajo, como se indicó anteriormente. A su vez, la reducción en pobreza extrema ha sido más notoria, pasando de representar el 11% de la población en esta condición en 2008 al 7.5% en 2018 y 8.5% en 2020.

Observamos también que durante los dos primeros años del gobierno actual, la pobreza multidimensional aumentó en 3.8 millones de personas entre





Cálculos propios con información de Coneval.

2018 y 2020, pasando de 41.9% de la población a 43.9%. La pobreza extrema, que venía en descenso desde 2010, pasó del 7% de la población en 2018 al 8.5% en 2020. La ENIGH muestra una caída importante en el ingreso de la población a nivel general de -5.8% en el período y Coneval reportó que la proporción de personas con ingreso por debajo de la línea de pobreza aumentó en 2.9 puntos porcentuales. A diferencia de la crisis de 2008-2010 cuando se aplicaron medidas de protección particularmente para los pobres extremos, así como medidas para reactivar la economía, las implementadas en la crisis derivada del Covid fueron muy débiles y de ahí los

resultados observados.

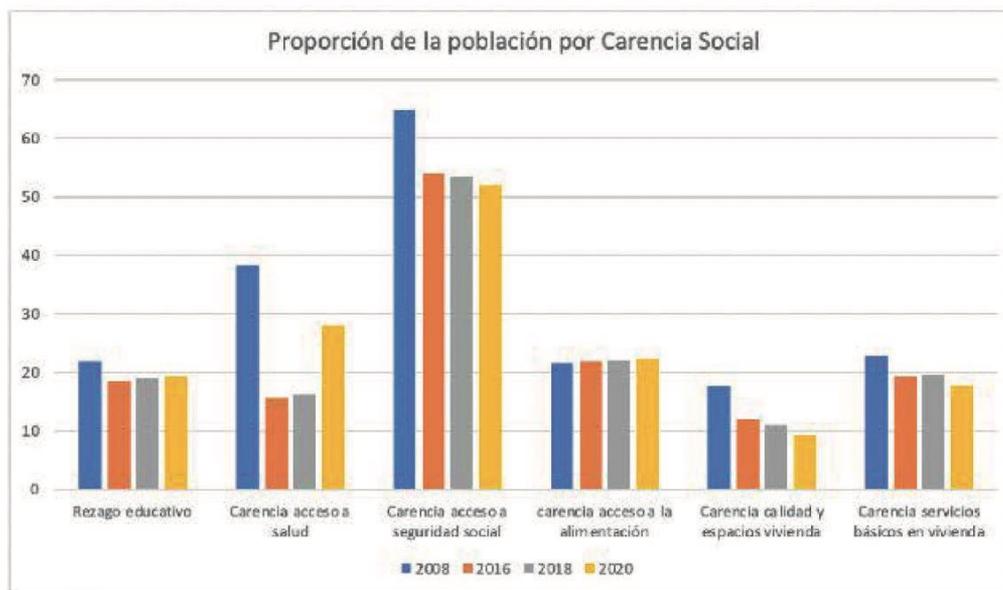
Conviene detenerse a examinar que ha sucedido en términos de las dimensiones distintas al ingreso. Como se mencionó, la pobreza no solo se manifiesta en términos de un bajo ingreso sino también en términos de falta de acceso o carencia de ciertos servicios o condiciones que se consideran esenciales para una vida plena y, en ciertos casos, un derecho social. Es importante considerar que las acciones de política pública para elevar directamente el ingreso de las personas son relativamente limitadas y principalmente constreñidas a la entrega de transferen-



cias y ciertas acciones de política fiscal. En cambio, la política pública puede tener un efecto importante sobre las demás carencias consideradas. En la siguiente gráfica se presenta la evolución de las carencias desde el inicio de la medición y las tres últimas mediciones⁵.

Como se observa, el avance en el tiempo en reducción de las carencias ha sido desigual según el tipo de carencia. Destaca la reducción en las carencias de

población con carencia de seguridad social, aunque esto refleja que se incluye a personas que no tienen seguridad social pero si acceso a pensiones no contributivas que han crecido, que no es lo mismo. Cabe señalar que la carencia de seguridad social propiamente hablando (ser derechohabiente en alguna de las instituciones de seguridad social), está asociada al estatus laboral de las personas, es decir, al empleo formal sea en el sector privado (IMSS), el gobierno (ISSSTE o los servicios de PEMEX) o



Cálculos propios con información de Coneval.

calidad y espacios de vivienda y de servicios básicos en la vivienda en términos de reducción continua. Se observa también una mejoría en la reducción de la

las fuerzas armadas (ISSFAM). En un país en el que más de la mitad de las personas se encuentran en la informalidad, la carencia de acceso a la seguridad



social seguirá siendo elevada y difícil de cambiar a menos que avancemos hacia una reforma profunda del sistema de seguridad social que elimine la fragmentación y garantice protección social para todos.

Por otra parte, para algunas de las carencias analizadas, la reducción inicial observada comenzó a revertirse recientemente. Es decir, se perdió parte del progreso alcanzado. El caso más dramático es el de acceso a los servicios de salud. Se trata del rubro en el que más se había avanzado desde 2008, principalmente gracias al Seguro Popular. En 2008 cuando inició esta medición, casi el 40% de la población carecía de acceso a dichos servicios y para 2018 había caído a la mitad, poco más del 16%. Sin embargo, para 2020 la proporción de personas con carencia de acceso a servicios de salud había crecido a representar el 28.2% de la población, un incremento significativo. Esto se explica en gran medida por la cancelación del Seguro Popular y su sustitución por el INSABI en 2019. Aunque tenía el propósito de asegurar la cobertura universal, el INSABI tuvo una implementación accidentada, sin reglas de operación clara, fondos asegurados ni evidente planeación estratégica, al grado que a principios de 2022 se decidió cambiar de modelo. Parte del incremento en la carencia de servicios de salud ciertamente puede obedecer a la desinformación de las personas sobre los servicios del INSABI y al efecto de la pandemia de COVID19, sin embargo, esto no explica por sí solo el incremento significativo en esta carencia. Observamos que el llamado gasto de bolsillo de las familias en salud -su gasto en salud con recursos propios-, se incrementó en 40% entre 2018 y 2020, mientras que el gasto de las

familias cayó en todos los demás rubros señalados por INEGI. Dada que el ingreso también cayó en este periodo por la crisis económica, el mayor gasto en salud implica que las familias tuvieron que sacrificar de manera importante otros gastos también importantes para su desarrollo, incluyendo educación, vestido, alimentación y transporte. No es claro aún cómo funcionará el nuevo plan de salud sustentado en el IMSS-Bienestar, pero la información hasta ahora deja muchas interrogantes.

El que hayan aumentado estas carencias es particularmente preocupante considerando que una buena alimentación, salud y educación son esenciales para el desarrollo de capacidades básicas y para que las personas puedan salir de trampas de pobreza en las que frecuentemente se encuentran. Una alimentación insuficiente y poco nutritiva tiene implicaciones en términos de bienestar y salud de las personas, en su productividad, aprendizaje y mucho más, incluso de largo plazo. La pandemia ha sido particularmente grave en el caso del avance educativo, en gran medida debido a la falta de previsión adecuada por las autoridades para enfrentar adecuadamente el cierre de escuelas. El ausentismo y el abandono escolar son significativos. Además, aún en el caso de permanencia escolar hay pérdidas en logro educativo por la falta de acceso a instrucción de buena calidad durante la pandemia y por secuelas psicosociales entre los estudiantes.

