

## ACUMULACIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

Luis Ignacio Román Morales<sup>1</sup>

La política económica y la política social comprenden los dos principales campos de discusión y acción relativos a la incidencia del sector público sobre el nivel y la calidad de vida de la población. Sin embargo, la dicotomía entre ambos tipos de política no es clara. El objetivo mismo de la política económica es, en última instancia, el bienestar social; en tanto que la política social se dirige, por definición, en ese mismo sentido. Desde otro punto de vista, si la economía se ha planteado como pregunta fundadora el origen, acumulación, distribución, intercambio y consumo de la riqueza, esta disciplina forzosamente aborda la problemática de la pobreza. No es posible circunscribir el análisis de la riqueza a lo "económico" y el de la pobreza a lo "social". Riqueza y pobreza, economía y sociedad, están indisolublemente ligados. Las sociedades acumulan tanto riqueza como pobreza y tanto la política económica como la social inciden en ambos tipos de acumulación.

La política social, al menos en México, no está desligada de la política económica. La lógica, tanto social como económica, de *inversión en capital humano* muestra una comprensión de lo social desde una perspectiva de mercado. Es decir, se estima la pertinencia de la inversión en "lo social" (alimentación, educación, salud, vivienda) en términos de las tasas de retorno que dicha inversión pudiese reportar en periodos determinados. La rentabilidad de la inversión se reporta directamente con la obtención de un empleo, particularmente de uno asalariado, presuponiendo que los beneficios del destinatario individual de tales inversiones se traducirán en una mayor productividad que a su vez reporte un mayor ingreso. En este aspecto cabría profundizar los análisis sobre los determinantes individuales y sociales de la productividad, así como su impacto sobre la evolución en los ingresos.

Sin embargo, la vinculación predominante entre lo económico y lo social desde la óptica del capital humano, parte del análisis de comportamientos individuales aislados. El mercado es el mejor asignador de recursos y si hay gente pobre es porque sus recursos individuales son escasos y no porque exista *ex ante* una pésima distribución del ingreso, una lógica de mercado altamente

<sup>1</sup> Profesor – Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

monopolizado y una enorme concentración geográfica de las actividades económicas rentables. Estas en sí mismas generan exclusión, más allá de las capacidades individuales de personas, familias, regiones o grupos sociales. Así, la vinculación entre lo económico y lo social desde la lógica de los comportamientos individuales, desdeña los condicionantes sociales que podrían explicar la desigualdad en la dotación de recursos por parte de los diversos grupos sociales. Tal desdén relega a la toma de decisiones individuales la corrección de los factores sociales (no sólo individuales), que han generado la falta de recursos (la pobreza) de grandes grupos poblacionales en un país que - de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial- es de "clase media alta"; es decir, de un país que genera tal riqueza que bajo una distribución equitativa del ingreso prácticamente no enfrentaría el problema de la *pobreza extrema*.

Cuando se plantea como eje fundamental de la definición de políticas sociales el combate a la pobreza, es importante recordar que tanto riqueza como pobreza son categorías relativas no sólo al tiempo y el espacio sino con relación al observador que las cualifique. En este sentido, la atribución operativa de la característica de *pobre*, con fines de definición de políticas concretas, abarca desde alrededor de 25% de la población mexicana (considerando exclusivamente pobreza extrema) en las estimaciones del Progreso, hasta prácticamente 80% según los cálculos de Julio Boltvinik. La desemejanza en los criterios de definición de la pobreza llevaría en este caso a una gran imprecisión sobre quiénes deben ser los destinatarios de la política social.

Lo anterior se resuelve de forma operativa en función de la limitación de los recursos del Estado. La reducción real de los presupuestos públicos y el aumento simultáneo, desde los años ochenta, del pago de los compromisos derivados de la deuda gubernamental tanto externa como interna (las crisis de 1982, 1987, 1994 y el Fobaproa son muestra de ello), generan la necesidad de una restricción creciente del universo de atención de las políticas sociales. Ello profundiza, como es lógico, la focalización de las políticas hacia *quienes más lo necesitan*, con el fin de que los cada vez más escasos (salvo en tiempos electorales) recursos públicos no se desperdicien en apoyos que favorezcan a quienes no lo requieren para insertarse productivamente.

El que los recursos públicos se orienten preferentemente en favor de los grupos sociales con menores ingresos es un principio de equidad y de justicia que se requiere recuperar en todo planteamiento de políticas económicas y sociales. Sin embargo, el que por un lado se plantee una política social en este

sentido y, por el otro, una política económica, por la vía de la promoción al libre mercado, en los hechos privilegia la asignación de recursos en favor de los grupos con mayor poder económico. Ello implica el desarrollo de una estrategia que simultáneamente tiende hacia la redistribución equitativa y hacia la concentración del ingreso, lo que no lleva a la complementariedad propuesta bajo un diseño lógico de racionalidades individuales, sino a una dicotomía entre las funciones mismas de las políticas económica y social.

Por otro lado, la focalización de la política social implica una reconceptualización operativa de lo social. En efecto, hasta inicios de los años ochenta, se consideraba la política social como el mecanismo público para la satisfacción y promoción de derechos tales como el empleo, la salud, la educación, la vivienda y la alimentación (aunque esta última no esté considerada, como sí lo están las otras, como un derecho constitucional). La escasez de recursos a la que hemos hecho referencia, así como la reorientación ideológica del Estado, han suplido esta lógica por la de considerar a la política social como aquella dirigida hacia quienes no están incorporados de manera productiva a la sociedad. Es decir, hacia quienes no tienen capacidad de inserción en los mercados.

La identificación de mercado con sociedad conlleva una interpretación peligrosa. El mismo Georges Soros (1998) al referirse a las crisis y los "efectos" que en los últimos años han desestabilizado las finanzas internacionales, afirma que puede existir una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado. De ser así, en términos de Vivienne Forrester (1998), quien no tenga posibilidades ni potencialidades de ser productivo y rentable, simplemente no tiene derecho a vivir.

La política económica universalizada por el mercado y la política social focalizada por la pobreza, además de generar una dicotomía artificial entre lo económico y lo social, producen un descuido de atención específica hacia la mayoría de la población. Si la lógica del libre mercado privilegia (teóricamente) a los más eficientes (aunque en la práctica este discurso no se recupera cuando están en juego grandes intereses económicos, como los bancarios) y la política social a los más pobres ¿cuáles son los mecanismos de promoción económica y apoyo social para los que no somos ni los más eficientes ni los más pobres?

En efecto, en una lógica de libre mercado con una estructura de poder altamente concentrada, los sectores bancario, carretero o telefónico no son

objeto real de la libre competencia. Sin embargo sí lo son las micro, pequeñas y medianas empresas que se encuentran a expensas de los vaivenes de las economías nacional e internacional. En este caso, la desaparición de los *cajones crediticios* en los bancos,<sup>2</sup> la disminución de la promoción de Nafinsa y de Banrural, y la exposición de estas empresas frente a tecnologías a las cuales no tienen acceso, generan una profunda vulnerabilidad. Una de las principales soluciones durante la presente década ha sido la de convertir a empresas productoras en comercializadoras o maquiladoras, con el consecuente impacto negativo sobre el empleo formal y las nuevas formas de competencia frente a las empresas sobrevivientes.

Por otra parte, sólo son objeto de política social las familias que, de acuerdo a criterios muy precisos, hayan sido beneficiadas (suponiendo que las lógicas caciquiles y corporatistas, y de asignación de recursos mediante prácticas corruptas hubieran desaparecido). Sin embargo, entre ellas no se encuentran las familias empobrecidas, aunque todavía no en pobreza extrema. Un trabajador urbano mayor de 35 años que perciba de uno a dos salarios mínimos no será considerado pobre, aunque su poder de compra pueda haberse reducido en 70% en los últimos 20 años.

De hecho, a lo largo de la presente década, tanto en periodos de crisis como de recuperación, la precariedad en el empleo se ha incrementado, siendo que es la principal fuente de ingresos de la mayor parte de la población y, por consiguiente, uno de los principales determinantes del nivel de vida de la sociedad. Así, conforme a la Encuesta Nacional de Empleo, en todos sus levantamientos desde 1991 (la de 1988 no permite efectuar cálculos conjuntos a nivel general), se ha aumentado constantemente la proporción de trabajadores sin pago, con ingresos inferiores al salario mínimo trabajando más de 35 horas a la semana y de trabajadores con ingresos de uno de dos salarios mínimos, trabajando más de 48 horas semanales. De 1991 a 1997 dicha proporción ha tendido constantemente a la alza, pasando de 31.5% a 38.5% de la población ocupada. No es sino hasta 1998, cuando el PIB creció en más de 7%, que tuvimos la primera contratendencia de la década en cuanto al crecimiento del subempleo.

Esta situación de subempleo, golpea en proporciones similares a hombres y mujeres, aunque la intensidad es mayor en el caso de las mujeres, ya que

<sup>2</sup> Los cajones crediticios refieren la asignación, como mínimo, de una cierta proporción de los créditos bancarios hacia un fin o sector específico (p.e: agricultores, micro y pequeñas empresas o inversión en desarrollo social).

existe una mayor proporción de trabajadoras sin remuneración y de perceptoras de ingresos inferiores al mínimo. Por su parte las zonas menos urbanizadas muestran un especial deterioro, ya que el subempleo comprende a la mayoría de los trabajadores.

**Cuadro 1. Porcentaje de subempleo por ingresos y duración de la jornada de trabajo semanal en relación al empleo total**

	1991			1993			1995			1996			1997			1998		
	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F
<b>ZONAS MÁS Y MENOS URBAN.</b>																		
Trabajadores sin remuneración	12.9	10.9	17.5	14.7	13.1	18.2	15.9	14.4	19.1	15.4	14.1	18.1	15.7	13.8	19.5	13.8	12.4	16.7
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	10.6	11.3	9.1	10.5	11.4	8.6	10.6	11.4	9.0	11.8	11.7	12.0	12.7	12.7	12.6	11.5	11.1	12.3
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	8.0	9.2	5.3	7.4	8.2	5.7	9.5	10.8	7.0	10.2	12.0	6.5	10.1	11.8	6.5	8.4	9.5	6.0
TOTAL	31.5	31.4	31.9	32.6	32.7	32.5	36.0	36.6	35.1	37.4	37.8	36.6	38.5	38.3	38.6	33.7	33.0	35.0
<b>ZONAS MÁS URBANIZADAS</b>																		
Trabajadores sin remuneración	4.8	3.1	8.1	5.4	3.5	4.0	5.4	3.5	8.7	5.6	3.7	8.8	5.4	3.6	9.9	5.2	3.1	9.3
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	5.0	4.3	6.3	4.3	3.8	5.3	5.7	5.3	6.4	7.2	6.3	8.9	6.8	5.8	8.5	6.3	5.2	8.5
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	7.6	9.0	5.0	8.0	9.1	5.8	10.3	12.0	7.3	9.9	11.9	6.5	10.2	12.2	6.7	7.7	8.8	6.1
TOTAL	17.4	16.4	19.4	17.7	16.4	20.1	21.4	20.8	22.4	22.7	21.9	24.2	22.4	21.6	25.1	19.2	17.1	23.9
<b>ZONAS MENOS URBANIZADAS</b>																		
Trabajadores sin remuneración	20.2	17.1	28.3	22.4	20.7	29.0	24.9	22.8	30.0	23.6	22.0	27.3	24.0	21.7	29.2	21.4	19.9	24.9
Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs	15.7	17.0	12.4	16.1	17.4	12.4	14.7	16.0	11.7	15.5	15.7	15.1	17.6	18.0	16.8	16.1	15.8	16.6
Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs	8.3	9.3	5.5	7.0	7.4	7.7	8.9	9.8	6.8	10.4	12.0	6.6	10.0	11.6	6.4	8.9	10.1	6.2
TOTAL	44.2	43.4	46.6	46.0	45.5	47.1	48.5	48.6	48.5	49.5	49.7	49.0	51.6	51.3	52.4	46.4	45.8	47.7

Nota : Los cálculos de subempleo, bajo los criterios considerados, se efectuaron con base en la población ocupada, excluyendo iniciadores de un próximo trabajo, quienes no trabajaron la semana de referencia y los que no especificaron ingresos y/u horas de trabajo (según el caso). La PO restante, en miles de personas, es:

	NACIONAL					ZONAS MÁS URBANIZADAS					ZONAS MENOS URBANIZADAS				
	1991	1993	1995	1996	1998	1991	1993	1995	1996	1998	1991	1993	1995	1996	1998
<b>NACIONAL</b>															
Total *	30,270	32,585	33,578	35,006	38,363	14,262	15,120	15,342	16,005	18,097	16,008	17,465	18,236	19,001	20,265
Específic.	27,935	29,352	31,148	32,426	35,542	13,161	13,872	14,368	14,652	16,651	14,774	15,480	16,829	17,774	18,890
<b>HOMBRES</b>															
Total *	21,085	22,585	22,820	23,624	25,506	9,350	9,852	9,829	13,346	11,459	11,735	12,733	12,991	13,346	14,047
Específic.	19,318	20,294	21,065	21,853	23,631	8,575	9,014	9,159	9,395	10,554	10,743	11,280	11,906	12,458	13,076
<b>MUJERES</b>															
Total *	9,185	9,999	10,758	11,382	12,856	4,912	5,268	5,514	5,655	6,638	4,273	4,732	5,245	5,655	6,218
Específic.	8,616	9,058	10,132	10,573	11,911	4,586	4,858	5,209	5,257	6,097	4,030	4,200	4,923	5,316	5,814

\* Excluyendo próximos iniciadores

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE): ENE 91, cuadro 17; ENE 93, C. 36 a 38; ENE 95, C. 143 a 145; ENE 96, C. 3.63, 3.63.1 y 3.63.2

AS = Ambos sexos; M = Masculino; F = Femenino

Trab Ing. < SM Trab. > 35 Hs = Trabajadores con ingresos inferiores al mínimo que laboraron más de 35 horas en la semana de referencia.

Trab Ing de 1 a 2 SM Trab > 48 Hs = Trabajadores con ingresos equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos, que laboraron más de 48 horas en la semana de referencia.

La ENE delimita las zonas más y menos urbanizadas conforme al tamaño de la población del territorio considerado. El punto de corte se ubica en las 100 mil personas.

De mantenerse estas tendencias de precarización ocupacional, los apoyos que se efectúen en términos de consumo básico, por grandes y crecientes que pudieran ser, no permitirán compensar los deterioros sociales causados por la imposibilidad de acceder a mejores empleos. El que una parte creciente del presupuesto programable (ahora alrededor de 60%) se destine a política social no necesariamente significa que haya menos pobres o que estos estén en condiciones de menor pobreza, sino que los cada vez más limitados recursos del Estado se tienen que repartir entre un número cada vez mayor de pobres.

La apuesta gubernamental consiste principalmente en el otorgamiento de apoyos a los pobres extremos para el reforzamiento de sus capacidades individuales en términos productivos. Ello, en sí mismo, es plausible y debe de reforzarse. Sin embargo, poco se ha abordado el deterioro en el nivel de vida de los no pobres que tienden a serlo, así como las causas sociales - y no sólo individuales- que han generado la tendencia al agravamiento de la pobreza. En otros términos, el apoyar el consumo de los más pobres no implica necesariamente frenar los procesos de empobrecimiento ni enfrentar las causas sociales que dan lugar a tales procesos. Si las causas individuales de la pobreza no son las más significativas y si la estructura económica genera acumulación de pobreza y concentración de la riqueza, entonces los apoyos individualizados a los pobres pueden convertirse en un *barril sin fondo* y la política social en un mecanismo puramente asistencialista que impida el que la miseria se convierta en inanición, pero no el que la llamada *pobreza relativa*, se siga extendiendo.<sup>3</sup>

La falta de integración de la planta productiva implica la generación decreciente de empleos indirectos y de recursos para que grandes grupos poblacionales puedan ejercer sus capacidades productivas. En casi 18 años de políticas promotoras del libre mercado esta tendencia no se ha reducido. Algunas empresas y sectores efectivamente han mejorado su productividad y competitividad, pero en términos generales, el PIB por trabajador (PIB/PEA) se encuentra en niveles similares a los de 1970. Esta situación en poco favorece las posibilidades de superación de la pobreza.

Aunado al problema productivo y ocupacional se encuentra el distributivo. México ocupa el 12º lugar mundial en cuanto a concentración del ingreso, tendencia que se ha agravado desde 1982. El propio BID señala que si América

<sup>3</sup> La pobreza relativa refiere a la población que consume un mínimo calórico indispensable, pero que no cuenta con las condiciones básicas de bienestar en términos de educación, salud y vivienda.

**Cuadro 2. Indicadores de producto por persona económicamente activa 1970-1998 (PIB a precios constantes de 1997)**

Año	PIB (Miles de Mills. de pesos)	Poblac. Económ. Activa (Mills)	PIB por Persona Económ. Activa (Pesos)	Tasa media Crecim. Anual (%)	% Crecimiento Acum. del PIB/PEA desde...						
					1970	1980	1988	1994	1995	1996	
1970	1,098.6	13.00	84,508								
1980	2,181.5	19.90	109,623	2.64	29.72						
1988	2,398.5	27.62	86,840	-2.87	2.76	-20.78					
1994	3,020.3	34.61	87,267	0.08	3.26	-20.39	0.49				
1995	2,833.2	35.56	79,674	-8.70	-5.72	-27.32	-8.25	-8.70			
1996	2,977.5	36.58	81,397	2.16	-3.68	-25.75	-6.27	-6.72	2.16		
1997	3,187.4	37.60	84,771	4.14	0.31	-22.67	-2.38	-2.86	6.40	4.14	
1998	3,340.4	38.62	86,497	2.03	2.35	-21.09	-0.39	-0.88	8.56	6.35	

