

Análisis Sociocultural

DÉBILES POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN MÉXICO

▪ Enrique Valencia Lomelí* ▪

Desde una perspectiva de largo plazo, la profunda desigualdad, la fuerte pobreza y la débil seguridad social siguen constituyendo desafíos para la sociedad mexicana. En las siguientes notas se trata de ilustrar esta visión y de proponer una alternativa para enfrentarlas.

1. Las sociedades de América Latina (AL) constituyen la región más desigual del planeta. Un estudio reciente del FMI¹ reconoce que la desigualdad se ha incrementado en el mundo en los últimos años, y que en AL muestra una fuerte resistencia a descender. Mientras que globalmente la desigualdad en el ingreso se ha ido acercando a un índice de Gini de 0.40, en AL ha oscilado alrededor del 0.55, y en las nuevas eco-

* Investigador de la Universidad de Guadalajara. Profesor invitado en el Doctorado en Estudios Científico Sociales del ITESO.

1. IMF. *World Economic Outlook 2007. Globalization and Inequality*, Washington, IMF, 2007.

nomías industrializadas asiáticas se sitúa cerca del 0.30. En los últimos quinquenios, ha habido una tendencia general en la región hacia el estancamiento en los procesos de desigualdad (con algunas reducciones a destacarse en el último quinquenio, de acuerdo con el FMI), lo que muestra las resistencias sociopolíticas de las élites para avanzar hacia procesos de mayor equidad.

2. México se encuentra entre los países más desiguales del mundo: los indicadores se sitúan por encima de los promedios de la desigualdad en África y Asia del Este, y por abajo del promedio latinoamericano. En los últimos años ha sostenido su fuerte desigualdad. Diversos especialistas coinciden en que la desigualdad en la distribución del ingreso en México se redujo en las décadas de los sesenta, setenta y principios de los ochenta; después de la crisis de 1982 y de las reformas que se iniciaron en la primera mitad de esa década, la desigualdad repuntó de manera importante hasta finales de los noventa. En los primeros años del actual siglo, se ha reducido ligeramente, pero se mantiene muy elevada en términos internacionales, alrededor de 0.50; en 2002, el 10% más rico de la población disfrutó del 40.5% del ingreso total.² Sin embargo, incluso estos datos que surgen de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) no expresan realmente la desigualdad, porque los ingresos de los más pobres y de los más ricos no están incorporados en ellas; por eso, investigadores como Cortés señalan que en el decil X no están los más ricos del país. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial³ calcula que los ingresos de los mil millonarios (en dólares) mexicanos superan en 400 veces el ingreso del

2. Fernando Cortés. "La incidencia de la pobreza y la concentración del ingreso en México", en E. de la Garza y C. Salas (coords.). *La situación del trabajo en México, 2006*, México, Plaza y Valdés / UAM / IET / Solidarity Center, 2006, pp. 91-123.

3. Isabel Guerrero, Luis Felipe López Calva y Michael Walton. "La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México", 2006, mimeo.

