

Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES · ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ



capa
sumario
créditos
salir

1. Introducción y motivación

La pobreza, desigualdad, exclusión y movilidad social han sido extensamente tratadas durante la historia de México, dadas sus características socioeconómicas. En su Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, en 1806, Alejandro de Humboldt señalaba:

“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población (...) Los indios mexicanos, considerándolos en masa presentan el espectáculo de la miseria.” (Humboldt, 1966)

Los altos niveles de desigualdad y pobreza se han reproducido tanto en épocas liberales como conservadoras. La concentración de las industrias, tierras y capitales a finales del siglo XIX e inicios del XX precipitó una revolución que causó un millón de muertos, la destrucción de las vías de comunicación, el éxodo de los capitales y

la cuasi nula disponibilidad de recursos en las arcas públicas.

A partir de los años 30 se estructuró una estrategia económica basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y en el desarrollo de una política social activa, como lo enumera detalladamente Ordoñez con respecto a las políticas sociales de la ISI, su debilitamiento y crisis (Ordoñez, 2002): reforma agraria basada en la formación de ejidos colectivos, educación básica generalizada (en aquel entonces centrada en la primaria), nacionalización de los ferrocarriles y uso de los mismos para transportar con subsidio los recursos del campo a la ciudad, creación de la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que adquiriría cultivos básicos del campo para venderlos en zonas populares de las ciudades a precios subsidiados), creación de estructuras financieras de crédito para productores rurales y urbanos (Banrural y Nafin), instauración en 1933 del salario mínimo, etc. En 1942 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajado-

res del Estado. En los setenta se incorporaron a la Constitución los derechos al trabajo y a la capacitación y en los ochenta a la vivienda y a la salud. Sin embargo, este esquema se fue diluyendo paulatinamente desde 1940 y la promoción económica se centró en empresas y agentes de mayor tamaño económico

El esquema general de desarrollo hasta inicios de los setenta partía de las hipótesis dualistas del modelo Lewis (desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo), esperando que paulatinamente el sector moderno absorbiese al atrasado y simultáneamente se redujesen las diferencias de productividad e ingresos entre ambos. La lógica industrializadora se fincaba en el modelo cepalino de una economía protegida, con adaptaciones propias para lograr la generación suficiente de ahorro interno, con estabilidad de precios, lo que fue llamado el desarrollo estabilizador 1954-1970.

La economía mexicana creció significativamente entre los años treinta y sesenta, pero el crecimiento del empleo denominado moderno lo hizo más lentamente que la producción moderna. El país se industrializaba en cuanto a la estructura del Producto Interno Bruto (PIB), pero mucho menos en cuanto a empleo. La sustitución de importaciones no se acompañó de una

de exportaciones; México siguió dependiendo de la venta de plata, algodón, café, azúcar, henequén, yute, cobre, plomo y otros productos agropecuarios y minerales durante todo el proceso.

Bajo estas condiciones, la reducción de la pobreza era cada vez menor y el crecimiento de la demanda fue liderado por las crecientes capas de asalariados que, entre 1962 y 1976 tuvieron importantes incrementos en su poder adquisitivo. Así, la distribución se estratificó en tres grandes bloques: un 5% de los hogares con alto poder adquisitivo, un 35% de capas medias asalariadas en ascenso y un 60% de población que se mantenía en el sector agropecuario o que emigraba a las ciudades para incorporarse al sector de la construcción, a trabajo doméstico pagado, al micro-comercio o a servicios no estructurados (informales).¹

Entre 1978 y 1981 México creció a tasas anuales de entre 7 y 9%, debido al auge petrolero y a la oferta de crédito externo, lo que permitió un repunte en el empleo formal y el desarrollo de programas sociales. En 1982 la situación se revirtió, el país cayó en agosto en suspensión de pagos y el crecimiento económico fue nulo hasta 1989, acompañándose de una inflación anual de entre 60 y 160%. Evidentemente esto implicó un empobrecimiento social drástico y un incremento de la desigualdad.²

- De acuerdo a Cortés, 2011, "en 1977 el decil I sólo participaba con el 1% en la distribución del ingreso monetario, mientras que el decil X (las clases medias altas, de acuerdo al autor) lo hacía con el 41.2%. Esta aguda desigualdad es aún mayor si tomamos en cuenta que los ingresos de los más ricos no están incorporados en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares". Cortés, Fernando, 2011: Desigualdad económica y poder, CES-Colegio de México, mimeo. El truncamiento de la encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares refiere la imposibilidad práctica de acceder a la información de un pequeño grupo de hogares (alrededor de 3000) que no son estadísticamente representativos, pues sólo significan el 0.01% del total, pero pueden contar con una participación significativa de los ingresos corrientes y los recursos patrimoniales del conjunto de los hogares. De igual manera, Cortés argumenta sobre la imposibilidad de captar información homogénea de grupos de población extremadamente pobres, dispersos en comunidades aisladas y que no hablan el idioma español ni alguno de los idiomas o lenguas indígenas más extendidas en México. En suma, esta encuesta no permite captar a los pequeños grupos de población más poderosos ni más pobres del país.
- Según Cortés, 2011, "En 1984 el decil I participaba con 1.4% en la distribución del ingreso monetario y en 1989 sólo con 1.1%. En cambio, el decil X que había bajado a 36.8% en 1984, repuntó hasta 41.6% de participación en la distribución del ingreso".

México se integró en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), iniciando un proceso de apertura externa, acompañado de la liberalización interna desde 1982. La estrategia macroeconómica se transformó súbitamente, se renegoció la deuda externa (1989) y se inició la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, aprobado en 1992 y puesto en marcha en 1994. La nueva estrategia permitió frenar la inflación y recuperar cierta capacidad de crecimiento, a costa de un déficit externo creciente, una gran dependencia de la inversión especulativa y una creciente concentración del ingreso.

Ante la incapacidad de sostener el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que entre 1990 y 1994 había acumulado cerca de 100,000 millones de dólares, México entró en una nueva crisis en 1994, por lo que efectuó un nuevo ajuste mayor, trayendo consigo un empobrecimiento entre 1994 y 1996, aunque con una

ligera disminución en la concentración del ingreso (corrección de la desigualdad en empobrecimiento generalizado).³

A partir de 1996 se recuperó la capacidad de crecimiento, aunque a tasas cada vez menores y con nuevos periodos críticos, asociados a los ciclos internacionales (particularmente en el 2001 y en el 2008-2009). Los salarios reales y las prestaciones básicas se han reducido. La inflación se ha controlado, pero es tendencialmente mayor para los hogares de menores ingresos.⁴ La concentración del ingreso tendió ligeramente a una mayor igualdad entre el 2000 y 2004, pero se ha reconcentrado, también levemente, desde entonces hasta el 2008, disminuyendo de manera poco significativa en el 2010. Así, la severa desigualdad prácticamente se ha mantenido estable en el primer decenio del Siglo XXI (Cortés, 2011).

En el contexto del riesgo recesivo internacional del 2012, de las subsecuentes expectativas de austeridad y la extraversion de la economía mexicana, el panorama es complejo: un mercado

- "De acuerdo a la medición del Consejo Mexicano para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza de ingresos repuntó notablemente en sólo dos años al pasar de 52.4% a 69% entre 1994 y 1996. En cuanto a la desigualdad, la concentración del ingreso monetario en el decil X bajó en los mismos años de 44.7% a 42.8% según la serie de Cortés, 2011". CONEVAL, 2011, Anexo estadístico, Medición de la pobreza (Consulta 28 de octubre de 2011). http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do.
- A partir del Índice de precios de la Canasta Básica del INEGI, la inflación de dicha canasta ha sido de 62.2% entre julio del 2002 y enero del 2012. En ese mismo periodo la inflación ha sido de 48.5% para los hogares que perciben el equivalente a más de seis salario mínimos (www.inegi.org.mx). Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas para el Desarrollo (CONEVAL), ha calculado los índices de precios de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria para los sectores rural y urbano. Para el periodo julio 2002 a diciembre 2011, la canasta alimentaria rural ha aumentado de precio en 75.1%, la urbana en 71.4%, la no alimentaria rural en 60.6% y la urbana en 55.3%. En este mismo periodo (hasta diciembre 2011) los salarios mínimos promedio, de acuerdo a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se han incrementado en 46.1%, es decir entre 16.6% y 38.6% menos de lo que se han incrementado los precios de las diversas canastas básicas. En suma, conforme al CONEVAL, del primer trimestre del 2005 al tercero del 2011, se ha incrementado 20% la proporción de personas cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta básica. En julio del 2002 un salario mínimo promedio mensual (1,208 pesos) alcanzaba para adquirir 90.8% de la canasta básica rural (alimentaria más no alimentaria) y 57.9% de la urbana. En diciembre del 2011 tal salario (1,765 pesos) permitía cubrir menos: 80.2% de la canasta rural y 52.8% de la urbana. Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, al cuarto trimestre del 2011, de una población ocupada de 42,765,944 personas que especificaron ingresos, 10,544,458 personas (24.7%) percibieron ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, o fueron trabajadores sin pago.

externo deprimido y un mercado interno débil, pequeño y desestructurado son las características que deberán ser consideradas en la definición de políticas económicas y sociales en el futuro próximo.

2. Evolución de la pobreza y la desigualdad 1990-2010

A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1990-2010

Una innovación significativa a fines del siglo XX fue la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMPM). Éste integró a la mayor parte de los principales expertos nacionales sobre medición de la pobreza y análisis de la desigualdad, provenientes de diversos horizontes ideológicos, con el fin de generar una medición común y oficial de la pobreza en México.⁵ Se trabajó esencialmente con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, publicada cada dos años por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (hoy solo Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Con base en esta fuente el CTMPM delimitó tres líneas de pobreza, las que fueron retomadas y adecuadas por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal para delimitar la pobreza en tres campos, con base en una metodología de línea de pobreza y con base en la canasta normativa alimentaria definida por la CEPAL para México. Estas tres líneas fueron:

- Pobreza Alimentaria: “Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, dados los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL” (2220 calorías diarias).
- Pobreza de capacidades: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón básico de alimentación, salud (paquete básico de salud) y educación (básica primaria y secundaria).
- Pobreza de patrimonio: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación (SEDESOL, 2002).

A partir de estas definiciones, se calculó la pobreza en México para el año 2000, tanto a nivel de hogares como de personas, resultando en los primeros 16.6% de pobreza alimentaria, 25.3% de pobreza de capacidades y 45.9% de pobreza de patrimonio. En términos de población, los porcentajes respectivos fueron 24.2, 31.9 y 53.7%. Igualmente se realizó el cálculo sobre el monto de ingresos requeridos a nivel urbano y rural para que los hogares superaran los umbrales de pobreza.