Resumiendo. México presenta elevadas tasas de pobreza y pobreza extrema. Si bien se ha dado cierto avance, el ritmo de reducción de la pobreza ha sido bajo y comienza a revertirse. Se observa también



que el avance en algunas de las dimensiones de la pobreza ha sido escaso o en dirección contraria a la deseada, particularmente pero no de manera exclusiva, en el acceso a servicios de salud. Aunado al poco avance o retroceso en materia educativa y de

¿CÓMO LLEGAMOS A ESTA SITUACIÓN?

La literatura sobre las causas de la pobreza es vasta y no es objeto de este ensayo presentar un análisis detallado de lo que nos ha llevado a la situación actual. Entre los grandes temas que vienen primero a la mente están aquellos relacionados con el desarrollo de capacidades básicas incluyendo la falta de acceso adecuado a oportunidades para el desarrollo de capital humano (educación, entrenamiento, capacitación); el insuficiente e inadecuado acceso a servicios de salud y la inseguridad alimentaria es decir, la falta de acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente de manera permanente. Están también el acceso a infraestructura básica que incluye servicios esenciales como agua y saneamiento, electricidad y otros energéticos, así como a internet y servicios de cómputo. Ello incide no solo en la salud y bienestar general de las personas sino también en el logro educativo y en el acceso a mejores empleos o actividades productivas. Por otra parte, la pobreza también es resultado de mermadas oportunidades para la generación de ingresos que enfrentan las personas. Algunos son evidentes, como es el contar con servicios de cuidado infantil que permitan a familias con hijos pequeños continuar con sus estudios o incorporarse al mercado laboral para aumentar el ingreso. Igualmente relevante es el acceso a servicios financieros, incluyendo opciones

alimentación, esenciales para el desarrollo de capacidades básicas, no se augura un escenario optimista en reducción de la pobreza en el largo plazo. El que la pobreza aumentara entre 2018 y 2020 parece confirmar esto.

de ahorro y crédito, seguros y medios de pago.

Quizá menos reconocidas como acciones asociadas a la reducción de la pobreza pero con un elevado impacto, está la implementación de la política de competencia que al combatir prácticas monopólicas, contribuye a reducir precios y mejorar bienes y servicios. Su importancia para la reducción de la pobreza se vuelve evidente al considerar que una parte importante del consumo de las familias en pobreza ocurre en mercados altamente concentrados que otorgan a los productores la posibilidad de cobrar precios elevados, por ejemplo, en ciertos alimentos, comunicaciones, servicios financieros y energéticos. De manera similar, mantener la estabilidad macroeconómica y un entorno de baja inflación es crucial como herramienta para reducir la pobreza, ya que la elevada inflación y la volatilidad afectan de manera particular a las personas en pobreza quienes tienen menos elementos disponibles para protegerse.

Finalmente, es imposible reducir la pobreza de manera permanente en un entorno de bajo crecimiento económico. Los países que mayor avance han tenido en la materia, los del este y sur de Asia empezando Japón en el pasado y ahora por China y otros países, lo han logrado gracias a sus elevadas tasas



de crecimiento económico sostenidas por décadas, y por crear un entorno que favorece tanto al crecimiento como al desarrollo, incluyendo la inversión en capacidades básicas de las personas y buen manejo fiscal y macroeconómico. Es claro entonces que la clave para reducir la pobreza no depende únicamente de buenos programas sociales.

Habrá quien atribuya el incremento en la pobreza entre 2018 y 2020 a la pandemia y la crisis económica, es decir, a factores externos. Además de errado, esto entorpece la profunda reflexión que se requiere sobre la política económica y la social. México está entre los países con mayores contagios y muertes y la contracción económica en México, que inició en 2019 -antes de la pandemia-, fue una de las más severas del mundo: -8.5% en 2020, mayor a la de nuestros principales socios, a la de los países emergentes o a la de América Latina. Los resultados se explican por las decisiones tomadas incluyendo cambios a la política social y de salud implementados aún antes de iniciar la pandemia, la decisión de fortalecer ciertos programas que no estaban dirigidos a los más afectados, así como las decisiones en materia económica que ahuyentaron la inversión, junto con la resistencia a apoyar a las empresas para evitar el desempleo. El gobierno actual decidió cancelar programas de gobiernos anteriores, sin primero buscar mejorarlos partiendo de resultados de las evaluaciones. Tampoco presentó una estrategia de política social sustentada en una visión coherente, amplia y detallada de la política social y de sus objetivos. Desaparecieron programas que habían mostrado efectividad e impactos positivos, que tenían un diseño cuidadoso y que, en algunos

casos, sirvieron de red de protección social para las familias en caso de crisis, sin ser sustituidos por otros claramente mejores.

Otro cambio fue el giro hacia la universalización de los programas en lugar de la focalización que ocurría con los programas anteriores. Aunque la universalización parece adecuada a primera vista, implica entregar apoyos a quien no los necesita, lo que es un uso ineficiente de los recursos públicos. Aún más grave, los pobres y vulnerables frecuentemente quedan fuera de los programas universales por los obstáculos que enfrentan para acceder a éstos. Como señala Máximo Jaramillo (2021) a partir del análisis de la ENIGH, los programas sociales actuales llegan a menos hogares pobres que algunos del pasado. Sólo el 35% de los hogares en el primer veintil de la población recibía algún programa social en 2020, a diferencia del 61% en 2016, el máximo alcanzado. En otras palabras, para universalizar bien hay que focalizar. Por otra parte, el gobierno actual muestra una marcada preferencia por la entrega de apoyos en efectivo. Las transferencias en efectivo tienen cierto sentido, ya que las familias conocen mejor que el gobierno sus necesidades. El problema surge cuando las transferencias no se acompañan de medidas complementarias que contribuyan a lograr los objetivos del programa o que acerquen bienes y servicios a la población que carece de ellos. La transferencia básica de Prospera estaba condicionada a la asistencia a la clínica para revisiones preventivas y las becas a la asistencia a la escuela. En el caso de Estancias Infantiles, sustituir con dinero los servicios de cuidado infantil no resuelve la necesidad de las madres si dejan de



existir opciones de cuidado infantil. Las transferencias pueden mejorar el bienestar momentáneo de los receptores e incluso reducir temporalmente la pobreza pero no necesariamente generan las condi-

ciones para un mayor desarrollo futuro. Las becas a estudiantes, por ejemplo, no han impedido la reducción en la matrícula.

CONCLUSIONES: ¿HACIA DÓNDE?

El avance en México para acabar con la pobreza ha sido lento e inconstante. Para acabar con la pobreza tenemos que reconocer sus diversas dimensiones y que la clave no yace sólo en la política social. Más allá de una discusión de programas específicos, la reflexión debería centrarse en grandes retos y objetivos de política social y como alcanzarlos. No hay una “receta” única, pero tanto la experiencia mexicana como las mejores prácticas en el mundo en la materia, apuntan a que hacia adelante debemos considerar algunos elementos clave. Destaco aquí algunos particularmente relevantes.

