

¿POR QUÉ HA CRECIDO LA POBREZA?

por **Gonzalo Hernández Licona**

Los números que arrojan los estudios sobre la pobreza en el país son alarmantes, pero parecen incomprensibles a la luz del discurso oficial. El presente ensayo sostiene que para reducir la pobreza no basta la existencia de programas sociales.

De acuerdo con el más reciente informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) entre 2018 y 2020 la población en situación de pobreza en México aumentó 3.8 millones de personas,

al pasar de 51.9 a 55.7 millones de habitantes. Ante este hecho, es muy fácil que la discusión pública se politice rápidamente, especialmente en debatir si los números están bien medidos, si quienes los miden son los conservadores o los populistas, si la medición se hace desde el escritorio o en campo, etc. El gobierno en turno, el que sea, quisiera que los niveles de pobreza fueran bajos y siguieran disminuyendo. A veces los partidos de oposición, los que sean, y uno que otro medio de comunicación están satisfechos si la pobreza sube, pues eso demostraría lo mal que un gobierno está haciendo su trabajo. Entonces ¿cómo estar seguros de que el incremento de 3.8 millones de personas en situación de pobreza fue cierto y cuál es su explicación? De eso hablaremos en este artículo.

¿Cómo llegamos a los acuerdos para medir pobreza en México?

Hay dos razones que hacen que los números de pobreza que se generan hoy en día en México sean creíbles: los acuerdos políticos que se establecieron para medir la pobreza y la pregunta directa a la población para conocer su situación.

Antes del año 2000 en México no existía una medición de pobreza oficial reconocida por el Estado. Había muchas estimaciones producto de diversas investigaciones en instituciones nacionales y extranjeras. Había quienes afirmaban que el 80% de la población se encontraba en situación de pobreza o quienes aseguraban que esa cifra era del 4%. Si el combate a la pobreza era un tema recurrente en los discursos de los gobernantes, era necesario contar con cifras que pudieran guiar la política pública. Se requería una medición

de pobreza que les sirviera a todos, más allá de las preferencias políticas. Pero ¿quién debía medir la pobreza y cómo? ¿El presidente, un experto, un grupo social?

Para que el Estado contara con una medición oficial de la pobreza se apeló a las instituciones democráticas. La Ley General de Desarrollo Social aprobada en 2004 por unanimidad de todos los partidos políticos en el Congreso estableció qué dimensiones se deben contemplar en la medición de pobreza y quién debería encargarse de ella. Es así como las diputadas, diputados, senadoras y senadores de ese momento —varios de ellos hoy miembros de las bancadas del PRI, PAN, Morena, PRD, Partido Verde— determinaron 1) que una instancia independiente, el Coneval, midiera la pobreza, 2) que la composición del Coneval fuera fruto de una elección amplia en la cual intervinieran las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el gobierno federal, 3) que para medir pobreza se analizaran el ingreso de las familias, el acceso a los servicios de salud y a seguridad social, el rezago educativo, la calidad de la vivienda y el acceso a la alimentación y 4) que se les preguntara directamente sobre estos rubros a las familias (no a los gobiernos, no a las empresas, no a los partidos políticos), a partir de las encuestas¹ y censos del Inegi, una instancia también autónoma.

Es de esta forma como desde 2008 se mide la pobreza en el país.² De manera que podemos confiar en que efectivamente entre 2018 y 2020 la pobreza se incrementó en México. Se podría medir la pobreza diferente si los acuerdos democráticos y técnicos fueran otros, pero con el método elegido unánimemente desde hace varios años tenemos cifras contundentes y creíbles —de hecho, durante las campañas políticas todos los partidos políticos han usado las cifras de pobreza del Coneval y las han dado como buenas.

¿Por qué subió la pobreza en México entre 2018 y 2020?

Para entender el incremento de la pobreza en México es relevante analizar qué sucedió con los indicadores que la calculan: ingreso de los hogares, acceso a los servicios de salud, calidad de la vivienda, acceso a la seguridad social, rezago educativo y acceso a la alimentación. La medición de la pobreza que se aplica en México contempla el avance o retroceso tanto en ingreso como en el ejercicio de los derechos sociales. Veamos cómo nos fue en estos rubros entre 2018 y 2020.

Ingreso de las familias

De acuerdo con la ENIGH 2020 realizada por el Inegi, el ingreso promedio de los hogares cayó 5.8% entre 2018 y 2020. La explicación más clara a esta caída es la reducción

1 Especialmente la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

2 Para el periodo 2018-2020, el Coneval actualizó los indicadores en la medición de la pobreza de México, rompiendo con la comparabilidad con años previos.

de 10.7% de los ingresos por trabajo de toda la población. Debido a que en 2018 el ingreso por trabajo representó el 64% de los ingresos de las familias, la disminución de este rubro afectó el ingreso total. Detrás de este resultado está el hecho de que durante 2020 el país perdió muchos empleos a causa de la covid-19. En abril de 2020, 12.5 millones de personas se quedaron sin trabajo, lo que significó una reducción considerable de los ingresos laborales de la población. En los siguientes meses los empleos se fueron recuperando lentamente, pero el golpe a los ingresos fue brutal. A diferencia de otras crisis, la población ni siquiera podía encontrar sustento en la economía informal, pues esta también se cayó debido a que se impusieron confinamientos y buena parte de la población solo salía a comprar lo esencial.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no echó a andar planes de emergencia para apoyar el empleo o el ingreso laboral perdido. Sus medidas para la reactivación económica se limitaron a la entrega de créditos a micro y pequeños negocios, pero no hubo apoyos para individuos. El presidente argumentaba que no eran necesarios porque los programas sociales que estaban en marcha desde 2019 y que continuaron durante 2020 serían suficientes para apoyar a la población. Pero esto no sucedió así.

La ENIGH 2020 revela que el ingreso por programas sociales y becas gubernamentales efectivamente se incrementó en 45% entre 2018 y 2020, lo cual es relevante. Pero el ingreso por estos rubros solo representa el 1.6% del ingreso total de las familias en México. Aunque se haya incrementado en 45%, no logró compensar la caída del ingreso laboral que representa un mayor porcentaje de los ingresos de los mexicanos. Esto no quiere decir que los programas sociales no apoyaron a muchas familias con escasos recursos, para quienes este ingreso representa una ayuda importante; sin embargo, pensar que la política social compensó el descalabro económico del empleo es un error.

No solo eso, un hecho sorprendente es que, si bien el apoyo gubernamental a las familias creció, para el 10% más pobre del país el apoyo gubernamental fue 32% menor que el que recibían en el sexenio previo. En contraste, el 10% de las familias con mayores ingresos recibió 93% más de apoyos gubernamentales que en el sexenio pasado. El incremento de los apoyos gubernamentales que se generó entre 2018 y 2020 se concentró en el 50% de las familias con más ingresos. Primero los ricos.

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina³ muestra que solo tres de cada diez hogares reciben apoyos gubernamentales en este sexenio y que la cobertura de programas sociales para el 10% con mayor pobreza del país pasó de alrededor del 60% en 2018 a menos del 40% en 2020. Por donde se le

vea, excepto para los ojos del gobierno, actualmente los más pobres reciben menos recursos que antes.

Contrario a lo que pregona el presidente, no ha habido tal interés hacia los más pobres, ya sea por descuido, ignorancia o porque las prioridades son otras. Son al menos tres elementos los que han provocado que la población más vulnerable se quede sin apoyo gubernamental. El primero es que se eliminó la focalización que se tenía en los programas de administraciones anteriores. El programa Prospera dejó de operar el 31 de diciembre de 2018 por decisión de este gobierno, a pesar de ser el programa que durante dos décadas atendió más a la población en pobreza. Su focalización no era perfecta, pero era el mejor mecanismo que tenía el Estado mexicano para hacer llegar los recursos a las familias más vulnerables. En 2019 Prospera se transformó en diferentes programas: Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Becas Elisa Acuña y Jóvenes Escribiendo el Futuro. Este cambio generó dos problemas. El monto total cayó 35% entre 2018 y 2020, y para el 10% de las familias más pobres la reducción fue de 63%. De hecho, para el 70% más pobre de la población este cambio implicó menores apoyos de estos programas respecto a Prospera. Solo el 30% de las familias con mayores ingresos tuvieron un aumento en las becas gubernamentales con los programas nuevos.

La segunda razón es que precisamente se dejó de favorecer a los niños de primaria y secundaria, que son los niveles educativos en los que muchas de las familias en pobreza tienen a sus hijos, y se prefirió apoyar a los estudiantes de preparatoria y universidad. Lo que redujo las becas para las familias más pobres.

La tercera razón es que se privilegió a los adultos mayores respecto a los niños, siendo que estos están más vulnerables por no existir programas enfocados en sus necesidades. No es que los adultos mayores o los alumnos universitarios no requieran apoyo, es que al ponerlos como prioridad se desamparó a la niñez.

El caso del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que ha implementado este gobierno resulta interesante por sus implicaciones económicas y políticas. Según datos de la ENIGH, los recursos que ahora reciben los hogares por este programa son 185% mayores que en el sexenio previo. Pero su distribución entre 2018 y 2020 es contraria a los principios de justicia social, pues mientras que los ingresos se ampliaron en un 16.6% para los adultos de hogares más pobres, el incremento de este programa fue 457% para los hogares más ricos. Hoy reciben este programa quienes ya contaban con una pensión por parte del IMSS o de empresas privadas. Si en algún programa se puede encontrar el éxito político del presidente es en este. La fórmula ya la tenía patentada desde que fue jefe de Gobierno del Distrito Federal del

3 “Los mitos de la política social de la 4^a”, *Nexos*, 29 de julio de 2021.

2000 al 2005. En aquel entonces brindó apoyos monetarios a un sector de la población que sufre de ingresos reducidos al final de su vida, y lo convirtió en un apoyo universal. Adultos mayores de varios estratos sin duda agradecen este apoyo. Desde mi punto de vista, el éxito político que este programa le ha generado a AMLO desde hace varios años lo ha querido replicar ahora que es presidente con otros grupos sociales –población con discapacidad, jóvenes, madres–, pero no ha contado ni con el alcance ni con el presupuesto para lograrlo.

Los adultos mayores requieren apoyo, el programa ha sido efectivo en esto, pero viendo el panorama total de la política social, como se señaló previamente, con este programa no se ha reparado el descalabro generado por la covid-19, no se compensan los apoyos que se daban en sexenios previos y, al contrario, ha contribuido a que los más pobres recibieran menos recursos públicos que en el pasado. La cobertura del programa de adultos mayores fue de 15% de los hogares en 2020; no alcanza todavía la cobertura de 18% de los hogares que tenía el programa Prospera en su momento, que es el que mayor alcance ha logrado.⁴

La universalización de los apoyos públicos tiene un sentido de justicia siempre y cuando al buscar este objetivo no se olvide que, al interior de toda la población, las familias prioritarias deben ser las más pobres. Si por hacer universal los apoyos se ignora la focalización, el problema es doble: ni se universaliza –porque no se llega a toda la población– y el reparto es injusto pues no llega a quienes más lo necesitan. Esto ha pasado con la política social actual en materia de transferencias monetarias directas a los beneficiarios. La disyuntiva que se planteó en su momento de tener transferencias focalizadas o universales es de alguna manera falsa. No se puede tener una política universal si no hay focalización, de otra manera, quienes menos posibilidades tienen de conseguir el recurso –la población en situación de pobreza– no lo reciben. La polémica de hace unas semanas sobre las becas educativas que otorga el gobierno de la Ciudad de México tendría que centrarse también en este aspecto. Me parece adecuado que el apoyo sea universal, siempre y cuando la población más pobre, a la que es más difícil llegar, recibiera las becas, incluyendo los niños y niñas que no van a la escuela por falta de recursos.

Las otras dimensiones de la pobreza

Ya sabemos que el ingreso cayó entre 2018 y 2020, lo cual contribuyó notablemente al aumento de la pobreza. Sin embargo, en el resto de los componentes que se toman en cuenta para medir la pobreza no hubo muchas mejoras.

El acceso a los servicios de salud se refiere a que las personas estén afiliadas a un sistema de salud, ya sea público o privado, que las va a proteger. Las personas niegan tener

esta cobertura cuando desconocen los servicios de salud a los que tienen derecho o cuando en algún momento se los han negado. En 2018, 20.1 millones de personas dijeron no tener acceso a los servicios de salud, pero en 2020 esa cifra aumentó a 35.7 millones. Es decir, la falta de acceso a servicios sanitarios creció más de 15 millones de personas en dos años. Si la reducción del empleo y del ingreso fue una mala noticia en 2020, la falta de acceso a servicios de salud es una noticia igual de catastrófica. La razón principal es la desaparición del Seguro Popular y que la población percibió que no había sido sustituido por nada, especialmente durante la pandemia. Si bien en enero de 2020 empezó a operar el Insabi en lugar del Seguro Popular, las familias no tienen claridad sobre qué es, cómo funciona y qué implicaciones tiene para ellas. Como se muestra en la ENIGH, los mexicanos hoy pagan más que antes por servicios de salud. El cambio hacia el Insabi junto con la pandemia provocó que entre 2018 y 2020 el gasto en salud aumentara 40%. Lo que contribuyó al incremento de la pobreza en México.

El rezago educativo y el acceso a la alimentación también tuvieron un retroceso entre 2018 y 2020. Casi un millón de niñas, niños o jóvenes dejaron de estudiar en este periodo. Aunque me parece que este problema está subestimado. Hasta el momento no contamos con datos precisos sobre la pérdida educativa por la covid-19.⁵ A pesar de que se trata de uno de los retos a largo plazo más relevantes no hay una política pública destinada a su solución, por lo que seguirá impactando en el aumento de la pobreza. El panorama es similar en el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Un poco más de un millón de personas manifestaron en la ENIGH 2020 que tuvieron mayor inseguridad alimentaria y menor variedad de alimentos en sus dietas durante este periodo. En esta cifra se excluye a quienes señalaron tener inseguridad alimentaria leve. No obstante, este aumento muestra que los problemas económicos suscitados por la pandemia impidieron que los mexicanos adquirieran los alimentos necesarios para sus familias.

Por otra parte, se vieron mejores resultados en la calidad y los servicios en la vivienda. Casi dos millones de personas afirmaron tener ahora una mejor calidad en su vivienda que en 2018, y 1.6 millones de personas mejoraron los servicios del hogar (agua, electricidad, drenaje o dejaron de cocinar con leña). Si bien las reducciones en estas áreas no son muy grandes, estos avances son importantes en medio de dos años complicados para el país.

5 Luis Monroy-Gómez-Franco, Roberto Vélez Grajales y Luis Felipe López-Calva realizaron un estudio muy importante sobre los efectos potenciales de la covid-19 en el aprendizaje en México: *The potential effects of the covid-19 pandemic on learning*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, documento de trabajo CEEY núm. 8 / 2021.

4 *Ibid.*

Finalmente, el acceso a la seguridad social registró una mejora marginal.⁶ Este resultado contrasta con el hecho de que tan solo en abril de 2020 se perdieron 12.5 millones de empleos. Si bien se han creado nuevos puestos de trabajo, también los programas para adultos mayores inciden sobre esta dimensión. Un adulto mayor con apoyo monetario tiene acceso a la seguridad social, bajo esta definición. El incremento en la cobertura del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores ayudó a mantener el acceso a seguridad social frente a la pérdida de empleo formal.

Conclusiones

Podemos hablar de los retos de México en materia de pobreza porque por años construimos instituciones técnicas que generan información confiable, como el Inegi y el Coneval. Por lo que ahora más que nunca es importante preservarlas.

Entre 2018 y 2020 se registraron menores ingresos de los hogares, falta de acceso a los servicios de salud y rezago educativo. Aunque hubo un incremento en la calidad de la vivienda y el acceso a la seguridad social se mantuvo sin cambios. Esta mezcla de resultados explica por qué 3.8 millones de personas que antes no se encontraban en situación de pobreza ahora sí lo están.

A pesar de contar con una política social activa, enfocada en la entrega de apoyos monetarios y becas, esta ha sido insuficiente para resolver los problemas que originó la pandemia. Para reducir la pobreza no basta la existencia de programas sociales. Es fundamental una mejora en la economía del país. Enfatizo esto pues ha sido común en este gobierno y en los previos pensar que los programas sociales, especialmente los que otorgan apoyos económicos, son la única vía relevante para reducir la pobreza. Que con eso ya cumplieron. Los ingresos que provienen de la política social ni hoy ni nunca han compensado en México el ingreso del trabajo. Ni en la crisis económica de 1994 ni en la de 2008 a 2009 ni en esta originada por la covid-19.

Los programas sociales son insuficientes para abatir la pobreza por varias razones. La primera es porque la fuente más importante de ingreso es la que proviene del trabajo. Cuando en el país aumentan la generación de empleo, los salarios y los ingresos laborales, las familias gozan de mayor bienestar y eso reduce los niveles de pobreza. Cuando la economía va mal, el ingreso laboral baja y es muy difícil que la política social lo compense. En segundo lugar, una política social a base de entregar solo transferencias en efectivo a la población siempre quedará corta, pues una política social sólida es la que tiene como objetivo el acceso efectivo a los derechos para toda la población, y eso va más allá de otorgar

⁶ Aun así, la carencia por seguridad social se mantiene como la mayor carencia social en el país, en donde el 52% de la población manifestó no tener acceso a la seguridad social en 2020.

dinero. Se necesita mejorar la calidad y la disponibilidad de los servicios. En tercer lugar, la dinámica económica genera muchas exclusiones y desigualdades que alimentan la pobreza. Dar apoyos monetarios a la población en pobreza o incluso construir pisos firmes o instalar drenaje en las casas ayuda a las personas, pero no modifica las relaciones económicas de poder que son las que derivan en la desigualdad y la pobreza. En cuarto lugar, cuando el poder económico se queda solo en unos cuantos, generando monopolios que impiden el acceso a todos o que elevan los precios, es más profunda la brecha de desigualdad y muchas familias se quedan en la pobreza.

La pobreza es el resultado de que muchos factores sociales y económicos no vayan bien. No van bien el crecimiento económico, la generación de empleos y los salarios.⁷ No van bien la inversión privada ni la pública. No va bien el crecimiento de la productividad. No va bien la inflación que nos quita poder adquisitivo. No va bien el empoderamiento de muchos grupos sociales que no tienen acceso a lo que otros grupos sí tienen. No va bien la reducción de las desigualdades históricas. No va bien el acceso efectivo a la educación, a los servicios de salud, a las prestaciones de ley, a la vivienda digna, a la alimentación nutritiva y de calidad. No va bien el acceso universal a la justicia. No va bien la competencia económica que sigue generando monopolios que afectan el precio y la calidad de los productos y que impone barreras para otros. No va bien el Estado de derecho pues las leyes se cambian constantemente para favorecer a los grupos en el poder. No va bien una austeridad gubernamental a rajatabla, cuando ahora se necesita apoyar a grupos y a instituciones. No va bien la seguridad pública, pues el crimen organizado atemoriza a ciudadanos, a empresas y a trabajadores. No van bien los gobiernos que buscan sobre todo mantener el poder, en vez de resolver los problemas de la población.

Cuando muchas cosas vayan mejor en lo económico y en lo social, la pobreza finalmente podrá reducirse contundentemente. Para ello, el país debe trabajar en muchos frentes y hoy no lo estamos haciendo. Es probable que en los próximos informes del Coneval y en las siguientes ediciones de la ENIGH veamos una reducción de la pobreza porque poco a poco la economía se ha reactivado. Incluso se podrán usar estos datos para las campañas políticas próximas. Pero si mantenemos la inercia de lo que estamos haciendo ahora, les dejaremos un reto al siguiente gobierno y a las generaciones futuras, que será mucho mayor al que ya de por sí teníamos antes de la pandemia. —

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA es economista, director de la Red de Pobreza Multidimensional, Senior Research Fellow del International Initiative for Impact Evaluation (3iE) y consultor en evaluación para el Global Evaluation Initiative (GEI), UNICEF y el BID. De 2005 a 2019 fue secretario ejecutivo del Coneval.

⁷ Como lo señala reiteradamente Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.