Para regular y planear la política social, el Congreso aprobó en el 2003 la Ley General de Desarrollo Social. Ésta dio pie a la formación del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas para el Desarrollo (CONEVAL), quien sustituyó,

manteniendo su carácter relativamente independiente, al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

La metodología oficial para la medición de la pobreza es la expuesta por el CONEVAL integra dimensiones de carencias y de ingresos, por lo que es conocida como “pobreza multidimensional”. Para el periodo previo al 2008 no se cuenta con información estadística sobre algunas de las carencias (en particular a lo referido a cohesión social), pero sí sobre la mayor parte de ellas, a saber: rezago educativo, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos a la misma.

El resultado final en la medición de la pobreza de ingresos entre 2000 y 2008 es una reducción en la incidencia de los tres tipos oficiales de po-

breza: alimentaria (-5.9%), capacidades (-6.7%) y patrimonio (-6.2%).⁶ Para un periodo más amplio (1984-2010), se revelan vaivenes en los indicadores de pobreza que corresponden con los altibajos de la economía, con reducciones paulatinas durante los períodos de crecimiento moderado (1989-1994; 1996-2006) y recrudescimiento en tiempos de crisis (1982-1988; 1995-1996; 2008-2009). En suma, la pobreza de patrimonio bajó 4.3 puntos porcentuales a nivel nacional entre 1984 y 2008; lo que se traduce en un aumento de casi 11 millones de pobres en términos absolutos (Székely, 2003; CONEVAL, 2009). Puede hablarse así del fenómeno de persistencia de la pobreza durante un cuarto de siglo, a diferencia de otras economías llamadas emergentes que la han reducido significativamente.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos y salariales, México, 2000-2008

Año	PIB	Inflación	Balance Público (% del PIB)	Salario mínimo diario (nominal)	Salario mínimo diario real a precios del 2000	Salario promedio diario de cotización (nominal)	Salario promedio diario de cotización real a precios del 2000
2000	6.9	7.52	-1.10	35.12	35.12	129.69	129.69
2001	0.3	3.83	-0.73	37.57	36.18	146.19	140.80
2002	0.9	4.73	-1.23	39.74	36.55	158.04	145.34
2003	1.3	3.56	-0.62	41.53	36.88	168.36	149.50
2004	4.4	4.54	-0.26	43.30	36.78	178.62	151.73
2005	3.0	3.33	-0.09	45.24	37.19	188.89	155.27
2006	4.8	3.45	0.11	47.05	37.39	198.5	157.74
2007	3.3	3.23	0.01	48.88	37.63	209.18	161.02
2008	1.3	6.04	0.10	50.84	36.91	220.28	159.91

Fuente: Tomado de Valencia, Foust y Tetreault, 2011 con base en datos del Banco de México (www.banxico.org.mx), *Informes Anuales, 2000-2010*, para las primeras tres columnas, y de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (www.conasami.gob.mx), para las demás.

5 Los miembros institucionales del gobierno sólo tenían derecho a voz, los investigadores independientes a voz y voto. Estos fueron José Luis Ávila Martínez (Consejo Nacional de Población), Fernando Cortés Cáceres (Colegio de México), Rodolfo de la Torre (Universidad Iberoamericana), Daniel Hernández (Coordinador de Padrones de Beneficiarios de Programas de Desarrollo social), Enrique Hernández-Laos (Universidad Autónoma Metropolitana), Gerardo Leyva (INEGI), Felipe López Calva (Colegio de México), Luis Ruvalcaba (CIDE), John Scott (CIDE), Miguel Székely (SEDESOL), Graciela Teruel (Universidad Iberoamericana) y Roberto Villarreal (Coordinador de Asesores de Políticas Públicas de la Presidencia de la República).

6 Puede verse este proceso con más detalle en CONEVAL, 2008, y en Valencia, Foust y Tetreault, 2011.

Cuadro 2. Pobreza multidimensional, México, 2008

	Nacional		Jóvenes (0-17 años)		Mayores (65 años y más)		Indígenas		Mujeres	
	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones
Pobreza Multidimen. Extrema	10.5	11.2	13.1	5.1	12.0	0.84	39.2	2.68	10.7	5.9
Pobreza Multidimen. Moderada	33.7	36.0	40.2	15.7	32.5	2.27	36.5	2.49	33.9	18.6
Vulnerables por ingreso	4.5	4.8	4.6	1.8	4.3	0.30	1.2	0.08	4.7	2.6
Vulnerables por carencia social	33.0	35.2	28.8	11.2	34.0	2.36	20.0	1.37	31.9	17.6
No pobres o vulnerables	18.3	19.5	13.3	5.2	17.2	1.20	3.1	0.21	18.8	10.3
Total*	100	106.7	100	39.0	100	7.0	100	6.88	100	55.0

Fuente: www.CONEVAL.gob.mx

* Totales calculados con base en los datos incluidos en las fuentes citadas.

** Según el Censo de Población y Vivienda 2005, la población indígena (población en hogares donde el jefe o cónyuge habla un idioma indígena) es de 9.53 millones. No se sabe con certeza la fuente de esta discrepancia y, al indagar a través de los mecanismos de transparencia, el CONEVAL no dio respuesta al respecto; pero probablemente tiene que ver con mediciones variadas, con base en criterios lingüísticos y autoidentificación a nivel individual y del hogar.

El campo ha sido particularmente perjudicado de acuerdo a Valencia, Foust y Tetreault (2011): “Por lo que se refiere a la pobreza de ingresos, en las localidades con menos de 15,000 habitantes, para 2008 el 60.8% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza de patrimonio; en las que tienen menos de 2,500 habitantes, el porcentaje subía al 69%. Por lo que se refiere a los indicadores de la pobreza multidimensional, entre 96.2% (2008) y 94.8% (2010) de la población rural definida por el CONEVAL vivía en situación de pobreza o vulnerabilidad; situación más aguda en la población indígena (97% en 2008 y 96.8% en 2010) (CONEVAL, 2011). Desde la apertura económica, los campesinos han sufrido un aumento en los costos de la producción, la desaparición de crédito, la disminución de apoyos gubernamentales para la comercialización y la creación de subsidios altamente regresivos”.

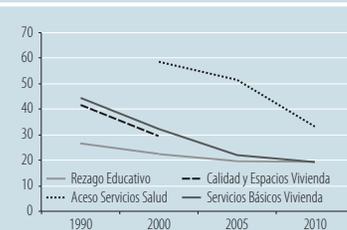
Los mismos autores remarcan que los subsidios de PROCAMPO, Adquisición de Activos Pro-

ductivos (antes Alianza para el Campo) e Ingreso Objetivo, que pretenden no ocasionar distorsiones en el mercado, son altamente regresivos de acuerdo a diversas investigaciones: los productores en el decil superior reciben 42%, 55% y 85%, respectivamente, de los recursos (Scott, 2010). Como se puede observar en el Cuadro siguiente sobre pobreza, los indígenas son particularmente pobres y vulnerables.

Hay una mejora en cada variable, pero se define un umbral cercano a 20% en la proporción de personas carentes del ejercicio de los derechos a los satisfactores considerados, es decir, que no cuentan con los recursos (educativos, de salud, de alimentación y de vivienda) a los que tienen derecho.

En cambio, la medición de líneas de pobreza por ingresos (alimentaria, de capacidades y patrimonial) no muestra una tendencia a la reducción. La evolución de las líneas muestra el impacto que generó la crisis de 1994-1996 (que derivó en el “efecto tequila”). Desde entonces las

Gráfico 1. Porcentaje de personas en pobreza por carencias sociales 1990-2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los censos de población y vivienda 1990 y 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión ingresos 1992-2010



Nota: Los valores no utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del censo de población y vivienda 2010.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2010.

líneas mostraron un leve descenso, pero fue hasta el 2002 que sus niveles fueron menores a los de 1994. La pobreza siguió reduciéndose, cada vez más lentamente, hasta el 2006, pero la recesión del 2008-2009 produjo un nuevo incremen-

to significativo de ésta por lo que los niveles de pobreza por ingresos registrados en el 2010 vuelven a ser cercanos a los existentes a inicios de la década de los noventa. En otros términos, la reducción de la pobreza avanza durante las etapas ascendentes del ciclo económico, pero muy lentamente. En cambio, el aumento de la pobreza resultante de las etapas críticas o recesivas es abrupto y en poco tiempo se pierde lo que se había logrado en espacios de tiempo mucho mayores. En suma, parece haber una vuelta recurrente a niveles altos de pobreza que no abaten en el largo plazo, que involucran a alrededor de la mitad de la población mexicana y que afecta a niveles críticos, alimentarios, a cerca del 20% de ésta.

Visto en conjunto, el saldo al 2010 es el de una estructura sumamente heterogénea en los niveles de bienestar y de acceso a los satisfactores básicos: la población en pobreza extrema, 10.4% del total de la población, cuenta con ingresos inferiores a los mínimos para adquirir los alimentos básicos y en promedio se queda sin satisfacer 3.9 de los seis derechos sociales básicos considerados por el CONEVAL.

El grupo más amplio de población es el de los denominados pobres moderados: 35.8% de la población cuenta con ingresos superiores al mínimo requerido para satisfacer su consumo alimentario básico, aunque insuficiente para satisfacer el conjunto de los gastos necesarios para salud, educación, transporte público y vivienda. Simultáneamente carece de 2.1 carencias por hogar en promedio.

Los dos grupos anteriores integran la población pobre y comprenden 46.2% de la total. Otro 5.8% tiene acceso a todos los servicios básicos, pero sus ingresos son inferiores al umbral de bienestar establecido por CONEVAL, es decir, no puede adquirir los satisfactores esenciales de alimentación, salud, educación, servicios para la

Cuadro 3. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad 2008-2010

	Millones de personas		Proporción de la Población Total	
	2008	2010	2008	2010
Pobres multidimensionales extremos (por debajo de línea de bienestar básica y carentes de disponibilidad de derechos)	11.7	11.7	10.6%	10.4%
Pobres multidimensionales total (Por debajo de línea de bienestar y carentes de disponibilidad de derechos).	47.2	52.0	44.4%	46.2%
Vulnerables por carencia social (carentes de disponibilidad de derechos)	35.2	32.3	33.0%	28.7%
Vulnerables por ingreso (por debajo de la línea de bienestar)	4.8	6.5	4.5%	5.8%
No pobres y no vulnerables	19.5	21.8	18.3%	19.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONEVAL: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf

vivienda y transporte público. Este grupo es denominado vulnerable por ingresos.