1. Reducir la pobreza de manera permanente requiere crecimiento alto, sostenido e incluyente.

El crecimiento económico genera nuevos empleos y oportunidades para incrementar el ingreso de las familias. También eleva la recaudación fiscal, aumentando los recursos para invertir en el desarrollo social en sentido amplio y en acciones que contribuyen a sostener y ampliar el crecimiento en el futuro. Para que los beneficios del desarrollo lleguen

a todos, es esencial crear las condiciones para que sea inclusivo, y eso depende en gran medida de las políticas públicas y la inversión en desarrollo.

2. Políticas públicas basadas en evidencia.

Todas las políticas públicas requieren de un diseño cuidadoso, que pueda probarse y evaluarse y que tome en cuenta los cambios e incentivos que genera sobre las decisiones de las personas y organizaciones. Implica hacer diagnósticos rigurosos y elegir los instrumentos adecuados para el problema que se quiera resolver, reconociendo que no hay curas milagrosas para un problema tan amplio y multidimensional como es la pobreza, sino que se tienen que atacar aspectos específicos⁶. Implica entender, previo análisis empírico, cuál es el obstáculo que efectivamente enfrentan las personas y cómo responderían a distintas posibles soluciones. Esto permite alejarse de soluciones simplistas y frecuentemente mal diseñadas.

La política social en México había avanzado mucho en mejorar el diseño de los programas sociales,



algunos de los cuáles fueron adoptados por docenas de países por la evidencia de sus buenos resultados, como fue el caso de Progres-Oportunidades-Prospera. México también avanzó significativamente en la exigencia de evaluaciones de impacto, resultados, diseño y otros factores, realizadas por expertos independientes del gobierno y que permitían la mejora de los programas. Los gobiernos deben entender que las evaluaciones permiten la mejora continua, por lo que a pesar de las molestias y costos políticos momentáneos, les permitirá hacer un mejor trabajo en beneficio de la ciudadanía. El gobierno actual cerró el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y se ha propuesto eliminar la aplicación de pruebas estandarizadas en educación que permiten comparar avances en el tiempo y entre países. Preocupa que otras instancias como CONEVAL corran con la misma suerte. Mejorar el diseño e implementación de las políticas implica también el uso de modelos estadísticos, información de campo y ahora, gracias a las nuevas tecnologías, aprovechar las oportunidades que ofrece la ciencia de datos. Esto no debe verse como una burda propuesta tecnocrática, sino la posibilidad de mejorar el impacto de la acción pública.

3. Construir una red de protección social universal

Un gran pendiente que arrastramos por décadas es la construcción de un sistema de protección social realmente universal, que contribuya al combate a la pobreza y a reducir la enorme desigualdad. Las consecuencias de ello no solo afectan el ámbito social sino también el económico, como ha señalado Santiago Levy (2019), reduciendo la productividad y

potencial de crecimiento económico.

Estamos lejos de contar con una red de protección social universal, que asegure servicios esenciales para el desarrollo y protección ante los riesgos normales a lo largo de la vida, como lo son enfermedad, incapacidad, desempleo y riesgos resultantes de desastres naturales. Tenemos en cambio sistemas fragmentados, que no llegan a todos y que perpetúan desigualdades, siendo el caso paradigmático en de salud, donde hay diferencias significativas entre quienes son derechohabientes de las instituciones de seguridad social y el resto, y aún entre los primeros mostrando gran desigualdad por intitución. La ausencia de una red de protección social universal explica en gran medida los pésimos resultados obtenidos por la pandemia y sus secuelas económicas sobre la pobreza y la salud. No es fácil construir dicha red, requiere reflexión profunda y decisiones valientes y costosas. Las opciones van desde asegurar la cobertura universal de servicios como el de salud de manera paralela a las acciones de las instituciones de seguridad social, hasta crear un sistema de seguridad social no dependiente del estatus laboral de las personas y financiado con impuestos generales. Sea cual fuere la opción elegida, no asegurar la protección social para todos hará imposible acabar con la pobreza.

4. Promover la igualdad de oportunidades y el acceso real a los derechos sociales

En México, como en otros países latinoamericanos, damos mucho peso a la existencia de derechos amplios en la Constitución y nos congratulamos



de ello, pero ponemos poca atención al acceso y ejercicio efectivo de los mismos. Es fundamental entender los obstáculos que enfrentan muchos para acceder a ellos y las enormes diferencias y desigualdades que existen entre regiones, zonas urbanas y rurales, por grupo étnico y género y otros. Por ello, se requiere adoptar como principio esencial no sólo mejorar la cobertura y calidad de los servicios e infraestructura que más inciden sobre la pobreza, sino también buscar activamente la igualdad de oportunidades para todos. Eso implica asegurar que todos cuenten con servicios de calidad y cobertura completa, pero también que se tiene que hacer un esfuerzo adicional para apoyar a quienes enfrentan desventajas específicas de modo que puedan realmente aprovechar los servicios y programas.

5. Procurar el desarrollo de capacidades humanas y generar un entorno para que las personas puedan salir permanentemente de la pobreza no se resuelve sólo con transferencias.

Sin duda alguna, las transferencias ayudan y son bienvenidas por las familias, pero no son suficiente para acabar con la pobreza de manera permanente o elevar el desarrollo. También es necesario invertir en servicios e infraestructura bien diseñados. Según múltiples evaluaciones independientes, México había adquirido buena experiencia en el diseño de transferencias, acompañándolas con otras acciones que potenciaban su efectividad. Por ejemplo, en los programas Progresa-Oportunidades-Prospera, las transferencias estaban condicionadas a acciones por parte de los beneficiarios que reforzaban objetivos del programa. Para obtener, la transferencia

básica, la condición era que todos los miembros de la familia asistieran a la clínica de salud a visitas preventivas acorde a su edad, género y riesgo. La entrega de las becas estaba condicionada a la asistencia a la escuela. Actualmente el gobierno entrega todo tipo de transferencias, algunas con incentivos equivocados (como la deforestación en el caso de Sembrando Vida⁷), o sin ofrecer los servicios que las personas requieren, como cuando se canceló Estancias Infantiles y cerraron los servicios de cuidado infantil.

6. Evitar el uso clientelar de la política social.

El uso masivo de transferencias no solo no ha demostrado su efectividad, sino que se presta al uso clientelar de los programas públicos. Observamos el retorno de múltiples prácticas que hasta cierto punto estaban en desuso, como sucede con el levantamiento de padrones de beneficiarios por parte de un grupo ligado al partido del gobierno y el condicionar los apoyos al voto en cierto sentido. Se deben reforzar las prácticas que desalientan el uso político de los programas. Entre éstas: (1) obligar la transparencia y acceso a la información sobre las decisiones públicas. (2) Reducir la discrecionalidad de los funcionarios, haciendo públicas las reglas de operación de los programas, las cuales deberán ser completas, incluyendo los derechos y obligaciones, los criterios de elegibilidad, los beneficios otorgados por el programa, así como la obligatoriedad de llevar a cabo evaluaciones. (3) Promover que quienes reciben beneficios de algún programa no se vean como beneficiarios de la generosidad gubernamental o de un funcionario en particular, sino



sujetos de derechos y receptores legítimos en virtud de su condición acorde a las reglas de operación del programa. (4) Obligar que las decisiones presupuestales sobre los programas consideren resultados de evaluaciones y funcionamiento de éstos y no sólo negociaciones políticas.

