

Población, pobreza y desigualdad: ¿Qué hacer?

Material de apoyo



Población, pobreza y desigualdad: ¿Qué hacer?

Material de apoyo



La desigualdad contra la democracia

Rolando Cordera

Entre las grandes cuestiones teóricas planteadas a las ciencias sociales desde sus primeros años como disciplinas más o menos formales, así como en los debates políticos que acompañaron a la revolución industrial y la afirmación del capitalismo a fines del siglo XVIII y todo lo largo del XIX, está la que se refiere a la relación entre democracia e igualdad, o entre justicia social y régimen democrático. No en balde Adam Smith, al descubrir el enorme continente humano y teórico que emergía a sus ojos y que se resumiría con el término economía política, mantuvo hasta el final a su Teoría de los sentimientos morales como la referencia fundamental de sus elaboraciones históricas y analíticas sobre los nuevos mundos que irrumpían en la aparente estabilidad del viejo orden.

En el fondo, pero de forma cada vez más estridente, la presente crisis global vuelve a plantearnos esos y otros dilemas clásicos, que nos remiten a los límites que a la democracia le impone la reproducción del capitalismo. También, obligan a discutir, como se hizo durante la Gran Depresión de los años treinta y los lustros que marcaron la segunda posguerra, sobre las capacidades que puedan desplegar las sociedades y los estados, a través de la democracia, para remover las restricciones estructurales a las promesas de igualdad bienestar para todos que desde siempre han acompañado al discurso democrático.

No se trata de promesas incumplibles sino de diques culturales y de poder que pueden superarse o modularse, como se las arreglaron para hacerlo los estados de bienestar surgidos de aquellas tragedias. Desde el subdesarrollo, en pos de una modernidad no siempre bien entendida, en nuestras latitudes se han gestado propósitos parecidos, con la Revolución en México, o el justicialismo y hasta el populismo en el cono sur; la Unidad Popular del presidente Allende y ahora los gobiernos de izquierda

que buscan un lugar en los nuevos mundos de una globalidad en crisis.

En esta perspectiva no es artificial reclamar una agenda de recuperación y superación de la crisis actual que contemple la necesidad y conveniencia de, a través de la política y desde la democracia, enfrentar, atenuar o superar, según las diversas inspiraciones ideológicas o doctrinarias, la exacerbación de la desigualdad que trajo consigo el vuelco de la revolución de los ricos y que hoy se ha registrado como hecho central de los debates sobre la propia crisis y la construcción de trayectos de recuperación económica y social alternativos a los imperantes. Estos trayectos que, en realidad, habría que nombrar proyectos, tendrían que contemplar modos distintos a los convencionales para realizar los inevitables ajustes en las cuentas fiscales y monetarias, atendiendo a criterios de equidad y a restricciones políticas dirigidas a evitar ahondar la desigualdad o el agravamiento del desempleo que viven hoy regiones enteras del planeta. Por algo así clama la vieja Europa y ha buscado poner su firma en la historia el presidente Obama.

Sin entrar en los detalles de las divergencias analíticas y discursivas en esta materia, sin duda importantes para dar a la polémica política mayor profundidad y trascendencia, lo cierto es que la tensión entre la desigualdad, la democracia, la justicia y el capitalismo, ha adquirido una enorme actualidad teórica y analítica, así como pertinencia política. Estas tensiones han dejado de ser regionales, propias de las áreas emergentes o subdesarrolladas, por ejemplo, o atribuibles a una u otra escuela de pensamiento y, por tanto, susceptibles de ser pospuestas en las agendas de investigación y acción del presente.

De forma cada vez más plástica y evidente estos temas, con las disonancias que siempre los acompañan, reclaman una centralidad que la euforia globalista de fin de siglo y principios del actual se había empeñado en negarles. Se buscó, en efecto, convertirlos en asuntos supuestamente periclitados, arcanos, gracias a las nuevas realidades prometidas por el despliegue del mercado

mundial unificado, el fin de la guerra fría o el surgimiento de una nueva economía, libre de oscilaciones extremas y susceptible por sus nuevas configuraciones de ser comprendida y, por tanto, gestionada a partir de unos cuantos teoremas de alcance universal.

Las seguridades y certezas del globalismo de fin de siglo, fueron puestas en cuestión por la tormenta financiera de 2007 y 2008 y su secuela de recesión y desempleo masivo. Hoy, su fragilidad es insoslayable y obliga a revisar el contenido, la calidad y la consistencia de nuestros debates académicos y proyectos político-ideológicos. También, a retomar el cuestionamiento, hecho al calor de la implosión de 2008 y 2009, de nuestras maneras establecidas, generalmente aceptadas y en mucho celebradas, de pensar y enseñar la economía política y el resto de las disciplinas sociales, con el fin no sólo de entender mejor el mundo agreste y hostil de nuestros días, sino de darle robustez a la formulación de estrategias y políticas alternativas no sólo para la recuperación económica que urge desatar, sino para imaginar un “más allá” de la crisis que no sea la mera repetición de lo que existía antes.

Para México habría que proponer, de entrada, que la desigualdad y la pobreza, por su magnitud y duración, así como por sus implicaciones sobre el conjunto de la sociedad y su economía política, constituyen un reto mayor a la eficacia y validez de las categorías y los criterios predominantes en la academia, la política y la opinión pública, para entender y evaluar nuestro desarrollo y sus significados históricos y sociales. Se trata de un recordatorio machacón de que algunas de nuestras lacras ancestrales, resumidas en la desigualdad profunda de la sociedad, siguen con nosotros.

Más aún si admitimos que, en el fondo, éste es un tema sistemáticamente excluido, o minimizado, de la agenda histórica nacional; puesto fuera del radar del locus por excelencia de las políticas económica y social “normales”, conformado por las leyes impositivas, sus reformas, así como el tamaño, dinámica y composición de los gastos del Estado comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que los diputados revisan y aprueban cada año.

En el estudio de la forma y el contenido de la discusión y aprobación de las leyes económicas fundamentales, que tienen que ver con los impuestos y los gastos del Estado, podremos encontrar una primera prueba fehaciente, un argumento prima facie dirían los juristas, de que la democracia mexicana registra un alto grado de insensibilidad ante la injusticia social y la desigualdad. Tal vez aquí radique una primera explicación del bajo rango que en estas arenas del discurso público también tiene la pobreza y su superación.

Veremos cómo, más pronto que tarde, se buscará poner a los hallazgos recientes del CONEVAL sobre la evolución de la pobreza y la permanencia de la desigualdad bajo la dictadura de la banalización, para ser soterrados por la trivialidad legislativa. Todo se habrá consumado en noviembre, cuando los diputados lleguen a la hora de la verdad de aprobarle al gobierno un presupuesto exiguo, que poco o nada tiene que ver con las escandalosas cifras sobre nuestra cuestión social dadas a conocer recientemente por el Consejo basado en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares levantada por INEGI. Se reiterará entonces la peor de nuestras perspectivas actuales: la de un Estado exangüe, como lo llamara recientemente Diego Valadés, renuente a encabezar la gran tarea del desarrollo con igualdad que reclama la situación actual.

Estamos de cara a un rasgo fundacional de nuestra convivencia como sociedad nacional, como lo advertía el Barón de Humboldt en 1803 para la Nueva España al designarla como el “reino de la desigualdad”. Al repetirse a lo largo de nuestra evolución política, este rasgo original ha devenido una faceta estructural que condiciona o determina todas las otras relaciones que conforman la trama de nuestra constitución política y social.

Hoy, en medio de una crisis epocal, pero también en el difícil estreno de una democracia que parece perdida en su laberinto, es imprescindible empeñarnos en poner a la desigualdad en el centro de nuestras deliberaciones políticas y dilemas éticos y

morales. Si democracia es deliberación, como lo propone Raúl Trejo, podríamos insistir que deliberación tiene que ver con desigualdad si de democracia y justicia queremos hablar.

Quizá por venir de tan lejos en nuestra historia, se ha impuesto en México una especie de aceptación inercial de la desigualdad, como si se tratara de una parte de nuestro paisaje; como si, en obediencia a un perverso designio, nos hubiéramos acostumbrado como sociedad a vivir con y entre ella. De aquí que tengamos que reiterar, a casi cuatro décadas del reconocimiento oficial de la marginación y la pobreza como deudas históricas de la nación y de su Estado (JLP, 1976) que, tanto la pobreza como la desigualdad, hoy sean nota pero no noticia. Mucho menos compromiso.



La Constitución y la medición de la pobreza

En México sólo 20 de cada 100 personas son consideradas como no pobres ni vulnerables; el 10% de más ingresos obtiene hasta 25 veces más que el 10% de los más pobres; 70 millones de personas son vulnerables por carencia de acceso a la seguridad social; y 28 millones lo son por carencia de alimentación: un panorama que puede ser calificado como de incumplimiento generalizado de los derechos humanos.

Mario Luis Fuentes / México Social
www.mexicosocial.org

El Capítulo Primero de la Constitución, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, establece en su el Artículo 1º: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”*

En tanto que esta redacción data del mes de junio del 2011, es evidente que hay un desfase respecto del contenido de la Ley General de Desarrollo Social, la cual fue promulgada en enero del 2004; por lo que es necesario iniciar con un debate respecto de la modificación de esta Ley, a fin de armonizarla respecto del espíritu y mandato constitucional.

Lo anterior implica también las siguientes consideraciones:

1. Deben revisarse los conceptos de pobreza y vulnerabilidad

La medición multidimensional de la pobreza parte del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social la cual establece 9 dimensiones obligatorias a ser consideradas por el CONEVAL: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Como puede verse, a pesar de que en el año 2004 estos elementos fueron considerados como los mínimos a medir, la concepción desde la cual se definieron ha quedado abiertamente rebasada por el nuevo paradigma constitucional. De tal forma que hay indicadores que deberían incorporarse y generar una nueva medición que dé cuenta de manera mucho más cercana a la realidad del drama que se vive en la mayoría del país.

Por ejemplo, ¿por qué no incorporar indicadores relativos a la victimización y la violencia? El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenta con instrumentos que bien podrían ser utilizados, tales como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), la cual se levanta anualmente y bien podría vincularse al Módulo de Condiciones Sociales (MCS) con base en el cual se mide la pobreza.

Por otro lado, ¿por qué no incorporar también los datos relativos a la mortalidad e incorporar como un “factor de sanción” de la medición de la pobreza, la presencia de causas de defunción catalogadas como “muertes en exceso evitables”?

¿Por qué no incluir otras mediciones síntesis de condiciones de marginación, pobreza y exclusión social, tales como la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad infantil? Datos de

enorme trascendencia para lo social, porque según INEGI, en promedio mueren anualmente alrededor de 28 mil niñas y niños antes de cumplir el primer año de vida; y según el UNICEF, el 75% de tales defunciones se generan precisamente por cinco causas estrictamente evitables.

2. Debe considerarse la calidad y el acceso efectivo

Hasta ahora, la medición multidimensional de la pobreza se basa en indicadores contruidos en registros de cobertura; entre los cuales los más notorios son el acceso a la salud o a servicios en la vivienda. Sin embargo, la medición no considera el acceso efectivo; es decir, hay personas afiliadas al Seguro Popular que prefieren acudir a servicios privados porque en sus clínicas no hay siquiera un baumanómetro, una báscula o un estetoscopio.

La medición multidimensional de la pobreza tampoco incorpora criterios relativos a la calidad de los servicios; en ese sentido, el INEGI ha anunciado que este año presentará los resultados del Módulo de Programas Sociales, el cual podría incluir la dimensión de la calidad de los servicios.

3. Debe incluirse el tema del salario y de la calidad del empleo

Una visión apegada estrictamente al paradigma de los derechos humanos debería incluir como criterio de medición de la pobreza, la pérdida anual del poder adquisitivo de los salarios, pero también variables relativas a la calidad del empleo. Por ejemplo, no es lo mismo tener ingresos por arriba de la línea de la pobreza, laborando en el sector informal, que tenerlos en el marco de un empleo que dé seguridad social.

Tampoco es lo mismo tener ingresos que garanticen no caer en pobreza, y aun prestaciones sociales, pero teniendo que laborar más de 40 horas a la semana, que tener un empleo que se apegue a los principios constitucionales relativos al trabajo digno.

Sobre estos rubros la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ofrece información que podría ser suficiente para ser incorporada a la medición oficial de la pobreza; que, una vez más, debería comenzar a exigirse que se transforme en una medición del cumplimiento de los derechos humanos.



Distribución y pobreza 2014

Enrique Provencio (UNAM-PUED)

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentó el 16 de julio de 2015 los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2014 (ENIGH 2014)¹. No es exagerado decir que de entre tantas iniciativas estratégicas que lleva a cabo el INEGI, incluyendo otras encuestas de hogares, la ENIGH es de las más relevantes para el desarrollo nacional. Su significación es mayor que el enunciado de su propósito, que de por sí no es menor: recabar información estadística del origen, monto y distribución del ingreso y gasto de los hogares, pues constituye una de las bases primordiales para el acercamiento a una de las facetas clave de la desigualdad social, y el insumo para la cuantificación de la pobreza.

Por su parte, el 23 de julio el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dio a conocer su información sobre el comportamiento de la pobreza entre 2012 y 2014, con lo que además puso al día algunas series de largo plazo sobre el tema. Las elaboraciones de CONEVAL partieron de la ENIGH 2014 y en especial de su Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS 2014²)

En esta nota se comentan unos cuantos de los aspectos relevantes que se desprenden de ambas elaboraciones, de la ENIGH 2014 y de los resultados sobre la pobreza difundidos por CONEVAL³.

¹ Para el comunicado de prensa ver <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/saladeprensa/noticia.aspx?id=1907>

Para los tabulados básicos consultar <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33716>

² El MCS de la ENIGH 2014, y también de 2008, 2010 y 2012, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/default.aspx>

