

## Pobreza y asistencia social: una mirada hacia la recuperación económica

La pobreza es un problema de antaño en la sociedad y la desigualdad económica poblacional es visible en la concentración de recursos en pocas manos, con un gran segmento poblacional con carencias básicas de alimentación, salud, vivienda y protección social.



A nivel mundial la lucha contra la pobreza ha logrado una reducción del 36.2% de personas en pobreza extrema en 1990 hasta un 9.2% en el 2017 (Banco Mundial, 2021)<sup>1</sup> con el riesgo de reflejarse en el corto plazo un incremento adicional del 8% como consecuencia de la pandemia del COVID-19, según datos del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (United Nations, 2020).

Datos del Banco Mundial apuntan a la región de África del Sur del Sahara con la mayor incidencia en pobreza, el 40.2% en el 2018; mientras que, la desigualdad económica es mayor en América Latina, en donde residen el 5% de los multimillonarios del mundo (Lustig, 2015) y el coeficiente de Gini fue de 0.46 en el mismo año (OCDE/Naciones Unidas/CAF/Unión Europea. 2020).

En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL) reporta en la última década de medición, 2008-2018, una reducción del número de personas en situación de pobreza en México del 44.4% al 41.9% (correspondiente a 49.5 y 52.4 millones de personas, respectivamente), una ligera reducción de la población situada por debajo de la línea de pobreza por ingresos del 49.0% al 48.8%, y sin modificación el porcentaje de población debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos, 16.8%.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Personas que viven por debajo del umbral de pobreza internacional, con 1,90 dólares diarios.

<sup>2</sup> La definición de la población en situación de pobreza es multidimensional e incluye aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; para el caso de la pobreza por ingreso se utilizan dos líneas: Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la Línea de Pobreza por Ingresos, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

## La perspectiva del Banco Mundial

En línea a los objetivos centrales del Banco Mundial: Erradicar la pobreza extrema y promover la prosperidad de manera sostenible, el organismo evalúa la situación, los riesgos y oportunidades de los grupos económicamente vulnerables como respuesta al COVID-19, resaltando la problemática del acentuamiento de la desigualdad de género y de la inseguridad alimentaria, así como propiciar el empoderamiento de los grupos en base a una recuperación resiliente.

La recuperación resiliente e inclusiva fue impulsada por la Asociación Internacional del Fomento (AIF) con una inversión de 50 millones de dólares en más de 70 países pobres para ayudarlos a enfrentar la crisis y la transición hacia la recuperación con atención prioritaria a las áreas de salud-prevención-, protección económica y de asistencia social a los grupos vulnerables, consolidación de las bases de la economía mediante programas de soporte a pequeñas y medianas empresas, así como brindar apoyo presupuestario para las políticas y acciones del sector público para enfrentar la contingencia sanitaria. La AFI establece como prioridad de la recuperación, la educación para la formación de capital humano.

Por otro lado, a pesar del fomento a la igualdad de género, las mujeres han experimentado un mayor rezago económico a partir de la pandemia por aspectos asociados con la libertad de movilidad, cuidado de la familia y mantenimiento de empleos, mayor violencia doméstica y temas de limitaciones en servicios de salud y seguridad; situación divergente con la meta de inclusión poblacional.

En cuanto a la inseguridad alimentaria, 233 millones de personas de los países de la AIF se encontraban en esta condición y con expectativas a un crecimiento, dada las reducciones en el ingreso y en las remesas, así como el incremento de los alimentos; para enfrentar el escenario se han destinado 5,300 millones de dólares en proyectos focalizados en grupos poblacionales vulnerables como mujeres, niños, refugiados, y personas con discapacidad.



