

# La pobreza y la política social en México

## Mitos y realidades

/Alejandro Tuirán Gutiérrez

Las últimas décadas para México, constituyen claros oscuros en materia de desarrollo social. Avances en la reducción de la mortalidad infantil, disminución del analfabetismo, mejoramiento en la dotación de infraestructura social básica (agua, energía eléctrica y drenaje) e incrementos notables en la tasa de matriculación escolar y esperanza de vida de la población, entre otros. Sin embargo, a pesar de tales logros, la pobreza persiste y los niveles actuales no son mejores a los de los años setenta y ochenta tanto en términos absolutos como relativos. El país cuenta con 50 millones de pobres y todavía existen grandes bolsones de exclusión, marginación, problemas de malnutrición e inseguridad ciudadana.

Existen diversas posturas para enfrentar esta situación: incremento del volumen de ingreso destinado a lo social, elevar la calidad del crecimiento económico articulando política económica y social, contar con una eficaz gerencia social de los programas de combate a la pobreza, generar empleos, reducir la inflación, disminuir la concentración del ingreso, sólo por mencionar algunas estrategias. No obstante, en México no se ha reducido la pobreza en la que se encuentran sumergidas millones de personas, a pesar de que se han logrado en los últimos años mejoras en casi todos los indicadores señalados. Se puede presumir en el mundo de logros económicos pero no de sociales.

El objetivo de este ensayo es presentar un diagnóstico sobre la evolución de la pobreza en México de 1994

a 1998. Además, se analizan cada una de las variables que comúnmente son señaladas como las que podrían influir más en la reducción de la pobreza. Por último, se concluye con los principales retos sociales a los que se enfrenta el gobierno que recién se estrena en el poder, así como una propuesta de combate a la pobreza.

### **Evolución y magnitud de la pobreza en México**

#### *La incidencia de la pobreza*

Según estimaciones propias,<sup>1</sup> con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1994 y 1998, elaborada por el INEGI, la proporción total de la población con algún grado de pobreza de 1994 a 1998 aumentó del 48.3 al 52.6% (véase cuadro 1); mientras que en 1994 el 26.3% de las personas se encontraban en la extrema pobreza, en 1998 este indicador fue de 31.6% -un crecimiento de 5.3 puntos porcentuales- y a una tasa media anual del 6.4% (en términos absolutos se incorporaron a la pobreza total del país más de 2.1 millones de hogares y cerca de 6.9 millones de individuos en sólo cuatro años).<sup>2</sup> En el cuadro 2 se presenta un breve perfil sociodemográfico de las familias y de la inserción en el mercado de trabajo de los jefes de hogar que se encuentran en situación de rezago social.<sup>3</sup>

En lo que respecta a la población que en cualquier momento podría caer en la pobreza o que es muy propensa a ser pobre en el corto plazo, existen aproximadamente 8.1 millones de mexicanos que se ubican en condiciones sociales de tal vulnerabilidad<sup>4</sup> que, de no acceder a programas relacionados con oportunidades productivas y de capacitación, pronto habrán de incorporarse a la población con rezago social, lo que implica la necesidad urgente de la política social de cubrir a este grupo que

El autor ha sido consultor en evaluación de programas sociales y en estudios sobre pobreza y mercado de trabajo en organismos internacionales como la FAO y la OIT, además tiene varias publicaciones sobre temas de empleo y pobreza. Correo electrónico: [atuiran@hotmail.com](mailto:atuiran@hotmail.com)

Cuadro 1. Magnitud de la pobreza en México\*  
A nivel nacional (en miles)

	1994				1998				Tasa de crecimiento medio anual de 1994-1998 (%)		Incremento en términos absolutos de 1994-1998 (%)	
	Población	%	Hogares	%	Población	%	Hogares	%	Población	Hogares	Población	Hogares
Pobres extremos	23,494.7	26.3	3,796.4	19.5	30,060.9	31.6	5,300.6	23.9	6.35	8.7	6,566.10	1,504.20
Pobres moderados	19,683.2	22.0	3,689.2	20.0	20,002.0	21.0	4,517.3	20.4	0.4	3.81	318.8	628.1
Total de pobres	43,178.0	48.3	7,665.6	39.5	50,062.9	52.5	9,817.9	44.3	3.77	6.31	6,884.80	2,132.30
Vulnerables**	5,301.4	6.0	1,013.2	5.2	8,118.2	8.5	1,754.0	7.9	10.77	14.71	2,726.80	740.9
No pobres	40,798.4	45.7	10,741.5	55.3	37,093.5	38.9	10,591.7	47.8	-2.35	-0.35	-3,704.90	149.8
Total	89,367.8	100.0	19,440.3	100.0	95,274.5	100.0	22,163.6	100.0	1.61	3.33	5,906.70	2,723.30

Fuente: Elaboración propia con base en: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1994, 1998 y 1998.

\* Las estimaciones se realizaron con base en el Método de Ingreso-Consumo per cápita.

\*\* El presente estudio se basó en el estudio de vulnerabilidad y potencialmente pobres que son los hogares cuyo nivel de ingreso es extremo, pero que resultan ser pobres por consumo. Por otro lado, se identificaron hogares no pobres con base a su nivel de ingresos, no obstante, presentar niveles de pobreza en su consumo. Esta situación puede reflejar la paradoja de hogares en los que sus miembros presentan desnutrición, cuando el nivel de ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza.

durante muchos años ha sido invisible para los formuladores de políticas de abatimiento de la pobreza. Sin embargo, cualquier medida económica, como gravar con el IVA los alimentos y medicinas sin una medida compensatoria suficiente, pasaría a impactar negativamente a una parte importante de la población vulnerable.