- 0.1% más rico de las ENIGH de 2004; entre 1996 y 2006, 20 personas o familias mexicanas pasaron por la lista de los mil millonarios de la Revista *Forbes* y en 2004 la riqueza de los mil millonarios mexicanos representaba entre el 5% y el 6% del Producto Interno Bruto (PIB), dato más elevado que en Brasil y Colombia, países que cuentan con un índice de Gini mayor que el mexicano en relación con los ingresos.
3. La asociación entre débil crecimiento y alta desigualdad en AL ha favorecido el estancamiento de los indicadores de pobreza. A diferencia de otras regiones del mundo que han logrado reducirla, en AL el número de pobres se ha incrementado y el porcentaje se ha mantenido en los mismos niveles, con ligeras reducciones en los últimos años, de acuerdo con la CEPAL.⁴ Poco antes del inicio de las liberalizaciones económicas, AL contaba con el 40.5% de su población viviendo en la pobreza (1980); este porcentaje fue creciendo en la década de los ochenta y se redujo ligeramente en los noventa, hasta que en 2005, por primera vez después de un cuarto de siglo, pasó a estar por debajo del 40% (39.5%). Según la CEPAL, la pobreza latinoamericana se situó, en 2006, en 36.5%. Sin embargo, el número absoluto de pobres se ha incrementado notablemente entre 1980 y 2006, de 136 a 194 millones de personas; durante la década de los noventa, esta cantidad fue superior a 200 millones, con el máximo nivel en 2002 (221 millones). De esta manera, durante el periodo de las liberalizaciones AL detuvo la reducción del porcentaje de pobres e incrementó el número absoluto de ellos, mientras que otras regiones lograron reducciones notables.
 4. En el caso mexicano, el crecimiento ha sido aún más débil que en el promedio de AL, y la desigualdad es también muy pronunciada. Eso ha favorecido, de acuerdo con datos oficiales, un estancamiento en los indicadores de pobreza desde una perspectiva de mediano plazo y una

4. CEPAL. *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

lenta reducción. Efectivamente se requiere un crecimiento sostenido en la economía mexicana, pero no basta: es imprescindible también un enfoque de combate a la desigualdad, de generación de acciones de tipo productivo (empleo y mejoras al salario real) y de protección social frente a la pobreza. Las cifras han sido objeto de polémica entre una corriente de investigadores y los datos oficiales: según la metodología de Julio Boltvinik,⁵ la pobreza se mantuvo a inicios del siglo XXI en porcentajes cercanos al 80% (después de haber estado cerca del 50% antes de la crisis de 1982). Los mismos datos oficiales son preocupantes: en el cuarto de siglo de las reformas económicas (liberalizaciones), la pobreza se incrementó notablemente (entre 1984 y 1996 pasó del 53% al 69%) y apenas comenzó a reducirse (el 53% de nuevo en 2000 y en 2006 el dato oficial fue del 42.6%), aunque el número absoluto de pobres se mantuvo por arriba de 1984 y en 2006 era de cinco millones más (según cálculos oficiales). Incluso con los datos oficiales, la disminución de sólo 10 puntos porcentuales en 25 años es muy baja, si se compara con el desempeño de otras sociedades (por ejemplo, Corea del Sur, en un periodo semejante, redujo sustancialmente su pobreza para situarla en porcentajes entre el 10% y el 20% de su población; en menos años, 14, Asia disminuyó su pobreza extrema casi a la mitad⁶). Además, México ha estado a merced de fuertes crisis en los últimos decenios, y una nueva (al estilo de las de 1982 o 1994) podría aumentar fácilmente la cantidad de pobres (sólo en el periodo de la crisis de 1994 la pobreza se incrementó en más de 16 puntos porcentuales y más de 17 millones

-
5. Véanse Araceli Damián. "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en J. Boltvinik y A. Damián. *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores/Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004, pp.133-163. Julio Boltvinik, "Economía moral: la pobreza en México", en *La Jornada*, 11 de noviembre de 2006.
 6. Pierre Salama. *Le défi des inégalités. Amérique Latine/Asie: une comparaison économique*, París, La Découverte, 2006.

de personas sólo en dos años). Así, las dos visiones en México son preocupantes: de acuerdo con los datos oficiales, el desempeño frente a la pobreza ha sido, valga la redundancia, muy pobre en México; según otros datos, en los 25 años de reformas económicas la pobreza repuntó notablemente y no ha descendido. Y, además, estos promedios nacionales esconden también fuertes desigualdades regionales: con los mismos datos oficiales, en 2005, Chiapas, Guerrero y Oaxaca contaban con el 62.4%-72% de su población viviendo en pobreza, mientras que cinco entidades tenían menos del 35% de pobres.⁷