De manera inversa, el segundo contingente más amplio de población está integrado por población que dispone de ingresos superiores al umbral de bienestar (línea de pobreza), pero carece de la posibilidad de ejercer al menos uno de los derechos básicos considerados por el CONEVAL. En esta condición se encuentran 28.7% de los mexicanos y cuentan, en promedio, con 1.9 carencias por hogar.

Por último, se encuentra la población no pobre y no vulnerable, es decir, que tiene un ingreso superior al del umbral de pobreza y puede ejercer el conjunto de los derechos sociales con que cuenta. En esta situación se ubica 19.3% de la población del país.

La siguiente gráfica muestra los resultados para los años 2008 y 2010. C-N define el número de carencias, en cuanto a acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y capital social. Se considera que cada derecho no disponible es una carencia igual de importante que las demás. Las líneas de bienestar

se denotan por el ingreso del hogar, sobre la base de los cálculos de línea de pobreza.

B. LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA MEXICANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La mayor parte de los 153 países que cuentan con registros sobre distribución del ingreso de los hogares (51.7%, Banco Mundial) registran índices de Gini inferiores a 0.4. Ninguno de ellos es latinoamericano o del Caribe. De los 24 países de esta región que calculan tales registros, 42% se encuentran en niveles elevados, con índices de entre 0.4 y 0.5. El 58% de los restantes en la región tiene niveles de concentración aún mayores, pese a que a nivel mundial sólo 19% de las naciones se ubican en ese estrato. De los 29 países con peor reparto del ingreso 14 son latinoamericanos ó del Caribe (12 latinoamericanos más Belice y Surinam).

En este grupo de países con la peor distribución se encuentra México. Sólo las Islas Seychelles y México combinan un ingreso per cápita su-

perior a 14,000 dólares (PPP internacional a precios corrientes, convertido a US Dólares) con un Gini mayor a 0.5.⁷

México representa el paradójico caso de un país considerado Clase Media Alta en los informes de desarrollo del Banco Mundial, en donde la concentración del ingreso y las condiciones sociales conducen a un elevado nivel de pobreza: 8.6% de su población, en el 2008, sobrevivía con menos de dos dólares diarios (PPP). Otros países con Ingreso Per Cápita y Gini semejantes, contaban con proporciones significativamente menores de ingresos inferiores a los dos dólares diarios: en Chile, con un Ingreso Per Cápita menor y un Gini mayor, se registra como inexistente la población que percibe menos de dos dólares diarios PPP; Costa Rica, con un ingreso per cápita inferior al de México en 24.5% y un Gini de 0.503 (vs 0.517 de México), cuenta con una población con ingresos inferiores a los dos dólares diarios de 5.4% versus 8.6% de México.

3. Las políticas sociales

A. CONTEXTO

Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad no se explican por la ausencia de política social. Desde los años treinta se han generados políticas enfocadas a los pobres y desde los cincuenta se han estructurado programas integrales. En los años setenta México se enfrentó a la disyuntiva de mantener un crecimiento concentrador de la riqueza o procurar una mejor distribución, lo que llevó al diseño y extensión de programas hacia la población marginada. Desde fines de los años ochenta se han desarrollado múltiples pro-

gramas focalizados y semifocalizados incluyendo transferencias de ingresos.

En 1954 fue creado el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), cobró fuerza en los setenta y continúa hasta hoy. Su objetivo es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca recursos mediante Intermediarios (FIRA, 2012).

En 1977 se creó el Proyecto de Desarrollo Rural Integral (PIDER), para apoyar inversiones productivas y sociales en el campo. Y también en los setenta se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, que consistió en un amplio programa de inversión pública para el apoyo en alimentación, educación, salud y vivienda en zonas marginadas. En especial se desarrolló el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y desarrollar la producción campesina. El COPLAMAR y el SAM fueron financiados fundamentalmente por la renta petrolera obtenida en el periodo 1978-1982, por lo que fueron prácticamente suspendidos ante la crisis de la deuda externa (1982-1989).

En los años ochenta, ante la crisis económica de México, la política social fue desmembrada y sólo se establecieron pequeños programas emergentes de empleo, como el de Becas de Capacitación de Desempleados (PROBECAT).

A partir de 1988 se generó una nueva política social, con la instalación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Construido sobre un esquema participativo y de enorme

7 Esta comparación no puede realizarse más que como una referencia general. Las Islas Seychelles cuentan con una población estimada a julio 2011 de 88,188 personas, lo que solo representa 0.08 de los 112.3 millones de la población mexicana. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/se.html>).

incidencia política, se dirigió hacia una gran variedad de actividades productivas y sociales, entre las que destacaron la construcción de carreteras y caminos, así como la creación de infraestructura municipal en zonas marginadas. Si bien no fue un programa estrictamente focalizado en población en condiciones de pobreza, sí comenzó a generar una focalización territorial mayor. Adicionalmente, se estableció el Programa de Apoyos Productivos al Campo (PROCAMPO), para financiar la producción de básicos, principalmente en apoyo a campesinos en extrema pobreza. Cabe señalar que este último programa ha sido objeto de severos desvíos.

En 1991, Santiago Levy presentó la obra “La pobreza en México”, que daría pie a la estructuración de la política focalizada en el combate a la pobreza desde 1997, principalmente bajo el programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Con este esquema se inició el proceso de transferencias de ingreso condicionadas, para hogares en condiciones de pobreza, en zonas de alta y muy alta marginación, así como el cambio de intervenciones e incentivos por el lado de la demanda, en lugar de las antiguas intervenciones por el lado de la oferta (subsidios a los precios), cambio que sería más amigable con las reformas de mercado iniciadas en 1985. De esta manera se transferirían recursos a las madres de hogares en pobreza, se promovería el acceso a la educación de los menores de edad y se lograría incrementar la utilización de los servicios de salud por parte de todos los miembros de los hogares. A cambio de recibir el estímulo, el hogar debía garantizar que llevaría a los hijos a la escuela y a centros de salud, con el fin de corroborar peso y talla. El programa fue concebido bajo un esquema de inversión en capital humano, mediante el cual la alimentación de los menores, acompañada de la escolarización básica de los menores y una vigilancia de la salud les

permitiría contar con los recursos para ingresar al mercado de trabajo.

En el 2001 se extendió la lógica del PROGRESA a zonas urbanas y se le agregaron componentes educativos para promover educación media, así como para integrar programas complementarios. De este modo, y siguiendo la lógica de inversión en capital humano, el programa pasó a denominarse OPORTUNIDADES, bajo el principio de fortalecimiento de capacidades de Amartya Sen y conforme a la lógica clásica de Adam Smith presentada en *La Riqueza de las Naciones* (1776).

“La economía política se propone dos objetos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o, hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos” (Smith, 1981)

La lógica social basada en el fortalecimiento de capacidades individuales (para que los individuos logren por sí mismos acceder a ingreso y subsistencia) se ha reforzado entre los años 2000 y 2012, durante los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en alternancia al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado desde el año 1929 hasta el 2000. Sin embargo, los principios económicos y sociales han sido similares y con equipos de trabajo en gran parte comunes desde 1982.

El gobierno 2000-2006 definió su política social en una estrategia denominada CONTIGO y definida como la “...de la actual administración para lograr el desarrollo integral de todos los mexicanos”. CONTIGO está formada por cuatro líneas de acción: “ampliar capacidades” (educa-

ción, salud y capacitación laboral), “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo), “proveer protección social” (salud y protección social, previsión social) y “formar patrimonio” (vivienda y ahorro). Éstas fueron ordenadas en el ciclo de vida de los individuos: prenatal, infancia, adolescentes y jóvenes, adultos y adultos mayores. Con el cruce de estas líneas y el ciclo de vida, las autoridades generaron una matriz en la que incluyeron los programas sociales existentes (por reforzar o transformar) y los nuevos que generaron en ese momento, intentando articularlos, para hacerlos coherentes y evitar duplicidades. En la primera etapa de CONTIGO (2002) sólo se crearon algunos programas con pequeños presupuestos y se reforzaron los de mayor cobertura, transformándose PROGRESA en OPORTUNIDADES, ampliando su margen de acción a nivel urbano y bajo demanda explícita de población eventual-mente sujeta de apoyo.

A partir del 2004 se han incorporando nuevos programas, destacando el Seguro Popular, dirigido a la población que no cuenta con la cobertura de la seguridad social. Éste parte de un esquema de afiliación individual para la atención de salud primaria y no cubre pensiones ni el tratamiento de las enfermedades más costosas (en particular las asociadas a hospitalizaciones y cirugías). De hecho, se presenta un tratamiento diferenciado hacia los pacientes de Seguro Popular con respecto a la seguridad social, y también entre los de este seguro y otras personas aún en las mismas instalaciones, como en las pequeñas clínicas públicas donde son atendidos usuarios afiliados al Seguro Popular y al Programa OPORTUNIDADES, además de no afiliados (o llamados ‘población abierta’); los pacientes tienen así diversos derechos, de acuerdo a su afiliación, y los médicos deben administrar estas diferencias” (Durán Arenas, 2011).

En el gobierno 2006-2012 se generó la estrategia denominada “Vivir Mejor”, lanzada en abril del 2008 y similar a su predecesora. Sus objetivos fueron:

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura e identidad jurídica;
- Otorgar protección y certeza a las personas y comunidades para enfrentar contingencias, tanto en el curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno;
- Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio;
- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza;
- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social.

Dichos objetivos se pretendían lograr mediante el desarrollo de capacidades básicas en alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura social básica. Se mantuvo el enfoque de capital humano predominante desde los años noventa, presente igualmente en la estrategia CONTIGO (Gobierno Federal, 2008: 27).

A partir del 2010 el gobierno desarrolló una intensa campaña para festejar el acercamiento a la meta de cobertura universal en salud, gracias al Seguro Popular. Como parte de su IV Informe de Gobierno, Calderón anunciaba: “seguiremos trabajando hasta alcanzar la cobertura universal, es decir, servicios de salud para todos, sin excepción”. En el 2011 un spot señalaba que millones de mexicanos “duermen tranquilos” por-

que “saben” que sus familias ya cuentan con hospital, doctor, medicinas y tratamientos “siempre que lo necesiten”. En efecto, el Seguro Popular ha alcanzado una cobertura de 43 millones de personas. Es de subrayarse la expresión “siempre que lo necesiten”, lo que implicaría equivocadamente la atención general a todos los problemas de salud. Se confunde la afiliación universal a algún seguro médico con cobertura universal. El Seguro Popular no implica esta última y de hecho hay una gran diferencia entre las coberturas de los seguros sociales y del Popular. De acuerdo a Durán Arenas, 2011, mientras el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cubren 12.487 diagnósticos de la Clasificación Internacional de Enfermedades, el Seguro Popular sólo 1.409 (11,3%) y los esquemas asociados a él sólo cubren 1.607 diagnósticos una diferencia de 100 a 13 entre las instituciones de seguridad social vía laboral (IMSS e ISSSTE) y el Seguro Popular y similares. También se han generado programas de apoyo para personas de la tercera edad, madres solteras, madres trabajadoras, estudiantes, discapacitados, múltiples modalidades de capacitación para desempleados, etc.⁸

En la medición de la pobreza, se generó un salto en el 2010. El CONEVAL publicó una nueva metodología para la medición de la pobreza, integrando una perspectiva de derechos y una visión multidimensional.