Con relación al análisis de pobreza por zonas geográficas, entre 1994 y 1998, el mayor aumento de la indigencia se presentaba en las áreas urbanas, ya que de cada 100 nuevos hogares que cayeron en la pobreza extrema, 56 se situaban en las ciudades y 44 en el campo. Asimismo, se observa que tanto la indigencia como la pobreza moderada en las áreas urbanas y rurales registraban incrementos en términos absolutos y relativos. La población en extrema pobreza aumentaba en 3.6 millones en las ciudades y 3.0 millones en el campo y la moderada creció ligeramente de 19.7 a 20.0 millones de individuos, para los mismos años. En este sentido, las razones del aumento de la pobreza en las zonas urbanas en el periodo señalado se centran en la combinación de dos hipótesis, la primera de ellas se basa en que los asalariados se concentran principalmente en las ciudades y fue precisamente el salario el que más poder adquisitivo perdió, ya que de 1994 al 2000, se redujo en términos reales casi 23%. En cuanto a la segunda hipótesis, se presume que una gran parte de los pobres rurales migraron a las áreas urbanas en busca de mejores oportunidades, aumentando con ello el estrato de la población indigente de las ciudades.

Cuadro 2. Características demográficas, económicas y sociales de los hogares en pobreza extrema, 1998.

Perfil de los hogares en pobreza extrema
1) Hogares de seis o más miembros.
2) Jefes de hogares que tienen un rango de edad de 21 a 40 años y después de los 60 años de edad.
3) Hogares ampliados (formados por el jefe con o sin cónyuge, hijos y otros parientes consanguíneos o políticos).
4) Jefes de hogares que no tenían ningún tipo de instrucción y no habían concluido la primaria completa.
5) Los jefes de hogares que tenían una posición ocupacional de jornaleros rurales o peones del campo, así como los trabajadores por cuenta propia.
6) Los jefes de hogares en las categorías relacionadas con actividades agrícolas y ganaderas, ayudantes, peones y similares en el proceso de la fabricación artesanal e industrial y los trabajadores en el servicio domésticos.
7) Los jefes de hogares que laboran en actividades primarias y de construcción.

Fuente: Elaboración con base en: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1998.

En 1998, 46 de cada 100 personas eran pobres en algún grado, en las zonas rurales la pobreza es más grave, ya que 7 de cada 10 individuos se encontraban en esta situación y a nivel nacional la proporción de pobreza afectaba a cerca de 53 de cada 100 personas. Estas cifras demuestran que a pesar de que en los últimos años la mayor parte de los recursos de combate a la pobreza del gobierno se centraron en las zonas rurales, la pobreza no registró un impacto importante, y no disminuyó en estas áreas.<sup>5</sup>

Entre los principales factores que contribuyeron al aumento de la pobreza están: la crisis económica de finales de 1994 y los desequilibrios externos, así como la generación de nuevos empleos de pésima calidad, la deficiente y escasa contribución de los pobres a la riqueza nacional, la caída drástica de los salarios y las remuneraciones reales de los trabajadores, la pérdida del

poder adquisitivo de los hogares de escasos recursos y una equivocada política económica y social.

### *La brecha y severidad de la pobreza*

La evolución del indicador que estima el porcentaje de población pobre (índice de recuento) no permite conocer qué tan distantes están las familias pobres de alcanzar la línea de pobreza, además da una visión parcial del fenómeno. Por ello, se estimaron otros índices que evalúan la profundidad y la severidad de la pobreza y que captan el empeoramiento de las condiciones de los pobres.

El índice de la brecha o profundidad de la pobreza mide la distancia promedio que existe entre los hogares pobres y la línea de pobreza, ponderado por la proporción de familias en la pobreza. En el caso de México, la brecha medida por el ingreso de los hogares de 1994 a 1998 se incrementó del 14.1 al 20.4%, es decir, los hogares pobres necesitaban un mayor porcentaje de ingreso para salir de su situación. Por zona geográfica la profundidad también aumentó, en las rurales de 22.8 a 31.1 % y en las urbanas de 11.3 a 16.9 por ciento.<sup>6</sup>

En cuanto al índice de severidad, que es la brecha de pobreza en que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la línea de pobreza, también registró incrementos. A nivel nacional, de 1994 a 1998, pasó de 7.0 a 11.2%, respectivamente. En las zonas rurales aumentó de 11.9 a 18.3% y en las áreas urbanas de 5.4 a 8.9% (véase cuadro 3).<sup>7</sup>

### **Los mitos generados sobre la política social**

Existen tres mitos que se han generado en la mayoría de las discusiones relacionadas con la pobreza y la política social, que son considerados como condiciones suficientes para abatir la pobreza de un país y que se relacionan

con los siguientes supuestos: para que una política de combate a la pobreza tenga éxito se necesitan mayores asignaciones de recursos en este rubro; todo lo que se gaste para abatir la pobreza será útil y generará beneficios; el sólo hecho de contar con un crecimiento económico inmediatamente reducirá la pobreza.<sup>8</sup> A lo anterior, agregaríamos dos mitos más, que son: al bajar la inflación se reduce la pobreza; y la generación de empleos y una reducción de la tasa de desempleo abierto disminuirán las condiciones precarias de la población más pobre. Es importante señalar que estos cinco puntos son necesarios, pero no suficientes para disminuir la pobreza de un país.

### *El éxito del combate a la pobreza depende de una mayor asignación de recursos*

Con base en información oficial de 1994 al 2000, se observa que los recursos destinados al gasto social y en especial, los programas para enfrentar la pobreza extrema registraron incrementos reales. En nuestro país, como sucede en la mayoría de las naciones de América Latina, el volumen de recursos destinados al gasto social y al gasto federal de combate a la pobreza como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y como proporción del gasto programable se han venido incrementado.