7. El gobierno no podrá solo, necesita aliados.

Acabar con la pobreza requiere de un inmenso trabajo que no podrá lograr ningún gobierno actuando solo. La sociedad civil organizada, las universidades, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y hasta las acciones individuales de personas y familias, son necesarias. Hacia adelante el gobierno deberá ver a todos ellos como aliados en un propósito común. Deberá revertir las acciones implementadas para inhibir su participación y ampliar o reforzar las que la promueven de manera activa.

8. Proteger el medio ambiente y contribuir decididamente a combatir el cambio climático es esencial para reducir la pobreza.

Quienes tienen menos recursos en general están más expuestos y cuentan con menos instrumentos para protegerse de los daños al ambiente, incluyendo los fenómenos meteorológicos atípicos derivados del calentamiento global, los daños a la salud por la contaminación, los daños a la producción de alimentos por la sobreexplotación de recursos, el clima o la pérdida de biodiversidad y otros. También sufrirán más por incrementos en el nivel del mar.

9. Sin crecimiento económico, estabilidad, apertura

comercial y política de competencia, imposible.

Un entorno macroeconómico estable y buenas políticas fiscales, económicas, energéticas y agrícolas, así como el estado de derecho, son esenciales para reducir la pobreza por lo explicado anteriormente. También es necesario evitar inflación elevada, mantener el libre comercio que contribuye a mejores y más baratos bienes y servicios, así como evitar las prácticas monopólicas a través de la política de competencia.

10. Recurramos al avance tecnológico

El avance tecnológico permite llegar a población que de otra manera quedaría sin acceso a servicios, bienes e infraestructura esencial para su desarrollo. Consideremos como ejemplo las ventajas de la telemedicina para llegar a comunidades remotas o atender casos complejos donde no existan servicios o personal adecuado. La pandemia nos mostró a su vez la importancia de contar con servicio confiable y suficiente de internet y equipo de cómputo para la continuidad en la educación o el trabajo, y este cambio llegó para quedarse. Si no mejoramos el acceso no estaremos preparados para próximas pandemias ni para competir en un mundo que va por ese camino. Consideremos también el uso de redes de telefonía móvil, obviando la necesidad de la infraestructura costosa para dotar de servicios a comunidades alejadas, o la posibilidad de generar electricidad con el viento o el sol, que amplían la capacidad del sistema de manera limpia y permiten llegar donde no es costeable el cableado tradicional. Promovamos el uso de fintech y otros servicios tecno-



lógicos que facilitan la inclusión y acceso a todo tipo de servicios financieros sin necesidad de costosa infraestructura de la banca tradicional. En algunos

de estos rubros estamos años detrás, incluso de algunos países con menor ingreso per cápita. Ciertamente lejos de alcanzar el potencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Banerjee, Abhijit V. y Duflo, Esther (2011). *Poor Economics, A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs.

Coneval (2019): Metodología para la medición multidimensional de la pobreza <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Jaramillo, Máximo (2021), Los Mitos de la Política Social de la 4T, Nexos, Julio 29 2021, <https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>

Levy, Santiago (2019), Una prosperidad compartida. Transformando la seguridad social en México para crecer con equidad, Nota técnica del BID 1788, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/una-prosperidad-compartida-transformando-la-seguridad-social-en-mexico-para-crecer-con-equidad>

NOTAS FINALES

- 1 Hay también otras medidas con lógica similar donde lo que cambia es la línea de pobreza
- 2 Gráfica elaborada con datos de Our World in Data (<https://ourworldindata.org/search?q=share+of+population+living+with+less+than+>)
- 3 Las dimensiones usadas por el CONEVAL además del ingreso son: Rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de vivienda, carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- 4 Cabe señalar que en este período CONEVAL ha realizado algunas modificaciones metodológicas, por lo que las comparaciones entre años deben hacerse con cuidado. Para efectos de lo señalado en este ensayo en el que se consideran las tendencias generales, el impacto de los cambios es menor. Para una discusión más amplia de estos cambios ver, por ejemplo, De la Torre (2021).
- 5 Por cambios metodológicos en la medición de las carencias, son estrictamente comparables las cifras de 2016 a 2020, pero se incluye la de 2008 para efectos ilustrativos.
- 6 El libro “Repensar la Pobreza” de Banerjee y Duflo (2011), ganadores con M. Kramer del Premio Nobel de Economía, presenta un análisis rico en ejemplos de la relevancia de esto.
- 7 Ver por ejemplo:
<https://wrimexico.org/news/bolet%C3%ADn-de-prensa-analizan-impactos-forestales-y-potencial-demitigaci%C3%B3n-de-sembrando-vida>





LA POBREZA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO

Por: Gonzalo Hernández Licona

Hay tres conceptos básicos que resumen el desarrollo económico de un país: crecimiento económico, desigualdad y pobreza. Los tres son igualmente importantes y los tres están conectados. La pobreza de México (el hecho de que haya familias que no cuentan con los elementos mínimos para tener una vida digna), se puede explicar analizando las otras dos. No sólo eso, sin avances en crecimiento económico y reducción de desigualdad, es muy poco claro ganarle la batalla a la pobreza. Adelanto aquí lo que terminaré diciendo en el documento (en caso de que no lo lean todo, ya los conozco):

EL TRÍO DEL DESARROLLO

Hay tríos que son mejores que otros. El que tiene que ver con el crecimiento económico, la desigualdad

¿Se puede terminar con la pobreza? Sí.

¿Podemos terminarla con programas sociales directos, digamos transferencias monetarias, que reduzcan los niveles de pobreza? Sí.

¿Sería esto sostenible y abonaría al desarrollo? No.

Desde mi punto de vista, la menor pobreza debe venir de 1) estrategias que contribuyan al acceso efectivo a los derechos, 2) Estrategias que mejoren la igualdad de oportunidades 3) mayor crecimiento económico.

y la pobreza es uno de ellos. Cuando hablamos de crecimiento económico nos referimos a la capacidad



humana, logística, normativa -formal e informal- que tiene los países para generar valor agregado. Y este valor agregado es a su vez el pago que reciben los factores de la producción: los dueños de la tierra, del trabajo y del capital. Cuando el país ha encontrado las formas de crecer satisfactoriamente (México hace mucho que no lo logra), el pastel crece y, en promedio, nos toca más.

Sin embargo, un país podría generar año con año un pastel mayor, pero éste podría no repartirse de manera pareja. Si bien es cierto que nos llevamos el pedazo de pastel que cada quien aporta, hay grupos o individuos que no tuvieron chance, de origen, de aportar mucho por varias razones ajenas a su voluntad. Las mujeres han sido un buen ejemplo histórico. Las mujeres han participado menos de las actividades económicas que generan valor económico y no ha sido por gusto. En muchas ocasiones el poder de unos (sí, los hombres) lo ha impedido. El pastel que se llevan es menor que al de los hombres. La población indígena, la población negra en otros países (y un tanto en México), la población con discapacidad, entre otros, son también buenos ejemplos de grupos sociales que han tenido las mismas oportunidades que otros, de participar en la creación de valor y de llevarse un pedazo más grande del pastel.

