

**IME** | MOMENTO
ECONÓMICO
boletín

En este número de Momento Económico se analiza el incremento del precio de las gasolinas considerando tres elementos que influyen en su determinación. Además, se hace un recuento de las principales ideas expresadas por los especialistas participantes en el Seminario de Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social, realizado en el IIEc-UNAM. Finalmente, se presenta una reflexión sobre el proceso histórico estructural que incide en la persistencia de la pobreza.



Contenido

❖ Verónica Villarespe Reyes

Editorial

Los costos de las gasolinas y la dependencia
energética3

❖ José Nabor e Isalia Nava

Pobreza, desigualdad y exclusión social en
México: Notas analíticas para la discusión
contemporánea.....15

❖ Hilda Caballero

Replantear la política para incidir en las causas
estructurales de la pobreza en México. A 20 años de
infructuosos programas para enfrentarla.....30

Editorial

Los costos de las gasolinas y la dependencia energética

Verónica Villarespe Reyes

Directora del Instituto de Investigaciones Económicas

El 27 de diciembre de 2016, la Secretaría de Hacienda publicó la “Metodología para la determinación de precios máximos de gasolinas y diésel, así como precios máximos vigentes en enero de 2017”. En este documento, se recordaba que nuestro país había transitado de un esquema de fijación de precio único de la gasolina, a uno de precio máximo en 2016; así mismo se anunciaba que en 2017 se continuaría con este proceso, estableciendo precios máximos por región, los cuales reflejarían “los costos logísticos de PEMEX”.

En el mismo documento, se indicó que los precios máximos regionales se establecerían mediante una fórmula compuesta por tres componentes principales: los precios de referencia internacional de cada combustible; los costos de transporte, internación, flete y distribución de Pemex; otros conceptos, incluyendo los impuestos aplicables y el margen comercial para las estaciones de servicio. En este último punto se hace hincapié en que no habría ningún nuevo impuesto o incremento en estos.

Resultado de la aplicación de la nueva fórmula, los “incrementos para las gasolinas Magna, y Premium -considerando el precio promedio máximo observado en diciembre de 2016 respecto al registrado el 8 de marzo de 2017- fueron de 13.87% y 20.12% respectivamente”. Por supuesto, estos incrementos son promedio, habiendo regiones donde el crecimiento en los precios ha sido mayor. Por ejemplo, de acuerdo a la Comisión Reguladora de Energía, el 8 de marzo de 2017 el precio promedio de la gasolina Magna

fue de 15.92 pesos por litro y de 17.79 pesos por litro para la Premium. Sin embargo, en las delegaciones, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan, el precio fue mayor; al igual que en Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla; y en los municipios de Monterrey, Guadalajara y Zapopan; donde los precios fueron superiores a los 16.18 pesos por litro, en el caso de la gasolina magna, y a los 18.05 pesos para la gasolina Premium (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Precio de las gasolinas y población

MUNICIPIO(S) Y/O ZONA METROPOLITANA	PRECIOS MÁXIMOS AL PÚBLICO		Población
	GASOLINA MENOR A 92 OCTANOS	GASOLINA MAYOR O IGUAL A 92 OCTANOS	
Ciudad de México			
IZTAPALAPA	\$16.24	\$18.12	1,827,868
GUSTAVO A. MADERO	\$16.25	\$18.12	1,164,477
ALVARO OBREGON	\$16.25	\$18.12	749,982
TLALPAN	\$16.25	\$18.12	677,104
Estado de México			
ECATEPEC DE MORELOS	\$16.24	\$18.12	1,677,678
NEZAHUALCOYOTL	\$16.24	\$18.11	1,039,867
TOLUCA	\$15.90	\$17.67	873,536
NAUCALPAN DE JUAREZ	\$16.19	\$18.06	849,219
TLALNEPANTLA DE BAZ	\$16.19	\$18.06	700,734
CHIAUTLA	\$16.52	\$18.29	29,159
Monterrey			
MONTERREY	\$16.23	\$18.12	1,109,171
GUADALUPE	\$16.23	\$18.12	682,880
APODACA	\$16.23	\$18.12	597,207
Jalisco			
GUADALAJARA	\$16.44	\$18.32	1,460,148
ZAPOPAN	\$16.45	\$18.33	1,332,272
SAN PEDRO TLAQUEPAQUE	\$16.44	\$18.32	664,193
Veracruz			
TLALIXCOYAN	\$15.26	\$17.04	37,857
ACTOPAN	\$15.26	\$17.04	43,388
ALVARADO	\$15.26	\$17.04	52,927
Promedio	\$15.92	\$17.79	

Nota: El precio más alto de la gasolina, mayor o igual a 92 octanos es de 18.33 pesos por litro, y se encuentra en varios municipios de Chihuahua, Sonora, Jalisco y Sinaloa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Regulatoria de Energía al 8 de marzo de 2017 e INEGI

Cabe señalar que estos municipios y delegaciones son de los más poblados del país, por lo que, el incremento en los precios de las gasolinas, por encima

del promedio nacional, considerando sólo a estas poblaciones, impactó a los bolsillos de más de 12 millones de habitantes. También, es importante señalar que los municipios que se enfrentan a mayores precios son algunos ubicados en Guadalajara, Chihuahua, Sinaloa y Sonora, donde la gasolina Premium tiene un precio de hasta 18.33 pesos por litro, mientras que los precios más bajos se ubican en municipios de Veracruz (véase cuadro 1).

Ante el incremento de los precios de las gasolinas -el cual sin duda fue significativo, por lo que generó malestar entre diversos sectores de la sociedad- desde el Gobierno Federal se promovió una campaña publicitaria donde se indicaba que ante el incremento en el precio internacional de la gasolina, la creciente importación y sobre todo la devaluación de peso mexicano frente al dólar, mantener el subsidio, reduciría o cancelaría el presupuesto para programas sociales de lucha contra la pobreza, por lo que el incremento del precio era necesario¹. Fuera de ese contexto, también se habló de que el precio de la gasolina en otros países era superior al nuestro², y que de hecho, en los energéticos de origen fósil el mayor precio también obedecía a propuestas de política ambiental³.

Si bien, al día de hoy se han hecho precisiones sobre el anuncio de los precios regionales diarios, los cuales no podrían variar en más de tres centavos, a la alza o a la baja, se ha indicado que no habrá marcha atrás en este nuevo esquema; por eso nos parece relevante analizar las consecuencias del incremento desde diversas perspectivas.

Las tres dimensiones del precio de las gasolinas

Desde nuestra perspectiva, el precio de la gasolina influye en tres importantes elementos económicos y sociales. El primero, el más obvio, es el impacto que éste tiene sobre el nivel general de precios; el segundo, es la relevancia de los precios de los hidrocarburos en las finanzas públicas de nuestro país. El tercero, la dependencia en términos de la formación del precio, ya que

1 <http://www.animalpolitico.com/2017/01/mensaje-pena-nieto-gasolina-ano-nuevo/>

2 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/indicadores/2016/12/27/magna-1599-y-premium-en-1779-pesos-en-enero-de-2017>

3 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/27/1136468>

se ha argumentado que el incremento proviene fundamentalmente de dos fuentes: el precio internacional de referencia y la devaluación del tipo de cambio.

¿Impacta el incremento en el precio de la gasolina el nivel general de precios?

En algunas entrevistas el secretario de Hacienda, el doctor Meade, indicó que el incremento en el precio de la gasolina, no se reflejaría en una espiral inflacionaria, ya que existían instrumentos fiscales para evitar que eso ocurriera. Que de hecho, señaló, en los años anteriores hubo incrementos en el precio de las gasolinas y la inflación se había mantenido bien controlada⁴. Sin embargo, Meade no contaba con que anteriormente, los incrementos habían sido administrados durante todo un año, por lo cual el impacto inflacionario había sido menor.

El incremento tan significativo a principios del año, afectó el nivel general de precios, así como, de productos y/o servicios específicos, ya que si bien la gasolina es un producto de consumo final (para todas aquellas personas que lo utilizan en sus propios autos), es también un insumo en casi todas las actividades productivas, ya que en general se necesita transportar los bienes, lo cual provoca que incrementos en el precio de las gasolinas tengan impactos sobre diversos sectores económicos, afectando al nivel general de precios.

Desde la perspectiva de los productores, y para analizar cómo ha impactado, este incremento, podemos revisar algunos componentes del índice de precios al productor. De acuerdo al índice de fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón, la inflación en este sector fue de 49.7% en febrero de este año, respecto al mismo mes del año anterior, el incremento durante 2016 fue de 22.7%, por lo que prácticamente duplicó la inflación en tan sólo dos meses. Particularmente el índice de la gasolina, como insumo para la producción, se incrementó en febrero de este año a tasa de 26.62%, mientras que el incremento durante 2016 fue de 5.5%. Cabe indicar que

⁴ <http://www.diariopuntual.com/dinero/2017/01/25/43307>

de forma global, el índice de precios al productor se ha incrementado en 11.6%, en febrero a tasa anual, y 9.5% sin considerar petróleo y servicios.

Por su parte, los efectos sobre los precios al consumidor también han sido significativos. Mientras que en 2016, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) se incrementó en 3.4%; en febrero de 2017, este índice aumentó hasta 4.9%, respecto al mismo mes del año anterior. Si bien esta cifra parece no muy elevada, debemos indicar que está completamente fuera del objetivo de inflación del Banco de México (el cual es de 3%, más, menos, 1%), además, es el registro de inflación más alto de los últimos años.

Otro indicador relevante para analizar los impactos inflacionarios por objeto de gasto, es el índice de transporte, el cual, se incrementó 12.8% en febrero de 2017, respecto al mismo mes del año previo, en tanto que durante 2016 lo hizo a tasa de 4.2%.

Finalmente, y sin ánimos de realizar un estudio profundo sobre las fuentes del incremento, debemos indicar que el índice de la canasta básica alcanzó en febrero de este año una inflación de 7.6%, respecto al mismo mes de 2016, cifra mucho mayor a la registrada en 2016, cuando la inflación fue de apenas de 2.8%. Al respecto, vale la pena destacar que el registro de inflación en la canasta básica en febrero es el más alto registrado en este índice.

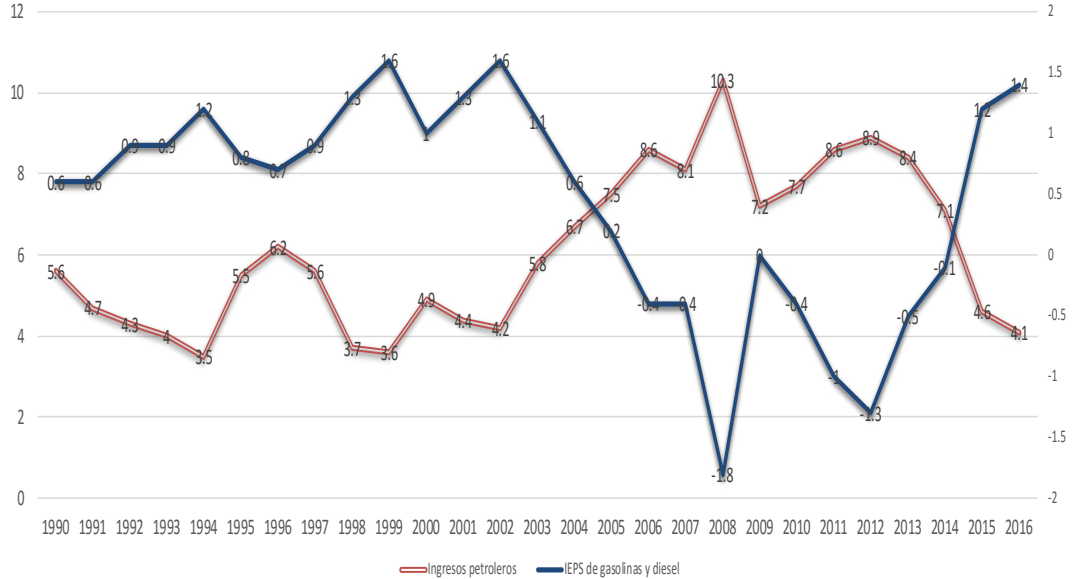
Estructura de precios de las gasolinas en México

Si el impacto del incremento de las gasolinas sobre el nivel general de precios es importante, en el contexto de una política de contención de la inflación, la pregunta es por qué propiciar un incremento tan significativo. Desde nuestra perspectiva la respuesta es simple: el Estado necesita asegurar sus ingresos fiscales.

Hasta 2014 una tercera parte de los ingresos públicos provenía del sector petrolero; nuestra hoy empresa productiva del Estado, PEMEX, garantizaba cierta “estabilidad” de los ingresos públicos, por eso, cuando los precios

internacionales de los hidrocarburos se encontraban a la alza, el gasto público podía expandirse, y cuando los precios se contraían, de inmediato se anunciaban recortes presupuestarios. Con la reducción del precio del petróleo a partir de 2015, los ingresos públicos tuvieron una fuerte caída provocada por la reducción de los ingresos petroleros (véase gráfica 1) y en 2016 sólo representaron el 16% del total de ingresos públicos. Esta reducción, podría ser la razón que orilla a las autoridades fiscales a reducir el estímulo fiscal, vía Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). En este sentido, se puede observar (véase gráfica 1) que hay una relación inversa entre la recaudación de ingresos vía IEPS de gasolinas y diésel respecto al total de ingresos petroleros. Es decir, cuando las autoridades hacendarias enfrentan escases de recursos, resultado de la caída en las ventas de petróleo crudo, recurren a otras fuentes de ingresos como la reducción del estímulo fiscal a través de los IEPS, lo que les permite compensar la caída en el total de los ingresos petroleros.

Gráfica 1
Ingresos e IEPS petroleros
Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

Ante la caída de los ingresos públicos provenientes de la venta de petróleo crudo, el Estado debe buscar formas de compensar la disminución de sus ingresos, lo que puede hacer mediante el incremento en los precios de los productos que comercializa, como la gasolina, mediante la reducción del subsidio vía IEPS, lo que genera una recuadación positiva de este impuesto.

Arriba indicamos que a partir de 2016 se estableció un precio máximo a las gasolinas, que incluye el precio de referencia⁵ que se establece considerando los precios de cotizaciones disponibles convertidos en pesos; más un margen, que se obtiene del flete, merma, costos de manejo, entre otros; además de la carga impositiva proveniente de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS, Ley IEPS, estímulo fiscal y cuota complementaria); y Otros Conceptos, en este último se incluyen IEPS cuota para Entidades Federativas, impuesto al valor agregado y IEPS cuota a combustibles fósiles.

Es decir, el precio de las gasolinas incluye, además del precio de referencia, otros costos de manejo y traslado que pueden variar conforme a la inflación y un conjunto de impuestos que cambian de acuerdo a las políticas tributarias del país. Esto es importante, porque el precio de las gasolinas puede crecer, independientemente de que baje o suba el precio de referencia. Por ejemplo, si se experimenta una caída en los ingresos petroleros, las autoridades hacendarias podrían reducir el estímulo fiscal vía IEPS. Al reducirse este estímulo no sólo el valor de los IEPS se volvería positivo, además, se podrían incrementar los ingresos públicos provenientes del pago de IVA por la compra de gasolinas, ya que, en su base gravable, se contempla un porcentaje del pago de IEPS⁶.

Es decir, finalmente las autoridades hacendarias tienen el poder de decidir el monto del incremento del precio de las gasolinas, a través de la política

⁵ El precio de referencia para cada uno de los combustibles automotrices que corresponda será el promedio de las cotizaciones disponibles convertidas a pesos con el promedio para el mismo periodo del tipo de cambio de venta de dólares de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se consideran el promedio de las cotizaciones medias del precio spot de la referencia para la gasolina Unleaded 87 y 93, USGC, Houston Waterborne, en US\$/galón, publicada por Platts US MarketScan (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462908&fecha=29/11/2016)

⁶ <http://losimpuestos.com.mx/que-impuestos-se-incluyen-en-el-precio-de-la-gasolina/>

tributaria. Esto es de suma importancia si se considera que en México los impuestos explican el 45.1% del precio de las gasolinas, en contraste con Estados Unidos en donde los impuestos sólo explican el 20% de su precio (véase figura 1).

Figura 1
Estructura de precios de la gasolina: México vs Estados Unidos

México	Estados Unidos
Precio referencia 41.34	Refining 16.00
Margen 13.53	Crude oil 51.00
Impuestos 45.14	Distribution and marketing 14.00
	Taxes 20.00

Fuente: Elaboración propia con datos Sistema de Información Energética con información del Diario Oficial de la Federación (SHCP) y U.S. Energy Information Administration.

**País petrolero, importador de gasolina,
 ¿es importante la autosuficiencia energética?**

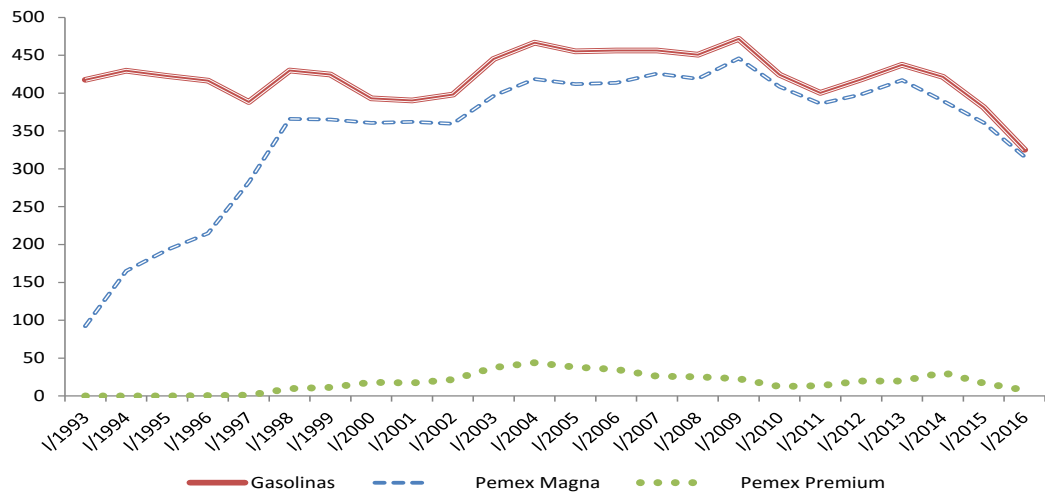
Hemos analizado, hasta aquí, dos importantes elementos relacionados con el precio de las gasolinas: el incremento del nivel general de precios, tanto al consumidor, como al productor; así como, la dependencia fiscal a los ingresos provenientes de hidrocarburos. El último punto que queremos tratar es el tiene que ver con la producción de gasolinas en nuestro país y su creciente importación.

Para esto, debemos recordar que, un elemento importante en el incremento del precio de la gasolina a principios de 2017, fue la devaluación del peso frente al dólar, precisamente por la mayor dependencia de gasolinas

importadas en nuestro país. Esto, nos lleva a reflexionar sobre la autosuficiencia energética y la necesidad de evaluar la capacidad de producción nacional.

La información más reciente, indica que en 2016 importamos más del 60% de las gasolinas que consumimos en el país. El por qué, es muy simple: la capacidad de producción de gasolinas cayó en el equivalente a poco más de 67 mil barriles diarios de 2000 a 2016; y de 2009, año de mayor producción, a 2016 cayó en casi 147 mil barriles diarios (véase gráfica 2). De ahí que, de acuerdo a datos del Sistema de información energética, el volumen de importación de gasolina de PEMEX como proporción de su producción, creciera de 21.06% en el año 2000, a 98.5% en 2015 (véase gráfica 3).

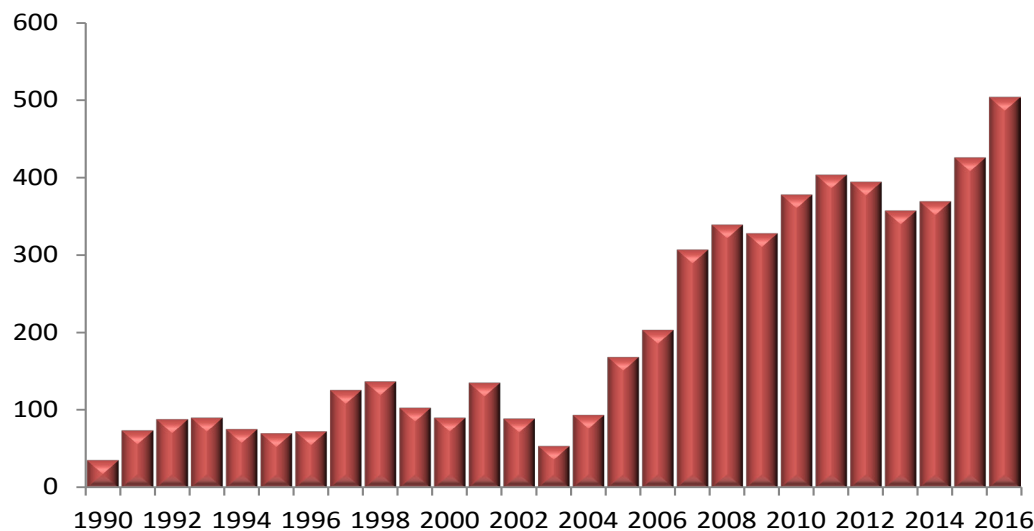
Gráfica 2
Elaboración de productos petrolíferos: gasolinas
Miles de barriles diarios



Fuente: Elaboración propia con base en datos institucional, PEMEX.

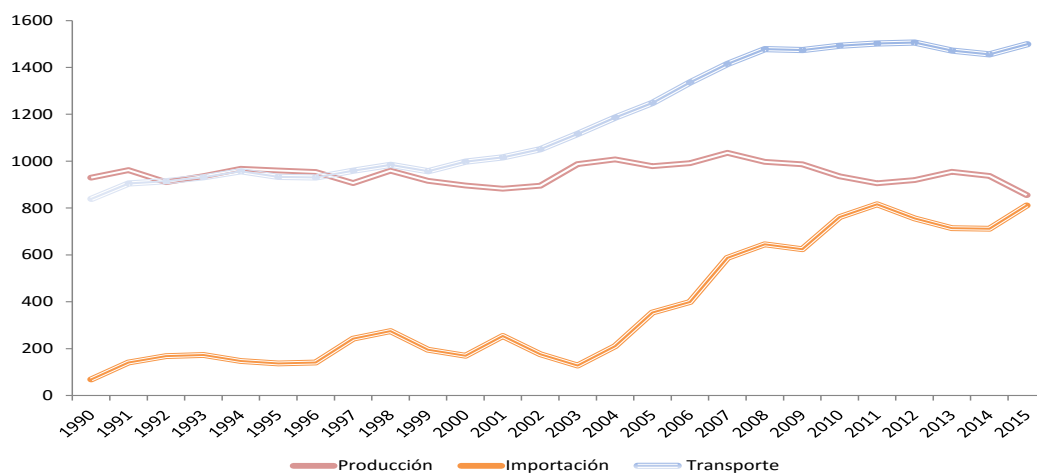
La mayor parte de la compra de combustible se hace a Estados Unidos con poco más del 80%, le sigue Holanda con 14.9%, 1% a España y el resto a otros países (SENER, Balance Nacional de Energía 2015). De ahí que el análisis del impacto del crecimiento en los precios de las gasolinas en México se centre en el comportamiento de los precios y costos en Estados Unidos, nuestro principal proveedor de gasolina.

Gráfica 3
Volumen de importación de gasolinas
Miles de barriles diarios



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el Sistema de Información Energética con información de Petróleos Mexicanos.

Gráfica 4
Balance Nacional de Energía: Gasolinas y naftas
Petajoules



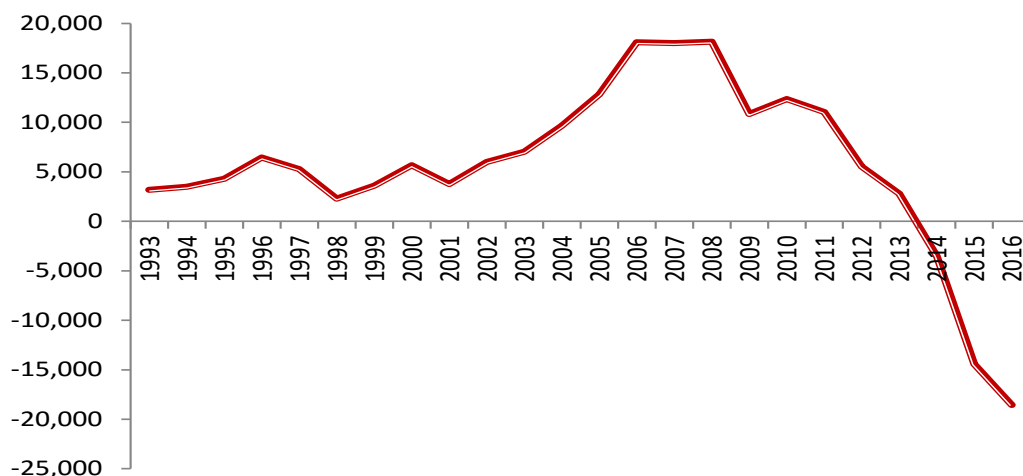
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Energética con información de SENER.

La mayor importación de gasolina desde Estados Unidos, coincide con la tendencia a la baja de la producción nacional⁷, combinada con el incremento

7 Balance Nacional de Energía: Gasolinas y naftas.

del consumo final del autotransporte a partir del año 2000 (véase gráfica 4). La importación de gasolinas provenientes de Estados Unidos pasó de 87 mil barriles diarios en 2007; a 277 mil en 2011; y 237 mil en 2015. En años reciente, el incremento en el volumen de importación de gasolinas, aunado a la baja en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, dio lugar al surgimiento de déficit en la balanza comercial de hidrocarburos con Estados Unidos, que alcanzó los 18,550 mil mdd en 2016, un fenómeno que resulta contradictorio para un país petrolero como México (véase gráfica 4).

Gráfica 4
Saldo del balance petrolero con Estados Unidos
Millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Consideraciones finales

El incremento del precio de la gasolina se vincula con tres aspectos: el impacto sobre el nivel general de precios; la suma de ingresos públicos; y la dependencia energética.

Respecto a los dos últimos, debemos indicar que a partir de 2015, el monto de ingresos petroleros, que siempre permitieron mantener cierta “estabilidad” presupuestaria, cayó a raíz de la reducción de los precios de la mezcla mexicana de exportación de petróleo crudo. Por lo que las autoridades hacendarias han tenido que buscar nuevas fuentes de ingresos. De esta

manera han reducido la posibilidad de promover los estímulos fiscales, para reducir el precio de las gasolinas, que podría lograrse, no obstante los incrementos en los precios de referencia.

Sin embargo, la ampliación de la brecha entre el consumo interno y la producción de gasolina ha incrementado la dependencia de las gasolinas importadas. La necesidad de cubrir la demanda interna con importaciones, conduce a que en la determinación del precio final de las gasolinas se involucren, además de componentes nacionales, otras variables, como el precio internacional de referencia y el tipo de cambio, en las que las autoridades mexicanas no tienen injerencia, agudizando la dependencia y la vulnerabilidad energética.

Pobreza, desigualdad y exclusión social en México:

Notas analíticas para la discusión contemporánea⁸

José Nabor Cruz Marcelo⁹ e Isalía Nava Bolaños¹⁰

A partir del año 2000 las políticas públicas aplicadas en México profundizaron los planteamientos teóricos de las primeras reformas económicas implementadas en las décadas 1980 y 1990. La apertura comercial trató de expandir el dinamismo de las exportaciones manufactureras, dirigidas principalmente al mercado norteamericano. Se esperaba que a partir de esta medida se generaran efectos económicos positivos en las regiones donde se situaban o formaban los clúster industriales de exportación. Al mismo tiempo, la política monetaria se centró en mantener la meta de inflación anual fijada por el Banco de México, con el fin de conservar el control de la sobre-demanda.

A nivel internacional, después de una ligera recesión de 2001 a 2002, la economía mundial comenzó a experimentar, en términos generales, una trayectoria continua de expansión económica, a la cual América Latina no fue ajena. Países como Uruguay, Colombia y Brasil, reportaron altas tasas de crecimiento. Por su parte, México experimentó una ligera recesión entre 2000 y 2002; posteriormente el Producto Interno Bruto (PIB) creció moderadamente, 4.3% en 2004 y 5% en 2006. Después de la crisis financiera de 2008 la economía mexicana se contrajo fuertemente, reportando una ligera recuperación entre 2011 y 2012.

Bajo el contexto económico anterior es importante destacar que a pesar de los esfuerzos gubernamentales, tanto las crisis económicas internacionales,

⁸ El pasado 9 y 10 de noviembre de 2016 se llevó a cabo el Seminario “Pobreza, desigualdad del ingreso y exclusión social en México” en el marco del Proyecto PAPIME Clave PE307716. En este documento se retoman las principales ideas y argumentos presentados por especialistas en los temas abordados y se elabora una reflexión analítica.

⁹ Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

¹⁰ Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

como la fragilidad de la economía interna, han provocado que los avances en el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en la sociedad mexicana, hayan resultado insuficientes. Cabe mencionar que no se trata exclusivamente de un problema de flujos de recursos, ya que como señalan Narro, Moctezuma y de la Fuente (2013), sólo entre 2000 y 2012 el gasto federal para combatir la pobreza sumó más de 2.6 billones de pesos¹¹.

A pesar del alto monto del presupuesto destinado a los programas que engloban el gasto social de combate a la pobreza, los resultados no han sido los óptimos. De acuerdo con Narro, Moctezuma y de la Fuente (2013), esto es producto del manejo clientelar de la política social, la ausencia de coordinación, la multiplicidad de programas y la concentración de recursos, entre otros elementos. Asimismo, los autores destacan que la política fiscal y la dirección de varios de los subsidios tampoco disminuyen la fuerte desigualdad.

Ante tal diagnóstico, es imperante revisar algunas propuestas analíticas de colegas académicos sobre tres grandes ejes: i) temas actuales y emergentes sobre el estudio de la pobreza, encaminados a diseñar estrategias viables para aminorar la pobreza en nuestro país; ii) la coexistencia entre la desigualdad de ingresos y la exclusión social; iii) finalmente, desde una perspectiva más macroeconómica establecer estrategias de crecimiento que no solo expandan cuantitativamente el PIB, sino que se reduzca significativamente la población en estado y/o riesgo de pobreza. Este es el propósito y contenido del documento.

Temas actuales y emergentes sobre pobreza

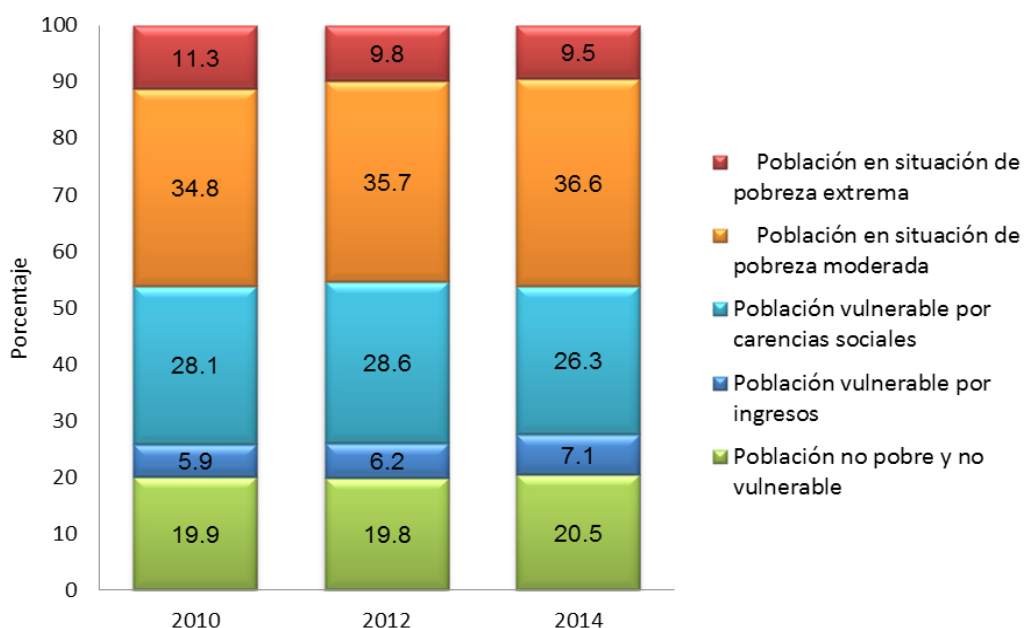
A partir de 2008, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), institución encargada de determinar lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, realiza esta encomienda con base en tres propuestas analíticas: el enfoque de bienestar, referido a los satisfactores que se pueden adquirir mediante

¹¹ Se obtiene al agregar el presupuesto del Programa Oportunidades (actualmente Prospera), el Seguro Popular y el total de programas sociales para superar la pobreza entre los diferentes niveles de gobierno.

recursos monetarios; los derechos fundamentales de la población sobre desarrollo social; y por factores territoriales. En la medición de los derechos sociales, se identifican las carencias de la población en las siguientes temáticas: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación¹².

Al revisar la distribución de la población por indicador de pobreza (véase Gráfica 1) se aprecian similitudes para los tres años revisados (2010, 2012 y 2014). Sobresale que más de una tercera parte de la población se encontraba en situación de pobreza moderada. Igualmente, una de cada diez personas, para estos mismos años, estaba en situación de pobreza extrema. Además, se registra que 28.1% de la población en 2010 fue vulnerable por carencias sociales y para 2014 esta proporción es de 26.3%. Lo cual, evidencia una considerable condición de precariedad para la población en México, en términos de derechos y libertades. Se identifica que cuatro de cada cinco

Gráfica 1
Distribución de la población por indicador de pobreza. México, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del Coneval, 2010-2014.

12 Para una revisión completa sobre la medición de la pobreza consultar Coneval (2014).

personas estaban en situación de pobreza y con carencias sociales y por ingreso, para los tres años. Contrario a estas limitaciones, solamente una de cada cinco personas se registra sin ser pobre y no vulnerable para los años 2010, 2012 y 2014.

Las estadísticas anteriores llevan a reflexionar desde la academia sobre la importancia de analizar el tema de pobreza con un enfoque crítico en aras de identificar medidas de acción y políticas públicas encaminadas a reducir la pobreza en el país. Banegas (2015) enfatiza la necesidad de una reformulación de la medición, donde debe considerarse la tensión política inmersa al identificar las dimensiones de la pobreza, los contenidos y capacidades de las dimensiones para medir lo que se tiene que medir y la necesidad de una mayor congruencia entre cuadrantes y perfiles sociodemográficos, entre otros elementos.

Repensar las acciones, proyectos y programas encaminados a disminuir la pobreza, requiere reconocer la heterogeneidad de la población y las diferentes manifestaciones en los subgrupos de la población. En este sentido, Nava y Jiménez (2016) frente al inevitable proceso de envejecimiento demográfico que experimentará el país en las próximas décadas, plantean la necesidad de analizar la pobreza en vejez. Los autores encuentran que al comparar la población de 65 años y más de edad (p65+) con el resto de la población, la carencia que más afecta a la p65+ es el rezago educativo (60.7%). Después aparece la carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda (21.8%). Por el contrario, la p65+ presentan menor carencia en el rubro de acceso a la seguridad social (17.2%). Además, a partir de la estimación de un modelo de regresión logística encuentran que la variable con efecto positivo que más influye en la privación del bienestar económico es la lengua indígena. Mientras que el efecto negativo más importante es el nivel de escolaridad de secundaria completa o más.

También, sobre el estudio de la pobreza en las edades avanzadas, Ramírez (2016) anticipa que este fenómeno se intensificará en los próximos años frente al alto grado de informalidad: los ocupados informales en el segundo trimestre de 2016 fueron 57.0%. Lo cual, también incidirá en mayor situación

de vulnerabilidad por carencias sociales, ante la limitada opción de obtener seguridad social e ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas alimentarias. El reto actual de la pobreza y la vulnerabilidad para la población es prioritario para evitar comprometer a las próximas generaciones envejecidas.

En la misma línea de identificación de los factores determinantes de la pobreza y su contribución al diseño de políticas públicas efectivas. Villeda (2016) enfatiza sobre la importancia de considerar las diferencias entre mujeres y hombres, en un contexto donde tres de cada diez hogares son encabezados por mujeres. La autora encuentra diferencias significativas al contrastar las estadísticas de pobreza según sexo de la jefatura. Además, con base en la estimación de una regresión logit demuestra que los factores de género, como el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados y las redes de apoyo y cuidados, tienen un efecto significativo sobre la probabilidad de pobreza de los hogares de jefaturas femeninas. Este análisis tiene una importancia crucial en la medida en que da luz sobre los efectos diferenciados entre jefaturas femeninas y masculinas, población femenina y masculina. Así, las políticas que han de diseñarse para la superación de la pobreza deberán contemplar que una dimensión fundamental es el género.

La investigación sobre pobreza se ha centrado en estudios estáticos, caracterizados por el uso de estadísticas de corte transversal. Son menos las investigaciones que analizan el tema con una mirada dinámica que incorpora datos longitudinales, donde se da seguimiento a las personas o los hogares a lo largo del tiempo. Lugo (2016) plantea que un análisis de transiciones de pobreza podría brindar nuevos elementos a las políticas de combate a la pobreza. La autora construye una matriz de transiciones de pobreza a partir de la línea de bienestar que emplea el Coneval y con base en la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM). Entre sus resultados destaca las características de aquellos hogares que a lo largo del tiempo no han logrado escapar de la pobreza (trayectoria 1): 40% tiene techo de lámina, 50% cuentan con letrinas, más de 50% tienen tierras propias, su principal ingreso es el salario en el campo, la agricultura, los recursos naturales y las transferencias de Oportunidades (Prospera).

Rodríguez y Cruz (2016) analizan para las entidades del país, también a través de un panel de datos y para el periodo 1990-2010, el impacto del desarrollo económico y el nivel de actividad económica sobre la pobreza (alimentaria, de capacidades o patrimonial). Los autores encuentran que el desarrollo económico tiene un mayor impacto en la reducción de los distintos indicadores de pobreza analizados, en comparación con el impacto que registra el nivel de actividad económica. Enfatizan la necesidad de incentivar políticas públicas expansivas, no sólo en términos de incrementar el PIB, sino también el desarrollo económico.

En general, las estadísticas, indicadores y resultados previos confirman el fracaso de la política en el combate a la pobreza y esbozan varios de los aspectos que deben recibir especial atención. Asimismo, se requiere identificar las limitantes y retos de la evaluación de los programas federales. En este sentido Hernández (2016) identifica la alta fragmentación, diacronía y heterogeneidad, así como el escaso uso de los resultados y la dispersión en la calidad de las evaluaciones; el poco énfasis en la evaluación de resultados de impacto; los riesgos de internalización e indicios de burocratización de las evaluaciones, así como la existencia de programas de gobiernos estatales y municipales con escasos instrumentos de evaluación y monitoreo en la práctica y normatividad. En la misma dirección, Martínez (2016) señala como uno de los mayores retos de los programas y acciones sociales, la necesidad de vincular la política social y económica. Menciona que la creación e impulso de programas de corte económico y productivo logrará acortar la brecha de desigualdad y reducir la pobreza y carencias de la población mexicana.

Desigualdad de ingreso y exclusión social

Si bien es cierto que el estudio sobre la desigualdad del ingreso entre los integrantes de una población es un tema ampliamente analizado desde la teoría, la denominada “exclusión social” y sobre todo, sus esquemas de reproducción, resultan conceptos relativamente recientes en los enfoques teóricos básicos de investigación, es por eso, que en primer lugar, se destacan algunos aspectos analíticos relacionados con el tema.

Como menciona Castro (2016, citando a Atkinson, 2010) la exclusión se puede considerar como la incapacidad de intercambio o ejercicio pleno de prácticas o derechos de población con características físicas o culturales específicas. Sin embargo, se pueden ubicar tres grandes paradigmas de la exclusión social: 1) Solidaridad (fracaso de las instituciones) en este sentido, el orden social no depende de los individuos (estructural), se enfoca en lazos de interdependencia con las comunidades (configuraciones culturales); 2) Especialización (liberal), se considera que las distancias sociales son resultado de la especialización funcional en el mercado, por lo tanto, la exclusión es más un fenómeno relacional y no redistributivo y, finalmente 3) Monopolio: (Escandinavo), donde las desigualdades y la exclusión son resultado de un control asimétrico del poder político que sirven a un grupo dominante.

Bajo este concepto, es importante destacar algunos elementos de exclusión que se asocian al tema de la movilidad social, es decir, si los individuos de una sociedad pueden ir escalando en la pirámide de ingreso, gracias a un conjunto positivo de factores. En ese sentido, como menciona Sánchez (2016), en México desde 1950, 20 entidades han permanecido en la misma posición relativa de desarrollo y las ocho entidades que actualmente son las más desarrolladas, son las mismas que en 1950.

Sánchez (2016) reitera que en el aspecto de movilidad intergeneracional, la composición de la sociedad es móvil entre los estratos medios, con una inmovilidad en los extremos de la distribución. Encuentra que 48 de cada 100 mexicanos que tienen su origen en el quintil más bajo, se mantienen ahí. Por otro lado, 52 de cada 100 mexicanos que provienen del quintil más alto, permanecen en dicho quintil; es decir, la movilidad intergeneracional es muy pequeña para el caso de México. Bajo esta misma sintonía, estudios demuestran que los hijos de padres con educación universitaria pueden alcanzar una educación mayor que sus padres en comparación con hijos de padres con primaria completa.

Finalmente, el problema de mayor exclusión social y nula movilidad, es una dificultad que se asocia al desigual desarrollo y crecimiento regional de México, como señalan Ramírez y Andrés (2016) el tema de exclusión social

deberá de analizarse bajo un enfoque multidimensional. Sin embargo, se trata de un tema que aún no se ha desarrollado a profundidad en las agendas políticas, por lo que resulta evidente que los niveles de exclusión social no se han modificado mucho en las entidades de México. Históricamente son los estados del Sur de México, los que presentan los mayores niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. Cabe mencionar que Czarnecki (2016) plantea que a partir de 2014, se puede ubicar un nuevo paradigma en el estudio de la inclusión social, donde los esfuerzos de los hacedores de políticas públicas se centran en adquirir nuevas dimensiones, tales como: inclusión financiera, laboral y productiva.

Perspectivas de Crecimiento

Como se ha reiterado, en los últimos años México se ha caracterizado por perder los avances relativos en el combate a la pobreza, al ocurrir episodios de crisis o recesiones económicas. Una hipótesis para explicar esto, es que no se han podido establecer rutas de crecimiento de mediano plazo, y en algunas ocasiones ni siquiera de corto plazo, que favorezcan el combate a la pobreza. Por lo tanto, en este último apartado se incluye una reflexión sobre algunas políticas públicas encaminadas a fomentar el crecimiento; en algunos casos se toman en cuenta experiencias internacionales, que dada la estructura productiva de nuestro país, se considera pueden replicarse en el mediano plazo.

En general, como se ha revisado en los apartados anteriores, el énfasis en el análisis de la desigualdad se ha colocado en la distribución entre personas, menos atención se ha dedicado a la distribución entre factores de la producción. En este sentido, Salazar (2016) ahonda sobre dos grandes grupos de políticas de distribución contemporáneas. En primer lugar las denominadas “pro-capital”, donde hay una gran flexibilidad del mercado de trabajo con una marcada debilidad en el poder de negociación de los salarios por parte de los trabajadores, teniendo como resultado la reducción de la participación salarial en el PIB. En segundo lugar las políticas “pro-laboral”, donde la principal herramienta es favorecer, en el contexto de un Estado fuerte, la expansión del salario mínimo, lo cual indudablemente tendría un

efecto positivo en el combate a la gran disparidad de la distribución del ingreso en economías como la mexicana.

También, sobre las remuneraciones del trabajo, Márquez (2016) encuentra que el impacto sobre la producción es bajo cuando se considera esta variable. Además, advierte que es en el sector industrial donde se presenta una mayor transferencia de ingresos, aunque desafortunadamente este sector no tiene un fuerte impacto sobre el nivel de producción, dado el proceso de desindustrialización de las últimas décadas. Asimismo, resalta que el efecto que tuvo la adopción de la estrategia de apertura comercial adoptada a finales del siglo XX fue negativo. Por un lado, el sector primario no se vio favorecido por la apertura comercial, disminuyendo su nivel de producción; y por otro lado, el sector de exportación de bienes manufacturados creció, pero no lo suficiente para compensar la baja en la producción del sector primario.

Si bien el desarrollo industrial ha resultado insuficiente para el caso mexicano, un rubro que ha acompañado el crecimiento dinámico del sector manufacturero, es la Inversión Extranjera Directa (IED). En este sentido, Bolea (2016) señala que poco más de la mitad del total de la IED se concentra en el sector industrial, específicamente en las manufacturas. Así, el volumen de flujos de IED que captó México en el periodo 2000-2015 fue de 412,000 millones de dólares. Sin embargo, la IED se distribuyó de forma heterogénea entre las distintas entidades: la Ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León concentraron poco más de 40% del total de la IED, siendo la capital la que más concentró (21%).

Los beneficios de la IED se pueden analizar en el caso particular del estado de Guanajuato. En los últimos años la entidad ha desarrollado un corredor industrial gracias a la presencia significativa de IED, lo cual ha traído consigo un incremento del PIB. Al mismo tiempo ha mejorado la calidad de vida y disminuido los niveles de pobreza. A su vez estos elementos atraen más IED, generando un ciclo de prosperidad y crecimiento. Así, el reto en el mediano plazo, es el de fomentar mayores volúmenes de IED. Cabe mencionar que

no sólo se requiere la compra de activos nacionales o de reposición, sino es importante que dichas inversiones signifiquen nuevas plantas y clúster industriales.

Cabe mencionar que un factor que ha generado lento crecimiento económico a partir de la década de 1980, como ya lo hemos anotado, es el incremento del sector informal y el empleo informal. Loria y Salas (2016) señalan que se trata de un elemento que incurre en la baja productividad total de los factores. Esta relación negativa desafortunadamente ha propiciado que se acentúe un círculo vicioso: la baja productividad genera un lento crecimiento económico, el cual debido a la desaceleración tiene como consecuencia un crecimiento del desempleo (en la medida en que el lento crecimiento reduce el consumo y las empresas deben reducir su producción, porque de otra forma se generarían stocks). A su vez, el desempleo genera precarización laboral, al haber mayor oferta de trabajo. Al mismo tiempo esta precarización genera un crecimiento del sector informal, este último se constituye como una opción para un alto porcentaje de trabajadores (cabe destacar que el desempleo trae consigo otras consecuencias como pueden ser la violencia y la emigración). Por lo tanto, se debe reconocer el impacto negativo de la informalidad laboral y aplicar estrategias de formalización con un mayor salario medio que propicie una mejor fuente de ingresos y contribuya a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso.

En relación con las principales fuentes de divisas en el país. Además de las exportaciones de manufacturas, el sector turismo, y en su momento la venta de energéticos (petróleo); una cuarta fuente importante de divisas son las remesas. Libreros (2016) menciona que las remesas han servido como dinamizador de la economía colombiana, la crisis que se presentó a finales del siglo pasado generó un incremento en la migración y en consecuencia aumentó el flujo de remesas. Al mismo tiempo el gobierno diseñó un conjunto de políticas encaminadas a canalizar las mismas hacia el sector de la construcción (con un elevado nivel de encadenamiento), incentivando la inversión inmobiliaria. Con base en esta experiencia, se deduce que los impactos de los ingresos por remesas fueron positivos en el comportamiento de la tasa de crecimiento del producto del sector de la construcción, esto

es en gran medida por el conjunto de políticas públicas establecidas que incentivaron a los migrantes a incrementar su flujo de remesas con el fin de adquirir activos fijos en su país de origen. Por lo tanto, sería posible emular dicha política para el caso mexicano.

En general, desde una perspectiva macroeconómica e institucional, Blancas (2016) sugiere un conjunto de estrategias básicas para establecer rutas de crecimiento redistributivas. El autor propone promover la planificación de la economía en una sociedad democrática y participativa que involucre a los distintos agentes económicos y sociales en el corto, mediano y sobre todo largo plazo, que no esté sujeta a los cambios de gobierno en periodos breves. También plantea aplicar una política fiscal y monetaria no restrictiva que fomente la distribución del ingreso y la riqueza, el empleo y el crecimiento económico. Finalmente, sería importante considerar un conjunto de nuevas herramientas redistributivas enfocadas no solo en las ganancias, sino también en los altos salarios.

Conclusiones

A lo largo de este documento se ha desarrollado una reflexión analítica sobre pobreza, desigualdad y exclusión social en México, con base en los trabajos presentados en el Seminario “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo”. Resulta evidente que la política de combate a la pobreza en México ha resultado insuficiente, en el mismo sentido, tampoco se ha avanzado en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social sigue siendo uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad.

Para subsanar las deficiencias apuntadas es necesario adoptar enfoques de análisis interdisciplinarios y multidisciplinarios aterrizados a las necesidades de la población. Para ello, se deben contemplar escenarios de corto, mediano y largo plazo. Asimismo, se requiere vincular la discusión teórica con la base empírica y los elementos metodológicos, incluidos los datos e indicadores, con fin de concretar en hechos los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdades prevalecientes en México. Las áreas importantes en esta

temática, son las condiciones demográficas del país y la dinámica futura de envejecimiento de la población, que presenta retos de amplias dimensiones, influenciados por las condiciones sociales y económicas que enfrentará esta población. Se anticipa que de seguir la misma tendencia poblacional, México será un país conformado por una población principalmente en edades avanzadas y con altos porcentajes de pobreza.

Ante estos retos se requieren cambios estructurales en favor del bienestar de la población, enfocados a reducir las amplias desigualdades prevalecientes y revertir la carencia de oportunidad de ejercer derechos y libertades, dispuestos en el marco normativo nacional. Para ello, se requiere generar empleos formales y con condiciones adecuadas para la población en términos de ingresos y de oportunidades de desarrollo profesional. Al mismo tiempo, se necesita focalizar esfuerzos en programas públicos para reducir y eliminar la vulnerabilidad por carencias sociales y de ingresos. Así, será conveniente reorientar las políticas públicas asistenciales y destinarlas a promover los derechos de la población con mayores limitaciones sociales. En este panorama, la necesidad de generar crecimiento económico es fundamental en una estrategia integral para reducir los altos niveles de pobreza y carencias sociales que enfrenta la población en México.

Con una estrategia integral de mediano y largo plazo que favorezca el cumplimiento de los derechos de la población, se tendrán avances sustantivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El derecho a ingresos suficientes para el desarrollo de la vida, también representa un reto de amplias dimensiones. Con empleos mejor pagados y mayor productividad se contribuye a este fin y consecuentemente se abona al crecimiento y desarrollo nacional. Las oportunidades de revertir las condiciones de precariedad para una amplia proporción de la población mexicana resultan urgentes y vitales para favorecer la justicia social en México. El proceso para cambiar estas limitaciones es al mismo tiempo una oportunidad de mejorar la economía y generar expectativas más óptimas para una población más envejecida en los próximos años. Los retos son amplios y con diversas aristas, pero con estrategias congruentes, focalizadas y prioritarias se podrá avanzar hacia el logro del bienestar de la población en México en los próximos años.

Referencias

- Banegas, I. (2016) Repensar la medición multidimensional de la pobreza en México, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Blancas, A. (2016) Causas y Soluciones contra la Pobreza y la Desigualdad, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Bolea, C. (2016) El desarrollo en México: Desafíos y Oportunidades El caso del estado de Guanajuato en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Castro, A. (2016) Esquemas de exclusión social: Una aplicación para el índice de Theil para México, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Coneval (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Czarnecki, L. (2016) Políticas públicas de inclusión social. Alcances y desafíos, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Hernández, D. (2016) El sistema de evaluación y seguimiento de programas federales en México: retos para su consolidación, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Nava, I. y Jiménez, S. (2016) Bienestar económico en la población en edades avanzadas en México, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Libreros, C. (2016) Las remesas dirigidas al sector de la construcción en Colombia, como motor de crecimiento económico en años recientes,

en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.

- Loria, E. y Salas, E. (2016) Informalidad, productividad y crecimiento en México 2000.2-2014, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Lugo, P. (2016) Transición de pobreza rural en México, 2002, 2007 y 2010, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Márquez, M. (2016) La transferencia de ingresos monetarios e impactos sobre el producto en la estructura económica de Colombia y México, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Martínez. A. (2016) Los programas sociales en la atención a la pobreza, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Narro, J., Moctezuma, D y de la Fuente, D.. (2013). Descalabros y desafíos de la política social en México. Problemas del desarrollo, 44(174), 9-34.
- Ramírez, B. (2016) Carencia de acceso a la seguridad social; pobreza o desigualdad, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Ramírez, S. y Andrés, R. (2016) Análisis espacial de la exclusión y economía social en las regiones mexicanas dentro de la globalización, 2005-2015, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Rodríguez, D. y Cruz, José N. (2016) La evolución de la pobreza multidimensional en México: Un análisis de panel de datos 1990-2010, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones

Económicas UNAM.

- Sánchez, A., (2016) Movilidad social por ingresos en la ciudad de México: una simulación de política pública, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Salazar, C. (2016) La distribución factorial del ingreso en México en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Villeda, M. (2016) Pobreza multidimensional en México, 2014. Una análisis de género, en Seminario: “Pobreza, Desigualdad del Ingreso y Exclusión Social en México: un análisis empírico contemporáneo” Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.

Replantear la política para incidir en las causas estructurales de la pobreza en México. A 20 años de infructuosos programas para enfrentarla

Hilda Caballero¹³

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre el proceso histórico - estructural que incide en la persistencia de la pobreza, tomando en cuenta algunos elementos que intervienen en la configuración de relaciones de poder y propician la concentración de riqueza y el constante incremento de la desigualdad, la marginación y la pobreza en México. Con la finalidad de plantear una propuesta diferente, a la visión que entiende la atención a la pobreza como un asunto económico y/o un asunto ético de índole individual.

El documento está estructurado de la siguiente manera: primero se presenta evidencia estadística, que da cuenta de las tendencias mundiales de la concentración de la riqueza y del incremento de la desigualdad; realidad que contrasta con el discurso oficial, de disminuir la pobreza mediante mayor inversión, crecimiento económico y generación de empleo.

A continuación, se interpretan los datos sobre la situación de la pobreza en México, como correlato de esa tendencia global, señalando la incapacidad de los programas gubernamentales para reducirla. Enseguida, se describe la situación de amplios sectores de la población que históricamente han sido marginados y permanecen en condiciones de pobreza, debido a mecanismo que operan para producir y reproducir las causas estructurales que los mantienen en tal situación. Finalmente se plantean algunas conclusiones.

13 Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Tendencias a escala mundial: el incremento de la desigualdad y la pobreza

De acuerdo con datos de Oxfam (2017: 2) el modelo de globalización económica y libre mercado ha propiciado una exacerbada concentración de la riqueza, ya que el crecimiento económico sólo ha beneficiado a los que más tienen, generando crecientes niveles de desigualdad. Evidencia de ello es que ocho personas poseen la misma riqueza que 3,600 millones de personas (la mitad de la humanidad). Detrás de este indicador sobresale el periodo comprendido entre 1988 y 2011, en el que los ingresos del 10% más pobre de la población mundial aumentaron menos de 3 dólares al año, mientras que los del 1% más rico se incrementaron 182 veces más; por lo que hay países en los que el hombre más rico gana en un día más que la persona más pobre en diez años.

El mismo reporte de Oxfam (2017: 3) señala que en 2015 “las diez mayores empresas del mundo obtuvieron una facturación superior a los ingresos públicos de 180 países juntos”, ya que sus modelos de maximización de ganancias se sustentan en la devaluación salarial del trabajador medio; la presión sobre los pequeños productores; y en esquemas de tributación corporativa que les permiten pagar montos de impuestos menores a los que les corresponden, eludiendo el pago de impuestos o recurriendo a los llamados paraísos fiscales.

Además, la competitividad se sustenta, entre otros factores, en la reducción al mínimo de los costos de la mano de obra y la precarización de las condiciones de trabajo. Favoreciendo, el repunte de las condiciones de servidumbre y esclavitud y la ausencia de contratos y prestaciones, lo que obliga al trabajo forzoso. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) denuncia que 21 millones de personas en el mundo son víctimas de trabajo forzoso, que no sólo se refiere a la trata de personas o la explotación sexual, sino que tiene lugar en diversos sectores de la economía.

Asimismo, la competencia entre países por captar mayor inversión extranjera conlleva reformas a la legislación y la elaboración de políticas nacionales e

internacionales que se diseñan principalmente para proteger los intereses de las grandes corporaciones y para garantizar su rentabilidad. Todos estos elementos inciden en la configuración de relaciones de poder que históricamente han creado una estructura de dominación, explotación y conflicto, permitiendo tanto la acumulación de capital como de factores que inciden en reproducir y legitimar la desigualdad social (jerarquización social por “raza”, sexo y clase), manteniendo a amplios sectores de la población en condiciones de marginalidad social y pobreza.

Este proceso da cuenta de que la atención a la pobreza no puede seguir planteándose como un asunto ético y un problema individual, sino que demanda la revisión del proceso histórico-estructural en el que se configuran esas relaciones de poder que propician la concentración de riqueza en unos cuantos a costa del empobrecimiento de la mayoría.

El caso de México. El fracaso de los programas de “combate” a la pobreza

Para el caso de México, “mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco” (Esquivel, 2015: 5-7), así el 1% más rico posee el 21% de los ingresos totales del país y el 10% más acaudalado concentra el 64.4% de la riqueza nacional. Destaca que la cantidad de millonarios creció 32% entre 2007 y 2012, mientras que en el resto del mundo disminuyó 0.3%. En este mismo sentido, se ha registrado que la brecha de desigualdad en México es la más alta entre los países de la OCDE, el ingreso promedio en los hogares del 10% más rico, supera 30 veces el ingreso promedio en los hogares del 10% más pobre (El Financiero, 2015).

Lo anterior se puede explicar, por la condición de subordinación y dependencia, que prevalece, de la economía mexicana hacia la estadounidense. Dicha subordinación, ha llevado a México a la creación de políticas gubernamentales que favorecen la maximización de la rentabilidad de accionistas e inversores; evidenciando el “divorcio” entre las políticas sociales y económicas, mismas que impulsan la desregulación del mercado

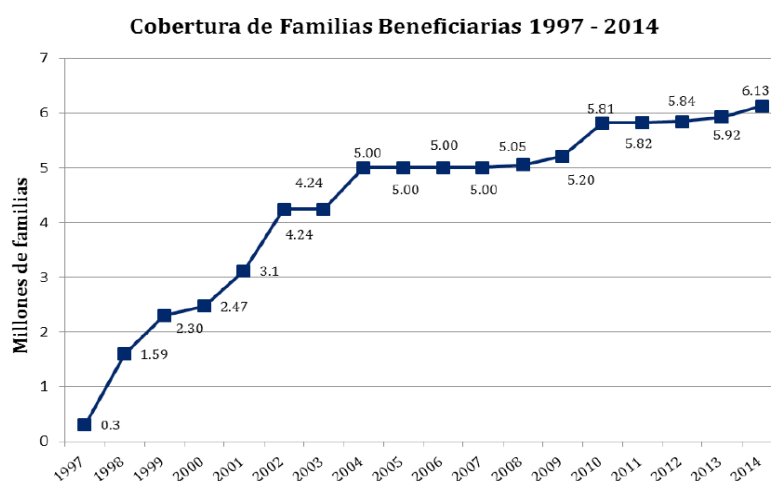
de trabajo, la eliminación de los derechos laborales y el deterioro del salario real. En un periodo histórico en el que el predominio del capital financiero ha profundizado los procesos de desempleo estructural y marginalidad social, cuyo resultado es el alarmante incremento de la pobreza.

Esta situación ha llevado a los gobiernos a instrumentar diversos programas, en las últimas dos décadas, en los que la inversión y el número de beneficiarios se ha incrementado, al igual que la diversidad de programas y acciones federales de desarrollo social, aunque esto no se refleja en una mejora de los indicadores sociales.

Podemos observar que el número de familias beneficiarias se incrementó de 300,705 en 1997 a más de seis millones en 2014 (véase gráfica 1), lo que implicó una inversión presupuestal que en 1997 fue de 85,000 millones de pesos (CNN, 2014) y, para 2014 ascendió a más de 111,000 millones de pesos (CEFP, 2015: 4). Asimismo el número de Programas y Acciones Federales, de Desarrollo Social, pasó de 89 en 2004 a 149 en 2017, de acuerdo con censos publicados por CONEVAL (2017).

Gráfica 1
Número de familias beneficiarias de los programas contra la pobreza.
1997-2014

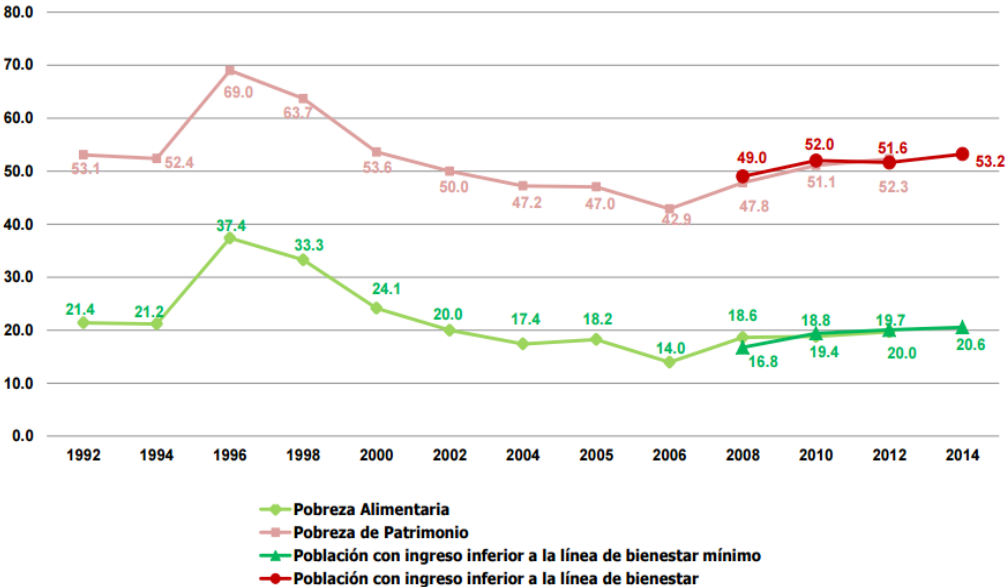
Año	Familias
1997	300,705
1998	1,595,604
1999	2,306,325
2000	2,476,430
2001	3,116,042
2002	4,240,000
2003	4,240,000
2004	5,000,000
2005	5,000,000
2006	5,000,000
2007	5,000,000
2008	5,049,206
2009	5,209,369
2010	5,818,954
2011	5,827,318
2012	5,845,056
2013	5,922,246
2014	6,129,125



Fuente: CNP (2016: 25)

Sin embargo, los resultados no fueron positivos para eliminar la pobreza o al menos reducirla. En 2016 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (CONEVAL) precisa la necesidad de “encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza que involucra a 55 millones de personas” (CONEVAL, 2016: 22), especificando que la población en pobreza extrema, es decir que carece de alimentación suficiente, tan sólo en dos años, de 2012 a 2014, registró un incremento de 7 a 7.1 millones de personas. Si revisamos los datos históricos reportados por CONEVAL (2015), en 2014 la población en pobreza representaba 53.2%, cifra similar en términos relativos a la de 53.1% reportada en 1992 (véase gráfica 2), aunque en términos absolutos la población en esta condición se ha incrementado, de 44.5 a 62.5 millones de personas. Lo que da cuenta de que en México hay procesos estructurales que reproducen la desigualdad y la marginalidad social, que la concepción y diseño de las políticas sociales no tienen en cuenta.

Gráfica 2
Evolución de la Población en pobreza por ingresos, 1992-2014



Fuente: Coneval (2015)

Otro aspecto que destaca de los reportes sobre la pobreza es la heterogeneidad observada en diversas escalas espaciales, por ejemplo, si

pasamos del plano nacional al nivel estatal, se agudizan los procesos de desigualdad que se expresan en el incremento de la pobreza.

Heterogeneidad, desigualdad y pobreza

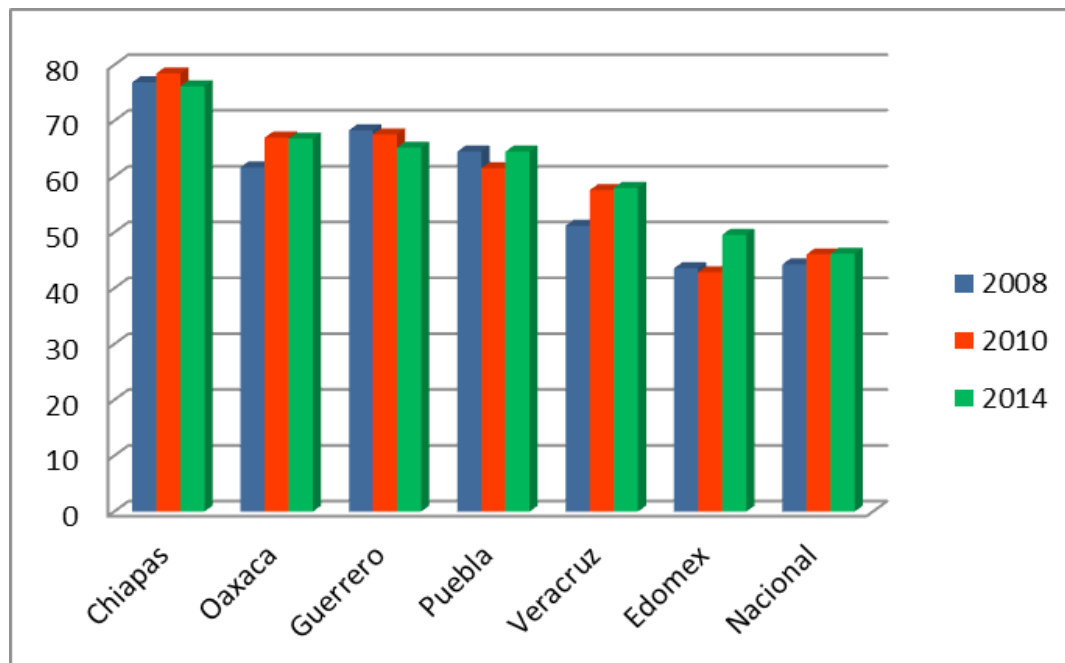
Si revisamos los Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014a, 2014b), sobre la medición de la pobreza en México, en 2008, 2010 y 2014 el porcentaje de población en esa situación, a nivel nacional, aumentó de 44.3 a 46.1 y 46.2%, que en términos absolutos significa un aumento de 45.9 a 52.8 y 55.3 millones de personas. Sin embargo, si analizamos los datos de esos años, a nivel estatal, específicamente en los estados que concentran los niveles más altos de pobreza, vemos que las cifras son muy distantes de los promedios nacionales. Por ejemplo, Chiapas pasa de 76.9 a 78.5 y 76.2%, de la población en situación de pobreza, respectivamente, pero en términos absolutos implica un aumento de 3.6 a 3.8 y 3.9 millones de personas; Oaxaca pasa de 61.7 a 67 y 66.8%, lo que se traduce en un aumento de 2.3 a 2.5 y 2.6 millones de personas; Guerrero aparenta una disminución en términos relativos, ya que pasa de 68.3 a 67.6 y 65.2%, pero en términos absolutos queda igual, 2.3 millones de personas; Veracruz, aumenta de 51.2 a 57.6 y 58%, lo que implica un incremento de 3.8 a 4.4 y 4.6 millones de personas en pobreza; mientras que el Estado de México que pasa de 43.6 a 42.9 se dispara a 49.6%, lo que significa que aumenta de 6.5 a 6.7 y 8.2 millones de personas; y Puebla que pasa de 64.5 a 61.5 y vuelve a alcanzar el 64.5%, que implica que pasa de 3.7 a 3.6 y aumenta a 3.9 millones de personas (véase gráfica 3). Cabe señalar que en los estados señalados, es donde se concentra el 70% de la población indígena¹⁴, que históricamente han ocupado los mayores niveles de pobreza.

Al respecto, cabe destacar que CONEVAL (2014a: 12) señala que el porcentaje de población indígena que se encontraba en pobreza en 2012 casi duplicaba al de la población no indígena (76.8 frente a 43.0 por ciento) y lo más alarmante es que la población indígena en pobreza extrema fue

¹⁴ De acuerdo con CONEVAL (2014a:139), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes es hablante de lengua indígena. Además, las personas que hablan alguna lengua indígena y no viven en hogares indígenas.

casi cinco veces mayor que la población no indígena (38.0 frente a 7.9 por ciento)¹⁵.

Gráfica 3
Población en pobreza, por estados con mayor incidencia a nivel nacional
Porcentajes
2008, 2010 y 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2014b)

Sin embargo, se sigue atribuyendo la imposibilidad de salir de la pobreza a factores como la falta de capacidades y oportunidades o a la violencia, el crimen, la disminución de la fuerza laboral y el nulo incremento de los ingresos, entre otros¹⁶, que en realidad son expresiones de esa configuración estructural sustentada en la naturalización y legitimación de la desigualdad, que reproduce la marginalidad social y la exclusión.

15 Estas cifras dan cuenta de que la política social no incide en las causas estructurales que la generan. Mientras que las políticas económicas que, en nombre del progreso y el desarrollo, se diseñan en favor de la inversión privada y las empresas que compiten a escala mundial, permiten el saqueo de gran parte de los bienes naturales, lo que se traduce en amplias ganancias para éstas y en el constante deterioro de las condiciones de vida de la población, principalmente indígena.

16 Banco Mundial, Prosperidad compartida y fin de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe (FALTA AÑO)

Reflexiones finales

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que la pobreza no es un asunto económico que requiere mayor inversión, sino una cuestión política que expresa la persistencia de un patrón de poder mundial, que produce y reproduce la desigualdad, como resultado y materialización de un proceso social histórico de expropiación de bienes y “recursos”, recreando los mecanismos que mantienen a determinados segmentos de población en esa condición, derivado de una manera cada vez más excluyente de producir y distribuir la riqueza, lo que explica su exacerbada concentración. De ahí que el problema no se resuelva con programas coyunturales, de corte asistencial, que enfatizan la focalización de recursos para lograr igualdad de “oportunidades” y de “capacidades”, no igualdad social.

Además, se insiste en plantear la “pobreza” como un problema individual de falta de formación de “capital humano”, que imposibilitaría a la población incorporarse al mercado laboral, que demanda mano de obra calificada, lo que explicaría la insuficiencia de ingresos para acceder a bienes materiales y reducir la pobreza, por lo que ésta se concibe como un fenómeno natural, coyuntural y principalmente económico, y no como un problema social, de relaciones de poder, construido históricamente.

Por ello se propone recurrir a otras perspectivas de análisis para explicar la problemática y plantear procesos alternativos, ya que históricamente el “progreso-desarrollo” se ha vinculado básicamente a indicadores económicos, enfatizando la necesidad de alcanzar mayor inversión y crecimiento. Lo que ha llevado a entender la desigualdad también en términos esencialmente económicos, y a legitimarla asumiendo que la acción individual se rige por la competencia, el afán de lucro, la acumulación y la ganancia, parámetros utilizados para darle sentido a la organización social. Este enfoque ha invisibilizado los factores que intervienen en mantener y consolidar la clasificación y jerarquización social (por “raza”, sexo y clase); así como la imposición de roles, materiales, simbólicos e intersubjetivos, en cada ámbito de la existencia social, en donde algunos logran una posición privilegiada con respecto a otros, manteniendo y reproduciendo relaciones

de dominación, explotación y conflicto, mediante estructuras institucionales, acciones y conductas que excluyen, marginan y discriminan.

Finalmente, se puede señalar que no basta con una política enfocada en lograr cada vez mayor crecimiento económico para reducir la pobreza, sino que es necesario incidir en esos mecanismos que excluyen y discriminan, ya que, mientras la política social y los programas destinados a reducir la pobreza sigan subordinados a la política económica, cuyos fines se trazan a partir de las necesidades del capital (acumulación y ganancia), con la participación de una élite, cada vez más reducida, que puede competir en el mercado mundial, se seguirán reproduciendo los mecanismos que generan cada vez más desigualdad, marginación social y pobreza.

Referencias

- CEFP (2015) Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos Asignados al Ramo 20 “Desarrollo Social”, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- CNNMéxico (2014) De solidaridad a Prospera: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza, Expansión, 3 de septiembre de 2014.
- CNP (2016) Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de PROSPERA Programa de Inclusión Social, México, Coordinación Nacional de Prospera- Gobierno de la República.
- Coneval (2017) Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>.
- ____ (2016) Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- ____ (2015) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Resumen ejecutivo, México, Coneval
- ____ (2014a) La pobreza en la población indígena de México, 2012, México, Coneval
- ____ (2014b) Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014.

- Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010, 2012 y 2014, México, Coneval
- Esquivel, Gerardo (2015) Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Oxfam México
- EZLN (1994) Chiapas: el Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía, México, Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
- http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_01_27.htm
- Martínez, Everardo (2015) Brecha entre hogares ricos y pobres, de 30.5 veces en México, El Financiero, 22 de mayo de 2015.
- OIT (2014) Fortalecer la lucha mundial contra todas las formas de trabajo forzoso.
- http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_387186.pdf
- Oxfam (2017) Una economía para el 99%. Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas. Informe Oxfam, <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-para-el-99>

Créditos

Directorio

Directora

Verónica Villarespe Reyes

Secretaria académica

Berenice Ramírez López

Secretario técnico

Aristeo Tovías García

Cuerpo editorial

Coordinador

César Armando Salazar López

Edición académica

Mildred Yólatl Espíndola Torres

Diseño editorial

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

Comité Editorial

Ericka Judith Arias Guzmán

FES Acatlán-UNAM

Aleida Azamar Alonso

UAM-Xochimilco

Moritz Cruz Blanco

IIEc-UNAM

Plinio Hernández Barriga

UMSNH