Como ejemplo, el gasto en desarrollo social de 1994 al 2000 creció en términos reales a una tasa media anual de 19.8% y su proporción respecto al gasto programable pasó del 51.6 a 61.5% y como porcentaje del PIB aumentó de 9.06% en 1994 a 9.25% para el 2000; así como el gasto federal en el combate a la pobreza extrema se incrementó en 14.9% en términos reales para los mismos años señalados y también registró un crecimiento como porcentaje del gasto programable al subir de 5.74% en 1994 a 6.57% en el 2000 (véase cuadro 4). A pesar de ello, las estimaciones sobre la pobreza reflejaron un aumento de 4.3 puntos porcentuales. De este modo se afirma que el incremento de recursos para enfrentar la pobreza no se ha traducido en una reducción significativa de ésta. Se aumentan los ingresos para reducir la pobreza, pero se puede gastar mucho y mal. Desafortunadamente esta afirmación se aplica al caso de México.

### *Todo gasto que se realice para abatir la pobreza siempre deja beneficios*

La mayoría de los programas sociales que se aplican en México no realizan una verdadera evaluación del impacto social que generan en la población beneficiaria, es decir, se cree que la sola entrega de productos o de servicios "algo positivo deja", esto constituye un grave error.<sup>9</sup> Según las evaluaciones de impacto social que se hicieron

Cuadro 3. Índices de brecha y severidad de la pobreza 1994-1998 (en porcentajes)

Área	Ingreso		Gasto	
	Brecha PG	Severidad FGT	Brecha PG	Severidad FGT
<b>1994</b>				
Nacional	14.09	7.00	10.26	4.72
Urbano	11.30	5.44	8.48	3.80
Rural	22.79	11.86	15.83	7.58
<b>1998</b>				
Nacional	20.35	11.20	14.58	7.10
Urbano	16.85	8.86	11.82	5.47
Rural	31.05	18.33	23.06	12.08

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1994 y 1998.

Cuadro 4. Gasto en desarrollo social y gasto federal de combate a la pobreza extrema 1994-2000 (en millones de pesos)

Año	Gasto Programable	Variación real (%)	% del PIB	Gasto en des. Social	Variación real (%)	% del PIB	% del gasto programable	Gasto federal de combate a la pobreza	Variación real (%)	% del PIB	% del gasto programable social	% del gasto
1994	240,480.5	12.8	17.57	128,636.4	12.3	9.06	51.58	14,323.2	-	1.01	5.74	11.13
1995	290,423.6	-23.4	15.81	155,035.7	-20.7	8.44	53.38	17,933.0	-17.6	0.96	6.17	11.57
1996	403,449.5	8.8	15.97	209,467.0	5.8	8.29	51.92	23,886.7	4.7	0.95	5.95	11.45
1997	526,123.9	13.1	16.84	272,104.8	12.3	8.57	51.52	27,886.3	0.4	0.88	5.28	10.24
1998	600,563.0	-4.1	15.82	347,511.0	7.7	9.04	57.86	34,668.1	4.9	0.90	5.77	8.88
1999	711,228.2	5.4	15.39	433,375.1	11.0	9.37	60.93	43,122.5	10.7	0.93	6.06	9.95
2000	816,734.9	5.4	15.03	502,488.6	6.4	9.25	61.52	53,656.7	14.2	0.96	6.57	10.68
1994-2000		0.4			19.8				14.9			

Fuente: Elaborado con base en: Poder Ejecutivo Federal, 27 Informe de Gobierno, septiembre del 2000.

a los programas de desayunos escolares en Argentina, Chile y Uruguay demostraron que se estaban tirando millones de dólares a la basura, debido a que las madres de familia en zonas rurales, como estrategia de supervivencia por el hambre tan acentuada que sufrían, excluían del reparto de comida a quienes asistían a la escuela y recibían el desayuno, lo que incrementaba su desnutrición (al recibir sólo un complemento). En las zonas urbanas, no consideraban importante la ingesta en la escuela y alteraban los patrones de consumo de los escolares, presentándose, en algunos casos, obesidad. No obstante, cuando el programa era evaluado en aspectos relacionados con la cobertura o eficiencia en la producción y en el número de almuerzos entregados resultaba exitoso.<sup>10</sup>

Los resultados entregados por los gobiernos anteriores, sobre las evaluaciones de los programas sociales en México, contienen tan sólo indicadores cuidadosamente seleccionados de lo que se puede presentar en público, dejando a un lado aquellos puntos que pudieran generar argumentos técnicos contrarios y juicios desfavorables.<sup>11</sup>

En efecto, hasta noviembre del 2000, no se contaban con estudios serios que permitieran conocer el impacto social de los programas de combate a la pobreza, por ejemplo: la mayoría de los programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) llevan más de 20 años de vida y hasta el momento no sabemos si el programa de albergues indígenas contribuyó a disminuir la desnutrición de los niños de 6 a 14 años, o ha ayudado a reducir la deserción escolar o si ha incrementado el aprovechamiento escolar de los niños indígenas.

Por otro lado, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, con más de 40 años distribuyendo leche con un alto contenido nutricional a los niños de 0 a 11 años, no cuenta con investigaciones que indiquen si se

han reducido los grados de desnutrición que enfrentan los niños de familias en extrema pobreza y en qué medida han mejorado la dieta nutricional. En cuanto al Programa de Abasto Rural de DICONSA, las evaluaciones presentan información sobre el margen de ahorro y la cobertura en comunidades con alta y muy alta marginación, pero no se tienen indicadores que permitan saber si realmente se resuelven los problemas de abasto de productos básicos en localidades dispersas, aisladas, incomunicadas y de difícil acceso. En lo que respecta a la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), uno de sus programas más importantes es el Plan Acuario que entrega agua para consumo humano en las comunidades áridas y semiáridas. No obstante, en sus informes se presentan datos sobre el número de metros cúbicos entregados y las localidades beneficiadas, pero no se tiene conocimiento de si dicho programa contribuye a resolver los problemas de las enfermedades gastrointestinales que enfrenta la población de las comunidades áridas del país.<sup>12</sup>

En este sentido, el número de raciones que entrega el programa de desayunos escolares del DIF, los litros de leche distribuidos por LICONSA, el volumen de créditos que entrega FONAES, el número de sesiones de participación comunitaria de DICONSA, el incremento en la cobertura de familias en el Programa Tortilla de LICONSA, la construcción o mejora de caminos, la instalación de telefonía rural, o el incremento de la cobertura de agua potable no son indicadores de impacto. Lo son la disminución en los grados de desnutrición en la población atendida, el mejoramiento de los indicadores de peso y talla de los niños, la contribución a la reducción de la mortalidad infantil y preescolar, el incremento en el rendimiento escolar atribuido a los cambios nutricionales, el aumento de productividad dado el apoyo a la comer-

cialización y producción que se deriva de la infraestructura y reducción de costos de transacción, y la disminución de enfermedades gastrointestinales, éstos sí son en realidad criterios de evaluación de impacto.

Ante la ausencia de evaluación de impacto, el volumen de productos entregados y recursos ejercidos y, eventualmente, el margen de ahorro de las familias al recibir bienes y/o servicios constituían los únicos indicadores que justificaban la permanencia de la mayoría de los programas sociales.

#### *El crecimiento económico reduce la pobreza y mejora la distribución del ingreso*

Los actores políticos, empresariales y otros sectores de la sociedad afirman que para redistribuir recursos hay que generar excedentes y esto sólo se logra con un crecimiento económico sostenido, pero tampoco basta con crecer para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza. En este sentido, el hecho de que exista excedente económico es una condición necesaria pero no suficiente. Un crecimiento concentrador, empobrecedor y polarizado no resulta una alternativa viable.

De 1996 a la fecha se han registrado en México incrementos notables del PIB real por habitante, no obstante la pobreza continúa en aumento (véase cuadro 5).

Año	Tasa de variación anual del PIB	Tasa de variación anual del PIB real por habitante	Tasa de variación anual de la inflación
1994	4.4	2.6	7.05
1995	-6.2	-7.8	51.97
1996	5.2	3.4	27.70
1997	6.8	5.0	15.72
1998	5.0	3.4	18.81
1999	3.8	2.2	12.32
2000	6.9	5.5	8.96

Fuente: Inss. Sistema de Cuentas Nacionales de México; Banco de México.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. Real
Salario mínimo real	13.97	12.13	12.52	10.82	10.51	10.66	10.77	-22.93
Rem. media de la ind. manufacturera	102.37	89.16	80.93	80.38	82.62	83.50	-	-18.43
Rem. media de la ind. maquiladora de exportación	54.96	51.52	48.94	49.71	51.23	52.28	-	-4.88

\* En pesos por día.  
Fuente: Elaboración propia con base en: Ernesto Zedillo, VI Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, septiembre del 2000.

El avance económico que se ha presentado en los últimos años no ha detenido el crecimiento de la pobreza y la enorme polarización social que existe entre las regiones del país. De esta manera se sitúa al México moderno y exportador en zonas que presentan elevados niveles de bienestar social y donde la globalización está inserta en el mercado local; en cambio, existe el otro México marginado, con áreas que registran porcentajes considerables de familias en pobreza extrema que trabajan sólo para la subsistencia y centran su economía en actividades de baja productividad.

Por otro lado, el crecimiento debe implicar la articulación entre la política económica y social y no subordinar esta última a la primera. Sin embargo, el otro extremo, que es gastar más de lo que se tiene, es una irresponsabilidad si el objetivo es contar con finanzas sanas que mantengan el equilibrio fiscal del gobierno. Dejar de gastar en lo social es poco ético, pero también lo es gastar de más o lo que no se tiene. Es importante crecer con calidad, es decir, que una parte significativa del excedente económico y de la riqueza del país sean generados por los segmentos más pobres.

#### *Una baja inflación disminuye la pobreza*

A pesar de que en los últimos cinco años se han reducido las variaciones porcentuales de la inflación de casi 52.0% en 1995 a cerca 9.0% para 2000 (véase cuadro 5), esto se ha realizado sacrificando aumentos reales en el salario mínimo y en las remuneraciones de los trabajadores. En México, el salario mínimo ha perdido en términos reales casi el 23% de 1994 al 2000, e inclusive las remuneraciones de los sectores estrellas del modelo económico, que son el manufacturero y el de las maquilas, enfrentaron reducciones reales (véase cuadro 6).