Así que el desarrollo de un país (que se refiere a toda la población de un país y no sólo al promedio) también tiene que ver con la desigualdad de participar en la generación de valor en un país.

Finalmente, la pobreza es n contar con los medios para generar un mínimo de valor agregado para

tener una vida decente. La pobreza es también una variable muy relevante para saber si el país va por una buena senda de desarrollo. Un país con pobreza o que ésta vaya creciendo, implica un mal desarrollo.

Hay varias relaciones entre estos tres conceptos, menciono aquí algunas que son más o menos claras. Si el crecimiento económico baja (como en 2020) esto quiere decir que se generó menos valor que el año previo, lo cual implica que, en general, en ese año, la población en su conjunto tuvo un peor desempeño económico y para algunas personas, esto habrá implicado entrar en la pobreza. Dicho al revés, si un país genera crecimiento económico, hay más probabilidad que vía el empleo o las oportunidades económicas, más personas puedan tener mayor valor agregado que las permita salir de la pobreza.

En un país en el cual las oportunidades para todos los grupos son más parejas, es decir, cuando la desigualdad disminuye, es más difícil encontrar a grupos de población en pobreza. Si, por ejemplo, la población indígena o las mujeres tienen más formas de generar empleo, o de hacer de su vida como les venga en gana, la probabilidad de estar en la pobreza baja.

En pocas palabras, un mayor crecimiento económico y mejorar las oportunidades de todos los grupos en el país, no sólo reducen la pobreza, pero hacen que esta estrategia de desarrollo sea sostenible, en un sentido amplio.

También hay otras relaciones entre estos tres conceptos, ahora desde el lado de la pobreza. Un



país con menor pobreza y con menos desigualdad, un país en el que más personas puedan tener la oportunidad de participar en actividades económicas, políticas y sociales, es un país con mayor potencial de crecimiento económico. Los mercados se benefician de tener mayor participación y mayor competencia. Menor pobreza, implica mayor crecimiento económico. El círculo virtuoso del desarrollo por tanto tiene que ver con mejores oportunidades para todos los grupos sociales -menor pobreza - mayor crecimiento - menor pobreza, etc.

Última reflexión sobre este trío. El crecimiento econó-

CRECIMIENTO ECONÓMICO

En crecimiento económico no nos ha ido bien en las últimas décadas. Mientras que en 69 años el crecimiento anual promedio del PIB per cápita en México fue de 2.4%, este fue de 5.0% y 3.0% en Corea del Sur y España. Lo anterior se puede ver en la Gráfica 1: el hecho de que entre 1982 y 2018 el nivel de vida avanzó muy poco se debe a que la pendiente de la evolución del PIB per cápita en México, es decir, el crecimiento económico, fue muy pobre.

Para tener muchos más ingresos de los que tenemos hoy no necesitábamos crecer a la impresionante tasa de los países asiáticos. Con solo haber aumentado nuestro crecimiento promedio desde 1950 en un insignificante punto porcentual (por ejemplo, de 2% a 3%) tendríamos hoy un ingreso familiar promedio 60% más alto. Con un punto adicional de crecimiento promedio constante, las familias mexicanas seríamos hoy 60% más ricas. Evidentemente,

mico también puede generar mayor desigualdad. No todos somos iguales y no todos afrontamos riesgos igual. Así que en épocas de buena actividad económica puede haber personas a las que les vaya mejor producto del mérito e incluso de la suerte. Esto no está mal. El problema es cuando ser mujer o indígena marcan el destino de la vida. Que la desigualdad no venga por esa vía, es una señal de una sociedad desarrollada.

¿Cómo nos ha ido en México con todo esto; cómo nos ha ido en materia de desarrollo?

en México no hicimos lo que teníamos que hacer y nuestro crecimiento económico y nuestro nivel de vida son bastante pobres. El nivel de vida que tenemos depende de lo que hicimos o dejamos de hacer en las últimas décadas para acelerar el crecimiento económico.

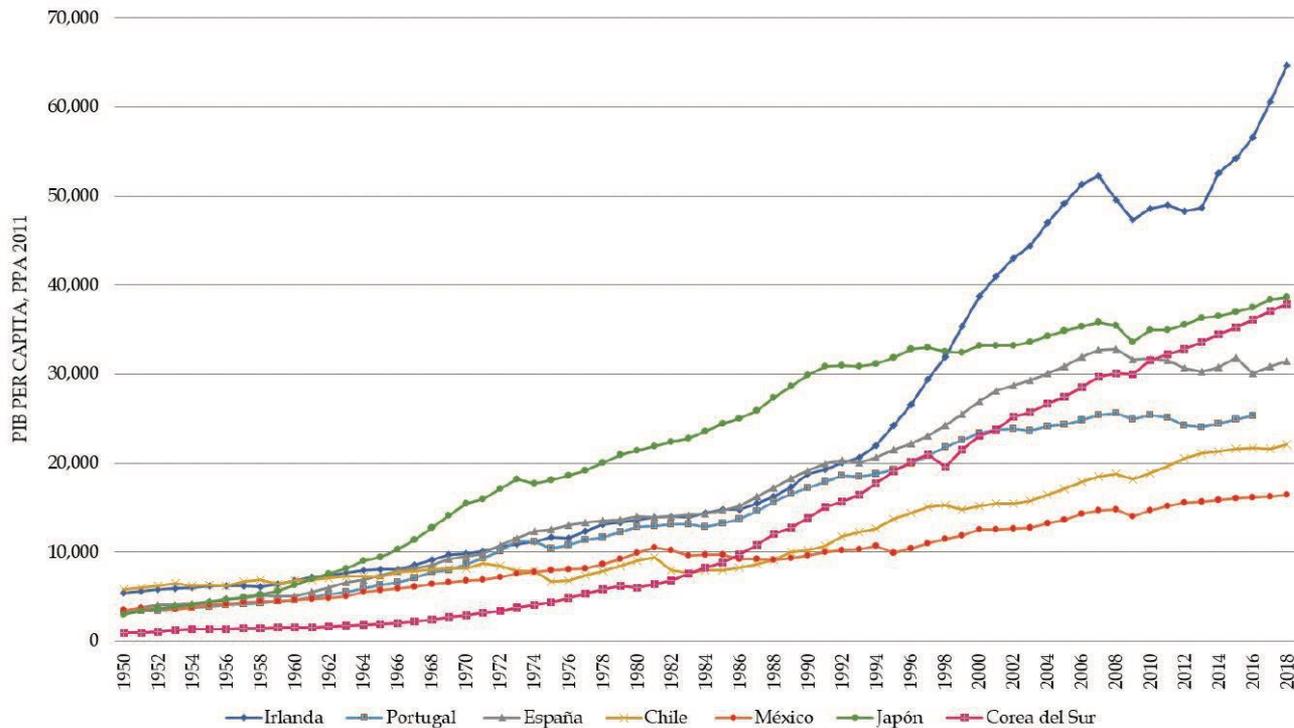
Mientras que entre 1950 y 1981 el crecimiento promedio (per cápita) fue de 3.7%, después ha sido de apenas 1.3%. Si bien se observaron algunos periodos de crecimiento entre 1981 y 2018, los periodos de reducción del crecimiento trajeron un crecimiento neto muy bajo entre ese periodo, que se tradujo en un avance casi nulo en el nivel de vida promedio. El bajo crecimiento se refleja también en el mercado laboral. En promedio, cada año se incorporan entre 1.5 y 1.6 millones de personas al mercado laboral. Se estima que de 1997 a 2020, el promedio de empleos formales generados por año



fue de sólo 402 mil, aunque en ese último año, 2020, se perdieron 648 mil puestos de trabajo, gran parte a causa de la pandemia por COVID-19.¹

En resumen, el crecimiento de México ha sido bastante mediocre. No es factible tener reducciones de pobreza sostenibles con bajo crecimiento económico.