### Las cifras en América Latina y el Caribe

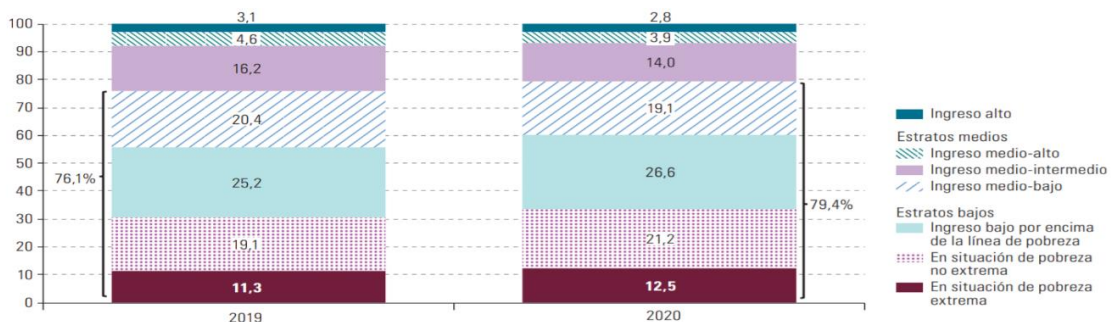


“Los efectos económicos y sociales de la región se agravan por los problemas estructurales: elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad; además de sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados y asentamientos urbanos marginados en expansión carentes de acceso a servicios básicos” (CEPAL, 2020, p. 13).

Entre el 2002 y el 2014, la región logró mejoras en los niveles de pobreza y desigualdad económica, observando una reducción en la pobreza del 45.4% al 27.2% y en la pobreza extrema del 12.2% al 7.8%, sin embargo, en el siguiente periodo de medición que abarca hasta el 2019, se incrementó la pobreza y la pobreza extrema al 30.5% y 11.3%, respectivamente; mientras el coeficiente de Gini redujo su tendencia a la baja en 0.5% cerrando en 0.46 en 2018; escenario que mostraba el inicio de un retroceso que se profundizó con la crisis sanitaria del 2020, estimando un incremento en la población en pobreza (33.7%) y pobreza extrema (12.5%), que concentran 209 y 78 millones de personas de la región (CEPAL, 2019; CEPAL, 2020).

En cuanto a la desigualdad (ver gráfico 1) se estima una mayor concentración de las personas en los estratos bajos, incrementando en 4.7%, una reducción de los estratos con ingresos medios del 4.2% y la caída del estrato de ingresos altas del 0.3%.

Gráfico 1. Población en América Latina<sup>a</sup> según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020 (porcentajes).



Fuente. Panorama Social de América Latina 2020, p.28.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana).

En el gráfico 1 se observa el retroceso en el bienestar poblacional medido en niveles de estratos según el ingreso, al concentrarse el 60.3% de la población de la región en el grupo de ingresos bajos versus un 2.8% de la población en el nivel de ingresos altos.

La CEPAL señala que las tendencias se encaminan a una mayor desigualdad en el 2020 cuantificada con el Coeficiente de Gini, con una expectativa promedio de un 5.6% más alto que en el año previo, lo cual podría ser atenuado e incrementar en promedio sólo un 2.9% a partir de las transferencias del Estado focalizada a los grupos vulnerables.

En este contexto, el desempleo y la reducción de los ingresos de quienes lo conservaron se agravó por la contracción en la demanda agregada y el conocido efecto multiplicador de la economía en sentido adverso. Siendo el impacto mayor para los trabajadores ubicados en el primer quintil al reducirse en un 42% los ingresos laborales respecto a la caída del 7% en este concepto de quienes se ubican en el quinto quintil.

Cabe señalar que la región muestra la mayor desigualdad en el mundo con un índice de Gini que supera casi en un tercio al de Europa; en el 2018 el índice de Gini promedio de la región ascendió a 0.46 – un descenso del 13.6% acumulado desde el 2002- cuya tendencia se revierte con la pandemia y se incrementa, en el mejor de los casos, a un valor del 0.47. Sin embargo, la creciente desigualdad se mostraba desde el 2015 con indicadores del mercado laboral desfavorables -incremento en la desocupación y en la calidad del empleo- con efectos más pronunciados por la crisis del coronavirus en los trabajadores informales y en las mujeres, dado su participación en los sectores económicos más afectados y las mayores cargas de cuidados en casa no remunerados.

Aunado a lo anterior, la brecha digital pone en jaque a los grupos vulnerables y posibilita la intensificación de la desigualdad al carecer el 32% de la población de América Latina y el Caribe (ALC) de acceso a internet y de las diferentes infraestructuras en los centros educativos y en los equipamientos de los estudiantes de la región, lo cual puede traer como consecuencias abandono escolar y rezago académico, limitando la formación de capital humano y de las oportunidades de inserción al mercado laboral formal y el acceso a mejores ingresos.