#### *La generación de empleos y la reducción del desempleo automáticamente disminuyen la pobreza*

De 1995 a 1999 se han generado en México 5.4 millones de ocupaciones remuneradas y a una tasa de crecimiento media anual de 4.7%. A pesar de ello, la creación de fuentes de trabajo no se ha dado con el mismo dinamismo y calidad entre los propios sectores que componen la economía. Mientras que en el sector primario tan sólo se crearon 231 mil empleos remunerados en cuatro años y a una tasa del 1.2%, en el sector de la industria, las nuevas fuentes de trabajo se incrementaron en 2.5 millo-

nes y con un crecimiento del 8.2% (véase cuadro 7). Por otro lado, la tasa de desempleo se ha reducido del 6.2% en 1995 a cerca de 2.3% en el 2000; aunque dicha tasa no mide la calidad del empleo que se está generando, existe una opinión generalizada de ver la reducción del desempleo como un indicador óptimo de la generación de empleos. Entonces, utilizando el argumento anterior, se podría decir falsamente que en las zonas indígenas existen mayores niveles de bienestar, ya que el desempleo de la población económicamente activa (PEA) de las áreas indígenas es mucho menor al registrado a nivel nacional y la razón principal de ello es que en estas zonas la mayor parte de la población se clasifica como autoempleada, por causas relacionadas con la subsistencia y la sobrevivencia.<sup>13</sup>

La creación de empleos y la disminución del desempleo no implica que inmediatamente se reduzca la pobreza, de poco sirve generar trabajos si éstos van a ser de mala calidad. Los indicadores que miden la calidad del empleo han tenido una discreta mejoría, debido a que de 1995 a 1999 la población ocupada subempleada por horas de trabajo se redujo de 20.9 a 14.0%; el subempleo por nivel de ingresos registró ligeras reducciones de 36.2 a 31.7%; y el porcentaje de población ocupada sin seguridad social prácticamente se ha mantenido al pasar de 65.9 a 64.0% (véase cuadro 8). En cuanto al análisis por regiones y grupos sociales, se observa una mayor desigualdad, por ejemplo, en las zonas indígenas existen indicadores de empleo precarios, ya que en 1997 el 76.9% de los ocupados se encontraban subempleados por nivel ingresos y horas de trabajo y el 93.5% no contaban con seguridad social.<sup>14</sup> En cuanto a los trabajos generados en la informalidad, que por lo regular son los menos productivos, todavía persiste un número importante de personas ocupadas que se encuentran trabajando en este sector, debido a que en 1999 el 56.0% de la población ocupada laboraba en establecimientos de hasta 5 personas. La pobreza va a tener reducciones significativas cuando los trabajos que se generen sean de mayor calidad, es decir, empleos con seguridad social, prestaciones económicas y con el pago de las demás remuneraciones establecidas por ley.

Cuadro 7. Población ocupada remunerada por sector económico (en miles)

	1995	1996	1997	1998	1999	Generación de empleos 1995-1999	Tasa de crecimiento media anual (%) 1995-1999
Población económicamente activa	55,568.5	56,590.7	58,344.7	59,507.1	59,751.4	4,182.9	2.63
Población ocupada remunerada	27,204.5	28,695.3	30,098.4	31,853.8	32,639.2	5,434.7	4.86
Actividades agropecuarias	4,574.2	4,315.1	5,154.9	4,388.8	4,805.3	231.1	1.24
Industria	6,610.0	7,248.1	7,579.0	8,641.0	9,067.3	2,457.3	8.22
Servicios	15,919.9	16,955.0	17,258.8	16,857.9	18,631.1	2,717.2	4.02

Fuente: Elaboración propia con base en: Encuesta Nacional de Empleo de 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999.

Cuadro 8. La calidad del empleo en México (en porcentajes)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999
Subempleo por horas de trabajo <sup>1</sup>	36.18	37.49	38.55	34.37	31.65
Subempleo por ingresos y horas de trabajo <sup>2</sup>	20.89	18.38	20.22	14.69	14.02
Subempleo por seguridad social <sup>3</sup>	65.87	64.88	66.74	63.63	64.00

Fuente: Elaboración propia con base en: Encuesta Nacional de Empleo de 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999.  
<sup>1</sup> Población ocupada que trabaja menos de 35 horas a la semana por razones propias o a su voluntad.  
<sup>2</sup> Población ocupada que recibe ingresos inferiores al salario mínimo y trabaja más de 35 horas a la semana.  
<sup>3</sup> Población ocupada que recibe ingresos de entre 1 y 2 salarios mínimos y labora más de 48 horas a la semana.  
<sup>4</sup> Población ocupada que no cuenta con seguridad social y prestaciones económicas.

### Los retos de la política social en el combate a la pobreza

Una de las grandes tareas que tendrá que enfrentar el gobierno encabezado por Vicente Fox será la de combatir a fondo la pobreza que padecen millones de mexicanos; de lo contrario, se podrá decir que las promesas electorales<sup>15</sup> se quedaron en buenas intenciones y las estrategias de abatimiento de la pobreza aplicadas tendrían los mismos resultados que los programas sociales ejecutados por los gobiernos anteriores, es decir, un impacto social bastante modesto y con logros muy limitados en el combate a la indigencia.

Los principales retos en política social a los que se enfrentará el actual gobierno se relacionan con la desaparición paulatina de las políticas asistencialistas, mediante la sustitución de acciones que generen empleos de mayor calidad e ingresos que le ayuden a los sectores más pobres del país a salir de su condición. Es importante que la población marginada comience a generar riqueza para que se incorpore al México moderno. Asimismo, es urgente crear programas que permitan potenciar las capacidades y habilidades de la población ocupada de

escasos recursos con el propósito de que puedan insertarse en mejores condiciones en el mercado de trabajo.