En el enfoque de derechos, se considera a la pobreza ya no dependiente solamente del umbral definido por el nivel de ingresos, sino por el acceso real a los derechos sociales fundamentales. Así, se estableció una lógica matricial que in-

cluye tanto umbrales de bienestar mínimo (alimentario) y general (valorados en términos de ingreso corriente per capita), como la consideración de las siguientes variables:

- Rezago educativo promedio en el hogar
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social (considerado a partir del índice de Gini).

Los problemas de pobreza e inequidad se abordaron mediante programas de atención a los pobres, tales como PRONASOL, PROCAMPO y PROGRESA. En el diseño, financiación, seguimiento y evaluación de los proyectos específicos en que se sustentaban estos programas, se encontraba el trabajo conjunto entre el gobierno mexicano y las instituciones financieras internacionales, particularmente del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, como base predominante de los apoyos del Banco Mundial al gobierno mexicano.

Durante los años ochenta y especialmente desde los noventa, el Banco Mundial (BM) a raíz de la presidencia de James Wolfensohn como Presidente y Joseph Stiglitz como economista en jefe, fue modificando su discurso frente a la pobreza y, con las tres últimas administraciones en México, ha desarrollado en el país programas “de amplio alcance de operaciones de préstamo, trabajo analítico y diálogo en materia de políticas” (Banco Mundial, 2004 a: 36). Desde 1995, cuando Wolfensohn asumió la presidencia del

Grupo BM, la “reducción sustentable de la pobreza” se convirtió en la misión general de la institución⁹. Dado que México ha sido uno de los principales prestatarios del BM¹⁰, estas transformaciones incidieron en la relación entre Banco y Gobierno.

En este contexto el Banco Mundial publicó en el 2004 una de las evaluaciones más amplias que ha hecho sobre las estrategias de política social en México: La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno (Banco Mundial, julio del 2004).

En tal estudio, tanto el gobierno mexicano como el Banco Mundial ubican a la pobreza como un asunto atendible por la política social pero no por la política económica, lo que es compatible con el individualismo metodológico. En tal estudio se ignoran otras interpretaciones, visiones críticas, a las perspectivas de ambas instituciones.

El Banco Mundial considera al *conocimiento especializado* como un elemento básico de la metodología de investigación científica, pero en su informe hay una débil utilización de material de investigadores locales.¹¹ El Banco Mundial señala: “México tiene también una rica tradición en estudios etnográficos y de otros tipos de trabajo de campo que documentan la complejidad de la pobreza”; irónicamente, esta afirmación

lleva a una nota de pie de página...a propósito de Oscar Lewis, y no señala ningún estudio mexicano al respecto de lo que se afirma. Así, el estudio no muestra *explícitamente* un conocimiento del estado de la cuestión.

El informe del Banco Mundial, partió de que entre el 2000 y el 2002 se habían reducido la pobreza y la desigualdad, pese al bajo crecimiento y a la exigua generación de empleo. ¿Cómo es posible tal mejora bajo ese contexto?

La Secretaría de Desarrollo Social ofreció cuatro respuestas:

- La expansión y mejor focalización de los programas sociales (en especial OPORTUNIDADES y PROCAMPO).
- El aumento en el poder de compra de los salarios.
- El aumento en el flujo de remesas del exterior.
- La reducción de algunos precios de consumo básico.

Las modificaciones debían observarse con mayor prudencia. Antes ya se habían experimentado reducciones de la pobreza de ingresos (entre 1989 y 1992 de la pobreza de patrimonio (Székely, 202), o pobreza de ingreso Boltvinik (1995), o entre 1992 y 1994 de la pobreza alimentaria (SEDESOL y Székely, 2003). Sin embargo,

8 Destaca el Programa 70 y Más de la SEDESOL que otorga una transferencia mensual de 500 pesos (cerca de 40 Dls) a las personas con 70 años o más de localidades menores a 30,000 habitantes. En 2011 cerca de 2 millones de personas recibían esta transferencia mensual.

9 Ver www.worldbank.org (en Biografía del Presidente). “Nuestro sueño es un mundo libre de pobreza”, es la famosa y polémica frase que sintetiza la Misión del BM.

10 En febrero de 2004, la cobertura del BM ascendía a 10.5 mil millones de dólares, lo que representa 9.2% de la cartera total del Banco y el segundo monto más alto de cobertura (BM, 2004 a: 38).

11 La mayor parte de los textos de investigadores mexicanos citados se refieren a evaluaciones de programas como OPORTUNIDADES (Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha, Susan Parker, INSP, Ciesas) y otros más (Gerardo Esquivel, INSP, Itesm, UAM; UAT, UNAM). También se refieren al Comité Técnico de Medición de la Pobreza (texto del Comité y de Fernando Cortés) o a documentos preparados para el IPM mismo o el BM (Luis Felipe López Calva y John Scott). El IPM cita textos de funcionarios mexicanos (Francisco Gil Díaz, Eduardo Sojo, Miguel Székely) o de investigadores que han colaborado con el BM (Nora Lustig) o con el BID (Miguel Székely).

en el largo plazo se ha mantenido un “núcleo duro”. Sólo coyunturalmente la pobreza ha bajado del 50% desde los años sesenta.

En conjunto, durante la liberalización y la focalización no se han logrado resultados positivos en reducción de la pobreza. Existen avances puntuales en programas específicos, pero se han generado factores de agravamiento de las tendencias al empobrecimiento y la inequidad. Parece que el comportamiento económico mostrará tendencialmente un deterioro social creciente de bajo e inestable crecimiento, una estructuralmente dañina concentración del ingreso, una creciente concentración de mercados, alta dependencia de la coyuntura norteamericana, deterioro ecológico creciente, aumento de la violencia social, cuasi nulo desarrollo de tecnologías propias y, simultáneamente, el desarrollo de políticas focalizadas como paliativos. Tales políticas constituyen un contrapeso débil ante las circunstancias generales. No obstante, algunos de los programas, como OPORTUNIDADES, han adquirido una importancia mayor.

B. OPORTUNIDADES

El programa OPORTUNIDADES es el principal estandarte de política focalizada y transferencias de ingreso condicionadas en México, es decir, de apoyos económicos directos a cambio de formación en capital humano por parte de los hogares. Es un programa que ofrece montos diferenciados de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza, mediante procesos de selección para determinar la condición de pobreza del beneficiario. El hogar recibe adicionalmente atención en salud, especialmente para la vigilancia de evolución de peso y talla de los menores de edad, así como en educación, por lo cual, es obligación del hogar que los menores de edad permanezcan en el sistema educativo y asistan a

los centros de salud para mantener el estímulo económico.

OPORTUNIDADES mantiene hasta ahora el diseño que busca superar la pobreza mediante el incremento de las capacidades básicas de las familias, en especial de los menores, mediante transferencias educativas (o becas) para facilitar que los niños y jóvenes (especialmente las mujeres que abandonan antes la escuela en el sector rural) estudien la educación básica completa (hasta secundaria); atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, a través del fomento a la utilización de los servicios existentes de salud; transferencias y apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres (especialmente de niños, niñas y mujeres, quienes sufren más las carencias nutricionales).

El Banco Mundial consideró en el 2004 que no sólo se habían reducido la pobreza extrema y la moderada en cuanto a ingresos monetarios, sino también en consumo directo: el aumento en la dotación de servicios básicos produjo un decremento en la mortalidad infantil y un aumento en la matrícula de educación secundaria. Se destacó el éxito en la concepción y focalización de OPORTUNIDADES. Pese a ello, el análisis del BM matizó la idea de que la reducción señalada haya sido gracias fundamentalmente a las políticas públicas. El Informe destaca, en cambio, la importancia de las remesas y las transferencias (OPORTUNIDADES y PROCAMPO) para reducir la pobreza extrema rural. Estas últimas representaron en el 2002 19,5% del ingreso del 20% más pobre del sector rural, prácticamente el doble de las transferencias OPORTUNIDADES (10,2%) (p. 83 del Informe). Sin embargo, estas fuentes están desligadas de la actividad productiva interna, lo que separa la evolución de la pobreza de la macroeconomía. ¿Cómo asegurar así una reducción durable de la pobreza?

Si bien el informe destaca la importancia de la educación en los ingresos de los trabajadores, señala que no es automática la obtención de un mayor ingreso debido a un mayor nivel educativo. El Informe destaca: “hubo un notable aumento en el nivel educacional de los jefes de familia que viven en pobreza y en la pobreza extrema”, pero “la educación no se recompensó con ingresos más altos por la falta de expansión de las oportunidades de ganancia” (p. 61). Es decir, “invertir” en la educación no significa que se logre un incremento de los ingresos de los pobres con educación incrementada.

Entre el 2000 y el 2002 hubo un “efecto redistribución” que explica parte de la reducción de la pobreza. Cortés señala: “La desaceleración económica afectó de manera importante al decil superior [al 10% más rico], de modo que la distribución del ingreso se volvió más igualitaria” (p. 75). Difícilmente puede atribuirse, entonces, una parte de la reducción de la pobreza extrema a una política pública, a menos que se considere como objetivo de política la desaceleración económica.

Las transferencias de OPORTUNIDADES y PROCAMPO influyeron en la reducción de la pobreza extrema del 2000 al 2002, pero ni la redistribución ni las remesas podrían atribuirse a una política pública. ¿Cómo entonces reducir durablemente la pobreza? Conforme a las experiencias previas, con el regreso al crecimiento vendría una mayor desigualdad y se nulificaría el efecto distributivo. ¿Cómo asegurar un efecto durable de las transferencias o asegurar que se mantuviesen hacia la población en pobreza extrema?

Es notorio el impacto alimentario de OPORTUNIDADES y su influencia en el incremento de la inscripción en secundaria y en preparatoria de los beneficiarios de hogares pobres. Los esfuerzos organizativos y presupuestales han sido

enormes y eficientes para la ampliación de la cobertura.