5. En otras regiones del mundo, con alto crecimiento, baja desigualdad (relativa), políticas sociales activas y, en algunos casos, de corte universalista, diversas sociedades han experimentado reducciones significativas de la pobreza extrema y de la pobreza en general. En pleno proceso de globalización, algunas han logrado construir sus instituciones de seguridad social con este enfoque universalista (puede verse el caso de Corea del Sur⁸). En AL, el paradigma dominante ha sido la atención focalizada de la pobreza y el brusco freno en el avance de las instituciones de seguridad social. Actualmente, de acuerdo con la CEPAL, en AL sólo cerca del 40% de los trabajadores ocupados están afiliados a la seguridad social; entre 1980 y 2000, la cobertura en la región bajó del 61.2% al 52.4%. Por otra parte, entre 1997 y 2006 se incrementó de manera notable el número de personas incorporadas a programas de atención a la pobreza de corte focalizado, llamados Transferencias Monetarias Condicionadas (CCT por sus siglas en inglés), tipo Progreso/Oportunidades: aproximadamente 12% de la población latinoamericana.

7. Disponible en www.coneval.gob.mx.

8. Véase Enrique Valencia Lomelí. "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur", ponencia presentada en el II Congreso 2007, Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía, Seúl, del 21 al 23 de junio de 2007.

mericana se encuentra incorporada a un programa de esta naturaleza (en 16 países); se trata de un incremento muy fuerte de la cobertura de estos programas en un pequeño periodo, lo que habla de voluntad política al respecto.

6. En el caso mexicano, ha sido de particular importancia el dominio del paradigma de focalización de la política social. La seguridad social (salud) inició desde la década de los cuarenta y tuvo un incremento lento en su cobertura, hasta llegar actualmente al 50% de la población; pero allí se encuentra estancado el avance de las instituciones de seguridad social, y más si tomamos en cuenta la población cotizante de una pensión (30% de la fuerza de trabajo⁹) o la ausencia de un seguro de desempleo. México es uno de los países con menor inversión en las instituciones y programas sociales entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso entre los de AL, a pesar del fuerte impulso dado al Progreso/Oportunidades. Mientras que este programa representa un gasto del 0.4% del PIB, el gasto social apenas ha llegado a superar el 10% del PIB en los últimos años (el promedio regional entre 2004 y 2005 fue superior al 15%, y en México apenas llegó al 10.2% de acuerdo con la CEPAL;¹⁰ incluso Nicaragua, Honduras y Bolivia tienen mayor gasto social / PIB que nuestro país). Por otra parte, los datos nacionales de cobertura de la seguridad social ocultan también severos problemas de desigualdad: mientras hay estados en el norte con cerca del 80% de la población asegurada en salud, en Chiapas sólo cuenta con seguro social aproximadamente el 20%. Ahora bien, no obstante el bajo impacto presupuestal de Progreso/Oportunidades, el desarrollo de este programa ha implicado

9. Carmelo Mesa Lago. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

10. Véase CEPAL, *op. cit.*, 2007.

una cobertura cercana al 24% de la población (cinco millones de familias), y en algunos estados ésta es superior al 50% (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). El enfoque Progresas / Oportunidades incluso ha tenido un impacto internacional (extensión de los programas de este tipo en AL y más allá) en las reformas de las políticas sociales; sin embargo, no ha logrado reducir la pobreza en el corto (de hecho ni es su objetivo en términos estrictos) ni en el mediano plazos. El impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza ha sido mínimo a diferencia de lo destacado en la propaganda gubernamental o en estudios del Banco Mundial;¹¹ existe ya un acuerdo entre los analistas de este tipo de programas: sus efectos en la reducción de la pobreza son muy pequeños, aunque sí ha generado un incremento en la asistencia escolar, la escolaridad de familias pobres, mejoras en las salud y alimentación de estas familias, y relativamente en la equidad de género.

7. Uno de los más graves problemas en México es la ausencia de un proyecto universalista en seguridad social, que busque garantizar los derechos sociales en salud, pensiones e ingresos básicos de los ciudadanos. Desde el enfoque de los derechos, puede verse como un avance mínimo que 24 millones de excluidos de los esquemas de seguridad social reciban protección básica en salud e ingresos, por medio del programa Oportunidades; sin embargo, no se trata de un enfoque pleno de derecho (la protección no es concebida como tal y no es exigible ni justiciable) y ha sido utilizado política y electoralmente en una forma muy cuestionable (por ejemplo, la campaña de Vicente Fox en 2006). Lo mismo podría decirse de los diversos esquemas de “pensiones” para adultos mayores que se han estado multiplicando en diversos estados y en varios programas federales; no constituyen garantía de derechos

11. Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.

ni forman parte de una ley (a diferencia de la pensión en el DF). El resultado ha sido una mayor segmentación del sistema de seguridad y protección social, con diversos sistemas de pensiones, disgregados en fondos especiales, como los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de los militares, trabajadores petroleros y otras paraestatales como las dos empresas eléctricas (CFE y CLYFC), trabajadores de la banca de desarrollo, trabajadores al servicio del IMSS y del ISSSTE, pensiones especiales para los funcionarios federales de alto nivel (pensiones presidenciales), trabajadores al servicios de los estados y de algunas universidades públicas, con exclusión de los trabajadores urbanos informales y de la mayor parte de los rurales. De manera reciente se incluyó el Seguro Popular para los no asegurados vía el trabajo formal y que tímidamente reinsertó la visión universalista en la política social mexicana (aunque habrá que evaluar si a partir de 2007 no se ha abandonado de nuevo, incluso en su timidez), la atención básica para los hogares incluidos en el programa Oportunidades y la generación de un seguro para los nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006. Esta estratificación genera problemas de severa inequidad entre los asegurados en el interior de los diferentes sistemas, con atenciones en diversos grados de calidad. En lugar de un proyecto de seguridad social universal, la estrategia vigente es como una especie de *patchwork* permanente, que no enfrenta a fondo los problemas de inequidad y que favorece el surgimiento de programas sociales *ad hoc* de corte legitimador.

8. Se requiere un gran salto social en México, con un proyecto universalista en seguro de salud (unificación de los sistemas de salud y ampliación hacia la universalidad de la cobertura), con la generación de una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 y una Ley de Básicos de Bienestar que asegure un ingreso básico como un derecho ciuda-

dano. Un salto de esta naturaleza implicaría avanzar notablemente en la garantía de los derechos sociales y en la lucha contra la desigualdad, así como incrementar los gastos sociales y, por ende, los recursos del Estado (reforma fiscal). En un cálculo aproximativo puede señalarse que un salto de este tipo implicaría al menos un incremento cercano al 4% del PIB en el gasto social en los próximos años: de acuerdo con el Banco Mundial,¹² el costo de una pensión universal para mayores de 65 años sería del 0.3% del PIB (con medio salario mínimo de pensión); incrementarla a un salario mínimo representaría el 0.6% del PIB; el costo de la universalización del sistema de salud estaría entre el 1.4% y el 2.7% del PIB; el costo para una Ley de Básicos de Bienestar podría situarse en la duplicación del presupuesto de Oportunidades (del 0.4 al 0.8% del PIB para acercarlo, en forma de derecho social, al menos a los considerados pobres en forma oficial). A estos aspectos habría que añadir la reforma en el sector educativo para asegurar mayor cobertura (alcanzar efectivamente la universalidad en el sector de estudios primarios y expandir la cobertura en secundaria y preparatoria), pero sobre todo para avanzar en calidad; los resultados de las evaluaciones PISA y de las pruebas Enlace muestran deficiencias notables en el sistema educativo mexicano, y más para las zonas pobres. Éste es, incluso, si no el mayor al menos uno de los principales problemas de Oportunidades: se transfieren importantes recursos a cinco millones de becarios a través de este programa, pero los resultados educativos quedan en una caja negra, pues no necesariamente se mejoran las capacidades de los estudiantes sólo con asistir a la escuela.

12. World Bank. *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*, Washington, World Bank/Imprime tus Ideas, 2007.