En cuanto a las estrategias relacionadas con los microcréditos, se consideran un instrumento de política social bastante efectivo, a pesar de ello, se presentan algunas limitaciones como lo demuestra la experiencia de la Banca Grameen en Bangladesh, que es el caso más exitoso que existe en el mundo de programas sociales de ahorro y créditos. El principal inconveniente de Grameen es que no ha podido atender a la población en extrema pobreza, debido a que ellos mismos se autoexcluyen por no contar con la capacidad financiera para ahorrar o pagar los préstamos, por lo que ha sido un fracaso de la Banca Grameen cuando ha intentado llegar a los más pobres, además de que este programa cuando ha beneficiado con créditos a las zonas más marginadas, éstos han sido utilizados para subsidiar la subsistencia de las familias y no las actividades productivas y de comercialización.<sup>16</sup>

Otra de las limitaciones que enfrenta la aplicación de un programa de microcréditos en México es la población objetivo o potencial que pudiera atender y la creación de instituciones de comercialización que lleven los productos producidos por los pobres al mercado, debido a que ellos tienen poco poder de negociación. Según información de la última Encuesta Nacional de Empleo de 1999, existían 9.5 millones de trabajadores por su cuenta que representaba el 24.4% del total de ocupados del país.<sup>17</sup> La observación que surge, al analizar lo anterior, es que no todos los trabajadores tienen la misma capacidad para ser emprendedores y poder mantener con éxito un negocio, por lo que concentrar la mayor parte de los recursos de los proyectos productivos en microcréditos se puede considerar un grave error. Se tiene que reconocer que existen trabajadores que no cuentan con habilidades empresariales y que sólo disponen de su fuerza de trabajo y que posiblemente necesiten de otro tipo de programas, como los relacionados con la capacitación laboral y comercialización.

Con relación al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), éste es de los pocos programas que miden el impacto social<sup>18</sup> que generan en la población beneficiaria, sin embargo el gobierno actual ha heredado una serie de limitaciones que se relacionan con errores de diseño y de operación, que han sido señalados por investigadores e instituciones reconocidas, por lo que se recomienda revisar su diseño y reestructurarlo. En este sentido, las acciones del PROGRESA se centran en mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de los niños, es decir, es un programa que busca

que las generaciones futuras salgan del círculo vicioso de la pobreza, pero no existen oportunidades para que los padres del hogar en pobreza extrema mejoren su situación social. Por otro lado, se excluye de los beneficios del PROGRESA a familias que se encuentran fuera del área de influencia de una escuela o clínica de salud, y es precisamente esta población, por sus condiciones de aislamiento, la que podría presentar las mayores necesidades sociales y prioridades de atención por su situación de indigencia. Asimismo, se agregaría a los problemas de diseño del PROGRESA, la falta de participación comunitaria en el prediseño del programa,<sup>19</sup> lo costoso<sup>20</sup> que puede resultar para la familia el traslado de la madre del hogar a las clínicas para asistir a las pláticas de higiene y salud, así como la entrega de sólo diez meses de las becas monetarias educativas y exclusivamente a partir del tercer grado de primaria en adelante, y el apoyo en alimentación (que son 140 pesos en el semestre enero-junio del 2001) que equivale a cuatro días de salario mínimo general, sólo por mencionar algunas limitantes del programa.

Otro de los retos importantes en materia de política social, es el seguimiento de los beneficios que se han otorgado a la población atendida por los programas en el corto y mediano plazo. Existen en la actualidad muchos programas sociales que adolecen de una metodología del impacto social, lo que no permite analizar sus avances sociales. La evaluación del impacto social dará respuestas sobre programas que no debieron haber nacido por debilidad técnica, los que deben suspenderse al no producir impacto y tal vez fortalecer y mantener otros que lo hacen de forma exitosa. Si no se realiza una evaluación de impacto social, cualquier decisión relacionada con la eliminación, continuación y nacimiento de programas cae en el campo de la especulación y la ambigüedad.

### **Una propuesta de política de combate a la pobreza**

Se considera que las políticas de combate a la pobreza deben partir de la sustitución paulatina de los programas asistencialistas por acciones que incluyan proyectos productivos, capacitación laboral y el acceso de los pobres a créditos. Por ello es necesario crear una nueva base social para los pobres, con el propósito de mejorar su capacidad para ingresar en óptimas condiciones al mercado de trabajo, sólo de esa manera saldrán de su rezago. La capacitación laboral deberá ser fundamental para incrementar las oportunidades de empleo e ingresos de las familias de escasos recursos de las zonas rurales, principalmente el gobierno deberá incentivar los progra-

mas de capacitación agrícola<sup>21</sup> mediante la incorporación de técnicas que permitan aumentar la productividad de los campesinos en pobreza extrema y la aplicación de métodos de cultivo que no erosionen el suelo y que le generen conciencia a la población rural sobre el desarrollo sustentable de los recursos naturales.<sup>22</sup> Asimismo, es necesario capacitar a los pequeños productores agrícolas respetando sus costumbres, creencias y valores. La formación de comités deberá tomar en cuenta su cultura, la organización social de la región y los objetivos de los programas sociales deberán ser concertados con la población objetivo, debido a que ellos conocen mejor que nadie su problemática. Además, los productos generados por la población en la pobreza deberán contar con mayores canales de comercialización realizada por entidades gubernamentales o privadas reguladas por el gobierno. Otro elemento importante es el referente a la promoción de actividades económicas no agrícolas en las zonas rurales (servicios, artesanías, talleres, agroindustrias y el trabajo por cuenta propia en la agricultura), así como el desarrollo de microempresas rurales.

Con respecto a los pobres de las zonas urbanas, es urgente su atención mediante la creación de un sistema nacional de capacitación laboral y el fomento de microempresas familiares a través programas de crédito y ahorro que otorguen préstamos a sectores pobres que no tengan acceso a este tipo de mecanismos financieros. Es decir, se necesitan sentar las bases para un desarrollo popular. Para que la economía popular urbana pueda funcionar, se recomienda dar apoyo técnico y es importante que se utilicen en estas pequeñas empresas tecnologías que sean compatibles a pequeña escala. Por último, se deben identificar los proyectos más productivos, con el propósito de incorporar empresas sociales para que participen en el mercado interno y externo, FONAES es un ejemplo claro de lo exitoso de este tipo de programas, pero con una cobertura muy limitada.

## Notas

1 Las estimaciones se realizaron aplicando el nuevo Método Ingreso-Consumo (MIC). El desarrollo del MIC se desprende de los procedimientos utilizados por el método de la línea de pobreza (LP), con el propósito de potenciar al máximo LP. El criterio de pobreza del MIC es que, en el mismo periodo de análisis, un hogar tenga un ingreso y un gasto menor que la línea de pobreza. Considerar ingreso y consumo permite que, por un lado, se mida la capacidad monetaria para satisfacer las necesidades más importantes y, por el otro, el gasto calcule la capacidad temporal de las familias para consumir lo necesario. El MIC retoma al mismo tiempo al hogar o individuo que es pobre con base en el ingreso, así como al que es pobre por consumo, a diferencia de la LP estimada sólo por el ingreso que tiene el problema de no incluir a los pobres por consumo y la LP por consumo que no integra a los pobres por ingreso. Tuirán Alejandro y Medina Alejandro, "El Método Ingreso-Consumo: una estrategia para mejorar la

## Canadá, Estados Unidos y México Índices en economía y finanzas

Canadá			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q4 00	0.3	-4.0
Indicador líder	Ene 01	0.2	-4.1
Índice de precios al consumidor	Ene 01	-0.3	3.0
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T4 00	-4.52	0.19
Tasa de desempleo	Ene 01	6.9	6.8
Tasa de interés	Feb 01	5.16	5.25

Estados Unidos			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q4 00	0.3	3.4
Indicador líder	Ene 01	-0.2	-2.2
Índice de precios al consumidor	Ene 01	0.6	3.5
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T3 00	-113.77	-89.65
Tasa de desempleo	Ene 01	4.2	4.0
Tasa de interés	Feb 01	5.26	6.01

México			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q3 00	1.4	6.9
Indicador líder	Dic 00	2.5	4.0
Índice de precios al consumidor	Ene 01	0.6	8.1
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T4 00	-5.67	-4.38
Tasa de desempleo	Dic 00	2.1	2.3
Tasa de interés	Ene 01	18.50	17.43

### Definiciones y notas

**Producto Interno Bruto:** series en volumen. Ajustada por temporada. **Indicador líder:** un indicador compuesto basado en cinco indicadores de actividad económica (empleo, ventas, ingreso, etc.). Señala movimientos a futuro en la producción industrial de seis a nueve meses, con adelanto. **Índice de precios al consumidor:** mide los cambios en el porcentaje de precios de venta de una canasta fija de bienes y servicios. **Balanza de cuenta corriente:** en billones de dólares, no se ajusta por temporalidad, excepto en el caso de ICA. **Tasa de desempleo:** porcentaje de la fuerza de trabajo inactiva con la tasa de desempleo; en el caso de México corresponde a una deflación salarial. **Tasa de interés:** tres meses.

Fuente: OCDE/INEC, *Mundo Económico: Indicadores*, marzo 2001.  
Información proporcionada por el Centro de la OCDE en México.

OCDE  
OECD



medición de la pobreza y la definición de políticas para enfrentarla", 2001 (documento en proceso de publicación).

2 Se consideró para el tercer trimestre de 1994 una línea de pobreza extrema por persona, de 11.66 pesos diarios en las zonas urbanas y de 7.58 pesos diarios para las zonas rurales. Para el tercer trimestre de 1998, la línea de pobreza extrema por persona fue de 30.82 pesos diarios en las zonas urbanas y de 20.04 pesos diarios para las áreas rurales.

3 Se reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional, sin embargo las estimaciones que se presentan en este ensayo se basan en las variables de ingreso y gasto, permitiendo con ello hacer una evaluación de los efectos de la política económica en los hogares.

4 Una de las fortalezas del MIC es su carácter preventivo, debido a que mide al mismo tiempo el ingreso y el consumo y ello permite resaltar un nuevo estrato llamado "vulnerables o potencialmente pobres" que son los hogares cuyo nivel de ingreso es extremo, pero que resultan no pobres por consumo. Son hogares que transitoriamente han sufrido un colapso en su nivel de ingreso corriente, derivado por ejemplo de enfermedades de uno o varios miembros del hogar que trabajan y generan ingresos; en áreas rurales y en actividades agrícolas se puede referir a problemas derivados de sequías y plagas; pérdida del empleo; alzas de la inflación que afectan el poder adquisitivo de los salarios; causas demográficas como el envejecimiento de la población, u otra razón. Generalmente poseen poca capacidad de absorción de *shocks* o colapsos en su nivel de ingresos, dada la inexistencia de redes de protección social y estrategias ineficientes para hacer frente a los *shocks*. El uso de su ahorro o patrimonio les permite mantener un nivel de gasto por encima de la línea de pobreza. Por otro lado, se identifican hogares no pobres con base en su nivel de ingresos, no obstante, presentan niveles de pobreza en su consumo. Esta situación paradójica puede ser explicada por el endeudamiento que hace que parte del ingreso corriente se destine al pago de éste; otra razón es que microempresarios o agricultores, ante la compra de utensilios de trabajo, sacrifican el consumo, entre otras múltiples posibilidades. Lo anterior puede reflejar la paradoja de hogares en que sus miembros presentan desnutrición, cuando el nivel de ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza.

5 Según el *VI Informe de Gobierno* de Ernesto Zedillo, el 75.6% del gasto destinado al combate de la pobreza extrema de 1995 al 2000 se dirigía a las zonas rurales.

6 La brecha medida por el gasto de los hogares, de 1994 a 1998, aumentó a nivel nacional de 10.3 a 14.6%, en las áreas rurales de 15.8 a 23.1% y en las urbanas de 8.5 a 11.8%. Los datos anteriores muestran que los hogares rurales pobres requieren en promedio de un mayor porcentaje de ingresos o gastos para superar la línea de la pobreza.

7 La severidad de la pobreza medida por el gasto de los hogares también presentó aumentos de 1994 a 1998. A nivel nacional pasó de 4.7 a 7.1%, en las zonas rurales se incrementó de 7.6 a 12.1% y en las urbanas de 3.8 a 5.5 por ciento.

8 Medina Alejandro, "El tratamiento no garantiza la cura", suplemento *Enfoque*, núm. 375, *Reforma*, 15 de abril del 2001.

9 Medina Alejandro, *et al.*, *op. cit.*

10 Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores, México, 1992.

11 La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, ha manifestado en los últimos meses su intención de hacer, durante el 2001, una evaluación de los programas sociales, y en su caso, eliminar aquellos que no produzcan un impacto positivo en la población atendida a través de la creación de una Unidad de Evaluación dentro de la SEDESOL.

12 Es importante señalar que de 1994 a 2000, estos organismos no recibían ingresos fiscales para la evaluación del impacto social de sus programas.

13 La definición internacional convencional de desempleo está basada en tres criterios a ser satisfechos simultáneamente: "encontrarse sin trabajo", "estar disponible para trabajar" y "estar buscando trabajo". De esta manera, los desempleados comprenden a todas las personas que, a partir de una edad específica (12 años y más de edad para la PEA de México) manifestaron en la semana anterior al levantamiento de la encuesta querer trabajar y buscar trabajo y ni siquiera laboran una hora a la semana. En muchas ocasiones se considera la tasa de desempleo como un indicador de la cali-

dad del empleo; sin embargo, dicha tasa presenta algunos inconvenientes para medir la precariedad del trabajo, entre los que se encuentran los siguientes: no permite conocer a los trabajadores que no cubren un número suficiente de horas de trabajo (para el caso de México son de al menos 35 horas a la semana) por razones ajenas a su voluntad; no se mide a las personas que subutilizan sus capacidades o que tienen una tasa de rentabilidad por hora de trabajo inferior a la normal, en razón de una baja productividad, o de trabajar por salarios inferiores a los normales o establecidos por ley; los aspectos relacionados con la seguridad social y la estabilidad del empleo no son considerados en la tasa de desempleo; dicha tasa no incluye a los trabajadores no remunerados en actividades económicas familiares (aunque sólo se debe considerar como empleados a aquellos trabajadores en empresas familiares que laboran 15 horas y más); y esta tasa no registra como desempleadas a las personas que comenzarán a trabajar en un plazo de hasta cuatro semanas siguientes a la encuesta. En este sentido, la definición tradicional de desempleo, con énfasis en el criterio de búsqueda de empleo, es en cierto sentido, y restrictiva y no refleja situaciones donde el mercado de trabajo se encuentra sumamente limitado, y en que la absorción de trabajadores resulta inadecuada o en que la mayor parte de la población se clasifique como autoempleada.

14 Elaboración propia con base en INEGI, INI, SEDESOL, PNUD, STPS y OIT. Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas, 1997.

15 En las elecciones del 2000, una parte importante de la población marginada y pobre de las áreas urbanas y rurales apoyó y votó por Vicente Fox, principalmente las zonas con mayores grados de rezago social. Tuirán Alejandro, "La marginación que optó por el cambio. Estudio comparativo 1994-2000", suplemento *Enfoque*, núm. 340, periódico *Reforma*, 6 de agosto del 2000.

16 Cardero María Elena, *Instituciones de microfinanciamiento para las mujeres pobres en México, Tres estudios de caso*, CONAPO-PROGRESA-PRONAM, 1998.

17 Según información de la Encuesta Nacional de Empleo de 1999, casi el 69% de los trabajadores por su cuenta tiene establecimientos donde labora una sola persona y el 61.8% obtiene ingresos menores a los dos salarios mínimos.

18 A pesar de ello, el método experimental aplicado para evaluar el impacto social del PROGRESA ha sido muy criticado, debido a que se compara periódicamente a un grupo de beneficiarios con otras familias que no reciben los beneficios del programa. Según algunos especialistas, utilizar individuos en pobreza extrema como grupo testigo plantea un problema ético, debido a que si la urgencia es la desnutrición o una enfermedad de alto riesgo, la no entrega del beneficio puede generar la muerte.

19 Una de las razones de los fracasos de la política social, desde que se elaboran programas dirigidos a los pobres, se relaciona con que no se involucró a la población objetivo en la formulación y diseño de los mismos. Por ejemplo, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), puesto en marcha en 1973 y dirigido a las regiones campesinas con deficiencias en infraestructura y servicios, no tuvo éxito debido a que la población beneficiaria abandonó las obras por el poco interés, ya que las organizaciones eran constituidas por la burocracia y no por la solución e identificación de los problemas de la comunidad. En 1980, se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), sin embargo fracasó por la imposición de formas de organización distintas a la cultura y las costumbres de la población rural, como la creación de cooperativas de producción diferentes al ejido.

20 Según información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998, el 30% de los hogares más pobres que viven en localidades menores a los 2,500 habitantes destinaban el 4.2% de su gasto al rubro de transporte.

20 Con base en la Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo de 1999 del INEGI, sólo el 3.6% de la población ocupada en el sector primario había recibido al menos un curso de capacitación laboral a lo largo de su vida productiva. A nivel nacional, 22 ocupados de cada 100 recibieron un curso de capacitación laboral.

21 Echeverría Rubén, "Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, núm. 70. CEPAL, abril de 2000, Chile.

