

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

¿Será posible abatir la pobreza en México?

Fernando Cortés





Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de María y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Fernando Cortés

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Oswaldo Enrique Romero Ramírez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.

Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi

¿Será posible abatir la pobreza en México?

Fernando Cortés

Agradezco los comentarios y sugerencias de Rosa María Rubalcava, la imprecisiones y errores que puedan subsistir son de mi exclusiva responsabilidad.

I. Introducción y algunas precisiones

En este documento se intentará esbozar una respuesta a la pregunta que lo encabeza en el marco de la medición oficial de la pobreza en México. Desde 1992 hasta 2006 las cifras oficiales se calcularon siguiendo el método de pobreza monetaria, y desde 2008 en adelante se emplea el método multidimensional diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En el año 2002 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) diseñó una medición de pobreza monetaria basada en el ingreso de los hogares y tres canastas: alimentaria, capacidades y patrimonio; que originó sendas mediciones que se calcularon retroactivamente hasta 1992. Esta serie fue publicada por el CONEVAL hasta el año 2014, fecha en que el Instituto Nacional de Geografía (INEGI) dejó de publicar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) tradicional, que es la fuente para calcular la pobreza monetaria del CTMP, y sólo dio a conocer la ENIGH nueva construcción. Así, se dispone de información respecto a la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio para el periodo comprendido entre el año 1992 y 2014.

Desde el inicio del siglo XXI ha venido ganando terreno la idea de que la pobreza debe definirse en el plano de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El estado debe garantizar la satisfacción de los DESCAs a todas las personas

por el sólo hecho de pertenecer a una sociedad, de acuerdo con los convenios internacionales suscritos por el país sobre derechos humanos, o la Carta Magna, como es el caso de México, cuya medición oficial de la pobreza, no sólo toma en cuenta la carencia monetaria sino también incorpora derechos económicos y sociales.

La medición actual de la pobreza está normada por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada el año 2004. Esta misma ley crea al CONEVAL, organismo del gobierno mexicano con autonomía técnica y de gestión, cuyas funciones básicas son evaluar la política de desarrollo social y establecer los lineamientos para medir la pobreza considerando sus múltiples dimensiones.

La LGDS señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de derechos económicos, sociales y culturales y una tercera territorial. La exigencia de considerar los derechos queda claramente especificada en su artículo primero al señalar que el desarrollo social debe “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

Según la LGDS, el CONEVAL tendrá que generar una medida de pobreza que tome en cuenta al menos las siguientes dimensiones: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar. (LGDS, Art. 36).

También establece que la información para realizar las mediciones de pobreza debe provenir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y que los cálculos se deben realizar cada dos años con representatividad estatal y cada cinco años en los municipios del país (LGDS, Art. 37).

La medición multidimensional de la pobreza en México toma en cuenta que las dimensiones de bienestar y derechos son de naturaleza distinta por lo que no es válido mezclarlas en una sola medida sea o no una combinación lineal. Por ello, el CONEVAL construye una medición bidimensional de la pobreza al establecer que “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer todas sus necesidades. Además, agrega una definición para separar a las personas en condición de pobreza de aquellas que están en peores condiciones: una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir los bienes de la canasta alimentaria.

Una vez que se ha precisado el concepto que se emplea en la medición multidimensional de la pobreza en México se avanza en el examen de algunos caminos que podrían eventualmente abatir la pobreza en el país.

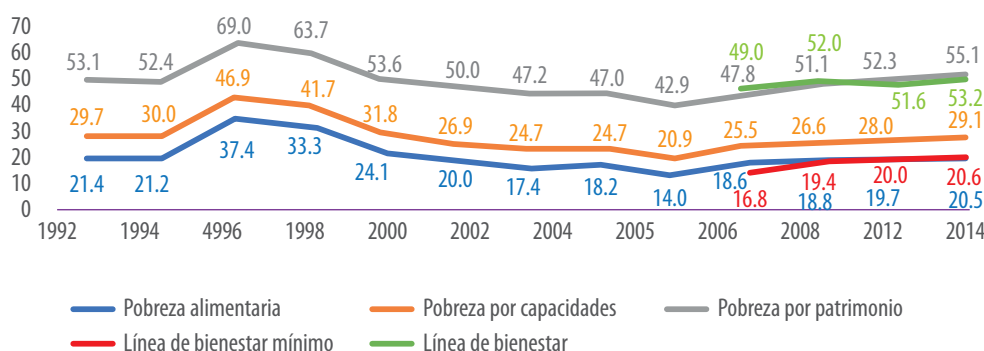
2. Algunas vías para abatir la pobreza

2.1 Crecimiento económico, desigualdad en la distribución del ingreso y pobreza

La pobreza monetaria¹ tiene una clara relación inversa con el ciclo económico, tal como se puede apreciar en la gráfica 1², en que el pico que se observa en 1996 es la resultante de la crisis originada en el error de diciembre de 1994 y el cambio de tendencia en el año 2010 fue provocado por la crisis detonada por los bonos hipotecarios y por el alza en los precios de los alimentos, registrados entre 2007 y 2008. Dicha relación inversa es claramente observable en sociedades que no han experimentado cambios en la distribución del ingreso, ya que en estos casos la expansión favorece, más o menos, a todos por igual y en proporción a sus ingresos, de modo que la pobreza tendería a disminuir en tanto las personas en esa situación también se benefician del aumento en el tamaño del pastel y “saltarían” la línea. En épocas de contracción económica ocurre el fenómeno inverso.

Chile es un buen ejemplo de la relación inversa entre crecimiento económico y pobreza, con desigualdad relativamente constante. En ese país el porcentaje de población en situación de pobreza monetaria era de 38.6% en 1990, cifra que se redujo a 7.8% en 2013. Esta disminución se logró a través del crecimiento económico³ sin que se modificara sustancialmente la desigualdad en la distribución del ingreso, en efecto, el índice de Gini osciló en torno a 0.55 desde 1990 al 2000 y en torno al 0.51 desde este último año en adelante.

Gráfica 1. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso a nivel nacional y PIB per cápita a precios de 2008, México:1992-2014



1 Ya sea medida por las tres líneas definidas por el CTMP o como la proporción de personas debajo de la línea de bienestar o bienestar mínimo según la medida multidimensional del CONEVAL.

2 En esta gráfica se agregó, desde 2008 en adelante, el porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, que arroja resultados muy parecidos a la pobreza alimentaria y la proporción de personas cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar, cuyos resultados son similares a la pobreza de patrimonio.

3 Según cifras del Banco Central de Chile el PIB de Chile creció al 6.4% promedio anual entre 1990 y el año 2000 y entre este último y 2010 los hizo al 3.7%. entre 1960 y 2016 la tasa de crecimiento de la población, según cifras del Banco Mundial ha sido en promedio del orden del 0.8% anual.

A diferencia de Chile, el PIB en México, según datos del INEGI, creció entre los años 1993 y 2017 al 2.5% anual en promedio⁴ en tanto la población lo hizo al 1.6%, por lo que el PIB per cápita aumentó en términos netos en 0.9 por ciento al año. A su vez la desigualdad, al igual que el caso de Chile no ha experimentado reducciones significativas entre 1992 y 2014 (ver cuadro 1), en consecuencia, la pobreza monetaria tuvo una incidencia del mismo orden de magnitud en 1992 y 2014.

Pero la recompensa diferencial del mercado en favor de los pobres no es el único camino para disminuir la pobreza. También se podría lograr este objetivo vía redistribución del ingreso: gravar los ingresos de los sectores sociales más adinerados y transferirlos a los sectores en condición de pobreza. La dificultad de este camino radica en que la distribución del poder y las coaliciones de los ricos, impiden elevar la tasa de redistribución a través de su representación política y del trabajo de “lobby” en las instancias de decisión (Przeworki, en proceso de publicación).

Cuadro 1. Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares y relaciones de ingreso medio del décimo al primer decil: México 1984-2014.

Coeficientes de Gini	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Gini Ingreso Total	0.445	0.483	0.484	0.491	0.470	0.469	0.493	0.465	0.469	0.459	0.471	0.446	0.452	0.451
Gini Ingreso per cápita	0.492	0.542	0.525	0.534	0.519	0.527	0.530	0.500	0.498	0.494	0.498	0.495	0.511	0.508

Fuente: ENIGH levantadas por el INEGI en 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014.

2.2 Redistribución del ingreso y pobreza

Las consecuencias de una redistribución de ingreso sobre la pobreza multidimensional se ramifican en tres caminos: (i) el efecto inmediato sobre la población en condición de pobreza o pobreza extrema cuyo ingreso adicional le llevaría a superar la línea de bienestar o bienestar mínimo, según sea el caso, (ii) por otra parte, los mayores ingresos hacen posible que la población los dedique a satisfacer las carencias sociales y (iii) por último, el efecto multiplicador inducido por la expansión del ingreso que se traduce en crecimiento de la demanda efectiva de los sectores sociales de menos recursos.

Huffman y Vargas (en proceso de publicación) con datos de la (ENIGH) del año 2014 calcularon los cambios esperados en la incidencia de la pobreza multidimensional en el caso de redistribuciones de los dos deciles más ricos en favor de los cinco más pobres, en cantidades proporcionales a sus ingresos. El estudio examina el compor-

⁴ Datos del PIB se obtuvieron de una consulta realizada al sitio del INEGI el 15 de septiembre de 2017 (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>), y los datos de población se obtuvieron de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, en la misma fecha.

tamiento de la pobreza y pobreza extrema ante varias tasas de redistribución que varían de 0.5% a 10%. En el caso particular de una tasa de redistribución del 5% la pobreza multidimensional se reduce de 46% a 40% y la pobreza extrema de 9.5% a 1%. Es decir, si se redistribuye el 5% de los ingresos de los que más tienen en favor de los que menos tienen prácticamente desaparece la pobreza extrema.

Hernández Laos y Parás (1988), y Hernández Laos (2010) han analizado el efecto multiplicador de la demanda agregada derivada de una disminución de la desigualdad en el ingreso (acompañada por una reducción en la pobreza), y con base en la matriz del insumo de productos de México concluyeron que a menor desigualdad mayor crecimiento económico.⁵

2.3. Renta y pobreza

Otro camino para disminuir la pobreza vía el ingreso, podría ser proporcionar una renta igual al monto que necesita cada persona para escapar de la pobreza extrema o de la pobreza,⁶ en cuyo caso, respectivamente, podrían eliminarse ambas. Otra posibilidad sería proveer una suma fija a todas las personas equivalente al valor de la línea de bienestar mínimo o de bienestar.⁷ En el cuadro 2 (página 10) se presenta una estimación de los costos, de seguir uno u otro criterio, en términos de porcentajes del PIB.

Esta información muestra que, si a todas las personas que tenían un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínimo para los años comprendidos entre 2010 y 2016, se les hubiese otorgado un apoyo de magnitud tal que sumada a su ingreso les hubiese situado inmediatamente por encima de la línea de bienestar mínimo, habría tenido un costo entre 0.24% y 0.17% del PIB respectivamente (columna 8). Por definición un refuerzo a la economía familiar de esta cuantía eliminaría la pobreza extrema.

Si la ayuda complementara la diferencia de ingresos respecto a la línea de bienestar, entonces se eliminaría la pobreza, y su costo sería del orden del 1.6% del PIB en 2010 y de 1.2% en 2016 (línea 9).

Las columnas 10 y 11 contienen el porcentaje del PIB que debería destinarse para eliminar la pobreza extrema y la pobreza, si la decisión fuese otorgar a cada persona el equivalente a la línea de bienestar y bienestar mínimo, respectivamente.⁸

⁵ En la época, el resultado al que llegaron Hernández-Laos y Parás confrontaba la idea ampliamente difundida de que la desigualdad era buena para el crecimiento económico (Cortés et al, 2017).

⁶ En los cálculos que se presentan a continuación se toma en cuenta que en la medición multidimensional de la pobreza se emplean líneas de bienestar y de bienestar mínimo diferentes para las zonas rurales y urbanas.

⁷ Los apoyos complementarios al ingreso plantean formidables problemas administrativos pues habría que identificar en cada caso la distancia del ingreso a la línea de bienestar correspondiente. Además, sólo se han considerado dos opciones de entre las muchas posibles para determinar los montos de las transferencias monetarias.

⁸ Estas transferencias abatirían, adicionalmente, las carencias.

Cuadro 2. Escenarios de renta básica y su costo en términos del Producto Interno Bruto (PIB). Millions de pesos corrientes: México 2010-2016.

Año	2010	2012	2014	2016
PIB	13,992,454.97	16,194,385.41	18,088,268.62	20,745,791.99
MCS	1,256,276.10	1,390,024.36	1,517,366.17	1,738,736.71
Costo de dar una renta igual al complemento a la línea de bienestar mínimo	33,073.69	37,995.00	42,005.99	35,203.67
Costo de dar una renta igual al complemento a la línea de bienestar	220,812.22	232,698.17	267,250.38	565,282.30
Costo de dar renta igual al valor de la línea de bienestar mínimo	437,750.00	501,713.06	561,421.84	251,199.45
Valor de la línea de bienestar a toda la población	930,639.79	1,018,717.47	1,129,492.25	1,137,163.68
Relación entre el costo de complementar la diferencia del ingreso a la línea de bienestar mínimo y el PIB	0.24%	0.23%	0.23%	0.17%
Relación entre el costo de complementar la diferencia del ingreso a la línea de bienestar y el PIB	1.58%	1.44%	1.48%	1.21%
Relación entre el costo de dar una renta igual ingreso a la línea de bienestar mínimo y el PIB	3.13%	3.10%	3.10%	2.72%
Relación entre el costo de dar una renta igual ingreso a la línea de bienestar y el PIB	6.65%	6.29%	6.24%	5.48%

Fuente: cálculos propios basados en INEGI: Módulo de Condiciones Socio Económicas (MCS) y Cuentas Nacionales.

3. Seguridad social con cobertura universal y pobreza

En la medición de la pobreza multidimensional destaca el papel de la carencia en seguridad social (ver cuadro 3). En efecto, más del 50% de la población tiene carencia en el acceso a la seguridad social, lo que ha significado que en 2016 poco menos de 70,000,000 de mexicanos no tenían protección en caso de accidentes del trabajo, despido, licencias con goce de sueldo por impedimentos de salud, y tampoco estaban cubiertos por pensiones en su retiro.

Si se decidiera reemplazar el actual sistema de seguridad social, que no cubre a toda la población y que además es segmentado, por otro con cobertura universal, la medida de la pobreza multidimensional se reduciría drásticamente, como se puede observar en el cuadro 4.

Si a partir de 2010 el sistema de seguridad social hubiese cubierto a la totalidad de la población, la pobreza y la pobreza extrema, habrían sido sustancialmente menores (cuadro 4). Por ejemplo, en el año 2016 el país habría presentado una incidencia de la pobreza de 9.3 puntos porcentuales menor a la observada (ver cuadro 5), lo que habría significado una reducción de 11.4 millones de personas en situación de pobreza con respecto a los calculados CONEVAL (42.0 millones de personas en lugar de 53.4 millones).

Cuadro 3. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2016								
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos							
	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza								
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	53.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	35.9	39.8	41.8	43.9	44.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	26.8	32.1	33.5	31.5	32.9
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	7.0	6.7	7.2	8.5	8.6
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.6	22.8	23.2	24.6	27.8
Privación social								
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	70.4	85.0	86.9	86.8	86.3
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	18.7	32.4	28.1	26.5	23.0
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	28.4	27.4	28.0	24.6
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	22.2	23.5	24.6	21.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	59.6	60.6	63.8	62.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 4. Porcentaje y número de personas en condición de pobreza y acceso universal a la seguridad social: México 2010-2016.

Pobreza	Cifras oficiales								Acceso universal a la seguridad Social							
	Porcentaje				Millones de personas				Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	53.4	40.3	37.5	37.2	34.3	46.1	44.0	44.6	42.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4	6.42	4.96	4.62	3.49	7.4	5.8	5.5	4.3

Fuente: Estimaciones oficiales del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010,2012,2014 t el MEC 2016 del MCS-ENIGH y cálculos propios con bases en las estimaciones del CONEVAL.

Cuadro 5. Disminución en el porcentaje y en el número de personas en condición de pobreza por seguridad social universal: México 2010-2016.

	Disminución							
	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	5.8	8.0	9.0	9.3	6.7	9.4	10.7	11.4
Población en situación de pobreza extrema	4.9	4.9	4.9	4.2	5.6	5.7	5.9	5.1

Fuente: estimaciones oficiales del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH y cálculos propios con base en las estimaciones del CONEVAL.

La tasa de pobreza extrema habría sido en 2016 de 3.5% en lugar de 7.6%, lo que se traduce en 4.2 puntos porcentuales menos; si se hubiese tomado esta medida habría habido 5.1 millones menos de personas en pobreza extrema.

El abatimiento de la pobreza a raíz de poner en práctica un sistema de seguridad social universal debe contrastarse con el costo económico, que estaría relacionado con la decisión respecto a eliminar el sistema actual y reconstruirlo a partir de algunas de las instituciones ya existentes, con los correspondientes costos políticos y administrativos.

4. Carencia alimentaria y pobreza

El porcentaje de personas que presenta la carencia por acceso a la alimentación es la que sigue en orden de importancia (medida por su magnitud) a la carencia a la seguridad social. En el período 2010 a 2016, la han padecido entre 20 y 25 por ciento de mexicanos, es decir entre 24.6 y 28.4 millones de personas (ver cuadro 3).

Los mayores ingresos en manos de los sectores sociales con menos recursos económicos, originados ya sea por mayor crecimiento económico, redistribución del ingreso o adopción de un esquema de renta básica, abatirían la carencia en el acceso a la alimentación debido a que estos grupos sociales dedican a ese fin una buena parte de su ingreso.⁹

La carencia en alimentación también se puede atacar a través de la política social, aunque como toda acción en este campo no necesariamente se alcanza el éxito.

⁹ Esta afirmación se basa en la ley de Engel que sostiene que el consumo en alimentos crece a tasa decreciente en la medida que aumenta el ingreso. Esto quiere decir que las personas con menores cantidades de dinero en sus manos lo dedicarán preferentemente a comprar alimentos.

Ejemplos concretos de este camino son el programa “Fome Zero” puesto en práctica por el presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva y la Cruzada Nacional contra el Hambre, que introdujo la administración del presidente Enrique Peña Nieto en México.

En el panel de la izquierda del cuadro 6 se muestran las cifras de pobreza en el caso hipotético en que ningún mexicano hubiese padecido por carencia en el acceso a la alimentación.

El cuadro 7 muestra que las reducciones habrían sido del orden de 1.6 a 2.0 puntos porcentuales en la población pobre y del 1.9 a 2.6 puntos porcentuales en los pobres extremos que corresponden, respectivamente a cifras que fluctúan entre 1.9 y 2.4 millones de personas que habrían escapado de la pobreza y de 2.4 y 2.9 millones de la pobreza extrema.

Cuadro 6. Porcentajes y número de personas en situación de pobreza, pobreza extrema y hambre cero: México 2010-2016.

Pobreza	Estados Unidos Mexicanos								Carencia 0 por acceso a la seguridad Social							
	Porcentaje				Millones de personas				Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	53.4	44.5	43.6	44.1	41.6	50.9	51.2	52.9	51.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4	8.9	7.4	6.9	5.8	10.2	8.6	8.3	7.0

Cálculos propios con base en las ENIGH de los años correspondientes

Cuadro 7. Disminución en el porcentaje y el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, por eliminación de la carencia de acceso a la alimentación: México 2010-2016.

	Pobreza oficial							
	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	1.6	1.9	2.1	2.0	1.9	2.1	2.4	2.4
Población en situación de pobreza extrema	2.4	2.5	2.6	1.9	2.8	2.9	3.1	2.4

Fuente: estimaciones oficiales del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH y cálculos propios con base en las estimaciones del CONEVAL.

5. La desigualdad en la distribución espacial de la pobreza

La pobreza no se distribuye uniformemente en el territorio, por el contrario, el porcentaje de personas en pobreza y en pobreza extrema es bastante más pronunciado en las zonas rurales que en las urbanas (ver cuadro 8, página 15), pero, hay que tomar en cuenta que el número de personas en situación de pobreza en las localidades de más

de 2,500 habitantes, es bastante mayor que en el campo: ha rondado entre 36 y 38 millones de personas entre 2010 y 2016 mientras que en el agro, durante esos años, ha fluctuado alrededor de 17 millones de personas. No acontece lo mismo con la pobreza extrema rural ya que en 2010 aquejaba a 7 millones y se redujo consistentemente hasta llegar a 4.9 millones en 2016, cifra no muy distante de los 4.4 millones de personas que tenían esa condición y que vivían en las localidades de más de 2,500 habitantes.

En el periodo considerado, la pobreza rural ronda el 60% mientras que la urbana es del orden del 40%, es decir, alrededor de 20 puntos porcentuales más elevada. La brecha es bastante mayor para la pobreza extrema, en efecto, si bien en los dos ámbitos se observa una caída, en las zonas rurales se mueve alrededor de 20% mientras que en las urbanas es del orden del 5% a 5.5%, lo que significa que casi es el cuádruple.

Por otra parte, es bien sabido que la pobreza se concentra en el sur del país y que las entidades federativas del norte junto con la Ciudad de México presentan los menores niveles.

El cuadro 9 despliega la información relativa a la pobreza y la pobreza extrema en las tres entidades menos y más pobres del país. El último renglón proporciona información respecto a la razón de pobres y pobres extremos, en porcentajes y número de personas en condición de pobreza, en Chiapas respecto a Nuevo León. Estas cifras muestran que por cada uno por ciento de pobres en Nuevo León se observan entre 3.2 y 5.4 por ciento en Chiapas. Esta misma relación, pero para la pobreza extrema fluctúa entre 13 y 46 por ciento. Al considerar en conjunto estos datos se concluye que no sólo hay mayor incidencia de la pobreza en Chiapas que en Nuevo León, sino que en términos comparativos la pobreza extrema en la entidad del sur es mucho más pronunciada que en la del norte.

El despliegue de la información de pobreza sobre el territorio hace ver con nitidez que cualquier política cuyo propósito sea abatir la pobreza necesariamente debe tomar en cuenta los clivajes regionales. La política de combate a la pobreza necesariamente tiene que considerar la diversidad del problema en las zonas rurales y urbanas, así como las regiones que conforman este país tan diverso.

6. La pobreza en la población originaria

Otro elemento fundamental que tomar en cuenta es la condición étnica de la población en situación de pobreza (ver cuadro 10).

El porcentaje de indígenas en condición de pobreza es superior al 70% mientras que en la población mestiza es poco más del 40%. Este hiato se ensancha en la pobreza extrema pues es del orden del 30% en la población originaria y fluctúa alrededor del 3.5% en la población no indígena.

Cuadro 8. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia: México 2010-2016.

Pobreza	Rural								Urbano							
	Porcentaje				Millones de personas				Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	61.1	58.2	17.2	16.7	17.0	16.5	40.4	40.6	41.7	39.2	35.6	36.6	38.4	36.9
Población en situación de pobreza extrema	26.5	21.5	20.6	17.4	7.0	5.8	5.7	4.9	6.7	6.3	6.2	4.7	5.9	5.7	5.7	4.4

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 9. Las tres entidades federativas con mayor y menor nivel de pobreza y pobreza extrema en 2010 (porcentaje y número de personas): México 2010-2016.

Entidad federativa	Pobreza								Pobreza extrema							
	Porcentaje				Millones de personas				Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Menor pobreza																
Nuevo León	21.0	23.2	20.4	14.2	994.4	1,132.9	1,022.7	737.8	1.8	2.4	1.3	0.6	86.4	117.5	66.7	31.5
Coahuila	27.8	27.9	30.2	24.8	775.9	799.3	885.8	745.9	2.9	3.2	3.7	1.7	81.9	92.7	109.7	49.7
Ciudad de México	28.5	28.9	28.4	27.6	2,537.2	2,565.3	2,502.5	2,434.4	2.2	2.5	1.7	1.8	192.4	219.0	150.5	155.1
Mayor pobreza																
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	70.4	2,596.3	2,434.6	2,662.7	2,847.3	29.2	23.3	28.3	26.9	1,133.5	916.6	1,130.3	1087.2
Guerrero	67.6	69.7	65.2	64.4	2,330.0	2,442.9	2,315.9	2,314.7	31.8	31.7	24.5	23.0	1,097.6	1,111.5	868.1	825.2
Chiapas	78.5	74.7	76.2	77.1	3,866.3	3,782.3	3,961.0	4,114.0	38.3	32.2	31.8	28.1	1,885.4	1,629.2	1,654.4	1,498.6
Relación mayor a menor	3.7	3.2	3.7	5.4	3.9	3.3	3.9	5.6	21.0	13.3	24.0	46.2	21.8	13.9	24.8	47.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 10. Porcentaje, número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según pertenencia étnica: México 2010-2016.

Entidad federativa	Población indígena ¹								Población No indígena							
	Porcentaje				Millones de personas				Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	74.8	72.3	73.2	8.5	8.2	8.7	8.3	42.9	42.6	43.2	40.6	44.3	45.3	45.1	46.6	45.2
Población en situación de pobreza extrema	37.8	30.6	31.8	28.0	4.3	3.5	3.8	3.2	8.4	7.6	7.1	5.5	8.7	8.1	7.7	6.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

La desproporción en el tamaño de ambas poblaciones hace que el número de personas pobres y pobres extremos e indígenas sea inferior al de no indígenas. En efecto, la población indígena en pobreza es del orden de los 8 millones de personas y en pobreza extrema de alrededor de 3.5 millones, en el periodo; en contraste las personas no indígenas en esas situaciones superan los 44 millones y han fluctuado entre 8.7 y 6.2 millones entre 2010 y 2016.

La información del cuadro 11 permite calibrar la situación de la población originaria en el país,

Cuadro 11. Indígenas en pobreza y pobreza extrema en relación a los correspondientes pobres del país (en porcentaje): México 2010 -2016

Pobreza	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	16.1	15.4	15.7	15.5
Población en situación de pobreza extrema	33.2	30.2	33.1	34.3

Fuente cálculos propios con información de los cuadros 9 y 3.

De cada 100 personas en situación de pobreza alrededor de 16 han sido indígenas entre los años 2010 y 2016. En cuanto a la pobreza extrema y en este mismo lapso de tiempo, alrededor de uno de cada tres pobres extremos son indígenas.

Los datos de los cuadros 10 y 11 hacen ver que las políticas de combate a la pobreza podrían alcanzar el éxito si se propusiesen atenuarla o erradicarla en la población originaria.

7. Enfrentando el desafío de reducir la pobreza

Hay dos vías para abatir la condición de pobreza o de pobreza extrema, una consiste en aumentar los ingresos de las personas para ubicarlos por encima de las correspondientes líneas (de bienestar y bienestar mínimo). La otra consiste en reducir las carencias sociales. Ambas vías no son excluyentes, no necesariamente una política de aumentos de los ingresos de los sectores sociales con menos recursos se contrapone o neutraliza las políticas destinadas a paliar carencias.

7.1 Enfrentando la pobreza mediante el aumento de los ingresos

Si los ingresos de todas las personas superan, por ejemplo, la línea de bienestar y no se modifican las carencias entonces los antes pobres y pobres extremos formarán parte del contingente de vulnerables por carencias y si se abaten todas las carencias,

pero el ingreso queda por debajo de la línea de bienestar entonces aumentará el volumen de los vulnerables por ingreso.¹⁰ Y, por último, al conjugarse ambos movimientos toda la población estaría en la categoría “no pobre y no vulnerable”.

En el caso en que el alza de los ingresos de aquellas personas calificadas como pobres extremos superara únicamente la línea de bienestar mínimo, pero no la de bienestar, entonces pasarían a formar parte del contingente de los pobres moderados y lo mismo ocurriría si disminuyesen las carencias sociales a una o dos.¹¹

La respuesta a la pregunta que se formula en este artículo es claramente afirmativa, y en el texto se examinaron varias opciones, no mutuamente excluyentes, que podrían conducir a abatir la pobreza y la pobreza extrema.

Una de estas opciones es recurrir a la redistribución del ingreso ya sea por la vía impositiva o (no excluyente) por el camino de la renta básica, que llevaría a disminuir la pobreza multidimensional en la medida que los ingresos de algunas personas rebasen la línea de bienestar o de bienestar mínimo, según sea el caso. Aunque es necesario tomar conciencia que para poner en práctica estas medidas se debe disponer de voluntad política, por un lado, y de la habilidad para superar los obstáculos que suelen levantar los sectores sociales más acomodados, por otro.

Adicionalmente la redistribución del ingreso se traducirá en disminución de algunas carencias sociales, en la medida que los ingresos incrementados se pueden destinar a, por ejemplo, adquirir alimentos (acceso a la alimentación), mejorar la vivienda (calidad y espacios de la vivienda), mantener o evitar el abandono de la escuela de los menores en edad escolar, o incorporarlos al sistema educativo (rezago educativo). La reducción en pobreza multidimensional que se deriva de los efectos directos e indirectos de una redistribución de ingresos depende de los sectores sociales que aportan y de los que reciben, así como de la tasa de redistribución. En el caso de que se aplique una tasa de 5%, al 20% más rico de la población y se favorezca al 50% más pobre, la pobreza habría sido de 40% en 2016 y la pobreza extrema de 1%, en lugar de 43.6% y 9.4%, respectivamente.

Pero la menor desigualdad no sólo conlleva menor pobreza, sino que también incentiva el crecimiento económico sembrando la semilla del proceso retroalimentado: menor desigualdad-menor pobreza-mayor crecimiento.

10 Son vulnerables por carencias sociales todas aquellas personas que tienen un ingreso superior al valor de la línea de bienestar, pero tienen una o más carencias sociales. Son vulnerables por ingreso las personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar, pero no tienen carencias sociales.

11 Los pobres moderados son las personas que son pobres, pero no pobres extremos.

7.2 Enfrentando la pobreza mediante la reducción de las carencias sociales

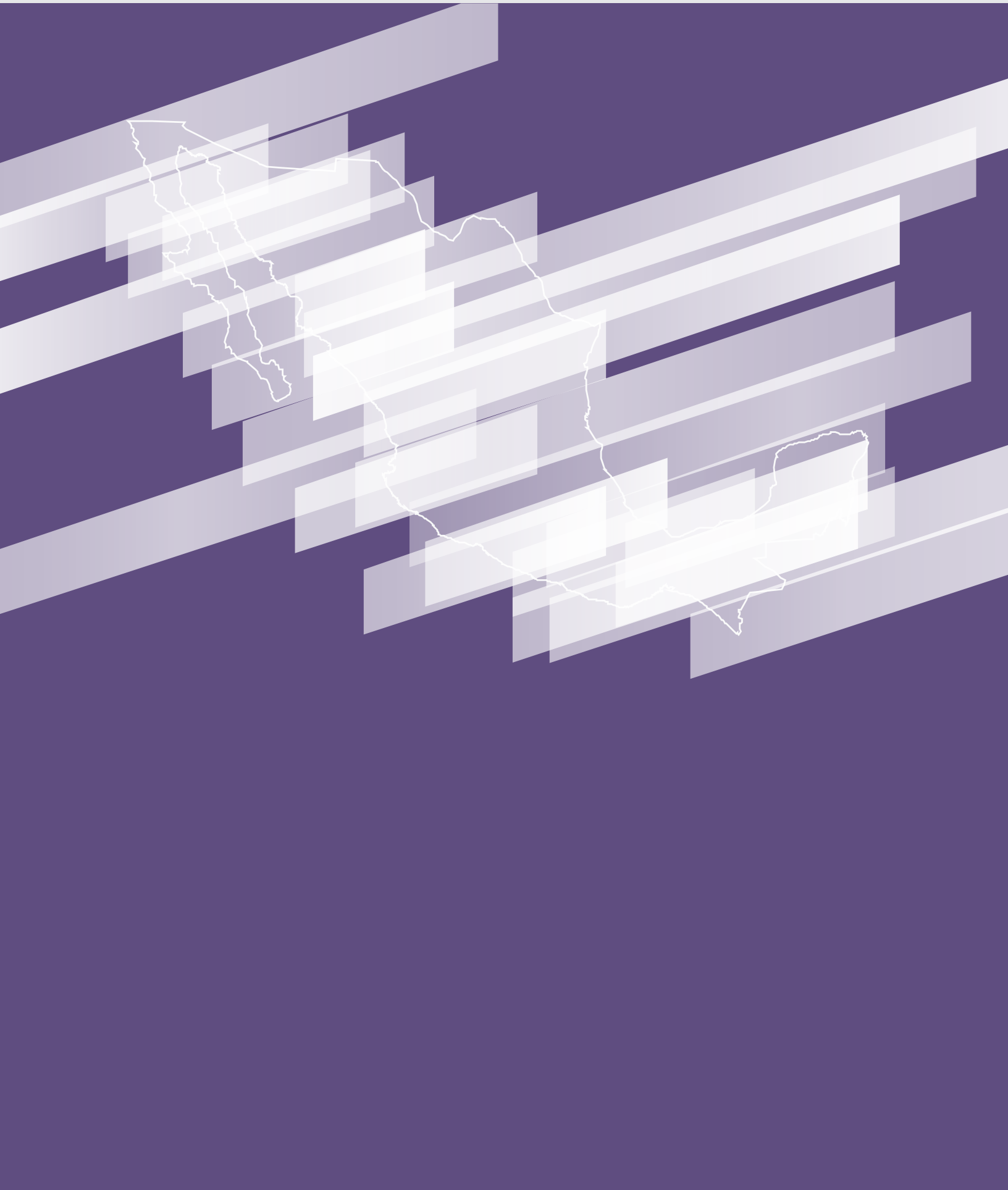
La reducción de la pobreza también se puede lograr mediante acciones dirigidas a las carencias sociales. En la tercera sección, se mostró que sustituir el actual sistema de seguridad social, que es excluyente y fragmentado, por uno de acceso universal, podría aminorar la pobreza en cerca de 8 puntos porcentuales, y la pobreza extrema entre 4 y 5 puntos porcentuales. El cuarto apartado presenta los efectos sobre la pobreza multidimensional, en el caso de que los programas dedicados a contener la carencia alimentaria logaran eliminarla: las reducciones en pobreza serían del orden de 2 puntos porcentuales y de pobreza extrema en torno a 2.5 puntos porcentuales.

La cuarta sección se dedicó a resaltar la desigualdad en la distribución de la pobreza a nivel territorial, evidenciando no sólo las enormes distancias entre el norte y el sur del país, sino también entre el medio rural y urbano. Las políticas de ingreso, y de combate a la carencia alimentaria, así como toda la política social debería ser sensible al clivaje regional. La diversidad geográfica convoca a pensar las políticas públicas en clave de la diversidad de situaciones sociales que caracteriza a nuestro país.

Por último, la quinta sección se dedicó a destacar que la pobreza y en particular la pobreza extrema, prevalece en la población originaria. En la medida que una parte mayoritaria de esta población reside en las zonas rurales de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, podrían quedar cubiertos por las políticas de combate a la pobreza con vocación geográfica. A pesar de ello, de todos modos, hay que diseñar políticas específicas dedicadas a estas poblaciones tomando en cuenta que en ellos predomina la pobreza extrema, y que hay un número no despreciable que habita en la zona norte del país.

8. Referencias

1. Cortés Fernando, Sara Ochoa, Delfino Vargas, Iliana Yaschine (2016), "La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030, en PUED UNAM (Cordera R. y Enrique Provencio coords.) *Informe del Desarrollo en México: Perspectivas del desarrollo a 2030. Universidad a 2016.*
2. Hernández Laos, E y Parás M. (1988). "México en la primera mitad del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras". *Comercio Exterior*, 38(11).
3. Hernández-Laos E. (2010), "Crecimiento, distribución y pobreza", en Aparicio R., V. Villarespe y C. Urzúa (coord) *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, CONEVAL, UNAM y Tec de Monterrey.
4. Huffman Curtis, Delfino Vargas (en proceso de publicación), *Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?*
5. Przeworski, A. (en proceso de publicación). "Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution".



México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros



Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.