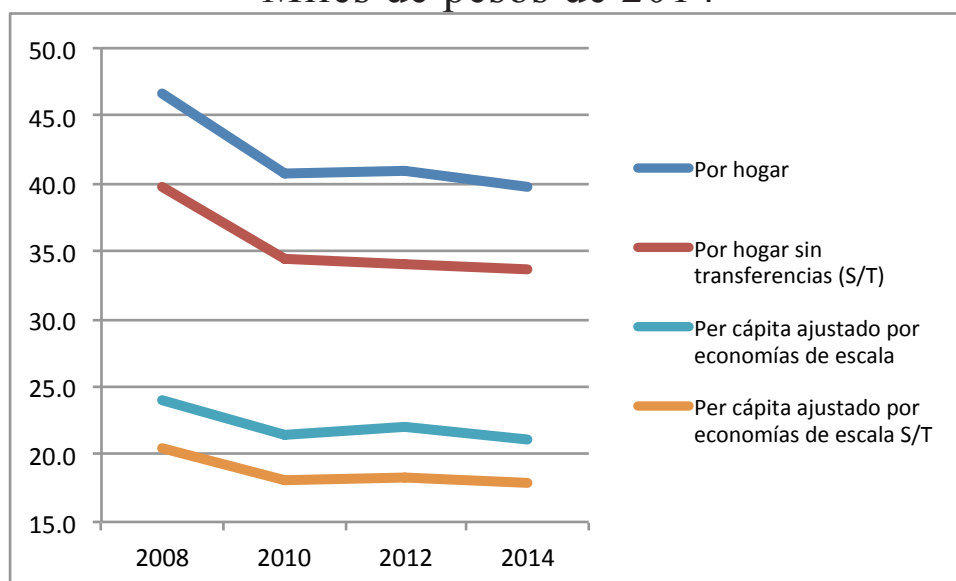
1) En una lectura a mediano plazo, aún estamos muy lejos de recuperar los niveles de ingreso previos a la crisis. El ingreso corriente total de 2014 estuvo casi 15 % por debajo del 2008. Los cambios tienen variaciones muy diferenciadas por decil, claro, pero en todos los deciles este ingreso era en 2014 inferior al de 2008. Respecto a 2012 la caída fue de 3.2 %. (ver cuadro 2.1 de los tabulados básicos. Los comentarios se basan en los datos de la nueva construcción de la ENIGH).

Lo que ocurrió con los ingresos corrientes monetarios es muy preocupante: si entre 2010 y 2012 crecieron 7.8 %, entre 2012 y 2014 se redujeron 1.9% (a pesar de una recuperación de las remuneraciones al trabajo) (ver cuadro 1 de la Nota Técnica del comunicado INEGI).

Los nuevos datos de ingreso vienen a precios de 2014 y hay que reconstruir las series, pero todo indica que el ingreso corriente y el ingreso laboral per cápita de 2014 fue inferior al de 1992 (siguiendo la serie de CONEVAL en su informe de 2014).

³ Este comentario se basa en una primera nota enviada el 16 de julio (2015) al Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM sobre la ENIGH 2014, y en un comentario preparado para los integrantes del seminario del Instituto de Estudios para la Transición Democrática del 25 de julio (2015) en el que el Secretario Ejecutivo del CONEVAL presentó los resultados de la medición de la pobreza para 2014.

Gráfica 1
Ingreso Corriente Promedio Trimestral
2008-2014
Miles de pesos de 2014



Fuente: INEGI, 2015. ENIGH 2014. A partir de los Tabulados básicos. Cuadros 2.1 a 2.6

Cómo suele ocurrir luego de la publicación de cada ENIGH, de inmediato reapareció el debate acerca de la subdeclaración de ingresos en la encuesta y la necesidad de realizar los ajustes a Cuentas Nacionales, entre otros aspectos sin duda necesarios. Lo que es difícil ignorar es que con una fuente metodológicamente consistente en los últimos años, se constata que al menos por lo que hace a los ingresos de los hogares, el curso económico posterior a la crisis es precario e inestable, y que el periodo 2012-2014 tuvo retrocesos en comparación con el bienio previo.

2) ¿Mejóro, empeoró o se mantuvo igual la distribución del ingreso por hogares? Depende del Gini que se observe y contra cuál año se compare. Si se contrasta con 2010, en todos los casos (seis *ginis* distintos) la distribución por hogares fue peor en 2014.

Cuadro 1
Índices de Gini del ingreso corriente.
Promedio Trimestral 2008-2014

	2008	2010	2012	2014
Por hogar	0.467	0.445	0.453	0.450
Por hogar sin transferencias (S/T)	0.513	0.495	0.503	0.500
Per cápita	0.491	0.469	0.481	0.481
Per cápita S/T	0.519	0.500	0.511	0.511
Per cápita ajustado por economías de escala	0.464	0.440	0.451	0.449
Per cápita ajustado por economías de escala S/T	0.502	0.482	0.493	0.491

Fuente: INEGI, 2015. ENIGH 2014. Tabulados basicos.
Cuadros 2.1 a 2.6

El comunicado de INEGI dice que *“El coeficiente de Gini fue similar al registrado dos años antes, al presentar valores de 0.438 y 0.440 para 2014 y 2012, respectivamente. Este coeficiente refleja el efecto de las transferencias en la distribución del ingreso, ya que el Gini antes de transferencias fue de 0.491.”*

Si se observa el ingreso corriente per cápita, el Gini 2014 queda exactamente igual que en 2012 (Gini de 0.481 con transferencias y de 0.511 sin transferencias). Si se compara con 2008, en todos los casos (seis ginis distintos) la distribución por hogares mejoró ligeramente en 2014, aunque de manera muy marginal. O fue similar, en todo caso, usando la palabra del INEGI.

Por su parte, la conclusión de CONEVAL en lo que se refiere al indicador utilizado para evaluar la cohesión social, que es el ingreso corriente total per cápita de los hogares según el MCS de la ENIGH 2014, es que el Gini pasó de 0.498 a 0.503 de 2012 a 2014, una desigualdad mayor, si bien la razón de ingreso entre la población en pobreza extrema y la población no pobre y no vulnerable varió de 4.4 a 4.2 en los mismos años.

3) Entre 2012 y 2014 el único decil que mejoró su ingreso corriente fue el I, con un aumento de 2.1%. Ese mismo decil I

había mejorado su ingreso en 5.5% entre 2010 y 2012. Esto se debe a las transferencias, como lo deja claro INEGI. El ingreso del decil I ya depende en un 43 % de las transferencias.

En otras palabras: tuvo mejor impacto el periodo 2010-2012 que el 2012-2014, y además en el primer bienio mejoraron su ingreso los deciles I, II y III.

Las pérdidas en el ingreso corriente 2012-2014 fueron más agudas para los deciles medios (VI a IX). Las caídas se debieron sobre todo a los ingresos no monetarios.

4) El ingreso por perceptores de 2014 según múltiplos del salario mínimo general (SMG) da una imagen viva del nivel en el que siguen las cosas. Según la nueva ENIGH, en 2014 el 64 % de los perceptores tuvo un ingreso igual o menor a 2 SMG. Sólo el 7 % de los perceptores registró ingresos de más de 6 SMG.

5) El gasto corriente total de los hogares se redujo en 4.8 % de 2012 a 2014. Salvo en vivienda y combustibles, hubo reducciones en todos los demás conceptos genéricos del gasto monetario, incluyendo alimentación, salud y educación. En el decil I el gasto corriente promedio trimestral se redujo en 5.7%.

A precios constantes en 2014 se gastó menos en alimentos por hogar que en 2008, pero proporcionalmente los alimentos pesan más que hace 6 años.

Por cierto, hoy de inmediato algunos dijeron que la caída del consumo se debió a la reforma fiscal de 2013. Habrá que revisarlo.

6) El comportamiento de los ingresos y la distribución fue marcadamente diferenciado por estados. De hecho, en 11 entidades el ingreso corriente promedio trimestral constante se incrementó por arriba del 3 por ciento de 2012 a 2104, aunque no en todos los deciles.

Cuadro 2

Variación del Ingreso promedio corriente trimestral por hogar por Entidad Federativa en México a valores constantes de 2014*

Año de Encuesta	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2008-2014
Nacional	-6.3	-4.1	0.1	-10.1
Aguascalientes	-2.1	-11.8	7.7	-7.0
Baja California	-1.6	-14.9	-0.5	-16.7
Baja California Sur	-23.8	-2.4	-5.3	-29.5
Campeche	-10.3	-0.8	3.4	-7.9
Coahuila	4.6	-5.4	10.5	9.4
Colima	-19.3	-0.9	4.2	-16.7
Chiapas	-6.4	-9.5	-7.1	-4.7
Chihuahua	-29.7	12.3	-9.6	-28.6
Distrito Federal	-5.2	-16.5	14.1	-9.6
Durango	-9.9	2.5	-0.6	-8.2
Guanajuato	-16.2	15.3	-13.2	-16.1
Guerrero	-2.9	-11.6	12.3	-3.5
Hidalgo	-4.8	3.5	1.6	0.1
Jalisco	-9.7	-3.6	2.9	-10.5
Estado de México	6.0	-6.6	-8.4	-9.3
Michoacán	-0.7	-3.6	-6.8	-10.8
Morelos	-5.5	0.7	-4.9	-9.5
Nayarit	-1.3	-11.0	9.0	-4.2
Nuevo León	-3.2	-7.3	-1.4	-11.5
Oaxaca	-8.3	3.9	-9.3	-13.6
Puebla	3.5	-8.0	22.1	16.3
Querétaro	-17.7	5.2	0.8	-12.8
Quintana Roo	-10.5	-9.9	11.0	-10.5
San Luis Potosí	-4.8	-2.4	-1.1	-8.0
Sinaloa	-15.6	-0.5	3.0	-13.5
Sonora	-14.3	6.5	-2.8	-11.3
Tabasco	-7.6	15.3	-3.8	2.4
Tamaulipas	-11.6	4.1	-1.6	-9.4
Tlaxcala	-11.1	7.2	-3.2	-7.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	-7.1	-4.3	-7.6	-17.8
Yucatán	-12.9	-1.5	8.4	-7.0
Zacatecas	-18.4	8.4	-1.6	-13.0

Fuente: Elaborado por A. Burgos con información de los Tabulados Básicos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de las Encuestas en Hogares de INEGI (2015).

A mediano plazo, y de acuerdo a esta fuente, el saldo en el comportamiento del ingreso de los hogares entre 2008 y 2014 es, salvo para unas pocas entidades federativas, es alarmante. De nuevo el tema resulta polémico por las notorias diferencias con otras fuentes de información, pero tratándose de una encuesta consistente en el tiempo, se debe considerar con seriedad la drástica caída que registra el ingreso de los hogares.

7) Hay que valorar positivamente que el CONEVAL presentara a tiempo –apenas una semana después de que el INEGI difundiera la información base de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2014– su elaboración y puesta al día sobre la pobreza en México. No solo lo hace puntual sino también profesionalmente, con el soporte que le da la participación de un destacado grupo de investigadores académicos, un competente equipo de servidores públicos y un Secretario Ejecutivo que ha destacado por la seriedad y el compromiso con su función institucional.

El CONEVAL es una institución que ha cumplido con el mandato de evaluar la política social y sus programas, y de medir la pobreza bajo los criterios derivados de la Ley General de Desarrollo Social. Lo ha hecho con rigurosidad técnica y en sus diez años de actividad ha conseguido credibilidad, algo que quisiéramos para todas las organizaciones públicas. Sus aportes no siempre han gustado a la autoridad, pero dan muchos elementos para mejorar las políticas sociales y para reducir la pobreza. También suscitan polémica entre investigadores de instituciones académicas. Sin embargo, el conocimiento y la información que ha producido es indispensable para formular los programas, para diagnosticar el problema, para alimentar la discusión.

A pesar de todo lo anterior, y de muchos logros específicos, el CONEVAL quedó en la mira de no se sabe bien qué intenciones reformadoras que pueden terminar afectándolo gravemente. Es independiente en los hechos, gracias a su desempeño y

trayectoria, y sobre todo es confiable, y que sea un organismo público descentralizado no le impide la autonomía técnica y de gestión. El Consejo se ganó una autonomía de hecho. Ahora está corriendo el riesgo de que sus consejeros académicos se nombren en la Cámara de Diputados con procedimientos *partidizados*. No es buena idea que los consejeros se dediquen al CONEVAL de tiempo completo, lo que en los hechos los volvería funcionarios y les restaría independencia. Sería lamentable que una institución bien lograda se debilite por reformas mal diseñadas⁴.

8) La nueva información merece una deliberación de alcance y trascendencia nacional, a partir del conocimiento y entendimiento de la información sobre la pobreza y la desigualdad. Ahora podemos debatir con más y mejores bases y elementos, pero desafortunadamente la deliberación pública en general no goza de cabal salud, como se documenta en el libro más reciente de Raúl Trejo (Alegato para la deliberación pública. Cal y Arena. 2015).

La primera respuesta gubernamental, el mismo 23 de julio, provino de la SEDESOL, que emitió un posicionamiento en el que no hace alusión alguna al incremento general de la pobreza entre 2012 y 2014. En pocas palabras, la dependencia tomó postura sosteniendo que la nueva información sobre pobreza muestra lo acertado de la política social y en general de la política pública, así como los buenos resultados de la focalización y la coordinación interinstitucional⁵. El Secretario de Hacienda, por su parte, vio en la información de CONEVAL la constatación de que las reformas estructurales están funcionando y de que

⁴ Ver CONEVAL, Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL, Febrero, 2014. http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES_SOBRE_LA_AUTONOMIA_DEL_CONEVAL.pdf

⁵ Ver <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Comunicados/3267/posicionamiento-de-la-secretaria-de-desarrollo-social-sobre-los-resultados-de-la-medicion-de-la-pobreza-2014-del-coneval>

deben ser profundizadas para continuar con más logros. Ambas dependencias sostuvieron que después de que se levantó la ENIGH 2014 las cosas mejoraron y que de hecho la misma información del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza⁶ ya estaba mostrando avances en el primer trimestre de 2015, lo cual equivale a decir que sus resultados ya no están vigentes.

Pronto se configurará la discusión, y se verá qué voces intervienen, cómo se mantiene en el tiempo, y sobre todo qué consecuencias tiene en la política pública. Quizá habría que decir, también, qué consecuencias tiene en la moral pública, ya que en esta ocasión tanto la información reciente sobre distribución del ingreso y la pobreza surgen en un contexto público de muy baja credibilidad y gran desconfianza no sólo en las instituciones sino también en las políticas y la capacidad gubernamental para generar mejores resultados sociales, económicos, políticos y de todo tipo.

Es deseable que se trate de debates informados en los ámbitos intelectuales, pero también en los ciudadanos, legislativos y políticos, y a través de los espacios relevantes de la vida pública, en los que se mantenga una perspectiva de largo alcance, y en que se sacuda esa especie de modorra o costumbre de ver la pobreza como parte del paisaje social permanente.

Los nuevos diagnósticos son contundentes y tienen implicaciones mayores para el orden de prioridades nacionales, para la orientación del gasto público, y sobre todo el social, para inspirar el proceso de reestructuración presupuestal que se encuentra en marcha, para discutir la política regional de desarrollo, para activar nuestra sensibilidad colectiva ante la pobreza, y para llamar la atención sobre la ominosa tendencia que muestra su comportamiento, que se revela como una dura mezcla de pobrezas viejas y nuevas muy resistentes ante los

⁶ Ver http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

programas que intentan eliminarla o al menos reducirlas.

9) Los nuevos resultados de CONEVAL abren muchas y muy diversas rutas de análisis y reflexión, y a pesar de las tentaciones simplificadoras no pueden reducirse a unas cuantas y únicas conclusiones. Hay muchos matices de por medio. Desde que se presenta la información sobre pobreza multidimensional uno tiene que ver al menos dos grandes dimensiones: lo que ocurre con las carencias sociales⁷ y lo que pasa con el ingreso. Fue un gran avance adoptar una definición de pobreza que incluya las dos perspectivas (artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social). Por eso inevitablemente habrá varias lecturas sobre lo sucedido en el bienio previo y en periodos más largos.

No hay un dato único de la pobreza en México, sino categorías múltiples. Las respuestas de SEDESOL y la SHCP, por ejemplo, se centran en lo ocurrido con la pobreza extrema (los que tienen tres o más carencias sociales e ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo). La apreciación general de la sociedad suele tomar en cuenta tanto la pobreza agregada (los que tienen al menos una carencia y un ingreso menor a la línea de bienestar económico) como la falta de bienestar económico, es decir la población que está por debajo de ingresos mínimos⁸. CONEVAL ha hecho un gran esfuerzo pedagógico y ha contribuido decisivamente a mejorar el conocimiento público sobre la pobreza. Que haya múltiples interpretaciones de sus datos es algo inevitable, pues se trata de un problema que tiene lecturas abiertas.

⁷ Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

⁸ Las referencias de ingreso para la medición de pobreza urbana en 2014 fueron: \$2542 por persona en el caso de la línea de bienestar económico, y de \$1242.61 en el caso de la línea de bienestar mínimo, que equivale al costo de la canasta alimentaria. La actualización de estas líneas está en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

La pobreza general aumentó en 2 millones de personas entre 2012 y 2014 y la pobreza extrema se redujo en 87 mil. En cuanto a la pobreza general el resultado es malo, se vea por donde se vea. La ligera disminución la pobreza extrema difícilmente se puede revelar como un éxito, y en el mejor de los casos sólo se contuvo su aumento. Si uno ve el bienio previo, resulta que de 2010 a 2012 las personas en pobreza extrema bajaron en 1.4 millones. Dicho de otra forma, ni siquiera pudimos mantener el esfuerzo de reducción de la pobreza extrema (ver el cuadro siguiente, elaborado a partir del cuadro 1 del comunicado de prensa #05 de CONEVAL 23 de julio de 2015).

Distribución y pobreza 2014 Cuadro 3

Cambios en la cantidad de personas en pobreza y vulnerabilidad
2008-2014

		2008-2010	2010-2012	2012-2014
1	Pobreza	3,355,000	537,000	1,992,000
2	Pobreza moderada	2,249,000	1,973,000	2,078,000
3	Pobreza extrema	1,106,000	-1,436,000	-87,000
4	Vulnerables por carencias	-3,825,000	1,380,000	-2,041,000
5	Vulnerables por ingresos	1,513,000	484,000	1,247,000
6	Ni pobres ni vulnerables	1,925,000	367,000	1,367,000
7	Con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo	3,534,000	1,290,000	1,122,000
8	Con ingreso menor a la línea de bienestar	4,898,000	1,021,000	3,238,000

Por su lado, tanto la pobreza (renglón 1 del cuadro) como la pobreza moderada (renglón 2) crecieron más ahora que entre 2010 y 2012, y lo mismo ocurrió con los vulnerables por ingreso (renglón 5). Tampoco se puede llamar a esto un buen resultado de la política económica y social, de ningún modo. A largo plazo la situación no es mejor, es peor: en 2014 México tuvo una pobreza patrimonial de 53.2 %, prácticamente la misma que en 1992 y que en 2000⁹.

⁹ El dato de pobreza patrimonial fue sustituido por el de “población con ingreso inferior a la línea de bienestar”. Para fines de comparación aquí los tomo como próximos, aunque no sean estrictamente equivalentes.

Como lo ha mostrado el mismo CONEVAL, el problema de fondo es que el ingreso de la población no ha logrado recuperar el nivel que tenía en 1992, hace 22 años. Los estragos de pobreza que dejó la crisis de 1995 se repusieron entre 2000 y 2012, y eso para volver a los niveles de principios de los noventa. Por ese camino vamos ahora: el agravamiento de la pobreza por ingresos que provocó la crisis de 2008-2009 estará repercutiendo hasta fines de la presente década.

Al menos en lo que se refiere a la pobreza por ingresos y a la pobreza en general, la nueva información de CONEVAL no deja lugar a dudas: estamos en medio de otra década de pérdidas o estancamiento, y esto cuestiona no sólo la dirección o el sentido sino también la pertinencia de la estrategia contra la pobreza. Y no sólo de los programas sociales ni del PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA, sino de la política económico-social en general.

Estamos hablando de un resultado persistentemente malo de la pobreza por ingresos y de la pobreza en general, que en la nueva etapa viene desde 2006, y no de un accidente coyuntural. Lo que estamos viendo es que hay un patrón post-crisis en el que la economía no se recupera ni lo suficiente ni de forma sostenida, que tal patrón incluye una precarización del empleo y los ingresos, y que tal telón de fondo está anclando una pobreza ruda y persistente que resiste las estrategias públicas.