De acuerdo a los datos del Informe del Banco Mundial, las transferencias en efectivo tuvieron un impacto menor en la reducción de la pobreza extrema, contribuyendo en 10% del ingreso del 20% más pobre rural (p. 83 del Informe). Además, son transferencias temporales que no aseguran su durabilidad. Cabe preguntarse si quienes dejaron la pobreza extrema (alimentaria) debido a las transferencias de OPORTUNIDADES, no pasarían a ser pobres moderados y vulnerables que regresarían fácilmente a la pobreza extrema si se cancelaran dichas transferencias.

Valencia concluye (2008) que permanecen en la incertidumbre los resultados de largo plazo de OPORTUNIDADES, tanto en el fortalecimiento de las capacidades cognitivas de los estudiantes becarios como en la reducción y transmisión intergeneracional de la pobreza.

C. CARENCIAS, INSUFICIENCIAS Y RIESGOS DE LAS TENDENCIAS Y POLÍTICAS FOCALIZADAS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

En México, más allá de las reducciones logradas durante breves periodos, se sigue constatando el mantenimiento estructural de la pobreza para la mayoría. Si la generación de la riqueza de un país es un resultado atribuible -al menos- al conjunto de la sociedad (más una infinidad de externalidades), la persistencia de la pobreza refleja la presencia de una sociedad considerada “clase media alta” en las estadísticas del Banco Mundial y del PNUD, en la que menos de la mitad accede a niveles de consumo que superan los umbrales de pobreza, sea en el periodo de mayor éxito de los programas focalizados (2004), sea en el 2010 luego de la recesión 2008-2009.

En cuanto a la evaluación específica de las políticas frente a la pobreza, el Banco Mundial dista de circunscribirse a la convalidación de las acciones gubernamentales. El informe del 2004 destacó la falta de integración operativa entre los múltiples programas de la estrategia del gobierno 2000-2006 y que sigue siendo la base del 2006-2012: el escaso impacto de las políticas en los ingresos de la población, la mala calidad y la desigualdad en educación y salud, el reducido crédito para vivienda popular, la baja infraestructura económica y de inversión pública, los problemas de focalización de políticas públicas y la insuficiencia de evaluaciones sobre el impacto de la descentralización del gasto público sobre la reducción de la pobreza.

Entre el 2006 y el 2011 se han atacado dos de estos problemas. Primero, se ha incrementado el crédito para vivienda. Así, se ha generado un auge de construcción de vivienda popular y media, incluyendo créditos de largo plazo para casas valuadas desde el equivalente a 11,000 dólares. Sin embargo, gran parte de ellas están lejos de las ciudades, cuentan con pocas vías de comunicación, carecen de servicios suficientes en educación, salud, recreación e instalaciones culturales, cuentan con espacios exigüos, son muy vulnerables a fenómenos naturales y se fabrican con materiales de baja calidad.

Segundo, se ha implantado el Seguro Popular de salud, bajo un esquema de afiliación individual autónomo a la disponibilidad de un empleo formal, con lo que se cubrió la atención básica de cerca de 21 millones de personas al 2008. El aseguramiento representa un avance en la atención a la salud de primer nivel, aunque cuenta con problemas en la disponibilidad de medicamentos, instalaciones y personal suficiente, así como en la atención de requerimientos de salud de segundo y tercer nivel. Este esquema implica un problema de coherencia entre

el lenguaje de las autoridades, según el cual se trata de un mecanismo que contribuye a que se respeten los derechos de los pobres (en especial el de salud) pero éstos no pueden demandar su garantía, ya que no se trata de un mecanismo que permita el ejercicio de un derecho sino de la cobertura de un seguro individualizado. Destaca la desigualdad en la atención, en función del tipo de aseguramiento del beneficiario (seguridad social, seguro popular o atención abierta, como se ha señalado en el punto III.A) y la carencia de esquemas que permitan un incremento en las posibilidades de acceder a un esquema de jubilación.

Volviendo al informe del 2004, éste señala que “no sólo el gasto social puede reducir la pobreza ni puede hacerlo por sí sólo”, lo que representa una crítica implícita a una política que se ha enfocado a atender el problema de la pobreza con gasto social, pero reduciendo la capacidad gubernamental de impulsar la inversión pública y la promoción económica activa. De hecho, el Banco advierte (p. xlvi) que “La estrategia actual del gobierno para la pobreza extrema está mucho más desarrollada en el área social que en la esfera productiva esto es una prioridad para el futuro”. Lamentablemente, el comportamiento económico del resto de la década tampoco fue favorable. Entre el año 2000 y el 2009 la economía mexicana fue la segunda con menor ritmo de crecimiento en América Latina, sólo después de Haití.

Lo anterior conlleva una serie de riesgos en la perspectiva del Banco Mundial, tales como la vulnerabilidad de caer en la pobreza o profundizar su situación en ella, como resultado de eventuales gastos catastróficos en salud, desempleo, falta de ingresos o vejez. Asimismo, el hecho de que la reducción de la pobreza se base en un crecimiento del consumo, pero no en el del ingreso, implica una situación insostenible. En otro or-

den de riesgos, el tipo de políticas podría conducir a prácticas clientelares.

Las tendencias económicas presentadas por el Banco Mundial coinciden con las del gobierno mexicano. Sin embargo, la interpretación puede ser distinta en cuanto a las expectativas que se generan. Una muestra de estas diferencias se ubica en las posibilidades mexicanas de cumplir con las metas del milenio para el año 2015.

Las conclusiones del Banco Mundial y de los estudios del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza subrayaron la necesidad de cautela en el análisis. En contraste, el estudio de la SEDSOL Medición del desarrollo: México 2000-2002 (junio 2003), mostró una expectativa gubernamental muy favorable, como resultado de la disminución de la pobreza en aquel periodo:

“Por ejemplo, de sostenerse esta tendencia favorable, México estaría en condiciones de cumplir con las ‘Metas del Milenio’ con anticipación. Éstas se establecieron en 1995, y una de ellas consiste en reducir a la mitad la pobreza extrema (equivalente a la alimentaria) entre 1996 y el 2015. De acuerdo con las estimaciones realizadas, 37.1 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria en 1996. La meta implica, por tanto, reducirla a 18.5% hacia el 2015. (...) La proporción de la población en pobreza alimentaria disminuyó alrededor de 16% en el periodo 2000-2002 y llegó a 20.3 por ciento. De seguir la tendencia de los últimos dos años la meta podría ser alcanzada incluso antes de la fecha señalada en las ‘Metas del Milenio’” (pp. 5-6).

El Banco Mundial, en cambio, señaló que de continuar hasta el 2015 con un crecimiento del PIB tan bajo como el de 1982-2004 (2% en promedio) y sin modificación en el patrón de distribución del ingreso, no se cumplirían las metas del milenio en el 2015: la pobreza extrema seguiría siendo grave (15.3%), lo mismo que la modera-

da (45%) (p. 196 del Informe). Se requeriría de un crecimiento promedio de 5% para para reducir a la mitad de la pobreza extrema (alimentaria) (documento México, Alianza estratégica con el país, p. 19). Del 2004 al 2010 no sólo se ha mantenido un bajo crecimiento, sino que se ha reducido aún más el crecimiento y la distribución no ha mejorado.

El gobierno mexicano se planteó en el 2005 una reformulación de las metas del milenio en términos de reducción de pobreza, para hacerlas más ambiciosas, de manera que se redujese la pobreza conforme a los parámetros definidos por el CTMPM. La idea era que dado el cumplimiento hacia el 2006 de las metas definidas por la ONU para el 2015, México podría pasar a una etapa superior. Sin embargo, durante la recesión del 2008-2009, el incremento de la pobreza hizo inviable tal expectativa.

D. VIVIR MEJOR Y EL SECTOR SALUD COMO PUNTA DE LANZA DE LA POLÍTICA SOCIAL 2006-2012

La estrategia del Gobierno Calderón, Vivir Mejor, contiene las mismas bases de acción y orientación teórica y metodológica que la administración previa. Pretende la construcción de una red de protección social basándose en cinco vertientes:

(a) **Asistencia a personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad** (adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia y maltrato, niños y adolescentes en situación de riesgo, y jornaleros agrícolas). Ello implica la articulación de una gran diversidad de programas para focalizarse en cada grupo vulnerable, exceptuando el Programa 70 y Más, dirigido a todos los adultos mayores de localidades menores a 20,000 habitan-

tes. Sin embargo, cada programa se basa en recursos exigüos con respecto al problema. Por ejemplo, en el primer semestre de 2008 el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas contó con 61.8 millones de pesos (4.75 millones de dólares), cuando había 3.1 millones de trabajadores agrícolas subordinados (preponderantemente jornaleros), de los que 1.64 millones percibían ingresos de cuando mucho un salario mínimo (INEGI, ENOE, 3er trimestre 2008) y otros 0.89 millones entre uno y dos salarios mínimos. Es decir, se contó con un presupuesto de 4.75 millones de dólares para atender la pobreza específica de 2.53 millones de trabajadores, es decir, un promedio de 1.87 dólares por trabajador.

(b) **Protección ante gastos catastróficos de salud**, con referencia al Seguro Popular, que se enfoca “a reforzar la afiliación de todos los mexicanos que por su condición laboral no cuentan con seguridad social en salud y voluntariamente lo soliciten y contribuir con ello al logro de la cobertura universal en salud” (CNPSS, 2011: 20). Ya no es solo un programa, porque está inserto en la Ley General de Salud (2003) y pretende afiliarse a quienes no cuenten con seguro de salud y, con ello, completar la cobertura universal en 2011.

(c) **Protección ante pérdida temporal del empleo** (Gobierno Federal, 2008: 41). Principalmente mediante becas de capacitación que se han desarrollado desde 1984, con créditos del Banco Mundial y, posteriormente, del Banco Interamericano de Desarrollo.

(d) **Acciones de apoyo ante coyunturas de mercado** Igualmente se considera el establecimiento de un programa de subsidios públicos para la contratación inicial de un trabajador (Programa del Primer Empleo), así como un apo-

yo alimentario mensual para para compensar la inflación alimentaria, para los beneficiarios de OPORTUNIDADES.

(e) **Protección ante desastres naturales**, principalmente a través del Seguro Popular y del Programa 70 y Más. A ello cabe agregar el uso de contingencias económico ambientales, como la derivada de la actual sequía, particularmente destructiva hacia el sector agropecuario en el periodo 2011-2012.

En el discurso de Vivir Mejor se busca vincular la política social con la económica, insertando ‘puentes’ entre lo social y lo económico (Gobierno Federal, 2008: 43):

De lo social a lo económico se plantean las siguientes líneas:

- Capacidades productivas, con referencia a OPORTUNIDADES, becas educativas y de capacitación para el empleo, proyectos productivos, certificación, etc.
- Inserción en el mercado laboral, mediante guarderías y estancias infantiles.
- Infraestructura productiva social (comunicaciones y transportes, agua y energía) mediante inversiones intensivas en mano de obra (Gobierno Federal, 2008: 45);
- Mejora en las condiciones de vida en las comunidades, buscando mayor sustentabilidad ecológica y programas para regularizar asentamientos irregulares.

De lo económico a lo social se establecen los siguientes puentes:

- Mayor facilidad de acceso al trabajo, mediante la propuesta de modificación a la legislación laboral (no establecida hasta el 2012).

- La creación de fuentes de empleo” (Gobierno Federal, 2008: 47), por ejemplo a través de proyectos de infraestructura.
- Ampliar y fortalecer mecanismos de ahorro para las familias en pobreza (como es el caso, desde el 2011, de la posibilidad de ahorro en certificados de tesorería del gobierno mexicano por montos equivalentes desde menos de 10 dólares).
- Acciones para el desarrollo económico regional.
- Certeza jurídica y seguridad pública, incluidas las guarderías.

La propuesta de coordinación de acciones de la política social permanece vaga con respecto a los mecanismos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y sin referencia a los “códigos” explícitos (CONEVAL, 2009: 97), al igual que como ocurría con la estrategia CONTIGO. Es destacable la coherencia con los ordenamientos, pero también su debilidad. En Vivir Mejor se presentan tres mecanismos de coordinación:

- La “alineación de las políticas públicas de las diversas dependencias bajo los ejes rectores” de la estrategia global, pero no definen los mecanismos de alineación;
- La continuidad en el fortalecimiento de “los mecanismos de coordinación ya definidos en la Ley General de Desarrollo Social, y
- La búsqueda del ejercicio de “un papel más activo de coordinación para la planeación conjunta de acciones”.

Según la documentación oficial, “Vivir Mejor toma en cuenta los programas existentes y los complementa con acciones nuevas (...) bajo el principio de coordinación institucional” (Gobierno Federal, 2008: 9); sin embargo, sin mecanismos precisos de coordinación puede

quedarse en sólo un paraguas que agrupa administrativamente los programas sociales en su mayor parte preexistentes.

OPORTUNIDADES sigue siendo un eje fundamental de la política social, pero en la nueva estrategia se le han sumado algunos programas, tales como:

- El apoyo alimentario mensual para Vivir Mejor, para compensar la inflación alimentaria. Las Reglas de Operación del programa (SEDESOL, 2007: 2), señalan: “El Programa reconoce los derechos sociales que establece la Constitución: derecho al desarrollo social, a la educación de calidad, a la salud, a la alimentación, a la vivienda y a la no discriminación”. Cabe preguntarse si un programa podría NO reconocer estos derechos o bien ubicar si antes de este programa los mismos no fuesen reconocidos. Por otra parte, si se trata de un reconocimiento de derechos, tal apoyo alimentario implicaría la exigibilidad social del mismo, lo que no parece entrar en su mecanismo de operación.
- Apoyo energético para sufragar gastos de energía (sobre todo gas y electricidad).
- Subsidio para los mayores de 70 años miembros de las familias beneficiarias;
- Jóvenes con Oportunidades, transferencia monetaria para los becarios que concluyan su bachillerato antes de los 22 años de edad.

Además de OPORTUNIDADES, se encuentra el Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural, originado desde el 2003. Éste se diseñó para mejorar condiciones de alimentación de hogares en pobreza extrema, especialmente rural, no beneficiarios de otros programas alimentarios, como OPORTUNIDADES (SEDESOL, 2007 b: 3), cuando no existen escuelas y/o centros de salud

en las localidades de residencia de los beneficiarios. En sus Reglas de Operación no aparece el reconocimiento de derechos sociales, dado que el derecho a la alimentación no estaba en la Constitución en el 2008.

El nuevo Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue creado en el 2007. Entrega subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para “facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Madres Trabajadoras o Estudiantes y Padres Solos, y paralelamente ‘Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa’ ” (SEDESOL, 2008 c: 3).

La novedad se ha centrado en el sector salud, principalmente a través de la expansión del Seguro Popular y programas complementarios:

El Seguro Médico para una Nueva Generación incorpora a niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006 (inicio del gobierno de Felipe Calderón). Este nuevo seguro procura “la cobertura completa y de por vida en servicios de salud”. A través de él “todos los niños tendrán derecho a un seguro médico que cubra 100% de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos” (Presidencia de la República, 2007: 173)¹². Implica “Atención médica y medicamentos para 108 padecimientos que afectan a los niños menores de 5 años” (CNPSS, 2009: 58).

12 Este Seguro incluye 128 intervenciones.

13 El procedimiento es el siguiente: “El número de casos probables o autorizados es una estimación con base en el comportamiento que se observó en años anteriores de las enfermedades establecidas en el catálogo del fideicomiso, las estimaciones sobre la población a afiliarse en el año, la población potencial que podría contraer dicha enfermedad, entre otros. A partir del cálculo sobre el número de casos probables o autorizados, se realiza una estimación promedio de su costo, tomando en cuenta el observado en años anteriores más la inflación estimada” (CNPSS, 2009: 49).

La estrategia Embarazo Saludable (CNPSS, 2009: 25) comenzó en agosto de 2008 para luchar contra la mortalidad materna en zonas marginadas. Las embarazadas pueden contar con los beneficios del Seguro Popular, es decir “15 servicios que equivalen al 100% de la cobertura de las complicaciones que puede tener una mujer, antes, durante y después del parto”. Además, pueden ser atendidas en los servicios cubiertos por el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos derivados de enfermedades (en el caso de las mujeres incluye servicios de alta especialidad como cáncer de mama y cérvico-uterino ó el tratamiento ambulatorio del VIH/SIDA). Los futuros hijos de estas mujeres podrán ser registrados en el Seguro Médico para una Nueva Generación.

Este Sistema incluye un Fondo de Protección para enfermedades catastróficas. Cubre 40 intervenciones de ocho enfermedades, sobre todo cáncer de niños y adolescentes (23 intervenciones), cáncer cérvico-uterino y de mama, VIH/SIDA, cuidados intensivos neonatales, cataratas y trasplante de médula ósea. Para los nacidos después del 1 de diciembre del 2006 incluye trastornos quirúrgicos congénitos y adquiridos (8 intervenciones) (CNPSS, 2009: 47 y 48). Cabe destacar que no toda petición de financiamiento de atención a un gasto catastrófico es atendida, porque el número de casos cubiertos depende del techo presupuestal del Fondo.¹³ Los prestadores de servicios autorizados (164) atienden los casos y luego solicitan el reembolso al Fondo.

E. EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO COMO DETERMINANTES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El Informe del Banco Mundial del 2004 señaló: “ha habido un progreso más lento en el largo plazo con respecto a la pobreza de ingresos que en relación a las dimensiones sociales del bienestar. La generación de ingresos futuros entre los pobres dependerá del crecimiento en general y del patrón de crecimiento, en especial del patrón de creación de empleos” (p. xlvi). Si no se complementa la acción de OPORTUNIDADES con la creación de empleos, los resultados podrán ser muy limitados.

“Las políticas sociales para quienes viven en pobreza extrema están bien desarrolladas pero no tanto así las políticas para el crecimiento de sus ingresos.¹⁴ Hay una agenda pendiente para los que viven en pobreza moderada, en especial respecto a estrategias para incrementar la productividad de los autoempleados y las empresas informales. La mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada sigue estando fuera del sistema de protección social formal y enfrenta riesgos importantes, por ejemplo, de salud, de desempleo o falta de ingresos en la vejez” (BM, 2004. p.xvi, cursivas propias).

Aquí se relaciona la pobreza con el riesgo de desempleo y con la falta de cobertura del sistema de protección formal (de lo que podría deducirse que se refiere al riesgo de caer en la informalidad). Esto también se deriva de su visión sobre la legislación laboral: “Probablemente la legislación actual sólo tenga efectos menores en el ritmo general de creación de empleos, pero constituye una limitación para que los pobres obtengan buenos trabajos (sin que se defina cuál

les son éstos) ya que ello eleva los incentivos para el trabajo informal”. (ibid, p. l) En otras palabras, en esta lógica los trabajos informales son “malos trabajos”, de lo que se intuye que no ayudan a salir de la pobreza. Sin embargo, estas afirmaciones parecen contradecirse con otras del mismo documento, tanto en lo concerniente al desempleo como al trabajo informal:

En cuanto a lo primero: “Aunque el desempleo abierto no es de gran importancia para los pobres, los bajos retornos del trabajo -en autoempleo y salarios- y el subempleo siguen siendo una característica fundamental de la pobreza”. (ibid. P. xix) En otros términos, el riesgo principal no es caer en desempleo sino permanecer en el subempleo.

En cuanto a lo segundo, el trabajo informal: “(Entre el 2000 y el 2002 hubo) una *reducción para los niveles más altos de educación y para el trabajo urbano formal*” (ibid. xx). Podría entonces pensarse que no disminuyeron las tasas de retorno en el sector informal. De igual modo, según lo que refleja la gráfica 7 (desempleo e informalidad en México) del informe, la pobreza se redujo en un periodo en el que también se había reducido la participación del trabajo formal con respecto al informal.

Es obvio que el desempleo implica una reducción en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, no necesariamente son los trabajadores en situación de pobreza los que están desempleados. La evidencia empírica muestra más bien lo contrario. La mayor parte de los desempleados procede de medios no pobres, en tanto que entre los pobres el desempleo es bajo, con excepción de los desempleados sin experiencia laboral.

A partir de 1995 las cámaras empresariales y el gobierno federal han realizado intentos por

14 De hecho, en la gráfica 5 del Informe se muestra para el periodo 2000-2002 un crecimiento del ingreso corriente promedio del quintil de hogares con menor ingreso, menor al del periodo 1996-2000.

modificar la legislación laboral para lograr una mayor flexibilidad del mercado de trabajo. El intento más reciente ha sido en el 2011, a partir de las iniciativas de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. A partir de ellos, el propósito final es contribuir al incremento de la productividad y la competitividad, fortaleciendo el mercado de trabajo, reduciendo barreras a la entrada (suprimiendo a su vez, barreras al salida tales como las condiciones de indemnización por despido injustificado), reduciendo costos salariales, favoreciendo la polivalencia y la movilidad laboral, el ascenso por méritos, la subcontratación, la instauración de contratos de aprendizaje, etc. Este esquema de liberalización aparece paradójicamente combinado con el mantenimiento de las estructuras de poder corporativo sindical, pues históricamente los principales sindicatos han sido organizaciones ad hoc a los diversos gobiernos y han funcionado como mecanismos de control y contención de demandas laborales, así como de bases de apoyo económico y electoral para campañas políticas. La iniciativa no ha sido aprobada, pero es posible que sea uno de los asuntos prioritarios después de las elecciones presidenciales del 2012.

La tendencia del empleo del 2000 al 2008 se caracterizó por el mantenimiento de salarios reales reducidos (salario mínimo de alrededor de 150 dólares mensuales y alrededor de 75% de los trabajadores con ingresos máximos de 450 dólares) y con caídas sustantivas en las prestaciones, particularmente de la seguridad social, dado el crecimiento de la subcontratación y el empleo inestable. A raíz de la recesión 2008-2009 se presentó una nueva caída en los ingresos reales y un incremento del desempleo, dadas las caídas

del PIB (6.1%), las exportaciones y la inversión, particularmente la foránea. La recuperación 2009-2011 se obtuvo con un crecimiento del empleo temporal, que ya es generador de más de 30% de los nuevos empleos. A fines del 2011 se comenzó a presentar un nuevo debilitamiento ante los riesgos de recesión internacional.

4. Recomendaciones de políticas públicas

En las perspectivas de políticas macroeconómicas y macrosociales, es básico avanzar en la discusión sobre los fundamentos y contenidos de ambas para el contexto específico de México, o en conjunto, de sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas.

En política económica, para reducir estructuralmente la pobreza, se requiere atender no sólo la esfera del consumo (monetario o de servicios), sino incidir en los determinantes de generación y distribución de la riqueza (acceso al crédito, capital, empleo y recursos naturales).¹⁵ ¿Debe ser la búsqueda de competitividad y de promoción a la inversión privada el eje de la política de crecimiento y distribución? Ello deberá responderse desde múltiples visiones teóricas y desde la experiencia histórica específica.

La economía mexicana creció a un ritmo anual de 6.5% entre 1935 y 1981. Desde 1982, México ha sido uno de los países que con mayor ahínco ha promovido la desregulación económica, la liberalización de los mercados, la internacionalización, la atracción de inversión extranjera y la reducción del papel del estado en las actividades productivas. Desde 1982 el crecimiento promedio del PIB ha sido de sólo 2.1%

anual, mientras que el PIB per cápita solo ha crecido a 0.6%. El éxodo poblacional se ha incrementado hasta promediar 400,000 emigrantes anuales hacia los Estados Unidos entre 2000 y 2007 (hasta el inicio de la recesión). Entretanto, la pobreza y la concentración del ingreso se mantienen en niveles similares desde inicios de los años noventa, después de haberse incrementado significativamente en los ochenta.

En la lógica de la Economía Social de Mercado, los principios de libertad, solidaridad y subsidiariedad implican reconocer el papel primario del mercado, particularmente en la generación de riqueza, pero con un amplio papel del Estado frente a monopolios y oligopolios, incidiendo en las estructuras distributivas, apoyando a los individuos y entidades (empresas, territorios) que requieren de apoyos para desarrollarse.

Bajo esa lógica cabe fortalecer al Estado en la regulación antimonopolios, de tal modo que las micro y pequeñas empresas cuenten con mayores oportunidades y condiciones de participación, sobre todo en actividades susceptibles de amplia participación de este tipo de empresas, tales como comercio al menudeo, industrias tradicionales, agricultura orgánica y diversificada, servicios de proximidad, algunas formas de turismo, etc.

De igual modo, es primordial la vigilancia y promoción del cumplimiento de los derechos sociales fundamentales, con el fin de garantizar la premisa de la dignidad humana como base del funcionamiento social del mercado. Ello implica la definición de estrategias de mejoramiento y acercamiento entre estratos de las condiciones de acceso a la salud, la educación y los servicios públicos básicos.

El medio fundamental para la obtención de ingresos de la mayor parte de la población en una economía de mercado es el empleo. Sin la obtención de éste, el mercado no puede operar eficien-

temente. Por ello es esencial el diseño de políticas públicas sectoriales tendientes a la promoción de actividades que puedan generar mayores efectos multiplicadores de empleo digno y trabajo decente. El lograrlo de una forma eficiente implica enfrentar el control corporativo, promoviendo la libertad sindical con la auténtica y democrática representación de los trabajadores en las empresas. En términos de regulación, se sugiere profundizar en el desarrollo de normas de flexiseguridad, que simultáneamente permitan un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo y una mayor estabilidad y seguridad del trabajador en su empleo.

El respeto a la dignidad del individuo debe considerarse intergeneracionalmente. Para ello es indispensable priorizar los criterios de regulación e incidencia directa en la garantía de la sustentabilidad, no sólo en términos de mercados de servicios ambientales o de bonos de carbono, sino de delimitaciones claras sobre los tipos y niveles de incidencia de las actividades económicas en su impacto ecológico.

Dado que la mayor intensidad de la pobreza, marginación y exclusión se encuentran en el entorno rural, y que la concentración económica y demográfica en zonas metropolitanas tiende a generar problemas ambientales y sociales crecientes, se requiere una política de desconcentración territorial y de impulso preferente de las actividades económicas fuera de las zonas metropolitanas, privilegiando las inversiones públicas y sociales, así como la actividades privadas en zonas de mayor rezago.

Lo anterior requiere de un Estado fuerte, socialmente vigilado y controlado, y económicamente solvente. Ello presupone una fiscalidad activa congruente con la pretensión de una mejor distribución del ingreso, de una menor concentración de mercados y un impulso a las oportunidades de emprendimiento.

¹⁵ Para una exposición detallada al respecto se sugiere: Román, Ignacio, Economía política y Política social frente a la pobreza en México, en Gallardo y Osorio (Coords), Los rostros de la pobreza, El debate. ITESO-Universidad Iberoamericana, México, 1998.

En suma, consideramos que se requiere una dirección de la política macroeconómica, que promoviendo la participación de la mayor diversidad posible de agentes privados esté determinada por los principios de la Economía Social de Mercado, partiendo de la dignidad humana en su sentido amplio y no sólo de lucha contra la pobreza.

Para el establecimiento de estrategias se requerirían fuentes sanas y durables de financiamiento ¿Cómo solventar la política de desarrollo? ¿Con qué criterios? ¿Basta con la búsqueda de tasas de retorno favorables para los beneficiarios? De no ser así, ¿Como evaluar el uso correcto de los recursos?

En cuanto al uso concreto de instrumentos de política, conforme a los considerandos anteriores, presentamos el siguiente listado de prioridades:

1. Sustentabilidad. El actual Plan Nacional de Desarrollo así lo plantea, pero una auténtica lógica de sustentabilidad implica la generación de empleo para la preservación ecológica, una política industrial que incentive la producción de bienes y servicios “verdes” y desincentive aquellas actividades que generan más perjuicios ecológicos que beneficios económicos. Esto implica impulsar formas de producción no solo sustentables, sino que contribuyan al resarcimiento de los ecosistemas, particularmente en los sectores agropecuario y pesquero, del transporte y de una política de vivienda con muchas más regulaciones a favor de la calidad y durabilidad no sólo de la vivienda particular sino de su entorno urbano. El acceso a satisfactores de calidad para el conjunto de la población, de la que más del 50% se encuentra en condiciones de pobreza, pasa por la generación de condiciones directas de desarrollo sano. Por otra parte, las actividades en beneficio del medio ambiente pueden ser altamente generadoras de empleo directo, de

efectos multiplicadores y de innovación y desarrollo tecnológico.

2. Empleo. Esto no significa atraer cualquier inversión que genere una gran absorción de recursos públicos, sino priorizar las ramas de producción, tamaños de empresa y regiones que contribuyan en mayor medida a generar efectos multiplicadores (en lugar de una lógica maquiladora de ensamblaje); promover el respeto pleno y la promoción de derechos laborales y la participación activa de los trabajadores en el desarrollo empresarial; que favorezcan la producción de bienes básicos y la generación de tecnología propia; que apliquen política de distribución equitativa de los ingresos al interior de las empresas y que se inserten prioritariamente en zonas de mayor marginación y de menor densidad demográfica.

3. Distribución del ingreso. Se requiere una política que favorezca el mayor incremento de los ingresos de las categorías de trabajadores con menores remuneraciones (particularmente de aquellos que perciben ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, es decir insuficientes para la adquisición de la canasta básica urbana), que establezca un reparto de utilidades no sólo al interior de las empresas, sino diseminable por sector, región y tamaño de empresa, que no establezca una lógica de “apoyos o ayudas del gobierno”, sino de derechos exigibles (el PIB per cápita PPP de México es superior a los 14,000 dólares anuales). Al igual que entre los hogares, se necesita una política de redistribución de apoyos y restricciones entre micro, pequeñas, medianas, grandes y gigantes empresas. La peor política distributiva es la que permite que se destruya el empleo de los pequeños empresarios por el control de los grandes corporativos. El mercado más ineficiente es el monopolístico.

4. Soberanía de consumo básico. Se requiere impulsar a los sectores productores de bienes básicos y tradicionales con potencialidad de futuro, con respaldo en recursos financieros, tecnológicos y humanos. En particular, en el sector agropecuario, recuperar la pequeña producción indígena, comunal, ejidal, de auténticos agricultores y pescadores. No significa ayudar a sobrevivir, sino diversificar las formas de producción y la variedad de productos (como en el caso del maíz); favorecer la biodiversidad y la sustentabilidad; proteger a grupos sociales marginados frente a las actividades ilícitas; recuperar la posibilidad de regreso de emigrantes; garantizar el abasto de alimentos sin depender de los avatares de los ciclos económicos internacionales. En fin, defender la pequeña producción de básicos, especialmente la de carácter asociativo.

5. Descentralización territorial. Esto implica incentivar prioritariamente la inversión en zonas de menor densidad poblacional, mayor marginación y mejor potencialidad de desarrollo ecológicamente sustentable.

6. Micro, pequeña y mediana empresa (MPyME). Se requiere invertir la lógica de la estructura de apoyos. Los mayores deberían dirigirse a las MPyME que cumplan con los criterios referidos y en menor medida y mediante una evaluación precisa de balance de beneficios y costos implicados, a las empresas grandes y gigantes. Se requeriría una lógica diferencial para las micros por una parte, a las medianas por otra y a las pequeñas igualmente, favoreciendo mecanismos colaborativos e integrativos entre ellas.

7. Investigación y desarrollo. Se requiere cumplir con la disposición legal de asignar al menos 1% del PIB a investigación y desarrollo, como se define en la legislación de Ciencia y Tecnología

de México, en vez del 0,36% que se le dedica hoy en día. Esto debe ser hecho priorizando aquellas áreas del conocimiento que contribuyen a la lógica expuesta en la prioridades anteriores.

8. Combate a la inseguridad, la violencia y la delincuencia. Se requiere una política de prevención del delito que castigue la violación de derechos laborales, favoreciendo la inclusión del trabajador en las decisiones técnicas de la empresa (comités de empresa), que incentive la democracia sindical interna, que evite el fraccionamiento formal de empresas para reducir o evitar repartos inequitativos de utilidades o la elusión pago de impuestos, que garantice el cumplimiento de los acuerdos firmados ante la OIT. Enfrentar la ilegalidad y la violencia implica regular la construcción y desarrollo de zonas habitacionales, para que cuenten con centros deportivos, recreativos, culturales, guarderías, centros de atención para la tercera edad y personas con discapacidad, dispensarios médicos, escuelas, zonas verdes, transporte público adecuado y aprovechamiento de planes de urbanización basados en el uso adecuado de la infraestructura existente y subutilizada, como en el caso de barrios céntricos y tradicionales. Enfrentar la ilegalidad implica favorecer y proteger a los pequeños productores rurales, dignificar el transporte público, favorecer el desarrollo de pequeños comercios autónomos, con posibilidades de desarrollar trabajo cooperativo y asociativo. En la lógica penal implica castigar proporcionalmente al delito y no centrarse en la pena a gente pobre, que se respete a la población encarcelada, para su reinserción social.

9. Educación. Se requieren funcionamientos no corporativos del sistema, para generar profesionales con vocación de atención educativa, sin que las cúpulas sindicales definan de quién de

ben ser 50% de las plazas que se abren, ni los directores, inspectores o supervisores de las escuelas. En una lógica de priorización social, convendría que a los candidatos a profesor que obtengan mejores resultados en los concursos de selección de maestros se les ofrezcan mayores sueldos y prestaciones por asumir plazas en las zonas más alejadas o marginadas. En cuanto a la educación media superior y superior, cabría recenter los apoyos en favor de instituciones públicas e incorporar a los académicos de mayor producción y capacidad propositiva a consejos deliberativos, consultivos y de toma de decisiones, de los gobiernos federal, estatales y locales.

10. Salud y seguridad social. Se requiere un mecanismo que permita acercar las condiciones de atención a toda la población, en vez de multiplicar formas y estratificar el derecho a la salud en función de la condición socioeconómica del beneficiario.

11. Todo lo anterior implica una nueva **política fiscal y regulatoria**, gravar más las utilidades no invertidas o no distribuidas equitativamente, generar una mayor vigilancia y regulación del sistema financiero para que cumpla realmente su función de convertir al ahorro en inversión productiva. Se requiere gravar mayormente el patrimonio ostentoso, la fuga de capitales y la especulación. Por el contrario, se requiere la generación de incentivos para que las actividades informales se integren a la formalidad.

En política social consideramos que el dilema entre políticas universales y focalizadas para enfrentar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso implica un falso debate:

Conforme al principio de subsidiariedad, se requieren políticas focalizadas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas o el Seguro Popular deben ser apoyados, ampliados

y vigilados, de forma que no se usen como medios de promoción y legitimización y que tiendan a reducir la estratificación social. Cabe reforzar los programas centrados en grupos sociales específicos como personas de la tercera edad, niños, mujeres, discapacitados, indígenas, transmigrantes, etc.

Conforme al principio de solidaridad, las políticas sociales implicarían la identificación de causas sociales comunes, en cuyo caso es esencial el cuidado de la salud, la educación, del medio ambiente y, en general, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad para el conjunto de la población.

En conjunto, las políticas focalizadas y universalistas requieren ser congruentes, al tiempo que se eviten al máximo los traslapes que incrementan los costos, dificultan su operación y facilitan la implantación de prácticas corruptas en su ejercicio.

5. Conclusiones

Está yendo México por el camino correcto? Una interpretación ampliamente divulgada al interior del México señala que sí, y que lo que se requiere es efectuar urgentemente las reformas estructurales pendientes.

En este artículo se considera pertinente debatir sobre el marco macroeconómico predominante y su papel en términos de la sustentabilidad social y disminución de la pobreza. Para ello es necesario valorar si las bases teóricas, lógicas e instrumentales de las que parte el diseño de las políticas públicas son adecuadas para el contexto socioeconómico nacional y si la experiencia de la aplicación de tales bases ha permitido cumplir con los objetivos fijados. De no ser así, la valoración de las políticas debe efectuarse desde distintas perspectivas, incluyendo posturas heterodoxas y alternativas a las predominantes.

México ha sido uno de los países que más ha liberalizado su economía desde los años ochenta del siglo XX y se esperaba que con la apertura comercial y de inversiones, la desregulación interna, la privatización de la gran mayoría de las antiguas empresas paraestatales, la reducción del peso económico del Estado y, más adelante, con el impulso a la focalización de las políticas sociales se incrementaría la eficiencia productiva y la equidad social. Sin embargo, luego de tres décadas de impulso a estas políticas, el país se encuentra en una situación productiva rezagada con respecto a la mayor parte de América Latina y no se ha logrado revertir estructuralmente la desigualdad ni la pobreza. Si bien cabe reconocer el arraigo social que han adquirido programas como Oportunidades y el Seguro Popular, éstos han sido insuficientes para contrarrestar el deterioro social estructuralmente acumulado. Asimismo, estos programas mantienen problemas significativos de valoración de impacto, el

primero en términos de la inserción laboral de los egresados del programa y el segundo en términos de la creciente estratificación social en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios de salud.

El deterioro social se ha reflejado en el clima de violencia e inseguridad que se vive en México. Paradójicamente a nivel financiero el país sigue siendo considerado esencialmente estable.

Por lo anterior, creemos que la evaluación de las políticas económicas debe asumir responsabilidades y no atribuir la falta de resultados en términos de abatimiento de la pobreza, desigualdad o inequidad, a la falta de profundidad en la liberalización, a externalidades o a considerar que sin tales políticas la situación sería peor. Cabe preguntarse con qué políticas la situación social y la reducción de la pobreza podrían mejorar, sin tener que negar el valor del mercado, el impulso al sector privado y la búsqueda de eficiencia, productividad y competitividad.

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Profesor titular del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara. Investigador Nacional, desde 1999 del Sistema nacional de Investigadores, Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con DEA en la Universidad de París X y Doctorado en la de París VII. Sus publicaciones se orientan principalmente a temáticas de empleo, coyuntura y política económica. Coordinador académico de la Cátedra Konrad Adenauer en Guadalajara, México. Conferencista y ponente en múltiples eventos, en América Latina y Europa. Comentarista en diversos medios de comunicación locales

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

Profesor titular del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de México, Licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía, Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana y Doctor en Economía por la Universidad París VII. Cuenta con múltiples publicaciones sobre política social en México, así como sobre políticas económicas comparadas entre México y Corea del Sur. Ha sido consultor de diversas organizaciones de la ONU (FAO, PNUD, CEPAL) y conferencista en diversos países de Asia, Europa y América Latina.

Bibliografía

- Banco de México, Balanza de Pagos (1980-2011), www.banxico.gob.mx.
- Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial 2011, www.worldbank.org.
- Banco Mundial, La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno, Washington, julio del 2004.
- Banco Mundial, documento de Asistencia Estratégica al país, México. 2004.
- Banco Mundial: Programa Integral de Desarrollo Rural, [Http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P007542](http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P007542).
- Boltvinik, Julio, (1995), "Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas" en E. Valencia Lomelí (Coord.), Crisis económica, pobreza y política social, Guadalajara: ITESO-IDEA-Universidad de Guadalajara, pp. 52-127.
- Central Intelligence Agency, (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/se.html>).
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud, CNSPS (2009), Informe de Resultados 2008, México, CNSPS.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), balance económico para América Latina, 2010 (www.cepal.org).
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), Salarios Mínimos Generales, www.conasami.gob.mx.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMPM), Metodología para la Medición de la Pobreza en México, Variantes metodológicas y estimación preliminar SEDESOL, México, 2002 (www.SEDESOL.gob.mx).
- CONEVAL (2008), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, México: CONEVAL.
- CONEVAL (2009). Reporte CONEVAL cifras de pobreza por Ingresos 2008. Comunicado de Prensa No. 006/09. México, D.F., CONEVAL.
- CONEVAL, 2011: Anexo estadístico, Medición de la pobreza. http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do.
- Cortés, Fernando, 2011: Desigualdad económica y poder, CES-Colegio de México, mimeo.
- Durán Arenas, Luis (2011), "Modelo institucional de atención a la salud en México", en Rolando Cordeira y Ciro Murayama (Coords.), Determinantes Sociales de la Salud en México, México, UNAM/FCE, en prensa.
- FIRA, Fideicomisos Instituidos en relación a la agricultura, 2012 <http://www.fira.gob.mx/AcercaDeNosotrosXML/Acerca%20de%20Nosotros.jsp>.
- Humboldt, Alexander Von, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, 1806/1966, Edit. Porrúa, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), www.inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población 2005, www.inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010, www.inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (1977-2010), www.inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2005-2011), www.inegi.org.mx.
- Levy, Santiago. 1991, Poverty alleviation in Mexico. Policy, Research and External Affaires, Working Paper WPS 679. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/34SBNDH2Ro>.
- Lewis, Arthur, Teoría del Desarrollo, Económico, FCE, México, 1955.
- Ley General de Desarrollo Social, www.congreso.gob.mx.
- Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México* México DF: UNAM, 2002. Nota: Puede verse en este texto.
- Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Edit. Siglo XXI, México.
- Román, Ignacio, Economía política y Política social frente a la pobreza en México, en Gallardo y Osorio (Coords), Los rostros de la pobreza, El debate. ITESO-Universidad Iberoamericana, México, 1998.4.
- Román, Ignacio, capítulo México de Crecimiento y Progreso Social en América Latina, SOPLA-Konrad Adenauer Stiftung, Brasil, 2008.
- Scott, John (2010), "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?", en J. Fox y L. Haight (coords.), Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, Santa Cruz, University of California.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Medición del desarrollo: México 2000-2002, SDESOL, México, 2003.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2007. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Dicons, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2007, México, Diario Oficial, 28 de febrero 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2007. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2008. México, Diario Oficial, 30 de diciembre de 2007.
- Székely, Miguel (2003), Es posible un México con menor pobreza y desigualdad, México, Secretaría de Desarrollo Social. Székely, Miguel, 2003, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2005 Medición de la pobreza 2002-2004. En www.SEDESOL.gob.mx.
- Smith, Adam, La riqueza de las Naciones, FCE, México, 1776/1981.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations" en Annual Review of Sociology, Vol. 34, pp. 475-499.
- Valencia, Enrique, Foust y Tetreault, 2011. El sistema de protección social en México a inicios del Siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL.