

Una agenda urgente e indispensable: Reducir la pobreza y la desigualdad

La pobreza afecta a la mitad de la población en México (52.0%)¹. La pobreza extrema atrapa a uno de cada cinco hogares (19.4%)². Un grupo de hombres de negocios mexicanos se ubican entre los más ricos del mundo. México ocupa el lugar 14 de 147 países por su desigualdad.

Pese a discursos y promesas de campaña, México no ha logrado enfrentar con seriedad la realidad de carencias, falta de oportunidades y discriminación que viven millones de mexicanos.

México requiere un Acuerdo Nacional por el crecimiento económico y la superación de la pobreza, que establezca objetivos compartidos, estrategias con consenso, así como responsabilidades precisas de cada actor, con metas y mecanismos para su seguimiento.

1. La pobreza que no cede

La mitad de la población es pobre, insisten los críticos. Entonces, la otra mitad no es pobre, refutan algunas voces, con cierta razón. ¿Qué dicen los datos?

La primera buena, excelente noticia, si se compara con el pasado, es que el país cuenta con datos y con una metodología oficial, generada por CONEVAL, un organismo establecido por Ley en cuyo consejo directivo se integran seis académicos nombrados pluralmente y un representante de SEDESOL.

En el mundo, la pobreza se mide por el nivel de ingresos. Un ingreso insuficiente para adquirir los satisfactores mínimos para vivir es la medida de la pobreza. Un ingreso insuficiente para adquirir los alimentos mínimos para vivir es la medida de

¹ Se refiere al % de población en hogares con ingreso por debajo de la línea de bienestar de CONEVAL en 2010. Con la metodología anterior, que también se basa en ingreso, el 57.7% de población vive en pobreza "patrimonial", en 2010. De acuerdo a la nueva medición oficial, que combina ingreso insuficiente con al menos una carencia, el 46.2% de la población vive en pobreza multidimensional.

² Se refiere al % de población en hogares con ingreso por debajo de la línea mínima de bienestar de CONEVAL en 2010. Con la metodología anterior, que también se basa en ingreso, el 21.2% de la población vive en pobreza "alimentaria" en 2010. De acuerdo a la nueva medición oficial, el 10.4% de la población vive en pobreza extrema "multidimensional" con ingreso insuficiente para la línea mínima de bienestar y al menos tres carencias.

la pobreza extrema. Este fue el criterio seguido en México, a partir de la medición oficial de la pobreza en 2002 y continuado por el CONEVAL hasta la fecha.

En 20 años, la pobreza no se ha reducido en términos absolutos (número de personas) y casi nada en términos relativos (porcentaje de población). De 1992 a 2010, la pobreza se redujo menos de 2 puntos porcentuales, de 53.1% a 51.3%. La pobreza extrema en ese mismo periodo, se redujo en menos de 3 puntos porcentuales de 21.4% a 18.6%. Dado el crecimiento de la población, en 2010 hay 13 millones más de personas que viven en pobreza y 3 millones más que viven en pobreza extrema, respecto a 1992.

2. Las carencias afectan el ejercicio de los derechos sociales básicos

La pobreza no es sólo una condición de ingreso insuficiente, se relaciona y se profundiza con carencias que afectan el ejercicio de derechos sociales básicos como la alimentación, la educación, la salud y la protección social.

Según la medición oficial en México, la mayor carencia es la falta de acceso a la seguridad social, que afecta a seis de cada 10 personas (60.5%). En segundo lugar aparece la falta de acceso a servicios de salud que afecta a tres de cada 10 personas (31.8%).³

Ciertamente, en los últimos 20 años hay una mejora sustancial en el acceso de la población a servicios sociales básicos, como electricidad, agua, así como en la cobertura de la educación básica y los servicios públicos de salud. Sin embargo, las carencias persisten y los avances aparecen como lentos e insuficientes.

Este conjunto de carencias, especialmente por su impacto en el capital humano de las personas se convierte en una “trampa de pobreza” que se transmite por generaciones.

3. La desigualdad también persiste y las políticas públicas no la reducen

³ La falta de acceso a servicios de salud bajó de 40.8% a 31.8% entre 2008 y 2010. La falta de acceso a seguridad social, también bajó de 65% a 60.7% en esos años. Las otras dimensiones que considera la medición multidimensional de la pobreza, con su dato para 2010, son: servicios básicos en la vivienda (16.5%), condiciones de la vivienda (15.2%), rezago educativo (20.6%), acceso a la alimentación (24.9%). Esta es la única dimensión que se incrementa al pasar de 21.7% a 24.9%, es decir, una de cada cuatro personas. Fuente: CONEVAL. Medición multidimensional de la pobreza 2010. Comunicado.

México ocupa el lugar 124 (el 14 más desigual) por su nivel de desigualdad, en una lista de 147 países. La desigualdad afecta la cohesión social y la gobernabilidad. La desigualdad vulnera derechos sociales como el acceso a la educación de calidad, la salud y el acceso a los servicios básicos.

El 2010 el 10% de hogares con menor ingreso (Decil I) percibe \$ 5,672 trimestrales, mientras que el 10% de los hogares con mayor ingreso (Decil X) percibe \$ 121,115. Una diferencia de 21 veces.

La desigualdad sería mucho mayor si se restan las transferencias públicas y privadas que reciben los hogares. El 10% con menor ingreso (Decil I) recibe dos terceras partes de su ingreso por transferencias (64.7%, o \$3,668 trimestrales).⁴

Lo más grave es que el presupuesto público genera aún mayor desigualdad. Esto es grave porque el gasto público y las políticas públicas deberían ser el principal instrumento de redistribución de ingreso. Los subsidios y transferencias a los hogares, no reducen sino que pueden incluso incrementar la desigualdad. El 10% más pobre de los hogares (decil I) recibe el 6.6% del gasto público federal en acciones y programas de desarrollo humano, mientras que el 10% con mayor ingreso (decil X) recibe el 17.6%.⁵

Los programas públicos y subsidios fiscales que generan mayor desigualdad, al dar más a quienes más tienen son las pensiones contributivas (ISSSTE, IMSS y otras públicas) que además representan casi la mitad del total del gasto público en transferencias (46%), así como los subsidios a las gasolinas y a la energía eléctrica, que representan el 39% del total de transferencias. Los subsidios al campo en general son “neutrales” cuando debieran estar focalizados a la población de menores ingresos y sólo las pensiones no contributivas y el Programa

⁴ Sin embargo, las transferencias, públicas y privadas, no tienen un efecto redistributivo e incluso pueden generar mayor desigualdad. El 10% con mayor ingreso (Decil X) recibe el triple de transferencias que el decil más pobre, \$ 11,074 trimestrales, aunque sólo represente el 9.1% de su ingreso. El decil IX recibe el doble del monto de transferencias del decil I. INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010. Tabla 2.1 **Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar en deciles de hogares según año de levantamiento y su coeficiente de Gini** (Precios Constantes 2010).

⁵ El “gasto público en desarrollo humano” incluye el presupuesto de educación, salud, programas focalizados y transferencias de ingreso monetarias y cuasi monetarias a los hogares. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados. Pags. 52 y 66.

Oportunidades son progresivos y dan mucho más a los hogares de menos ingresos. Sin embargo, este tipo de gasto representa apenas el 10% del total destinado a transferencias.

4. Superando el debate que paraliza: acuerdos mínimos para la superación de la pobreza

La pobreza y sus consecuencias de rezago social pueden enfrentarse con una combinación de medidas económicas y sociales, para las cuales ya hay suficiente evidencia y datos para la toma de decisiones.

Para enfrentar con urgencia y profundidad las condiciones de pobreza, carencias y falta de oportunidades de amplios sectores de la población, se requieren cambios en la política económica y fiscal, cambios en las políticas sociales y de equidad y cambios en las políticas asistenciales.

- **Reformas y políticas que fomenten el crecimiento, la generación de empleo y un presupuesto progresivo y sustentable**

El primer nodo o conjunto de medidas para un acuerdo contra la pobreza es incluir medidas de política económica, relacionadas con el crecimiento, la generación de empleo, el desarrollo regional y la progresividad del presupuesto. No bastan las políticas sociales, y menos aún cuando no todas tienen un efecto redistributivo y de equidad social.

Este primer nodo de medidas económicas es polémico y controversial porque incluye temas tan álgidos como el desmantelamiento de los monopolios, las reformas laborales para mejorar la generación de empleos formales con flexibilidad, el control y erradicación de la corrupción en las obras públicas (como carreteras y otra infraestructura esencial para la competitividad) y la corrección de los subsidios que ahora benefician a quienes más tienen (como el subsidio a las gasolinas y a la energía eléctrica).

En una mirada más de fondo, este aspecto también incluye la necesidad de una reforma fiscal que dote de recursos al Estado para impulsar estas políticas y acciones de manera sostenible y sin depender de los recursos de la renta petrolera

o del endeudamiento descontrolado como se padecen en muchos gobiernos estatales.

Otros puntos clave en este nodo son el fomento de la economía social y los emprendimientos, la simplificación y transparencia de los trámites y las medidas efectivas de combate a la corrupción.

- **Reformas y políticas que garanticen el ejercicio de derechos sociales básicos y generen equidad social**

El segundo nodo o conjunto de medidas se relacionan con una política social que garantice los derechos básicos a toda la población y que genere condiciones de equidad para su ejercicio por parte de la población que vive en pobreza y/o rezago social.

También ahí las acciones pueden tocar intereses importantes porque se requiere el cambio en el sistema educativo para evitar que los intereses sindicales y políticos impidan la mejora de la calidad educativa. Asimismo, se requiere completar la reforma de la secundaria y la educación media superior para que garanticen el desarrollo de competencias y tengan vínculos claros con las demandas de los mercados laborales regionales. Hace falta una auténtica política de “segunda oportunidad” para los jóvenes expulsados del sistema educativo que no completaron el ciclo de 12 años y el desarrollo de habilidades para la vida y el trabajo.

En el campo de la salud se requiere la integración de un sistema único que rompa la dualidad actual entre la seguridad social y los servicios públicos de salud. Este cambio además abre una discusión clave para la generación de empleo: la necesidad de revisar el esquema dual de financiamiento que carga a los trabajadores formales el costo de la seguridad social y exime a los trabajadores no formales. Este debate debe tener como punto de partida que no se reduzcan las condiciones y calidad en la prestación de los servicios de salud de la seguridad social.

En el campo de la reducción de brechas y políticas de equidad social (que hoy se denominan equívocamente “combate a la pobreza”), es imprescindible acordar el

campo de responsabilidades de cada ámbito de gobierno, establecer de una vez por todas el padrón único y los criterios objetivos, universales y exigibles de acceso a apoyos públicos (becas, transferencia de ingreso, pensiones no contributivas); y establecer los criterios para la dotación de infraestructura social básica, en comunidades rurales que no contribuyan aún más a la dispersión poblacional, así como en zonas urbanas marginadas.

En el campo de la vivienda y otros servicios sociales básicos para los hogares, muy en especial el agua, se debe revisar el esquema de construcción de unidades habitacionales en zonas aisladas, sin servicios y sobretodo, sin espacios de convivencia y cohesión social, así como el uso discrecional de los subsidios a la vivienda, los cuáles deben incluirse en los criterios del padrón único y los apoyos públicos objetivos, universales y exigibles.

Entre los servicios generalizables, sostenibles con una reforma fiscal progresiva y con ejercicio transparente de recursos, se pueden multiplicar los servicios de cuidado infantil (“guarderías”) con normas de seguridad garantizadas de acuerdo a la nueva “Ley 5 de junio” y las pensiones garantizadas para todos los adultos mayores.

- **Reformas y políticas asistenciales**

Finalmente, un tercer nodo o conjunto de medidas debe atender la realidad social de vulnerabilidad y riesgo que padecen sectores específicos de la población. Estas acciones y programas de carácter asistencial, no deben confundirse con las acciones de equidad que promueven el ejercicio de derechos sociales y el desarrollo de capital humano en los hogares en pobreza. Se trata de programas y apoyos que atiendan la realidad específica de las personas con discapacidad, de las personas víctimas de la violencia doméstica y de la violencia que ahora padecemos, las personas con adicciones, y quienes padecen trastornos mentales, depresión y otros padecimientos y en general para toda la población que requiere la intervención de especialistas, el cuidado especial y formas de inclusión social efectivas.

El esquema de atención de desastres y sobretodo la prevención de los desastres también forma parte de este tipo de políticas y medidas.

6. El Acuerdo Nacional por el crecimiento económico, el empleo y la superación de la pobreza

Para enfrentar esta realidad es imprescindible un Acuerdo Nacional que sea fruto de un consenso real y la participación activa de toda la sociedad. No puede ser un evento mediático o quedar atrapado en una agenda política. Este Acuerdo requiere liderazgo incluyente y capacidad de consensos mínimos efectivos.

Hay experiencias internacionales que vale la pena considerar y también hay muchas experiencias nacionales fallidas. Cito solo dos ejemplos internacionales: el Acuerdo Nacional en Perú estableció bases de políticas de largo plazo que son comunes a todos los actores políticos e involucran activamente la participación de actores sociales (empresarios, Universidades, iglesias, etc.). El Acuerdo Nacional no se reduce a temas sociales o de superación de pobreza, sino que incluye otros aspectos para el fortalecimiento de la competitividad, la gobernabilidad democrática, la seguridad y el combate a la corrupción. El Acuerdo Nacional se generó durante la Administración del Presidente Toledo, sobrevivió a la administración de Alan Arias del APRA y ahora está a prueba en la nueva gestión de Ollanta Humala.

Otro ejemplo, acotado a la temática aquí esbozada es la estrategia para el crecimiento económico y la superación de la pobreza en Tanzania (MKUKUTA por sus siglas en inglés). Es un buen ejemplo de un documento de consenso, que incluye medidas precisas y los instrumentos de seguimiento y monitoreo para evitar que los acuerdos se queden sólo en el papel.

En cualquier caso, un Acuerdo en México requiere la inclusión de indicadores, responsables y mecanismos de seguimiento y evaluación para evitar que, una vez más, todo quede en un papel y unos discursos.

Rogelio Gómez Hermosillo M