Gráfica 1
PIB PER CÁPITA DE VARIOS PAÍSES, 1950-2018



Fuente: Elaboración propia a partir del Maddison Project Database, última actualización: 2020



DESIGUALDAD

México es, y siempre ha sido, uno país desigual dentro de una de las regiones más desiguales del mundo. En el Cuadro 1 se compara el índice de Gini de varios países. Este índice califica a los países entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad) y se utiliza para hacer comparaciones internacionales. Como se ve, México tiene peor distribución del ingreso que Suecia o Estados Unidos, pero también es más desigual que Ucrania, Nigeria, Tailandia, Nepal o Bangladesh. En general, los países latinoamericanos y los africanos tienen las peores distribuciones del ingreso en el mundo, y México destaca entre ellos.

La desigualdad que muestra el ingreso es en realidad el reflejo de la desigualdad que muestran muchas otras realidades, atrás del ingreso. Por ejemplo, uno de los determinantes más importantes del ingreso de las personas es el acceso a la educación, así como las posibilidades de alimentación. Ambos son motores de la potencial generación de ingresos. Para millones de personas, la educación es la única inversión que hemos tenido, de la cual podemos generar ingreso a partir del trabajo.

Cuadro 1 - Coeficiente de Gini para diferentes países

| PAÍS | COEFICIENTE GINI | AÑO DEL ESTUDIO |
|-----------|------------------|-----------------|
| Sudáfrica | 63.0 | 2014 |
| Brasil | 53.4 | 2019 |
| Colombia | 51.3 | 2019 |
| Chile | 44.4 | 2017 |
| México | 45.4 | 2018 |
| Nigeria | 35.1 | 2018 |
| Argentina | 42.9 | 2019 |

Fuente: GINI de ingresos. Banco Mundial, World Development Indicators, 2021, Banco Mundial.



Cuadro 1 - Coeficiente de Gini para diferentes países

| PAÍS | COEFICIENTE GINI | AÑO DEL ESTUDIO |
|----------------|-------------------------|------------------------|
| Estados Unidos | 41.4 | 2018 |
| Uruguay | 39.7 | 2019 |
| Tailandia | 34.9 | 2019 |
| Nepal | 32.8 | 2010 |
| Bangladesh | 32.4 | 2016 |
| Suecia | 30.0 | 2018 |
| Ucrania | 26.6 | 2019 |

Fuente: GINI de ingresos. Banco Mundial, World Development Indicators, 2021, Banco Mundial.

Pero la educación y la capacidad de alimentación es muy dispareja en México, como vemos en el Cuadro 2. Si hay personas que no pueden ir varios años a la escuela, su capacidad de generar ingresos posteriormente se verá disminuida. Una mala distribución de las oportunidades educativas se transforma y refuerza una mala distribución del ingreso. Lo mismo pasa con las posibilidades de tener una buena alimentación. Quienes tienen más posibilidades de adquirir alimentos adecuados y balanceados, tendrán mejor desempeño vital, en general.



Cuadro 2 - Estadísticas por deciles de ingreso per cápita, 2020

| DECIL | AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR | INGRESO CORRIENTE PER CÁPITA | GASTO PROMEDIO PER CÁPITA EN ALIMENTACIÓN |
|--------------|--|-------------------------------------|--|
| I | 7.3 | 778.9 | 664.2 |
| II | 7.5 | 1453.6 | 771.2 |
| III | 7.9 | 1923.4 | 841.1 |
| IV | 8.3 | 2377.0 | 942.3 |
| V | 8.5 | 2871.2 | 988.8 |
| VI | 9.0 | 3447.8 | 1,076.6 |
| VII | 9.4 | 4178.3 | 1,180.6 |
| VIII | 10.0 | 5235.4 | 1,303.7 |
| IX | 11.1 | 7072.4 | 1,533.1 |
| X | 13.5 | 15810.6 | 2,328.6 |

Fuente: Cálculos propios con base en la enigh 2020..

Las diferencias entre grupos sociales no son de este siglo. Esta ha sido la realidad del país casi desde su inicio. La desigualdad de hoy tiene razones históricas. La historia puede analizarse como la lucha permanente entre grupos sociales por obtener poder en los ámbitos sociales y económicos. El mercado y la asignación central no son las únicas formas de asignación de recursos; también existen y han existido procedimientos de exclusión, muchas veces

agresivos, muchas veces sutiles.² La historia está llena de grupos sociales excluyendo a otros o tratándolos diferente: hombres-mujeres; no-indígenas e indígenas; colonizadores-colonizados; blancos-negros o cualquier raza, etc.

Es aquí en donde la desigualdad de oportunidades cobra sentido, pues si le dejamos al mérito el único vehículo de acceso a los ingresos o a los beneficios



económicos y sociales, estaríamos dejando de lado las enormes diferencias de poder histórico entre grupos, lo cual determina acceso a necesidades y a derechos básicos, y por tanto a ingreso. Hoy por hoy, las oportunidades de alcance económico y social no son iguales para mujeres y hombres o para población

POBREZA

Cuando en un país el crecimiento económico es mediocre y la desigualdad, medida con cualquier indicador o métrica, es alta, la única consecuencia es que la pobreza no sólo será alta, también será de largo plazo. Crecimiento económico, desigualdad y pobreza se retroalimentan entre sí, para bien o para mal, como ya decíamos.

Tenemos un pastel de tamaño insuficiente debido al poco crecimiento de las últimas décadas, peor aún por el efecto COVID-19 reciente. Además, el reducido pastel está mal distribuido, lo cual implica que hay un grupo numeroso de personas que reciben ingresos por debajo de lo mínimo necesario para una subsistencia decorosa y justa: un alto porcentaje de la población en México vive en pobreza.

La definición y medición de la pobreza es controversial, pues si bien el concepto de pobreza es más o menos claro, la forma de medirla operativamente no lo es. En la práctica, la pobreza se ha medido de muchas formas y cada metodología tiene sus ventajas y desventajas. Actualmente, la medición oficial de la pobreza en el país la realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que es un organismo público con

indígena y no indígena. Una parte importante de la desigualdad se debe a eso, lo cual no solamente es injusto desde el punto de vista de la justicia distributiva desde varias teorías, también afecta al crecimiento económico.

autonomía técnica, garantizada por los seis investigadores académicos que forman parte de la entidad y fueron elegidos democráticamente mediante convocatoria pública.

La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir del bienestar económico y de los derechos sociales, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social (2004). México es el primer país del mundo en tener una medición de pobreza que utiliza varias dimensiones. La ventaja de esta metodología es que la pobreza que padecen las personas no solo se refleja en el ingreso, sino también en la falta de acceso a los derechos sociales. Por esta razón, esta forma de medir pobreza sigue incluyendo el ingreso, pero también incorpora otros factores. La dimensión del bienestar económico incluye las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.³ La dimensión de los derechos sociales se integra según las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos al desarrollo social. Aquí se incluyen los siguientes indicadores de carencias de derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda,



rezago educativo y acceso a la alimentación.

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.⁴

En el Cuadro 3 se muestra la incidencia, el número

de personas y las carencias promedio en los indicadores de pobreza en México entre 2016 y 2020.⁵ En 2020, la población en situación de pobreza sumaba 55.7 millones de personas, es decir, era de 43.9%. Se observa que, respecto de 2016, la pobreza aumentó en 3.4 millones de personas. El aumento de la población en situación de pobreza se debió al alza en el número de personas con carencias, específicamente la carencia por acceso a los servicios de salud.

| CUADRO 3 - INCIDENCIA, NÚMERO DE PERSONAS Y CARENCIAS PROMEDIO EN LOS INDICADORES DE POBREZA, 2016-2020 | | | | | | | | | |
|--|-------------------|------|------|-----------------------------|------|------|---------------------------|------|------|
| ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | | | | | | | | | |
| INDICADORES | PORCENTAJE | | | MILLONES DE PERSONAS | | | CARENCIAS PROMEDIO | | |
| | 2016 | 2018 | 2020 | 2016 | 2018 | 2020 | 2016 | 2018 | 2020 |
| Pobreza | | | | | | | | | |
| Población en situación de pobreza ¹ | 43.2 | 41.9 | 43.9 | 52.2 | 51.9 | 55.7 | 2.2 | 2.3 | 2.4 |
| Población en situación de pobreza moderada ² | 36.0 | 34.9 | 35.4 | 43.5 | 43.2 | 44.9 | 2.0 | 2.0 | 2.1 |
| Población en situación de pobreza extrema ³ | 7.2 | 7.0 | 8.5 | 8.7 | 8.7 | 10.8 | 3.6 | 3.6 | 3.6 |
| Población vulnerable por carencias sociales ⁴ | 25.3 | 26.4 | 23.7 | 30.5 | 32.7 | 30.0 | 1.8 | 1.8 | 1.9 |
| Población vulnerable por ingresos ⁵ | 7.6 | 8.0 | 8.9 | 9.1 | 9.9 | 11.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |



| CUADRO 3 - INCIDENCIA, NÚMERO DE PERSONAS Y CARENCIAS PROMEDIO EN LOS INDICADORES DE POBREZA, 2016-2020 | | | | | | | | | |
|--|-------------------|------|------|-----------------------------|------|------|---------------------------|-----|-----|
| ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | | | | | | | | | |
| | PORCENTAJE | | | MILLONES DE PERSONAS | | | CARENCIAS PROMEDIO | | |
| Población pobre y no vulnerable | 24.0 | 23.7 | 23.5 | 28.9 | 29.3 | 29.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Privación social | | | | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 68.5 | 68.3 | 67.6 | 82.7 | 84.6 | 85.7 | 2.1 | 2.1 | 2.2 |
| Población con al menos tres carencia social | 20.0 | 20.2 | 23.0 | 24.2 | 25.0 | 29.2 | 3.5 | 3.5 | 3.5 |
| Indicadores de carencia social | | | | | | | | | |
| Rezago educativo | 18.5 | 19.0 | 19.2 | 22.3 | 23.5 | 24.4 | 2.7 | 2.8 | 2.8 |
| 1. Población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (lpi) y que padece al menos una carencia social 2. Población que no está en pobreza extrema. 3. Población que presenta al menos tres de las seis carencias sociales y cuenta con un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza extrema por ingresos (lpei) 4. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior al valor de la lpi 5. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la lpi. | | | | | | | | | |
| Fuente: estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020. | | | | | | | | | |

El número promedio de carencias aumentó de 2.2 a 2.4, ya que durante este periodo aumentó la carencia por acceso a los servicios de salud y la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Durante el periodo, disminuyó notoriamente la carencia por calidad y espacios de la vivienda y la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

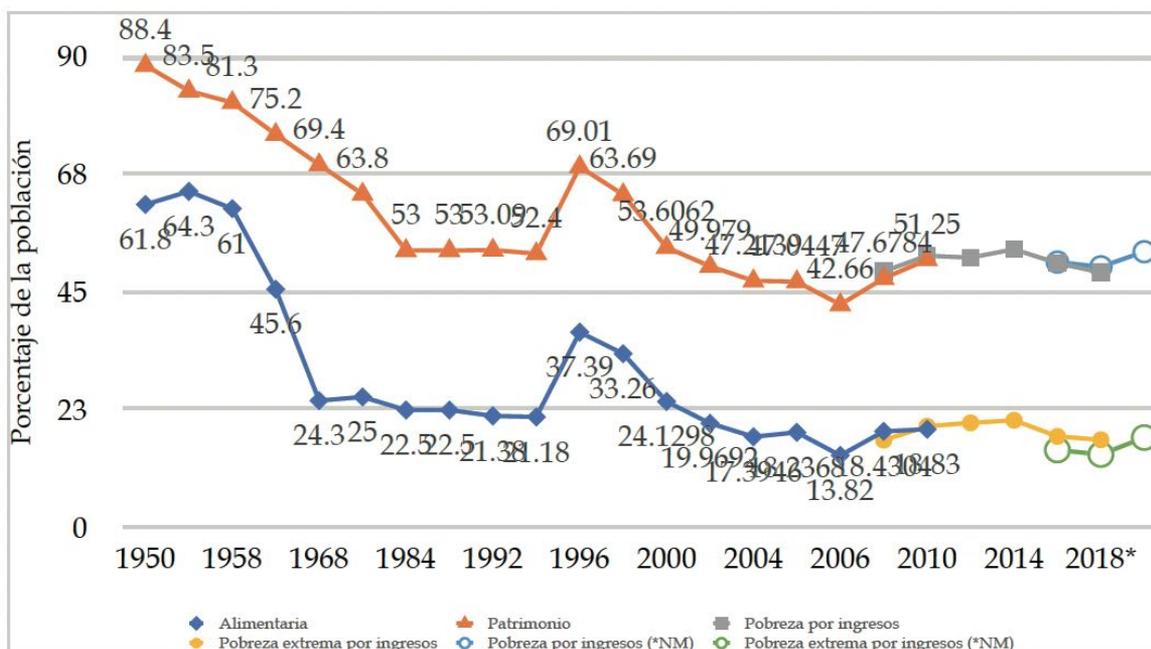
Pero esta medición, si bien proviene de un trabajo metodológico riguroso por parte del Coneval, no es la única que nos muestra la realidad de la pobreza. El indicador tradicional para medir la pobreza es el porcentaje de los individuos con ingresos menores al valor de un umbral respecto del total de la población. A esto se le conoce como pobreza por ingresos. Si bien no es la forma oficial de medir pobreza hoy se tienen



cifras históricas para México usando dos umbrales distintos: el valor de una canasta alimentaria⁶ y el valor mínimo para cubrir necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Estos umbrales se conocen como “pobreza alimentaria” y “pobreza patrimonial”. Con esta metodología se puede obtener, no sin dificultades, la evolución de la pobreza en México desde 1950 hasta 2020, como se muestra en la Gráfica 2.⁷

De la gráfica se destaca en primer lugar que la pobreza se redujo notablemente entre 1950 y principios de la década de 1980. En segundo lugar, el nivel de pobreza ha permanecido casi inalterado desde 1984, con alzas y bajas entre 1994 y 2010. Finalmente, a pesar de la reducción que se observa desde 1950 y posteriormente de 1996 a 2006, la pobreza continúa en niveles muy elevados. En 2020 el 52.8% de la población se encontraba en pobreza por ingresos.

Gráfica 2
POBREZA POR INGRESOS EN MÉXICO,
1950-2020



*Cálculos de 2016 a 2020 utilizan la nueva metodología de medición multidimensional de pobreza aprobada por el CONEVAL.

Fuentes: Hasta 1989 Székely (2003) y a partir de 1992 estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 1992-2020.



POBREZA QUE SE ESTANCA

Después del franco descenso de la pobreza de 1996 a 2006, la pobreza ha fluctuado sin poder reducirse del todo. En periodos específicos sube, en otros baja, pero no lo suficiente. En medio hemos visto pasar millones y millones de pesos en programas sociales. ¿Qué ha pasado entonces?

La reducción de la pobreza en el periodo 1996-2006 se le puede atribuir a dos factores específicos: es un periodo en el que el crecimiento económico, sin ser alto, fue sostenido, después del descalabro del erro de diciembre de 1994. La entrada del país al Tratado de Libre Comercio con América del Norte fue un elemento que impulsó a la economía, misma que tuvo nueve años de crecimiento económico positivo, salvo en 2001, y no tuvo problemas de inflación de la canasta alimentaria. La otra explicación es el desarrollo de programas sociales focalizados, especialmente el programa Progresas/Oportunidades, el cual otorgaba beneficios a población en pobreza, especialmente rural. También ha habido esfuerzos focalizados por aumentar la cobertura de servicios básicos para la población: agua, electricidad, vivienda, educación básica. De 2007 en adelante hubo volatilidad de los precios de los alimentos y estalló la crisis financiera mundial de 2008-2009.

De 2010 a 2018 tuvimos también periodos de crecimiento económico positivo, pero nuevamente con volatilidad en la inflación, especialmente de los precios de los alimentos, mismos que se estabilizaron de 2015 a 2019. Por esta última razón vemos una reducción nuevamente de la pobreza entre

esos años. En 2020 llegó COVID-19, con lo cual la economía y la pobreza sufrieron como hacía muchos años que no sucedía.

En este recuento de los hechos, los factores que más han influido en la evolución de la pobreza en largo plazo, han sido el desempeño económico, tanto el crecimiento económico como de la inflación. Pero en estos años hubo carretadas y carretadas de dinero para programas sociales. Ya se dijo que un programa como Prospera/Oportunidades tuvo un efecto en la focalización y hubo avances en coberturas básicas, pero esos programas sociales no han podido resolver todos los problemas de la pobreza. Desde hace décadas hemos sido testigos de la invención de múltiples programas sociales que han tenido dos consecuencias: paliar un poco la adversidad económica y varios de ellos han sido rentables políticamente. Pero todos ellos en su conjunto no han podido resolver la pobreza. La razón principal es que la pobreza tiene orígenes económicos, como la falta de generación de oportunidades y de valor agregado, así como orígenes sociales: no todos pueden acceder a los mismos derechos sociales y por tanto a la igualdad de oportunidades.

Dicho de otra manera, cuando la economía no crece en largo plazo, no se generan los empleos y el flujo económico para reducir la pobreza en largo plazo. Aún con crecimiento económico, hay grupos sociales con menor poder histórico que se benefician menos de las oportunidades que se generan. Con esto, si la mayoría de los programas sociales no están bien



diseñados, no le permiten a los grupos al acceso efectivo a los derechos y tienen fines electorales, entonces el grueso de la política social tiene muy pocos efectos en la reducción de la pobreza.

Sí se ha mejorado la cobertura de servicios básicos como lo es la educación y la vivienda, lo cual ha reducido la pobreza, especialmente la extrema, pero esos esfuerzos son insuficientes para reducir la pobreza del todo y de manera sostenida porque hemos olvidado el acceso efectivo a los derechos, ese que iguala oportunidades, así como el crecimiento económico.

Cuando hemos tenido éxito en la reducción de pobreza ha sido por crecimiento económico y control de la inflación, y por programas sociales focalizados que han aumentado la cobertura de servicios básicos o por montos de ingreso. Pero los puros programas sociales que dan transferencias a las familias (Progresá incluido) y cobertura de servicios básicos, no preparan a la población para acceder a sus derechos completos. La razón principal es que hemos dejado de lado la oferta de servicios y la calidad de los mismos.

La peor calidad de las escuelas en el país es para población indígena, de acuerdo con el Banco Mundial. Si la población indígena tiene desventajas históricas en muchas dimensiones y además va a las peores escuelas, no le será suficiente ningún programa social que da ingreso o que mejora la calidad de sus pisos en la vivienda, para lograr tener oportunidades económicas y sociales parecidas a quien no es indígena y ha tenido grandes oportuni-

dades históricas en la Ciudad de México.

Desde finales de los 90s, desde que se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL y que hoy se llama de Bienestar) se ha pensado que la pobreza se abatirá con programas sociales solamente. A la ecuación de la pobreza se le ha olvidado la generación de valor agregado y la igualdad de oportunidades a partir del acceso efectivo a los derechos, que implica que la calidad de los servicios públicos debe mejorar para la población en pobreza.

Es por esto que en este capítulo de pobreza hablamos de crecimiento económico y desigualdad, para tratar de evitar nuevamente que el combate a la pobreza deba salir de una sola secretaría que da programas sociales buenos para lo electoral, pero malos para... reducir la pobreza.

Este gobierno, y el anterior, y el anterior, con sus diferencias, han pensado igual respecto a la pobreza. A ver si ya le cambiamos al disco o, para estar a tono con la vida post COVID, a ver si ya cambiamos de serie en streaming.





Notas Finales

- 1 Se refiere a trabajadores permanentes y eventuales asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social durante ese periodo. imss, Consulta Dinámica de Información, julio de 2018.
- 2 Hernández Licona, G, (2010), “Escasez, exclusión y discriminación”, Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación en México, pp.201-230.
- 3 La línea de pobreza por ingresos identifica a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de pobreza extrema por ingresos identifica a la población que, aun usando todos sus ingresos para comprar alimentos no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. En 2020, la línea de pobreza por ingresos se calculó para el ámbito urbano en 3,560 por persona y en 2,520 para el rural. Asimismo, la línea de pobreza extrema por ingresos se calculó para este mismo año en 1,702 pesos por persona para las zonas urbanas y 1,299 por persona para las rurales.
- 4 Coneval (2009).
- 5 Ésta es la serie comparable de la pobreza con que se cuenta actualmente, por parte del CONEVAL.
- 6 Se hace uso de la canasta elaborada por Inegi-Cepal en 1992. Para la evolución de la canasta alimentaria, véase el Anexo 1.
- 7 Las fuentes de información no son homogéneas, pero bastan para tener un panorama tentativo de la evolución de la pobreza en el largo plazo.

**EDC ESCUELA DE
CIUDADANOS**