

## **LAS VICISITUDES DEL COMBATE A LA POBREZA**

David Ibarra  
28 de abril de 2005

Es difícil adentrarse con seguridad en la evolución de las cifras y estimaciones sobre la evolución social de México, aunque sea fácil señalar que la pobreza y la exclusión todavía afectan marcadamente a numerosos grupos de la población. Subsisten grandes rezagos entre las realidades lacerantes y las concepciones de la política social. Hay avances importantes que conviven con lagunas significativas que, en conjunto, impiden que el país avance, cierre las brechas distributivas, por la única vía sólida, la del desarrollo sostenido.

En general, México ha seguido dos vertientes para combatir la marginación y la pobreza. La primera, indirecta, característica de buena parte de la posguerra, estuvo determinada por el objetivo macroeconómico de crecer, de multiplicar las oportunidades de empleos. Hubo descuidos inocultables y despilfarro en cuanto a los programas específicos dirigidos a atender a la población marginada. Entonces, el combate a la pobreza se emprendía principalmente por la vía de agilizar la capilaridad social, la transferencia de mano de obra de las actividades de baja a las de alta productividad. Y un mismo instrumento se usaba --contra los principios de la planeación-- para satisfacer una multiplicidad de objetivos. Con todo, durante cuarenta años (1936-1982), se logró crecer con rapidez suficiente para reducir la exclusión social.

La otra vertiente sigue un enfoque directo, esencialmente microsocioal que tiende a hacer más eficientes programas y recursos, a focalizarlos en torno a propósitos únicos dirigidos a beneficiar con ingresos suplementarios, a la población objetivo, los pobres. En tanto el combate a la pobreza pueda

traducirse en enriquecimiento paulatino del capital humano, habrá un efecto de largo plazo sobre el crecimiento al fortalecerse las capacidades de los grupos beneficiados de salir de la marginación económica, siempre y cuando la demanda del mercado de trabajo lo permita.

No es casual que este segundo enfoque fuese diseñado a raíz de 1995, cuando los recursos fiscales escaseaban y la economía entraba en la primera o segunda crisis significativa del período neoliberal. La caída en la actividad económica y la política fiscal restrictiva, hacían temer --como ocurrió en 1995-- que continuase el ascenso explosivo de la pobreza. Por eso, a partir de 1996, según Levy “se fortaleció el carácter redistributivo de la política social. A tal propósito, se siguieron tres líneas de acción: incrementos reales en el gasto social y en los programas destinados al combate a la pobreza extrema; la reforma a la seguridad social --aumento de las contribuciones estatales, cuentas individuales de ahorros para el retiro, etc.--; y aumentos substanciales en los recursos federales para programas sociales transferidos a los gobiernos estatales y municipales”.

Había que crear un dique que aliviase la falta de ingresos, de oportunidades, de la población marginada, al paso que se mantenían las orientaciones de astringencia presupuestaria, desregulación y retirada del Estado de las actividades productivas y comerciales directas. Se simplificaron programas, instrumentos y objetivos a fin de centrar el foco medular de las acciones públicas en compensar la pobreza extrema y de paso fortalecer el capital humano de la población objetivo.

Uno de los principales ejes de la nueva política social estuvo constituido por el sistema Progresá --hoy, Oportunidades-- que incorpora una serie de

innovaciones valiosas, ingeniosas, en la lucha directa contra la pobreza sobre todo la extrema. El programa ofrece subsidios principalmente monetarios a una población cuidadosamente seleccionada, combina servicios de educación, salud y alimentación con un enfoque que favorece el fortalecimiento integral del capital humano y el consumo no sólo presente, sino acaso futuro a los grupos más necesitados. Al propósito, se procuró equilibrar apropiadamente los subsidios del lado de la oferta y la demanda, evitando distorsiones en los precios relativos, cancelando fuentes de corrupción y buscando la participación de los beneficiarios a fin de mejorar las condiciones de inserción de las familias pobres en el mercado.

Al propio tiempo, Progresá intenta corregir la asignación de los subsidios que tendían a favorecer las zonas urbanas sobre las regiones rurales, así como la dispersión de acciones de distintos programas y dependencias que seguían criterios disímolos. Se combate al sistema anterior de subsidios generalizados, no focalizados, que a la postre tienden a favorecer a estratos sociales de grupos realmente no necesitados (caso típico era el subsidio al precio de la harina para la tortilla) con despilfarro de los recursos fiscales.

La eliminación de un abigarrado grupo de subsidios, el cierre o la simplificación de las funciones de muchos organismos públicos permitieron ahorrar fondos. Se fue más allá de eso, entre 1994 y 2002, el gasto real destinado a combatir la pobreza extrema se acrecienta 55% en términos reales, sobre todo por el impacto de Progresá. Lo mismo ocurre con el conjunto del gasto social que se eleva entre 1990 y 2002 del 40.8% al 61.5% del gasto público, como una vía de recuperar la legitimidad de los gobiernos.

Incuestionablemente, Progresha ha contribuido a abatir la pobreza extrema y mejorar en alguna medida la distribución del ingreso. La población nacional por debajo de la línea de la pobreza se comprime del 47.7% (1989) al 39.4% entre 1989 y 2002, con un repunte cíclico del 52.9% en 1996. A su vez, los indigentes pasan del 18.7% (1989) al 22.0% (1996) para descender al 13% en 2002. Las personas con ingreso per cápita menor al promedio nacional se han reducido ligeramente entre esos años extremos (74.2% y 71.7%, respectivamente). La distribución del ingreso ha mejorado en alguna medida dentro de oscilaciones marcadas por los ciclos económicos recesivos de 1996 y 2001. El coeficiente de Gini (que fluctúa de 0 a 1 a medida que el reparto empeora) ha pasado del 0.536 al 0.514 en el período 1989-2002, indicando todavía una altísima concentración de ingresos y consumos. Lo anterior se comprueba parcialmente observando que el 40% más pobre de la población conserva una participación en el producto entre 15% y 16%, mientras el 30% más rico se lleva más del 60%. De otro lado, los años promedio de estudio de la población de 15 a 24 años suben de 8.7 a 9.8 en las ciudades y los de las zonas rurales de 6.8 a 7.9.

Sin embargo, no todos los avances reseñados pueden atribuirse a Progresha. El crecimiento del producto (1.8% anual) en el período 1980-1990 se recupera un tanto de 1990 a 2003 (2.8% anual); las remesas de emigrados que se vierten en muchas zonas rurales marginadas, suben consistentemente hasta representar más de 16 mil millones de dólares anuales; las maquiladoras crean empleos a razón del 7% anual entre 1990 y 2003, hasta absorber a más de 1.3 millones de personas; los altos índices de rotación del personal en muchas empresas les convencen de evitar el deterioro sistemático de los salarios reales.

Poco se hizo al propósito de acompañar la más eficiente focalización del gasto social con políticas macroeconómicas encaminadas a fomentar el empleo y

el crecimiento. El objetivo económico central del último cuarto de siglo ha sido la estabilidad de precios con olvido de las viejas metas desarrollistas. A título ilustrativo, valga mencionar en otra escala que la CONASUPO no sólo constituía una institución de subsidio a la pobreza; también tenía la tarea de sostener --no sin despilfarros-- la oferta y comercialización de los pequeños productores, en tanto el desarrollo del segmento moderno de la economía podía transferirlos a trabajos más atractivos.

Lo que se ganó con Progresá y la mejor focalización del gasto social, se pierde en buena parte por la insuficiencia de los esfuerzos en favor del desarrollo. La debacle consecuente en el mercado de trabajo no deja lugar a dudas. El personal ocupado en las industrias extractivas y de transformación se estancó entre 1993 y 2004; el empleo en el sector manufacturero cayó 18% a pesar de ser la actividad más prometedora en materia de absorción de la mano de obra redundante. En el sector agropecuario, las encuestas arrojan una reducción del empleo de casi 2 millones de trabajadores en el periodo aludido. Los refugios de la población trabajadora son la industria de la construcción --con empleos esencialmente temporales o cíclicos-- los servicios --con acrecentamientos pausados de la productividad-- y las migraciones. Los trabajadores en miniempresas o changarros --ocupación hasta de 5 personas-- con escasas posibilidades de mejoría económica han subido de 21.6 a 23.7 millones en el periodo 1998-2004 (la mitad de la fuerza de trabajo). De su lado, los trabajadores sin prestaciones se han mantenido alrededor del 60% de la población activa, e incluso el grupo de asalariados también sin prestaciones se sitúan alrededor de una cuarta de la misma población. Aunque las estimaciones del tamaño del sector de trabajadores informales varían apreciablemente, no parece exagerado afirmar que de ahí se localiza entre el 30% y más del 40% de la fuerza de trabajo.

Los diseñadores de Progresá admiten la complementariedad de los enfoques macro y micro en la configuración de una política social efectiva y modernizadora, sobre todo a partir del reconocimiento de que el sesgo del cambio tecnológico parece desalentar la creación de empleos frescos. Todos los ingredientes de Progresá, afirman, probablemente resultarían insuficientes, si los programas no se instrumentan en un contexto de crecimiento sostenido y con recursos presupuestarios bastantes. Más aún, la tarea de avanzar en la erradicación de la pobreza no sólo depende del fortalecimiento de los ingresos públicos y de consolidar la doble estabilidad macroeconómica de crecimiento y de precios, sino de ubicar la política social al centro de la estrategia de desarrollo. En México, al no satisfacerse ese doble requisito, la pobreza continuará siendo un mal endémico, deficientemente combatido.