Fuente: Elaboración propia con base en:

PIB: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

PEA: Censo de 1970, estimación ajustada del Censo de 1980, Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1993, 1995 y 1996, entre las cuales se estimaron los datos de 1988, 1994 y 1997.

Nota: exceptuando el dato de 1970, para el cual no existe información de las series a precios de 1993, para presentar los datos a precios de 1998 se tomaron las series de PIB a precios constantes, base 1993 y se indexaron con el deflactor del PIB para el periodo 1994-1997. Para 1998 se estimó una tasa de crecimiento del PIB de 4.5%. Para 1997 y 1998 se estimaron crecimientos de la PEA iguales al de 1996.

El cálculo de 1970 se efectuó con base en la serie a precios constantes de 1980 del Sistema de Cuentas Nacionales de México y se indexó con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (Banco de México), hasta 1997.

Latina tuviese una distribución del ingreso similar a la de las economías emergentes de Asia, los niveles de pobreza no serían de 35% sino de 3.5% de la población (1998). Teóricamente, una mayor eficiencia y libertad económicas permitirían revertir estas tendencias. Sin embargo, hasta ahora no se ha demostrado que la asignación de recursos mediante el libre mercado pueda maximizar la utilidad social.

En este aspecto distributivo cabe hacer una mención especial a la educación. Si bien existe consenso en cuanto a su importancia -en especial de la educación básica- como un factor básico para aumentar las capacidades humanas en la lucha contra la pobreza, consideramos que la educación en sí misma no permitirá tal superación si no se acompaña de un contexto productivo y

distributivo de la riqueza que dé lugar a que las potencialidades de la educación puedan actualizarse. En este sentido, la relación educación-empleo analizada por Fernando Cortés<sup>4</sup> ilustra la imposibilidad de que la educación o en general la inversión en capital humano por sí solas permitan la superación de la pobreza. En otros términos, el apoyo a las capacidades individuales constituye un requisito indispensable, mas no suficiente, para construir una política social integral.

Un último aspecto a resaltar es la inconsistencia entre los fundamentos teóricos del Progreso y los cimientos del poder político en México. El Progreso ha sido diseñado con base en la lógica de la rentabilidad costo beneficio y más ampliamente, en el marco analítico de la teoría del capital humano, a su vez, inserta en los esquemas de defensa progresiva del libre mercado y del retiro progresivo de las actividades productivas y reguladoras del Estado. Sin embargo, estas lógicas resultan poco compatibles con un sistema político que se ha basado en un control corporativo de la sociedad. El experimento de una economía de libre mercado y una política de control social puede implicar la recurrencia continua de los tres errores de focalización tradicionales:

- i) Apoyar a quien, bajo los criterios de pobreza extrema, no lo necesita; en particular durante coyunturas electorales.
- ii) No apoyar a quien sí lo necesita, lo que puede ocurrir vedadamente en función de alianzas u oposiciones políticas.
- iii) Generar un costo administrativo de focalización superior al beneficio de haber focalizado.

En este caso, el riesgo no es sólo la insuficiencia del Progreso como un eje central (o *el* eje) de la política social, sino el que sus mismos criterios de definición sean inoperantes bajo las circunstancias político-sociales que aún prevalecen en México y particularmente en el actual año electoral.

<sup>4</sup> Conferencia dictada en el ITESO, Guadalajara, 1999.

## Bibliografía

- Constance, P. (1998), "Dos familias dos destinos: tras los orígenes de la desigualdad" en *BID América*, noviembre - diciembre.
- Forrester, V. (1998), *El horror económico*, México: FCE.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1970), *IX Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1980), *X Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1991), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1993), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1996), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1997), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1998), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México" en Félix Vélez (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-El Trimestre Económico-FCE, pp. 56-112.
- Secretaría de Desarrollo Social, (1999), "Acuerdo que establece los lineamientos generales para la operación del Progreso" en *Diario Oficial*, 26 de febrero.
- Soros, G. (1998), *La crisis del capitalismo*, México: Plaza Janés.