En el 2018, el 68% de la población ocupó en forma regular el internet, menor que el promedio de uso en los países de la OCDE con un 84%; el acceso a internet se vincula fuertemente con el nivel de ingresos, existiendo una brecha de 40% entre el quintil superior e inferior; un poco más del 30% de la población en educación básica (entre 5 y 14 años) tiene acceso a computadora y alrededor del 40% tiene acceso a internet; el acceso a computadora e internet incrementa alrededor de 10 puntos porcentuales para la población entre 15 y 24 años (OCDE/Naciones Unidas/CAF/Unión Europea, 2020; CEPAL, 2020).

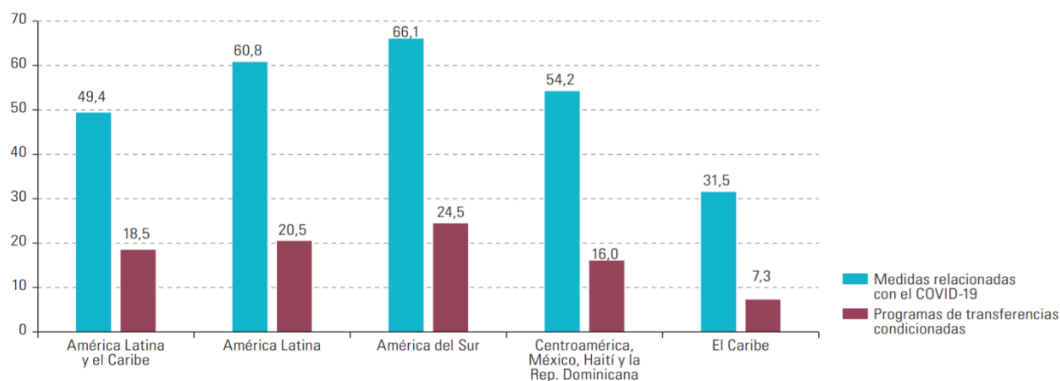
### **Protección social**

La protección social es una responsabilidad del Estado con el fin de atender las desigualdades económicas y sociales, cuyo eje conceptual social son las medidas inclusivas para la población, principalmente en condiciones de pobreza o grupos vulnerables, que les garanticen niveles de vida dignos; esto implica coadyuvar al bienestar integral de las personas, facilitar el acceso a servicios sociales y fomentar el trabajo decente.

Un problema latente en la región de ALC son las altas tasas de informalidad laboral y, por ende, la baja proporción de trabajadores afiliados a instituciones de seguridad social que propicia la intervención del estado mediante programas de transferencias universales y/o condicionadas para subsanar la ausencia de protección social. Antes de la crisis sanitaria el 47.2% de los trabajadores estaban afiliados en el sistema de pensiones y el 60.5% contaban con prestaciones de salud. El 25% de los adultos mayores no tenían acceso a una pensión y en promedio el 18.5% de la población recibía algún tipo de transferencia condicionada.

La pandemia del COVID-19 activó medidas discrecionales en esta línea con medidas no contributivas relacionadas con la emergencia sanitaria con una cobertura promedio del 49.4% de la población de los países de la región y en promedio un 18.5% de la población con acceso a programas de transferencias condicionadas (gráfico 2). Es evidente que el gasto público social se incrementó en 2020 como respuesta a la emergencia – en promedio representaba el 11.5% en la región de ALC- y se ejecutó en un 73% entre marzo y agosto para proteger el ingreso y consumo de familias afectadas mediante transferencias monetarias y en especie. Se estima un gasto alrededor de 86,214 millones de dólares, con un gasto per cápita de 78 dólares por habitante- en la subregión que incluye a México, el gasto per cápita fue de 88.1 dólares- (CEPAL, 2020).

Gráfico 2. Porcentaje de personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (2020), y de los programas de transferencias condicionadas en ALC.

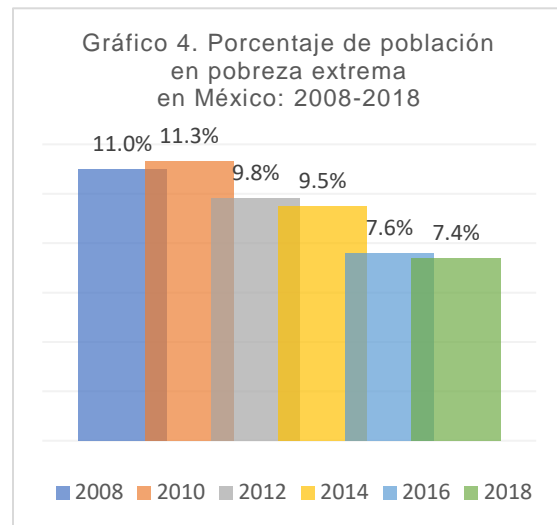
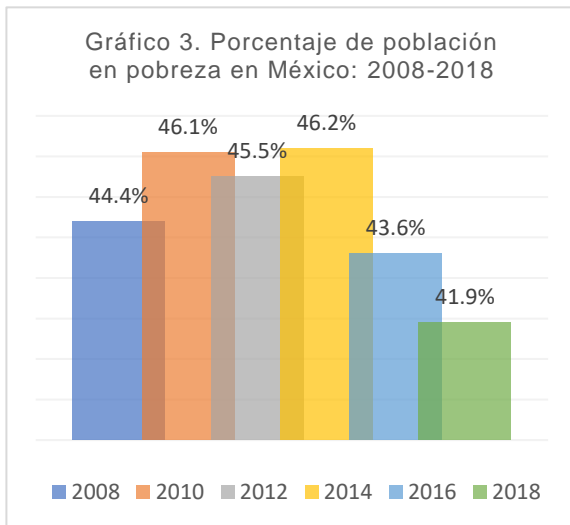


Fuente. Panorama Social de América Latina 2020, p.32

### Datos en México

En México la pobreza y la desigualdad han mostrado una tendencia descendente con un quiebre en su evolución como consecuencia de la pandemia del COVID-19. En línea con el análisis realizado por la CEPAL para la región de ALC, la comparación entre los niveles de pobreza y desigualdad en México desde el 2002 muestran una reducción acumulada de -8.1% de la pobreza en un sentido amplio, al pasar del 50% en el 2002 al 41.9% en el 2018; mientras el coeficiente de Gini se reduce en 4.7 puntos en el mismo periodo, al pasar de 50.1 al 45.4 según datos del Banco Mundial.

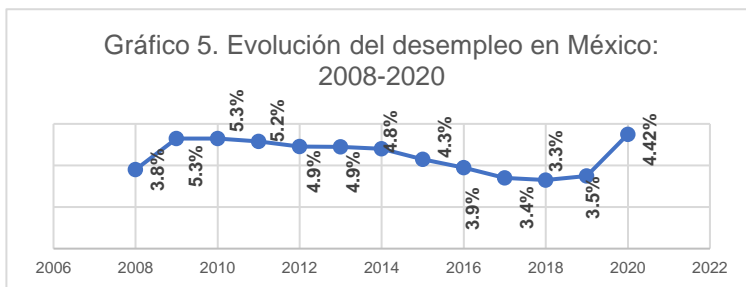
En la última década de medición, se observa una reducción del -2.5% en la cantidad de la población en pobreza y del -3.6% en pobreza extrema, resultado la oscilación del primer parámetro de las turbulencias financieras o reformas estructurales entre el 2008 y el 2014 (gráficos 3 y 4).



Elaboración propia con datos del CONEVAL

El CONEVAL señala que, en el 2018, 61.1 millones de personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingreso y el escenario posterior al COVID-19 concentrará a 70 millones de mexicanos, el 54.6% del total de la población.

La tendencia es similar para el desempleo (gráfico 5), mientras que la informalidad se muestra a la baja, al pasar de 58.1% en 2008 al 26.5% en 2020, con un repunte en periodos de crisis financieras o de reformas estructurales.



Elaboración propia con datos del INEGI

Respecto a la protección social contributiva, la suave tendencia positiva de cobertura laboral (gráfico 6) medida por los indicadores de cobertura de fuerza laboral (cotizantes / Población Económicamente Activa [PEA] por 100) y cobertura ocupacional (cotizantes / población ocupada por 100)<sup>3</sup> muestra la evolución positiva de la cobertura social en el período 2008-2019 con una ganancia del 4.8% en ambos indicadores, lo cual se frena en el 2020 al mantenerse cercano al 40% y 42%, respectivamente.

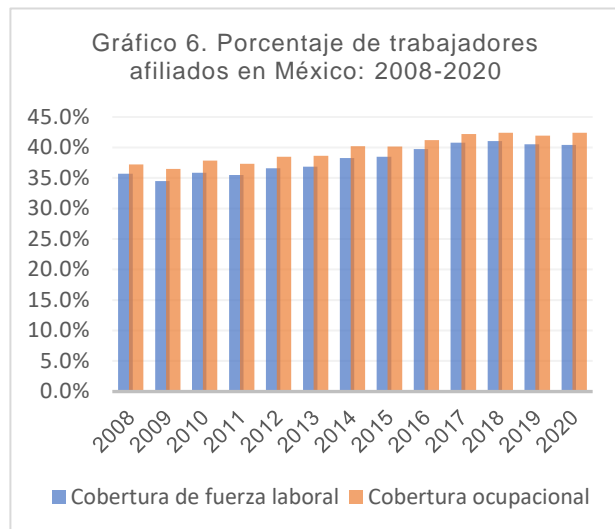


Tabla 1. Cobertura social contributiva

Años	Cobertura de	
	fuerza laboral	Cobertura ocupacional
2008	35.7%	37.2%
2009	34.5%	36.5%
2010	35.9%	37.9%
2011	35.5%	37.3%
2012	36.6%	38.5%
2013	36.8%	38.6%
2014	38.3%	40.2%
2015	38.5%	40.2%
2016	39.7%	41.2%
2017	40.8%	42.2%
2018	41.0%	42.4%
2019	40.6%	42.0%
2020	40.4%	42.4%

Elaboración propia con datos de la Memoria Estadística del IMSS 2019, Anuario Estadístico del ISSSTE 2019, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

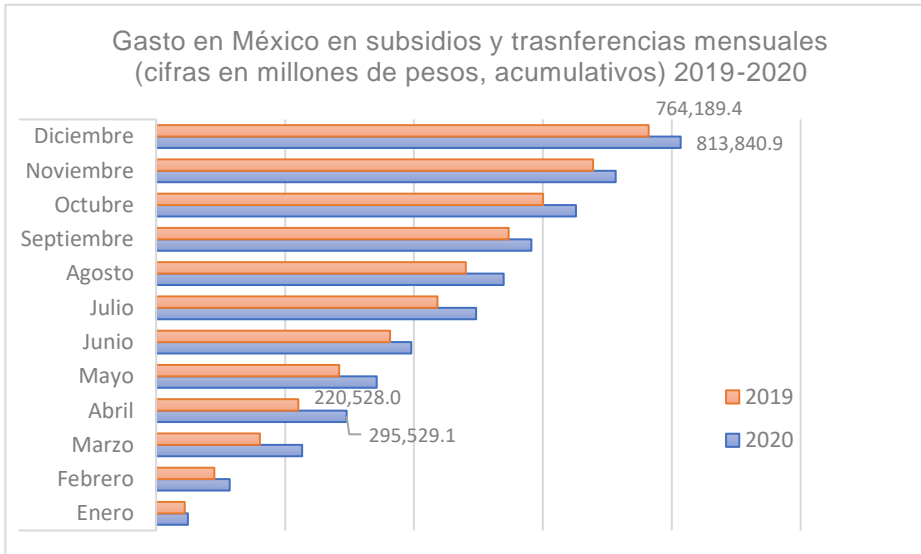
Los programas de protección social han incrementado, hasta el 2002 los riesgos cubiertos por orfandad, invalidez, vejez y viudez correspondían a pensiones contributivas, es decir a derechos de los trabajadores afiliados a la institución de seguridad social, como el IMSS y el ISSSTE. Es a partir del 2008 que se refuerzan la protección social con pensiones no contributivas de tal forma que se amplía la proporción de beneficiarios mayores de 65 años con pensiones, pasando del 19.2% en el 2002 al 70.6% en el 2014; de los cuales dos terceras partes procedieron de pensiones no contributivas.

En el 2018 el 30.9% de la población de 65 años y más tenía ingresos por pensiones contributivas, el 43.2% tenía acceso a pensiones no contributivas y 30.4% no obtenía ningún tipo de pensión, esto implica que 3.2 millones de personas en este grupo poblacional son vulnerables por ingresos y dependen de las redes de apoyo.

<sup>3</sup> La cobertura de fuerza laboral corresponde al grado de protección que la seguridad social proporciona a la fuerza laboral; y la cobertura ocupacional, al grado de protección que recibe la población ocupada (Rofman, 2005 en Almendárez, 2014; Murillo-Venegas, 2011).

Durante el 2020, las transferencias monetarias a la población vulnerable y principalmente a los adultos mayores se intensificaron con el fin de atenuar el impacto económico de la crisis sanitaria, por lo cual en el 2020 el gasto social.

Sin embargo, el gasto público en subsidios y transferencias (corrientes) representó el 12.4% del gasto presupuestario en el 2019 y el 13.7% en el 2020; se observó el aumento de 1.0% de abril a diciembre, periodo en el que se inicia la aplicación de recursos para enfrentar la emergencia; lo cual difiere de las recomendaciones internacionales sobre el aumento en el gasto social por medidas de afrontamiento.



*El incremento en subsidios y transferencias en el 2020 fue del 6.5% nominal.*

Elaboración propia con datos del Banco de México

**A manera de conclusión**, la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha enfrentado un quiebre en la región de ALC desde hace cinco años, situación que se acentuó con la crisis sanitaria generando un retroceso en la cuantía de población situada en grupos vulnerables por ingresos, ampliando la brecha de desigualdad de género y de formación, esto último ante la demanda del contexto de trabajos no remunerados de cara a la distancia social y el rezago en tecnología para enfrentar los espacios educativos provisionales con probables secuelas en el mediano plazo en la formación de capital humano que restringen el acceso al mercado laboral formal y a la protección social contributiva.





## Fuentes de información

Banco de México (2021). Sistema de información económica: ingresos y gastos presupuestales del sector público. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarCuadro&idCuadro=CG1&locale=es>

Banco Mundial (2021). Índice de Gini: México. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>

Banco Mundial (2021). Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de 1.90 dólares por día (2011 Paridad de Poder Adquisitivo -PPA-) (% de la población). Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.DDAY>

Banco Mundial (2021, febrero 11). La respuesta al fuerte aumento de la inseguridad alimentaria en los países más pobres. Blogs. Disponible en <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-respuesta-al-fuerte-aumento-de-la-inseguridad-alimentaria-en-los-paises-mas-pobres>

Banco Mundial (2021, febrero 23). El impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 acentúa las desigualdades de género. Comunicado de prensa N.º 2021/101/DEC. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/02/23/laws-still-restrict-womens-economic-opportunities-despite-progress-study-finds>

Banco Mundial (2021, febrero 26). Empoderar a los países más pobres hacia una recuperación resiliente. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2021/02/26/empowering-the-poorest-countries-towards-a-resilient-recovery>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Panorama Social de América Latina 2017. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019), Panorama social de América Latina, Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020). Panorama Social de América Latina 2020. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2021). Medición de la pobreza. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2020). Pobreza y personas mayores en México. Disponible en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2021).

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_y\\_poblacion\\_mayor\\_Mexico.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_y_poblacion_mayor_Mexico.pdf)

Instituto Mexicano del Seguro Social (2021). Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Disponible en [http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202101/020#:~:text=Al%2031%20de%20diciembre%20de,14.0%25%20\(catorce%20punto%20cero%20por](http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202101/020#:~:text=Al%2031%20de%20diciembre%20de,14.0%25%20(catorce%20punto%20cero%20por)

Instituto Mexicano del Seguro Social (2020). Memoria Estadística 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (2020) Anuarios Estadísticos del ISSSTE 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/issste/documentos/anuarios-estadisticos>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021, febrero 15). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva edición (ENOEN). Cifras durante el cuarto trimestre de 2020. Comunicado de prensa núm. 115/21. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe\\_ie/enoe\\_ie\\_2021\\_02.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie_2021_02.pdf)

Lustig, Nora (2015, septiembre). La mayor desigualdad del mundo. Finanzas & Desarrollo. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/lustig.pdf>

Murillo, S. y Venegas-Martínez, F. (2011, enero-marzo). Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México. Papeles de Población, 17 (67), 209-250. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11219005007>

OCDE/Naciones Unidas/CAF/Unión Europea (2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f2fdced2-es.pdf?expires=1615312476&id=id&accname=guest&checksum=61888554CBD2A2BECB1CE616ED68CF66>

United Nations (2020, marzo). Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. Disponible en [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf)