

DESCALABROS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

José Narro Robles*, David Moctezuma Navarro**
y Diego de la Fuente Stevens***

Fecha de recepción: 20 de abril de 2013. Fecha de aceptación: 5 de junio de 2013.

RESUMEN

Los programas y estrategias para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social han tenido diversos enfoques y alcances, particularmente a partir de 1970, sin embargo las cifras oficiales sobre pobreza extrema indican que las políticas de desarrollo social y superación de la pobreza no han sido capaces de revertir su crecimiento. Hay que revisar y ajustar la política social en el marco de una nueva estrategia de crecimiento económico con equidad social. La prioridad en México no puede seguir siendo el mantener los equilibrios macroeconómicos, aunque tampoco hay que descuidarlos, pero deben ser más importantes el bienestar colectivo y la propia estabilidad social: los equilibrios fiscales, por ende, no pueden tener prioridad sobre los desequilibrios sociales. En otras palabras, es urgente un modelo de desarrollo con sentido social y humano que genere crecimiento económico, reduzca las desigualdades y fomente la cohesión social. Ese es el desafío.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, política social, programas contra la pobreza, desarrollo social.

SETBACKS AND CHALLENGES FOR SOCIAL POLICY IN MEXICO

Abstract

Programs and strategies to fight poverty, inequality and social marginalization have had a variety of approaches and scopes, particularly since 1970. However, official figures on extreme poverty indicate that social development policies and programs oriented towards overcoming poverty have been unable to reverse growth in this area. It is time to review and adjust social policy in the framework of a new economic growth strategy focused on social equality. Although important, Mexico cannot make its sole priority the maintenance of macroeconomic balance. Rather, collective welfare and social stability within the country must take precedence. Consequently, fiscal equilibrium must not take priority over social imbalances. In other words, there is an urgent need for a development model oriented towards social and human aspects to generate economic growth, reduce inequalities and foster social cohesion. This is our challenge.

Key Words: poverty, inequality, social policy, programs to combat poverty, social development.

*Rector de la UNAM y profesor de las facultades de Medicina y Química de esta Universidad. Correo electrónico: rectoria@unam.mx; **Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. Correo electrónico: davidmn@unam.mx; ***Asesor del Rector de la UNAM. Correo electrónico: ddelafs@gmail.com

DÉFAITES ET DÉFIS DE LA POLITIQUE SOCIALE AU MEXIQUE

Résumé

Les programmes et stratégies pour combattre la pauvreté, l'inégalité et la marginalisation sociale ont eu différentes optiques et portées, en particulier à partir de 1970, cependant les chiffres officiels relatifs à la pauvreté extrême indiquent que les politiques de développement social et de lutte contre la pauvreté n'ont pas été capables d'enrayer son accroissement. Il faut revoir et ajuster la politique sociale dans le cadre d'une nouvelle stratégie de croissance économique avec équité sociale. La priorité au Mexique ne peut continuer à être de maintenir les équilibres macroéconomiques, bien qu'il ne faille pas non plus les négliger, et on doit accorder plus d'importance au bien-être collectif et à la stabilité sociale elle-même: les équilibres fiscaux, de ce fait, ne peuvent avoir la priorité sur les déséquilibres sociaux. En d'autres termes, il est urgent d'adopter un modèle de développement ayant un sens social et humain, qui crée de la croissance économique, réduise les inégalités et fomenta la cohésion sociale. Voilà le défi.

Mots clés: pauvreté, inégalité, politique sociale, plans contre la pauvreté, développement social.

DESCALABRO E DESAFÍOS DA POLÍTICA SOCIAL NO MÉXICO

Resumo

Os programas e estratégias para combater a pobreza, a desigualdade e a marginalização social tiveram diversos enfoques e alcances, particularmente a partir de 1970, porém as cifras oficiais sobre a pobreza extrema indicam que as políticas de desenvolvimento social e superação da pobreza não foram capazes de reverter o seu crescimento. Deve-se revisar e ajusta a política social no marco de uma nova estratégia de crescimento econômico com equidade social. A prioridade no México não pode seguir sendo manter os equilíbrios macroeconômicos, ainda que também não se possa descuidá-los, mas devem ser mais importantes o bem-estar coletivo e a própria estabilidade social: os equilíbrios fiscais, então, não podem ter prioridade sobre os desequilíbrios sociais. Noutras palavras, é urgente um modelo de desenvolvimento com sentido social e humano que gere crescimento econômico, reduza as desigualdades e fomenta a coesão social. Este é o desafio.

Palavras-chave: pobreza, desigualdade, política social, programas contra a pobreza, desenvolvimento social.

墨西哥的社会政策的挫折和挑战

摘要

为消除贫困、不平等现象和社会边缘人群而进行的计划与策略内容多样,规模不一,1970年代以来尤为如此。然而,官方统计的绝对贫困人口数量表明,社会发展与战胜贫困的政策并未能够阻止贫困增长。有必要审视和调整社会政策,将其纳入一个走向社会平等的新的经济增长战略框架。墨西哥的首要任务不仅仅是继续保持宏观经济平衡发展,尽管这一点亦不能忽视,但民众的福祉和社会稳定本身更为重要。所以,财政平衡不能优先于社会平衡。亦即,迫切需要一种包涵社会和人文意义的发展模式,才能带来经济增长,减少不平等现象,提升社会凝聚力。这是一大挑战。

关键词: 贫穷 不平等 社会政策 扶贫方案 社会发展

INTRODUCCIÓN

“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población”. Así lo percibió Alejandro de Humboldt en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* (2002:68-69; 1ª ed. 1811) quien agregó:

La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo de esmero que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, ignorancia y rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos), sino que igualmente se manifiesta en los indígenas.

No puede sorprender entonces el enérgico llamado de Morelos, a principios del siglo XIX, en los *Sentimientos de la Nación*, a atemperar los excesos registrados en la indigencia y la opulencia.

Queda claro que la desigualdad en México es un problema histórico estructural de larga data, al que no se le ha encontrado solución a lo largo de los siglos. Las grandes transformaciones nacionales, los avances en todos los órdenes, incluyendo los políticos, no han logrado abatir el lacerante problema social de la desigualdad, que se expresa en la marginación, exclusión y pobreza de millones de mexicanos. Las políticas públicas instrumentadas para abatir la pobreza, al menos de la Revolución mexicana a la fecha, tampoco han logrado resolver nuestro gran problema de origen.

Desigualdad y pobreza van de la mano pero no son lo mismo. El concepto de desigualdad económica, que da pie a la desigualdad social, alude a la forma en que se reparten la riqueza y el ingreso nacional entre los diversos sectores de la población. La pobreza representa, por su parte, la carencia de ingresos suficientes, pero también de bienes y servicios, y puede llegar incluso al extremo de expresarse como la imposibilidad de obtener los alimentos necesarios para vivir.

En la actualidad, en México, hay más de 50 millones de personas en situación de pobreza por ingresos.¹ De ellos, según algunas estimaciones, 13

¹ En la estimación de la pobreza el Coneval toma en cuenta ocho factores, el ingreso es sólo uno de ellos: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Si se consideran todos éstos, el número de pobres es de 52 millones de personas. Véase el Comunicado de prensa del Coneval del 29 de junio de 2011.

millones viven en condiciones de pobreza extrema (*Reforma*, 2013:6), situación que acompañada de niveles elevados de desnutrición pueden incluso conducir a la muerte de quienes la padecen. Aunque parezca increíble, según las cifras de mortalidad, en 2010 fallecieron 8 699 mexicanos debido a la desnutrición; en muchos de estos casos la pobreza extrema fue la causa. Durante los últimos 10 años estas cifras no se han modificado sustancialmente, por lo que se puede sostener que en la primera década de este siglo ocurrieron más de 85 000 defunciones por esta causa.

En lo que respecta a la desigualdad, en escala mundial, ocupamos el lugar 108 entre 134 naciones cuando se mide con el índice de Gini. En esta clasificación nos encontramos sólo a 26 lugares de la nación más desigual del mundo, que es Haití, y a 107 de Suecia, que es la de menor desigualdad en la distribución del ingreso (PNUD, 2013). En la OCDE, en 2009, año más reciente para el que se cuenta con información que permita hacer comparaciones, México se ubica como el segundo país con mayor desigualdad, sólo después de Chile (OCDE, 2011).

Somos, sin duda, una de las naciones más desiguales del planeta aunque no de las más pobres; en México coexisten dolorosamente los extremos de esa condición. Para resolver este problema hay que aceptar que requerimos producir más riqueza, pero sobre todo, distribuirla de mejor manera y eliminar la pobreza extrema, debemos esforzarnos más para cambiar una realidad secular.

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Sabemos que tiene una amplia trayectoria en nuestro país, tanto por la diversidad de programas como por el volumen de los recursos asignados. Los programas y estrategias para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social han sido diversos en sus enfoques y en sus alcances.

El abordaje de la problemática social ha incluido los ámbitos federal, estatal y local; los enfoques de los programas han sido integrales, parciales o sectoriales; los alcances han ido de lo universal a lo focalizado, pasando por lo regional, y las orientaciones han sido rurales o urbanas. Por supuesto que no han faltado las perspectivas étnicas o de género en algunos de estos programas.

A pesar de que la pobreza y la desigualdad son problemas históricos con orígenes estructurales, hasta la década de los años setenta del siglo pasado, en el contexto de una brusca caída de la producción agrícola y de la crisis del mo-

delo de sustitución de importaciones, es cuando se instrumenta una política social específicamente diseñada para combatir la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito rural.

Entre los primeros programas contra la pobreza no era posible encontrar un planteamiento integral y consistente en materia social. Esto sucedió cuando se orientaron precisamente a atender a los grupos rurales más pobres y marginados, como fue el caso del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) en 1973, y de las diversas acciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977.

En la década de los ochenta prevaleció esa perspectiva y con el propósito de resolver la pobreza alimentaria de los grupos más pobres, en 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Otro instrumento que operó en 1982 en este mismo sentido fue el Ramo 26 del presupuesto federal, denominado “de desarrollo regional”. Más tarde, en diciembre de 1988, se estableció el Programa Nacional de Solidaridad.

En la última década del siglo pasado tomó auge un enfoque centrado en las personas, que pretendía ser integral. Las estrategias más destacadas en esta materia fueron el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como Progresá, que funcionó entre 1997 y 2002, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que lo sustituyó este último año. El Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación son las acciones más recientes del gobierno federal y, por supuesto, tienen énfasis en salud.

En el ámbito local destaca, entre otros, el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, creado en 2003.² De igual forma, el actual gobierno federal ha puesto en marcha el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre) que se aplicará en 400 municipios donde se concentran 7.4 millones de los cerca de 13 millones de personas que padecen pobreza alimentaria.

El financiamiento de éstos y muchos otros programas sociales ha requerido cuantiosos y crecientes recursos públicos. Para dar una idea aproximada del presupuesto invertido, destacaremos que sólo entre 2000 y 2012, el gasto federal para combatir la pobreza sumó más de 2.6 billones de pesos (véase el cuadro 1).

² En 2009 se redujo a 68 años la edad mínima para obtener esta pensión.

Cuadro 1. Recursos dedicados a la política social
(Millones de pesos constantes de 2012)^a

| <i>Año</i> | <i>Gasto total en programas para superación de la pobreza</i> | <i>Oportunidades</i> | <i>Seguro Popular^b</i> |
|-------------------------|---|----------------------|-----------------------------------|
| 2000 | 117 206 | 18 383 | -- |
| 2005 | 176 131 | 42 580 | 9 070 |
| 2010 | 296 611 | 62 715 | 49 371 |
| 2012 | 317 077 | 63 873 | 51 872 |
| Acumulado (2000 - 2012) | 2 686 247 | 568 897 | 368 561 |

^a Calculado con el deflactor del PIB 2012=100; ^b En 2002 y 2003 se aplicó de manera piloto.

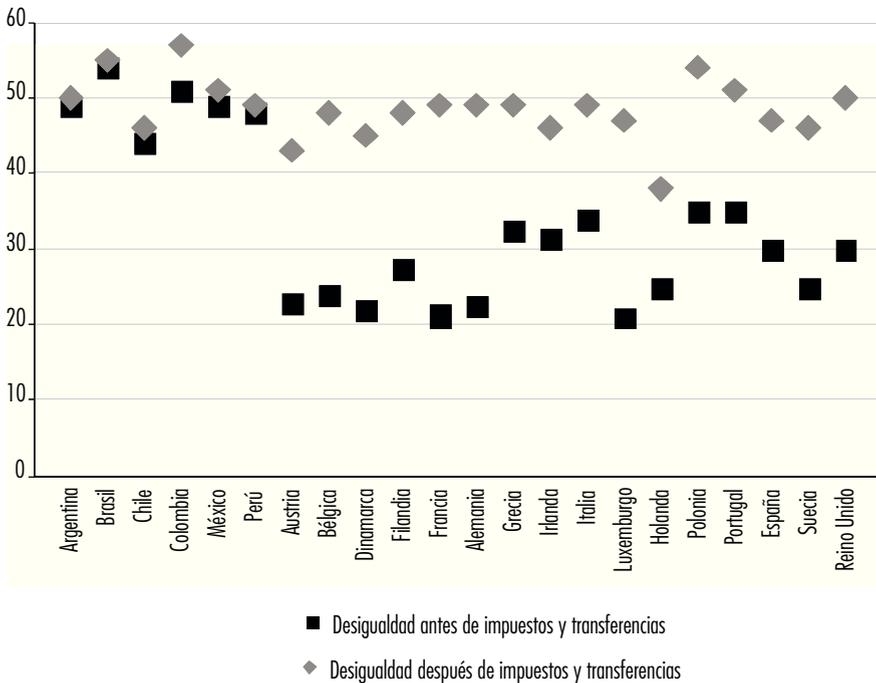
Fuente: Elaborado por la Coordinación de Asesores de la Secretaría Administrativa de la UNAM, con información de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2011 y PEF 2012.

EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO

La desigualdad afecta tanto a los países pobres como a los que no lo son, incluidos aquellos que se encuentran en situaciones intermedias. Se trata de un asunto extraordinariamente extendido; la pobreza extrema no, pues es menos frecuente en los países que cuentan con políticas públicas efectivas para que la población disponga de un piso básico de satisfactores. En este aspecto algunas naciones han sido más exitosas que otras pero desafortunadamente en México las políticas destinadas a combatir la pobreza y la desigualdad no han alcanzado los resultados esperados.

La gráfica 1, elaborada por la OCDE es clara al respecto. Aquí podemos ver que en realidad los niveles de desigualdad, salvo contados casos, no suelen ser muy distintos entre las naciones latinoamericanas y las europeas. Pero una vez que se aplican los impuestos y las transferencias, es decir, después de la instrumentación de las políticas públicas, en los países europeos los niveles de desigualdad disminuyen notablemente, lo cual no se registra en el caso de los latinoamericanos donde por supuesto está México. Es evidente que las políticas sociales de nuestros países han resultado ineficientes para lograr la edificación de sociedades más equitativas.

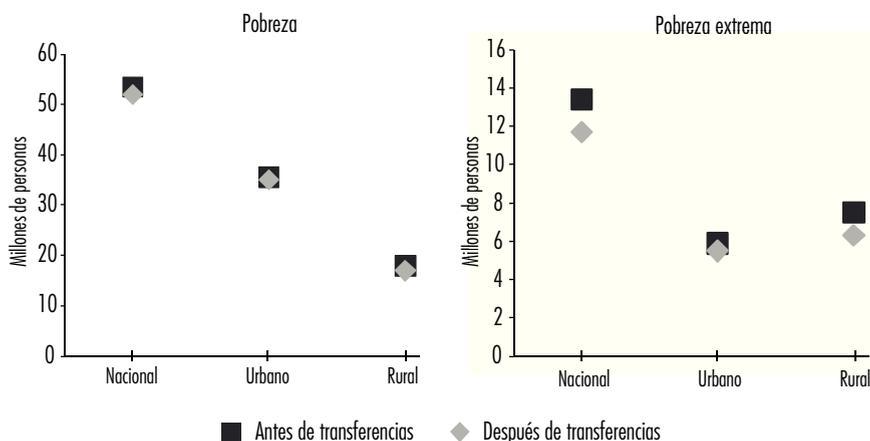
Gráfica 1. Índice de Gini en México y otros países después de la transferencia de impuestos



Fuente: Centro México, Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación (OCDE). Consultado el 14/01/2013, <http://www.oecd.org/centrodemexico/15disminuciondelindiceginienmexicodespuesdelatransferenciadeimpuestos.htm>.

La política social en México, además de ser incapaz de aminorar las diferencias económicas y sociales, tampoco ha reducido de manera sustancial los altos niveles de pobreza. La gráfica 2, construida con datos del Coneval, muestra el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema antes y después de dichas transferencias que la población en estas condiciones recibe por parte del gobierno. Como se puede observar, el grueso de la población permanece en pobreza aun después de dichas transferencias. La reducción más amplia (16%) corresponde a la población rural en condiciones de pobreza extrema. En otras palabras, sólo una pequeña fracción de personas en pobreza logra escapar de esa condición como resultado de las distintas transferencias gubernamentales.

Gráfica 2. Pobreza en México con y sin transferencias de gobierno, 2010



Fuente: Reporte "Pobreza en México y en las entidades federativas 2008 - 2010", Coneval.

PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD

No obstante la diversidad de programas y los cuantiosos recursos destinados a combatir la pobreza, la mayoría de las mediciones nacionales e internacionales ubican a nuestro país entre las naciones con un problema en la materia y con altos niveles de desigualdad.

Más aún, las cifras oficiales sobre pobreza extrema parecen indicar que las políticas de "desarrollo social" y "superación de la pobreza" no han sido capaces de revertir su crecimiento.

El aumento de la pobreza agudiza, inevitablemente, la desigualdad social. En efecto, la desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país no se ha modificado de manera significativa en los últimos 50 años. Entre 1963 y 2010 el valor del coeficiente de Gini se redujo apenas 6% (véase el cuadro 2).

La realidad indica que hay una exigua mejoría en la distribución del ingreso para el conjunto de los hogares mexicanos en casi medio siglo. Además, como es de esperarse, prácticamente no tuvo efecto en 10% de los más pobres que siguen teniendo casi la misma participación en la distribución del ingreso nacional.

La desigual distribución del ingreso origina también inequidad en el acceso a servicios básicos, como los educativos o los de salud. Más aún, la condición de pobreza se refleja en los niveles de alimentación, desnutrición y alta

Cuadro 2. Evolución de la distribución del ingreso en México

| Año | Coefficiente de Gini |
|------|----------------------|
| 1963 | 0.530 |
| 1989 | 0.536 |
| 1992 | 0.543 |
| 1994 | 0.539 |
| 1996 | 0.526 |
| 1998 | 0.539 |
| 2000 | 0.552 |
| 2006 | 0.516 |
| 2008 | 0.528 |
| 2010 | 0.499 |

Fuente: Coeficiente de Gini de 1963 tomado de Nora Lustig, "La desigual distribución del ingreso y la riqueza en México", en R. Cordera y C. Tello (eds.), *La desigualdad en México, Siglo XXI*. El resto son estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) basadas en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1989 a 2010.

propensión a enfermedades de los individuos, lo que a su vez genera menor rendimiento, ausentismo y deserción escolar (Miguel y Kremer, 2004:159-217). Todo ello inevitablemente repercute en la deficiente capacitación, en las posibilidades futuras de empleo y en obtener actividades mejor remuneradas que posibiliten la superación de las condiciones de pobreza.

Es claro que en el contexto de un limitado crecimiento económico, de la restringida creación de empleos y de los bajos ingresos de la mayoría de la población, así como de una alta concentración de oportunidades y de ingreso, la pobreza y la desigualdad tienden a crecer. Las políticas aplicadas y la inversión de cantidades importantes de recursos públicos han sido poco exitosas.

Como se pudo apreciar en el cuadro 1, tan sólo en los últimos 12 años se multiplicaron en 2.7 veces los recursos anuales destinados a la política social, en cambio el número de pobres aumentó en cinco millones de personas en este periodo (véase el cuadro 3). Es obvio que las políticas públicas para abatir la pobreza no han cumplido su cometido.

Cuadro 3. Número de personas en pobreza por ingresos (Millones de personas)

| <i>Año</i> | <i>Patrimonio</i> | <i>Capacidades</i> | <i>Pobreza alimentaria</i> |
|------------|-------------------|--------------------|----------------------------|
| 2000 | 52.7 | 31.2 | 23.7 |
| 2002 | 50.4 | 27.1 | 20.1 |
| 2004 | 48.6 | 25.4 | 17.9 |
| 2006 | 45.5 | 22.1 | 14.7 |
| 2008 | 52.3 | 27.8 | 20.2 |
| 2010 | 57.7 | 30.0 | 21.2 |

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La concentración de la pobreza también tiene una expresión territorial. En el país hay 2 456 municipios, los cuales constituyen las células del pacto federal. En casi la mitad de ellos, más precisamente, en 1 222 municipios, más de 70% de su población vive en situación de pobreza. Puede afirmarse que en 40% de los municipios mexicanos se concentra 87.3% de la población pobre (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Concentración de la pobreza por municipios

| <i>Municipios</i> | <i>Porcentaje de municipios respecto al total</i> | <i>Población total (miles)</i> | <i>Población en situación de pobreza (miles)</i> | <i>Porcentaje de población en situación de pobreza</i> |
|-------------------|---|--------------------------------|--|--|
| 491 | 20 | 89 129 | 37 057 | 71.1 |
| 491 | 20 | 13 324 | 8 451 | 16.2 |
| 491 | 20 | 6 436 | 4 166 | 8.0 |
| 491 | 20 | 2 798 | 1 841 | 3.5 |
| 492 | 20 | 903 | 574 | 1.1 |
| 2456 | 100 | 112 590 | 52 089 | 100.0 |

Fuente: Coneval, "Medición de la pobreza 2010", Estados Unidos Mexicanos, indicadores de pobreza por municipio.

Internet. www.coneval.gob.mx

Las diferencias en el nivel de vida de los municipios pueden ser abismales, por ejemplo, el municipio con mayor proporción de población pobre se encuentra en Oaxaca y corresponde a San Juan Tepeuxila y el que tiene menos se localiza en el Distrito Federal y corresponde a la delegación Benito Juárez que, aunque no es jurídicamente un municipio, puede considerársele como tal en este tipo de comparaciones. En el primero, 97.4% de su población vive en condiciones de pobreza y, en el segundo, apenas 8.7 por ciento.

La desigualdad por municipios o delegaciones es notable. En el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH) en México, elaborado por la oficina mexicana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, se veía que la delegación Benito Juárez contaba con un IDH de 0.951, lo que la ubicaba como el municipio más desarrollado del país, y el menos desarrollado era Coahuila, en el estado de Guerrero, con un IDH de 0.43. El de la Benito Juárez era, en el nivel municipal, el más alto de los países de la OCDE, en contraste, el de Coahuila era el más bajo de todos los países que integran esta organización. Sin duda, México sigue siendo el país de la desigualdad.

POBREZA Y SERVICIOS BÁSICOS

Los derechos sociales de los mexicanos se encuentran garantizados en nuestra Constitución Política desde que fue promulgada en 1917. En su momento fue considerada una de las más avanzadas en el mundo por garantizar derechos sociales como la educación y la salud. Desgraciadamente, éstos siguen siendo una noble aspiración que no logra hacerse realidad para muchos de nuestros conciudadanos; los derechos sociales protegidos por la Constitución están en la letra pero no son una realidad para todos los mexicanos.

A pesar de que se han logrado avances importantes, lo cierto es que los esfuerzos de la política social para aumentar la población con servicios básicos han sido insuficientes. Veamos algunos datos al respecto: según el Coneval, 41% de la población nacional no tiene acceso efectivo a los servicios de salud y 65% no cuenta con cobertura de seguridad social. Por otra parte, son casi 32 millones los mexicanos de 15 años y más que, según el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, se encuentran en rezago educativo: 5.4 millones son analfabetos, casi 10 millones no concluyeron la primaria y 16.4 millones no terminaron la secundaria.

La escolaridad promedio nacional pasó de 7.6 a 8.6 años, entre los bienios 2000-2001 y 2010-2011. No obstante, esta cifra esconde la desigualdad entre las entidades federativas: 12 estados se ubican por debajo de la media nacio-

nal.³ Entre éstos destacan, en el extremo inferior, Guerrero, Oaxaca y Chiapas con promedios de siete años o menos y, en el otro extremo, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Sonora y Aguascalientes con 9.4 años y más (SEP, 2012).

La desigualdad educativa es aún mayor al comparar el nivel de escolaridad por estrato de ingreso. En 2010, el gasto de los hogares en educación y esparcimiento representa 5.4% en el decil I, lo que contrasta con 19.5% en el X. Por otra parte, en el decil más pobre 25.6% de jefes de familia carece de instrucción escolar, mientras que esta proporción sólo representa 2% en el decil de mayores ingresos (INEGI, 2011).

En materia de rezago educativo, la desigualdad entre las entidades federativas es abismal ya que la proporción de personas mayores de 15 años o más que no concluyó la educación primaria alcanzó sus mayores valores en nueve estados: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, Yucatán, Puebla y Guanajuato, donde entre tres y cuatro de cada 10 personas no terminaron este nivel de escolaridad, de acuerdo a los datos del Coneval.

Según la Auditoría Superior de la Federación, en las últimas cuatro décadas el porcentaje de la población de 15 años y más en rezago educativo, por no terminar la primaria, se redujo sólo a la mitad, de 89 a 40%. Este organismo estima que de mantenerse la actual estrategia de alfabetización y gasto, la meta de abatir el rezago en educación básica para que al menos todos los mexicanos sepan leer y escribir podrá cumplirse dentro de 188 años (Garduño y Méndez, 2012: 41).

La desigualdad interna que padecemos se refleja fielmente en la ubicación que México muestra en el concierto internacional. Basten algunas cifras para ilustrar este hecho.

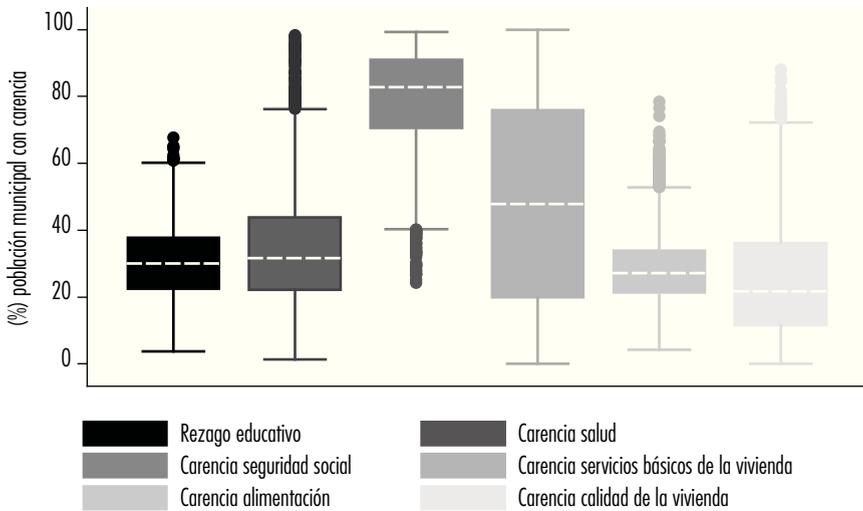
De acuerdo con el Informe de Competitividad que edita el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), nuestro país tiene la economía número 11 del mundo por el tamaño de su mercado. Sin embargo, en cuanto a la esperanza de vida ocupamos el lugar 38 y en salud y educación básica el 65. En cuanto a la incidencia de la tuberculosis ocupamos un respetable sitio 39 entre 133 países, pero no podemos decir lo mismo de la incidencia de la malaria y de las cifras de mortalidad infantil, donde nos encontramos en los lugares 75 y 89 (WEF, 2009-2010).

Para sintetizar el problema de acceso a servicios básicos en la población mexicana, se presenta en la gráfica 3 un “diagrama de caja y brazos”. En el que

³ Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

se esquematiza la distribución de los municipios de acuerdo con el porcentaje de su población con determinada carencia. En los cuadros o rectángulos se concentran 50% de las observaciones, mientras que en los “brazos”, es 25% más bajo y más alto, respectivamente. Los puntos fuera de los “brazos” representan observaciones atípicas. La gráfica 3 muestra la dispersión de los municipios según la incidencia de cada carencia en su población, lo cual muestra las grandes desigualdades entre los municipios del país.

Gráfica 3. Acceso a servicios básicos en los municipios, 2010



Fuente: Elaborado con datos del Coneval, “Medición de la pobreza 2010 por municipio.”

En breve, de la gráfica anterior se concluye que:

- En la mitad de los municipios, el porcentaje de la población con rezago educativo oscila entre 30 y 60%. De manera crítica notamos que en más de 75% de los municipios al menos 20% de su población carece de este tipo de servicios. Si bien en materia educativa tenemos menores rezagos que en otros servicios, excepto en carencias alimenticias, debemos tener en mente el efecto de largo alcance que puede tener en la vida de las personas contar o no con niveles educativos adecuados y de calidad. La educación debe ser vista y entendida como un igualador de oportunidades, por lo que la carencia de este derecho constitucional y básico de todo ser humano debe ser considerada como un elemento clave para entender la histórica perpetuación de la pobreza y la desigualdad.

- Aunque la distribución municipal de las carencias en servicios de salud es semejante a la del rezago educativo, no así la desigualdad. En 50% de los municipios con más carencia encontramos mayor dispersión que la de la cobertura educativa, es decir, en el acceso a los servicios de salud hay mayor desigualdad que en los educativos. Como se ve en las observaciones atípicas hay municipios en los que virtualmente toda su población carece de servicios básicos de salud.
- El derecho a la seguridad social es el más ausente en la población mexicana. En la gráfica resulta claro que en la mitad de los municipios al menos 80% de la población carece de ella. Esto representa en sí un problema grande para la sociedad en su conjunto, que se agravará conforme envejezca la población del país y no se cuente con un sistema de pensiones efectivo.
- Drenaje, electricidad y agua potable son servicios básicos que toda vivienda debe tener para contar con la posibilidad de una vida digna. En las carencias de estos servicios encontramos el mayor grado de dispersión entre municipios, abarcando todo el intervalo posible y con una distribución semejante a una de forma “normal”. La desigualdad en términos de este indicador refleja, en buena medida, las diferencias de calidad de vida que hay en la población mexicana.
- A pesar de que en materia alimentaria encontramos un menor grado de carencia en términos de porcentaje de la población municipal, se debe resaltar lo elemental que es la alimentación para el desarrollo de una vida digna y sana. En tres cuartas partes de los municipios al menos 20% de la población padece carencias alimentarias. Sin embargo, hay municipios en los que más de 70% de la población no tiene una alimentación adecuada.
- Si el lugar donde uno reside tiene piso de tierra, techo de lámina o cartón, si se vive en hacinamiento, si en un mismo cuarto se duerme y se cocina, y si no se tiene baño dentro de la vivienda entonces, se dice que hay carencia en la calidad de vivienda; el caso de esta variable es igualmente desolador a los anteriores. Estas carencias básicas se traducen en una mala calidad de vida y, sin duda, afectan la esperanza de vida.

OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN MÉXICO

La principal característica de ésta es que se trata de un fenómeno que si bien no es nuevo, sí es grave y afecta a un gran número de mexicanos. Otra más es que la pobreza tiende a ser aún más acentuada y generalizada en comunidades

rurales y predominantemente indígenas. En cambio, en los municipios que no lo son y en la medida en que el tamaño poblacional aumenta, los niveles de pobreza y el número de carencias promedio disminuyen de manera importante. Por ello, a continuación se abordarán, de manera separada, el problema de la pobreza indígena y el de las comunidades rurales y urbanas.

Pobreza indígena: un malestar común

Probablemente el caso más emblemático de marginación en México, tanto por el porcentaje de la población que abarca como por el nivel de pobreza, es el de las poblaciones indígenas. Desafortunadamente, esta situación viene desde tiempos muy remotos. Fue Humboldt quien hace más de 200 años señalaba: “Los indios mexicanos, considerándolos en masa, presentan el espectáculo de la miseria” (Alejandro de Humboldt, *op cit.*: 69).

El Coneval estima, con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, que 79.3% de la población indígena vivía, en ese año, en condiciones de pobreza. De este porcentaje, aproximadamente la mitad lo hacía en pobreza extrema, es decir, con un ingreso mensual por debajo de la línea de bienestar mínimo y con al menos tres carencias básicas. Estas cifras contrastan con los datos, de por sí elevados, de la población general: 46.2% en condiciones de pobreza, de los que cerca de una quinta parte eran considerados pobres extremos (véase la gráfica 4).

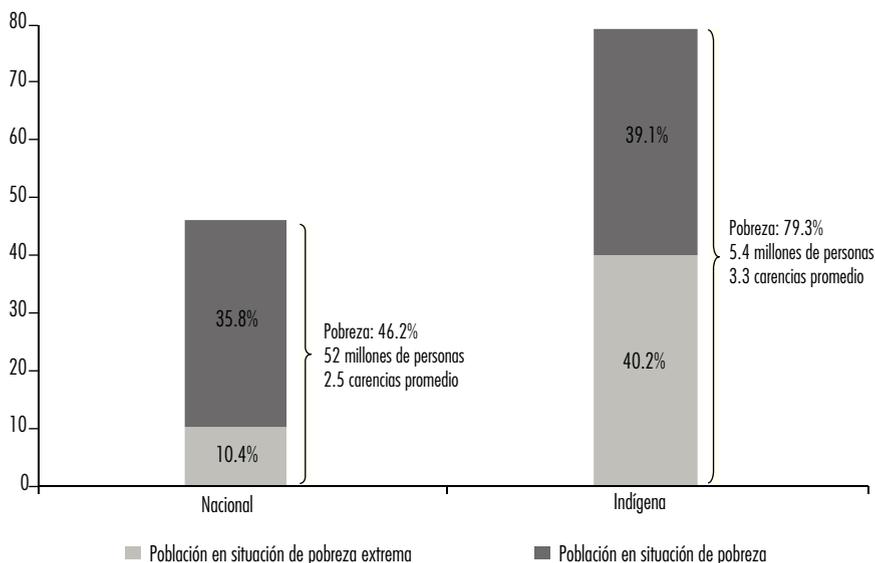
El número de carencias promedio de la población indígena es mayor que el del resto de la población. Hecho alarmante debido a la naturaleza básica de las carencias y los estándares que se aplican para determinar si una persona carece o no de determinado servicio. Además, la mayor parte de esta población vive en comunidades rurales donde la línea de bienestar y la de bienestar mínimo⁴ son considerablemente menores a las de comunidades urbanas.

El Consejo Nacional de Población (Conapo), por su parte, menciona que de los 312 municipios indígenas (aquellos donde alrededor de 70% de la po-

⁴ Con relación al ingreso, la medición de la pobreza utiliza dos líneas: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria (rural y urbana) por personas al mes; y la línea de bienestar (también rural y urbana), que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la no alimentaria (que incluye bienes y servicios básicos como educación, vivienda, transporte público, prendas de vestir, calzado y cuidados de la salud, entre otros) por personas al mes. Cfr. Análisis y medición de la pobreza, Líneas de bienestar y canasta básica en <http://www.coneval.gob.mx>

blación de cinco años o más habla alguna lengua indígena), 218 tienen grado de marginación muy alto, 75 alto y sólo 19 lo tienen medio; ninguno se situó en los grados de marginación bajo y muy bajo. En otro contexto, de los 441 municipios que ese Consejo identificó en el año 2010 como de muy alta marginación, 49.4% corresponde a un municipio indígena esto a pesar de que su población representa casi 6% del total en el país (Conapo, 2010).

Gráfica 4. Proporción de la población total e indígena en condiciones de pobreza y pobreza extrema. México 2010



Fuente: Reporte "Pobreza en México y en las entidades federativas 2008 - 2010", Coneval.

Para el cuadro 5 se seleccionaron los 15 municipios con mayor población indígena para mostrar que, en efecto, éstos suelen tener mayores niveles de pobreza que el resto del país. En él se observa que el ingreso promedio de la población total es superior al ingreso promedio de la población exclusivamente indígena, en todos los casos, a excepción del municipio de Chamula en Chiapas. Son notorios los altos niveles de pobreza en estos municipios, por ejemplo, 70.9% de la población del municipio de Ocosingo, Chiapas, percibe ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de alimentos; adicionalmente, en cuatro de los 15 municipios seleccionados la población considerada pobre rebasa 90% de la total.

Cuadro 5. Pobreza en municipios seleccionados con mayor población indígena

| Entidad | Municipio | Población indígena | Ingreso promedio mensual | | | Porcentaje de la población | | | | |
|------------------|---------------|--------------------|--------------------------|----------|---------------------------------------|----------------------------|-----------------|------------------|------------------------|--------------------------|
| | | | Población | | Menor a línea de bienestar mínimo (%) | Pobreza | Pobreza extrema | Rezago educativo | Sin servicios de salud | Carencia de alimentación |
| | | | total | indígena | | | | | | |
| Yucatán | Mérida | 193 061 | 3 931 | 2 997 | 7.6 | 29.4 | 3.3 | 16.2 | 20.8 | 18 |
| Chiapas | Ocosingo | 162 283 | 830 | 684 | 70.9 | 90.9 | 59.7 | 37.1 | 41.5 | 34.8 |
| Quintana Roo | Benito Juárez | 153 816 | 3 955 | 3 080 | 6.3 | 26.3 | 3.2 | 16.8 | 32.4 | 18 |
| Chiapas | Chilón | 108 066 | 557 | 534 | 80 | 95.3 | 70.6 | 42.6 | 32.1 | 45.3 |
| Puebla | Puebla | 100 353 | 3 817 | - | 11.1 | 39.9 | 6 | 16.3 | 38.8 | 28.2 |
| Chiapas | San Cristóbal | 94 493 | 2 143 | 1 405 | 33.7 | 66.1 | 21.3 | 26.5 | 40.3 | 25.7 |
| Hidalgo | Huejutla | 93 315 | 1 656 | 1 255 | 36.4 | 66.7 | 23.2 | 27.5 | 10.9 | 42.7 |
| Distrito Federal | Iztapalapa | 79 826 | 3 189 | 2 608 | 8.2 | 37.4 | 3.2 | 11.4 | 41.3 | 19.5 |
| Oaxaca | Juchitán | 79 719 | 2 173 | 1 981 | 21.4 | 60.2 | 11.3 | 27.3 | 42.3 | 17.1 |
| México | San Felipe | 76 627 | 1 115 | 1 022 | 51.6 | 80.6 | 43.4 | 38.2 | 21.7 | 61.4 |
| Chiapas | Chamula | 76 596 | 553 | 559 | 76.1 | 94.8 | 69.7 | 55 | 50.8 | 31 |
| Chiapas | Tila | 69 316 | 683 | 646 | 75.5 | 94.2 | 69.3 | 41.6 | 60 | 33.4 |
| México | Ecatepec | 68 618 | 2 837 | 2 187 | 11.1 | 40.8 | 6 | 17.8 | 40.3 | 31.1 |
| Veracruz | Tantoyuca | 66 912 | 1 273 | 918 | 45.6 | 77 | 39 | 25.6 | 33.2 | 39.4 |
| Veracruz | Papantla | 65 537 | 1 662 | - | 34.6 | 68.5 | 25.5 | 25.5 | 38.6 | 31.9 |
| Nacional | | 6 986 413 | - | - | 3.5 | 46.2 | 10.4 | 20.6 | 31.8 | 24.9 |

Fuente: Los datos sobre el tamaño de la población indígena provienen de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Los datos sobre pobreza, ingreso total e ingreso de la población indígena así como los de carencias básicas se encuentran en "Medición de la pobreza 2010 por municipio", elaborado por el Coneval. El Censo de Población y Vivienda 2010, elaborado por el INEGI, da cuenta de la población indígena total.

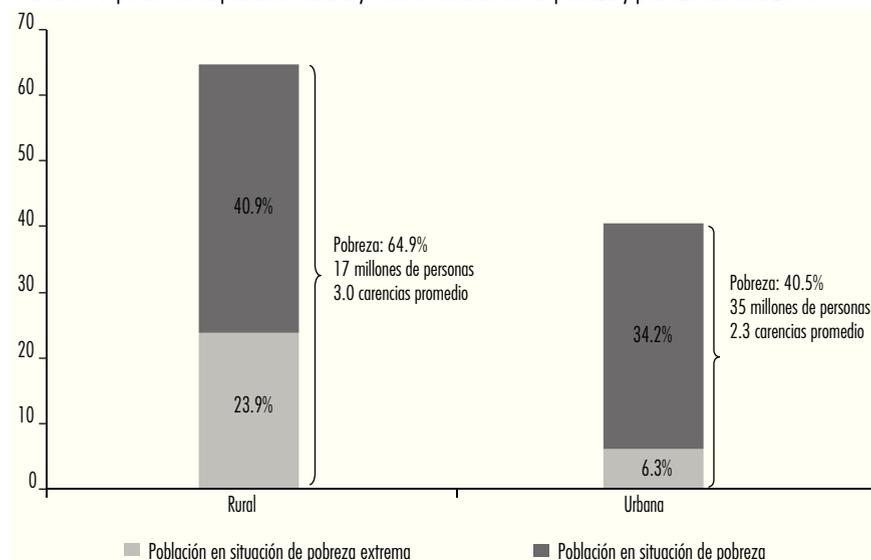
Pobreza rural y urbana: grandes diferencias

Otra de las características de la pobreza en México son las enormes diferencias que hay entre comunidades rurales y urbanas. Si bien tampoco son nuevas, representan un problema importante, en particular si consideramos que según el INEGI, en el año 2010 alrededor de 23.1% de los habitantes vivía en comunidades con poblaciones menores a los 2 500 y alrededor de 40% en comunidades de 15 000 habitantes o menos.

A continuación, en la gráfica 5, se contrastan los datos sobre pobreza en comunidades rurales y poblaciones urbanas. Aquí podemos observar que casi 65% de la población rural vive en alguna condición de pobreza, es decir, viven oprimidas 17 millones de personas, de las cuales alrededor de 6.3 millones padecen pobreza extrema. Datos contrastantes con la población urbana donde, a pesar de ser considerablemente más numerosa, la pobreza se manifiesta en menor proporción: 40.5%, del cual alrededor de 15.5% experimenta condiciones de pobreza extrema.

Dicho de otro modo, mientras que en las áreas rurales 40 y 24 personas de cada 100 viven en pobreza y pobreza extrema, respectivamente, en las zonas

Gráfica 5. Proporción de la población urbana y rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema 2010



Fuente: Reporte "Pobreza en México y en las entidades federativas 2008 - 2010", Coneval.

urbanas las cifras son de 34 y seis. Conviene destacar que a pesar de que la población urbana rebasa a la rural de manera importante, con una proporción de 3.3 a 1, el número de pobres extremos en el ámbito rural supera a los que viven en las zonas urbanas.

En el cuadro 6 se detallan las diferencias mostradas en la gráfica 5. Como se puede observar, los valores que ocupa la población rural en todos los indicadores son mayores que los de la población urbana, las únicas excepciones corresponden a los indicadores de población no pobre y no vulnerable, y población vulnerable por ingresos. Esta última se refiere a quienes tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar pero sin carencias sociales, y dado que en las comunidades rurales 93.6% de la población vive al menos con una de seis carencias sociales, el valor de este indicador para el medio rural es de sólo 1.1 por ciento.

De manera más específica, en el cuadro 6 se observa que los niveles de rezago educativo son el doble entre las poblaciones rurales respecto de las urbanas, que alrededor de 82% de las primeras no tienen seguridad social, en contraste con el ya elevado 54% de las segundas; que en cuanto a la falta de acceso a servicios básicos de la vivienda, la proporción rural-urbano es mayor de 6:1; que la cantidad de individuos con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo en el medio rural es más de dos veces aquella de la población urbana, y así sucesivamente con el resto de los indicadores.

Finalmente, el cuadro 7 muestra los distintos indicadores de pobreza y carencias utilizados anteriormente pero en términos del tamaño poblacional del municipio clasificado en: poblaciones menores a los 2 500 habitantes; entre 2 500 y 15 000 habitantes; entre 15 000 y 100 000; entre 100 000 y un millón, y los de un millón y más de habitantes. Resulta notable que en la medida en que el tamaño poblacional del municipio aumenta, las condiciones de pobreza y de carencias disminuyen de manera importante, a excepción de la pobreza moderada en la que municipios de tamaño intermedio tienen los mayores porcentajes.

El Consejo Nacional de Población, menciona que:

En un gran número de localidades que se dispersan a lo largo y ancho del territorio nacional vive una cantidad significativa de población, en muchos casos, en condiciones de aislamiento.

Éste es un fenómeno con profundas raíces históricas que ha permanecido a pesar del proceso de desarrollo. Estas localidades dificultan el aprovechamiento de las economías de escala y de la infraestructura. Por razones de costo-beneficio las acciones de política pública tienden a concentrarse en zonas urbanas, lo que provoca

una circularidad entre el tamaño de los asentamientos y la carencia de servicios básicos (Conapo, 2011:12).

Cuadro 6. Indicadores de la medición de pobreza rural y urbana 2010 (%)

| <i>Indicadores de incidencia</i> | <i>Rural</i> | <i>Urbano</i> |
|--|--------------|---------------|
| <i>Pobreza multidimensional</i> | | |
| Población en situación de pobreza | 64.9 | 40.5 |
| Población en situación de pobreza moderada | 40.9 | 34.2 |
| Población en situación de pobreza extrema | 23.9 | 6.3 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 28.8 | 28.6 |
| Población vulnerable por ingresos | 1.1 | 7.2 |
| Población no pobre y no vulnerable | 5.2 | 23.6 |
| <i>Prevención social</i> | | |
| Población con al menos una carencia social | 93.6 | 69.2 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 50.3 | 19.4 |
| <i>Indicadores de carencia social</i> | | |
| Rezago educativo | 33.9 | 16.6 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 32.2 | 31.6 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 81.9 | 54.3 |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda | 29.2 | 11 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda | 46.6 | 7.3 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 33.6 | 22.2 |
| <i>Bienestar</i> | | |
| Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 35 | 14.7 |
| Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar | 66 | 47.7 |

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas-ENIGH 2010, reporte "Medición de la pobreza en México 2010".

Cuadro 7. Pobreza y carencias en municipios según tamaño poblacional del mismo

| Población | Tamaño poblacional del municipio (%) | | | | |
|---|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|
| | De 0 a 2 499 | De 2 500 a 14 999 | De 15 000 a 99 999 | De 100 000 a 999 999 | Más de 1 000 000 |
| Estado de pobreza | 72.87 | 70.70 | 63.69 | 36.39 | 33.58 |
| Estado de pobreza extrema | 32.86 | 26.32 | 20.19 | 6.34 | 3.81 |
| Estado de pobreza moderada | 40.01 | 44.38 | 43.50 | 30.15 | 29.75 |
| No pobre y no vulnerable | 3.12 | 5.04 | 8.48 | 25.51 | 25.85 |
| Con rezago educativo | 35.35 | 32.01 | 27.68 | 16.48 | 15.42 |
| Sin acceso a servicios de salud | 39.55 | 33.89 | 32.93 | 29.79 | 34.86 |
| Sin seguridad social | 84.69 | 81.50 | 75.50 | 51.91 | 51.56 |
| Sin servicios básicos de la vivienda | 63.92 | 51.37 | 39.77 | 14.45 | 5.01 |
| Sin acceso a alimentación | 28.36 | 28.51 | 29.42 | 22.83 | 20.84 |
| Ingresos debajo de línea de pobreza | 73.85 | 73.10 | 67.73 | 43.35 | 40.76 |
| Ingresos de línea de pobreza extrema | 42.88 | 39.20 | 32.00 | 12.35 | 9.20 |
| Número de municipios bajo esta clasificación | 384 | 986 | 884 | 191 | 11 |
| Población acumulada en los municipios | 500 638 | 7 435 978 | 32 185 793 | 56 060 018 | 16 407 703 |

Fuente: Estimaciones generadas con datos del Coneval, "Medición de la pobreza 2010 por municipio".

MUCHOS PROGRAMAS, POCOS RESULTADOS

Las causas de estos magros y, en algunos casos, fallidos resultados de la política social parecen ser diversas. Entre ellas destaca el abandono de la atención a la pobreza por la vía productiva y la universalización de algunos servicios públicos.

Uno de los problemas es el manejo clientelar de la política social, además de que el Estado no siempre ha asumido su responsabilidad social. A ello se suman la falta de coordinación, la multiplicidad de programas y la concentración de los recursos, que también han influido en la ineficiencia de la política social para abatir la pobreza. Por supuesto que la política fiscal y la dirección de algunos subsidios tampoco han contribuido a atenuar la desigualdad.

Según el Coneval en 2010 había 2 391 programas y acciones para el desarrollo social en todas las entidades de la República. Además, en 2012 el gobierno federal desarrolló para el mismo propósito 278 programas y acciones sociales a los que se destinaron más de 743 000 millones de pesos. Entre ellos se encuentran los fondos destinados a la superación de la pobreza. Véase en el cuadro 8 la distribución de estos programas federales según la institución encargada de instrumentarlos.

La falta de acción gubernamental concertada en esta materia es evidente, por lo tanto, difícilmente puede haber coordinación con tal diversidad y multiplicidad de programas.

En realidad cuando se revisa el inventario de programas federales para este propósito, al menos por sus nombres, se observan incongruencias casi inexplicables. En los correspondientes a 2012, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable de los programas destinados a las comunidades indígenas como los albergues escolares, la organización productiva de las mujeres, el turismo alternativo, la producción, la igualdad de género, la conservación de recursos naturales, hasta el apoyo a los indígenas desplazados de sus comunidades de origen. La Secretaría de Economía, por su parte, destinó más de 715 millones de pesos al desarrollo de la industria del *software*. También en materia de desarrollo social en el inventario se ubican tanto el Sistema Nacional de Investigadores y las becas de posgrado que coordina el Conacyt, como la atención de urgencias del ISSSTE.

Es claro que no hay un concepto preciso para lo que en los programas de gobierno se entiende por “desarrollo social”. Y más claro es que se carece de una conducción gubernamental precisa para estos propósitos. La Sedesol, como se ve en el cuadro 8, únicamente es responsable de 24 de los 278 programas federales para el desarrollo social y ejerció, en 2012, sólo 107 000 de los 317 000 millones de pesos destinados a la superación de la pobreza.

Sirvan estos datos para ilustrar la falta de coordinación y la diversidad de programas que supuestamente deben promover el desarrollo social y la superación de la pobreza. Aquí radica parte de la explicación del porqué, pese a la asignación de grandes cantidades de recursos públicos, el número de pobres aumenta en lugar de disminuir.

Cuadro 8. Programas y acciones federales de desarrollo social 2012

| <i>Ramo</i> | <i>Institución</i> | <i>Número de programas y acciones sociales</i> | <i>Presupuesto (millones de pesos)</i> |
|--|--------------------|--|--|
| Educación Pública | SEP | 92 | 207 348 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | SEMARNAT | 30 | 24 142 |
| Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | SAGARPA | 24 | 61 573 |
| Desarrollo Social | SEDESOL | 24 | 107 610 |
| Hacienda y Crédito Público | SHCP | 22 | 18 443 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | ISSSTE | 22 | 36 821 |
| Salud | SALUD | 20 | 94 164 |
| Economía | SE | 13 | 12 185 |
| Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | CONACYT | 10 | 15 972 |
| Trabajo y Previsión Social | STPS | 8 | 1 964 |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | IMSS | 8 | 160 056 |
| Reforma Agraria | SRA | 5 | 2 864 |
| Total | | 278 | 743 142 |

Fuente: Coneval, Inventario de programas federales de desarrollo social 2012.

CONCLUSIONES

Hoy más que nunca es necesario revisar y ajustar la política social en el marco de una nueva estrategia de crecimiento económico con equidad social. La prioridad en nuestro país no puede seguir siendo el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Tampoco hay que descuidar esos equilibrios, esto es obvio, pero ellos no pueden ser más importantes que el bienestar colectivo y la propia estabilidad social; los equilibrios fiscales no pueden tener prioridad sobre los desequilibrios sociales.

Desde luego es posible encontrar congruencia entre el desarrollo económico y social con la estabilidad macroeconómica. Si otros países lo han logrado, ¿por qué no podemos hacerlo nosotros? Lo cierto es que no hemos alcanzado el punto en que se haga posible el equilibrio macroeconómico, bajas tasas inflacionarias, déficit públicos manejables, buenos ritmos de crecimiento económico y el mejoramiento real de los indicadores de bienestar social.

La desigualdad en el ingreso origina disparidades en el acceso a los servicios básicos. Esto sucede incluso en aquellos que tienen un mayor efecto igualador, como son la educación y la salud. La desigualdad y la pobreza se transmiten con frecuencia de generación en generación, en particular cuando no interviene el Estado. Para ello conviene tomar en cuenta el informe que sobre el combate a esos males publicó en 2010 el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) en el que se proponen siete lineamientos:

1. El crecimiento que genere empleo productivo.
2. La elaboración de políticas sociales integrales.
3. El combate frontal a los altos niveles de desigualdad.
4. La puesta en práctica de programas gubernamentales efectivos que sean evaluados.
5. El fortalecimiento del sistema político y democrático.
6. El reconocimiento de distintos mecanismos para el combate a la pobreza y la desigualdad.
7. El alineamiento de las políticas sociales y económicas con los arreglos institucionales y políticos que generen la articulación de todos los actores y elementos.

La desigualdad es un problema ético que, en su dimensión actual, se convierte en un serio obstáculo para el desarrollo. Sin duda es necesario ajustar y modificar el modelo de desarrollo que se ha seguido en el país. En dichos ajustes la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación deben ser parte fundamental. La transmisión, conservación y creación de nuevos conocimientos es la base sobre la que se construyen los sistemas económicos exitosos. El conocimiento es uno de los factores de la producción, con una relevancia pocas veces vista en la historia de la humanidad.

La educación en particular tiene un efecto de nivelación social, lo cual es toral en sociedades como la nuestra, caracterizada por profundas, históricas y abismales desigualdades.

Es hora de reconocer que la solución de los grandes problemas nacionales requiere del diseño de nuevas políticas públicas. Necesitamos otros enfoques y nuevas perspectivas que rompan con las inercias y los dogmas que nos frenan. La creación de empleos en el medio rural y en las colonias populares debe ser una de las principales estrategias que, sumada a la atención a la salud, la educación y la alimentación, puede dar mejores resultados.

El país necesita volver a crecer de manera suficiente, porque el crecimiento económico sostenido es necesario para mejorar los niveles de vida de la sociedad. No debemos olvidar que el fin último y más importante de una economía no puede ser otro que mejorar los niveles de vida generales. Necesitamos un modelo de desarrollo capaz de generar crecimiento económico, reducir las desigualdades, fomentar la cohesión social e insertar a nuestro país en la economía y la sociedad del conocimiento. Requerimos un modelo de desarrollo con sentido social y humano.

Para ello, sin duda, es imperativo impulsar una política fiscal que promueva la distribución justa de la carga impositiva. Quien no contribuye, debe hacerlo, y quien tiene más, debe contribuir más al desarrollo del país. Ha llegado el momento de atender algunos de los problemas de siempre. La pobreza y la desigualdad son parte de ellos y la estrategia debe partir de un modelo de desarrollo distinto y de políticas públicas en materia social. Ese es el desafío.

BIBLIOGRAFÍA

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, Coneval, México, 2012 en: <<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>>
- _____, Programas y Acciones Federales y Estatales de Desarrollo Social, 2010 y 2011 e Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social, 2012.
- _____, Resultados de la medición de la pobreza, en Comunicado de Prensa núm. 007, 29 de julio de 2011, México en: <http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf>.
- _____, Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010, México, en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf>
- _____, “Análisis y medición de la pobreza”, en *Pobreza 2010*, Coneval, México, en: <<http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>>

- Conapo (Consejo Nacional de Población), Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, México, en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio>
- De Humboldt, Alejandro, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, núm. 39, 2002 (1811), pp. 68-69.
- Garduño, Roberto y Enrique Méndez, “En 188 años se cumpliría la meta mínima de que todos sepan leer y escribir: ASF”, en *La Jornada*, 6 de diciembre de 2012, México.
- INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, México, en: <<http://www.censo2010.org.mx/>>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre desarrollo humano 2013*, Estados Unidos, 2013.
- Lustig, Nora, “La desigual distribución del ingreso y la riqueza en México”, en R. Cordera y C. Tello, eds., *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 1984.
- Miguel, Edward y Michael Kremer, “Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities”, *Econometrica*, vol. 72, núm. 1, enero de 2004, pp. 159-217.
- OCDE, *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, Estados Unidos, en: www.oecd.org/els/social/indicators/SAG
- Reforma*, “Declaraciones de Javier Guerrero García, Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)”, sección Nacional, México, 11 de enero de 2013, p. 6.
- Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras, ciclo escolar 2010-2011, 2012, México, en: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/principales_cifras_2010_2011.pdf>
- World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2009- 2010”, Suiza, 2009.