Para tratarse de dos años (2012-2014) en los que no vivimos formalmente en crisis, el saldo no puede ser calificado de alentador por lo que se refiere a la mayoría de la población. La respuesta no puede remitir a una mejora –que por lo demás está por verse si se concreta y mantiene– ocurrida después de que se levantaron los datos, como respaldo para ratificar las políticas, ni debería consistir en *cerrarse de banda*¹⁰ ante los esperados beneficios de las reformas estructurales. Lo que han dicho

¹⁰ RAE: cerrarse de banda, “Mantenerse firme en un propósito, negarse rotundamente a todo acomodamiento o a conceder lo que se pretende o desea”.

los voceros públicos equivale ni más ni menos que a negarse rotundamente al debate de la política económica y social, y no tanto o no sólo a mantenerse firmes en los programas sectoriales que están vigentes.

10) Sostener lo dicho en los párrafos previos no implica desconocer que de nuevo el primer decil de hogares tuvo una mejora de ingresos y que ello favoreció la pequeña disminución de la pobreza extrema. Está dicho en los documentos de CONEVAL y es consistente con lo que se esperaba a partir de la ENIGH 2014¹¹ y su Módulo de Condiciones Socioeconómicas¹². Y a pesar de que se trata de una reducción apenas perceptible y muy inferior a la de 2010-2012, es algo positivo. La reorientación de programas y de gasto hacia la progresividad, con un mayor beneficio de los deciles de menor ingreso, es sin duda una decisión correcta. Es también una de las recomendaciones en las que más insiste el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014, como desde 2008 lo hizo la primera versión de dicho informe¹³.

También es relevante la mejora que tuvieron algunos de los indicadores de acceso en educación, salud y vivienda, lo que junto con las transferencias de ingresos evitó un mayor aumento de la pobreza. Sin embargo hay que tomar en cuenta algunos hechos: primero, que en servicios básicos en la vivienda (deciles I-III y X) y en acceso a la alimentación (deciles VI a X) el resultado fue negativo, y, segundo, que incluso en las carencias que disminuyeron, el ritmo de mejoras es muy lento

¹¹ Para la ENIGH ver <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/default.aspx>

¹² Para el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014 ver <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/default.aspx>

¹³ Ver los informes de CONEVAL sobre evaluación de la política de desarrollo social en <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

y supone un periodo muy largo para alcanzar el cumplimiento de los derechos sociales que están vinculados al acceso a la educación, la salud, la seguridad social y los otros. Por la misma razón es tan pequeña la reducción de las carencias promedio en todas las categorías en las que se calcula este indicador.

En particular, llama la atención que la carencia en acceso a la alimentación fue mayor en 2014 comparada con 2008. Aun así, la cantidad de personas vulnerables por carencias sociales se redujo, lo que también contribuyó a que ya sea mayor la población que no es pobre ni vulnerable. Ésta llegó en 2014 al 20.5 % de la población total, o dicho de otra forma, casi el 80 % de la población total cae en alguna de las categorías de pobreza y vulnerabilidad. En estas condiciones estamos, ni más ni menos.

También hay que recordar que a pesar de que el decil I mejoró su ingreso la desigualdad se mantuvo y hasta empeoró un poco, considerando el Gini del ingreso corriente total per cápita de los hogares, que es el utilizado por CONEVAL como indicador del grado de cohesión social. Así que por el lado de la distribución, de la cohesión social, tampoco se registran resultados positivos.

Cerrando este comentario de primer acercamiento: hay información fresca y rigurosa, con datos abiertos para que se hagan elaboraciones propias o se corroboren los cálculos de CONEVAL sobre la pobreza y los de INEGI sobre la distribución. El debate quedó abierto y lo deseable socialmente es que se consiga una discusión informada y documentada, y una deliberación provechosa. La pobreza y la desigualdad no deberían ser temas ocasionales, que reaparecen cada dos años y por un corto periodo, y menos al constatarse que estamos en un largo periodo de crecimiento de la pobreza en general y de la pobreza por ingresos, en una lenta y relativa mejora en el acceso a los derechos sociales, y en un contexto de desigualdad que crece o en el mejor de los casos se mantiene.

El sentido de una deliberación provechosa en estos temas torales de la vida nacional es encontrar mejores rutas para el crecimiento económico incluyente y sostenido, las mejoras sustantivas del ingreso, el cumplimiento de los derechos sociales y el logro de una mejor cohesión social. Y para ello hay que abrirse al debate, no “cerrarse en banda” como a la espera de que ahora sí se consiga lo que, está visto y documentado, no ha llegado en 25 años. No es sano, ni política ni intelectualmente, dar por hecho que vamos por el camino adecuado, por la dirección correcta y al paso requerido, y que la prosperidad llegará con una fórmula que sólo requiere redoblar esfuerzos. Discutir, deliberar, interactuar... no malas maneras de encarar el desaliento que está definiendo el contexto nacional.

Índice

La desigualdad contra la democracia3

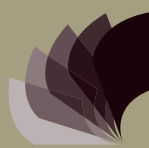
Rolando Cordera Campos

La Constitución y la medición de la pobreza9

Mario Luis Fuentes

Distribución y pobreza 201413

Enrique Provencio



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM