

LA POBREZA URBANA EN MÉXICO

LA POBREZA URBANA EN MÉXICO

En 2004, cerca del 11 por ciento de lo habitantes de las zonas urbanas se encontraba en niveles de pobreza extrema y cerca del 42 por ciento en situación de pobreza moderada. La incidencia de la pobreza en las zonas urbanas es substancialmente menor que en las áreas rurales, donde la incidencia de la pobreza ha alcanzado el 28 y el 57 por ciento respectivamente. Los indicadores de pobreza mejoraron a principios de los noventa pero se incrementaron substancialmente durante la crisis de 1994-95. Recientemente los indicadores de pobreza en las zonas urbanas han mejorado muy lentamente, mientras los indicadores de pobreza en las zonas rurales han mejorado de una manera significativa.

Tabla 1. Porcentaje de la Población en Condiciones de Pobreza

	1996	1998	2000	2002	2004
<i>Nacional</i>					
Pobreza Alimentaria	37.1%	34.1%	24.2%	20.3%	17.6%
Pobreza de Capacidades	46.4%	42.8%	32.0%	27.4%	25.0%
Pobreza de Patrimonio	69.0%	64.3%	53.8%	50.6%	47.7%
<i>Rural</i>					
Pobreza Alimentaria	52.4%	52.5%	42.4%	34.8%	27.9%
Pobreza de Capacidades	61.7%	60.3%	50.1%	43.9%	36.1%
Pobreza de Patrimonio	81.0%	76.6%	69.3%	65.4%	57.4%
<i>Urbana</i>					
Pobreza Alimentaria	26.5%	21.3%	12.6%	11.4%	11.3%
Pobreza de Capacidades	35.9%	30.7%	20.3%	17.4%	18.1%
Pobreza de Patrimonio	60.7%	55.8%	43.8%	41.5%	41.7%

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la ENIGH.

La ubicación geográfica importa en relación con las causas y consecuencias de la pobreza. Este informe argumenta que si bien los pobres urbanos comparten muchas características con sus contrapartes rurales, la ubicación geográfica es un componente clave para comprender la estructura y las tendencias de la pobreza, así como las políticas requeridas para luchar contra ella. Sin embargo, las áreas urbanas son sumamente heterogéneas, tanto entre ellas como al interior de las ciudades, y las diferencias regionales pueden ser más importantes que la urbana/rural. Por lo tanto, debe tenerse la precaución de no apoyarse demasiado en una dicotomía urbano/rural.

La especificidad de la pobreza urbana

La pobreza urbana y la rural difieren en muchos aspectos importantes. Los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza comparten muchas características con aquellos en las mismas condiciones de vida que habitan en las zonas rurales –tienen familias más numerosas, menos educación y acceso a servicios que los

ricos. Sin embargo, existen algunas notables diferencias. En lo que respecta a patrones de consumo, gastan relativamente más en vivienda (el doble de lo que se gasta en el campo), transporte y educación, pero relativamente menos en alimentos, indumentaria y salud. Son mucho más dependientes del mercado laboral para la obtención de ingresos. La diferencia más notable es la participación sorprendentemente baja del ingreso urbano que se deriva de las transferencias. De hecho, es la única dimensión en la que la situación de los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas de México se diferencia sustancialmente del resto de América Latina. Está claro que esto no se debe a un bajo gasto global en redes de seguridad social, ya que la participación del ingreso derivado de transferencias de los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza efectivamente supera el promedio regional. En cambio, puede deberse al hecho de que no se había expandido aún *Oportunidades* a las áreas urbanas al momento de realizarse la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza cuentan con un mayor acceso a los servicios públicos, sin embargo, la calidad y el hacinamiento continúan siendo un problema. Otra notable diferencia con la situación de los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza es que aquellos con las mismas condiciones de vida que habitan en las zonas urbanas tienen mayor acceso a la infraestructura y otros servicios públicos. Pero en este caso también existen salvedades preocupantes. En primer lugar, a pesar de un acceso mucho mayor a servicios de salud e infraestructura en las áreas urbanas, enfermedades infecciosas tales como la diarrea y las infecciones respiratorias agudas son igualmente comunes en los niños pobres rurales y urbanos. Esto sugiere que los sistemas de agua y drenaje son de una calidad notablemente baja. Si bien se presta mucha atención a la expansión de la cobertura, no ocurre lo mismo con la calidad, con lo que la mejora en el acceso se torna apenas nominal. Esto también implica que usar el acceso a los servicios como instrumento de focalización puede llevar a conclusiones erróneas sobre el bienestar en las áreas urbanas. En segundo lugar, las tasas de matrícula escolar son igualmente bajas entre los pobres rurales y los urbanos. Esto puede reflejar el impacto positivo de *Oportunidades* en las zonas rurales, pero también es indicativo de la urgente necesidad de evaluar la situación educativa en las áreas urbanas.

Las áreas urbanas no son más desiguales, sino altamente heterogéneas

Todavía existe una gran heterogeneidad de los niveles de bienestar entre las zonas urbanas, así como al interior de las ciudades, lo que tiene importantes implicaciones para las intervenciones de protección social. Durante la última década, la desigualdad urbana fue declinando de forma tal que en la actualidad, las zonas urbanas son algo menos desiguales que las rurales. Sin embargo, se caracterizan por una muy elevada heterogeneidad, tanto al interior de las ciudades como al interior de los barrios pobres. Esto se cumple en el caso de los ingresos, ya sea medidos en pesos o mediante un índice de patrimonio. No obstante, la heterogeneidad en términos del

acceso a los servicios es mayor que en lo que se refiere a características del hogar tales como niveles salariales o calidad de la vivienda. El análisis de la heterogeneidad revela que la incidencia y la manifestación de la pobreza varían enormemente entre áreas urbanas y al interior de ellas, e inclusive dentro de vecindarios determinados. Esto tiene importantes implicaciones para los mecanismos de focalización de los programas de protección social, en particular que es probable que la focalización geográfica conduzca a altas tasas de error tanto para inclusión como para exclusión.

Los lugares de los pobres, un análisis de los barrios pobres de las zonas urbanas

Un estudio reciente de los barrios pobres de las zonas urbanas de México confirma esta gran diversidad. La imagen que surge es de gran heterogeneidad: si bien, efectivamente, los pobres están concentrados en barrios pobres, no todos los pobres residen en ellos, y estos barrios incluyen tanto pobres como no pobres. De hecho, la incidencia de la pobreza en los barrios de la muestra varía entre el 18 y el 55 por ciento, con un promedio de alrededor del 36 por ciento. Y la desigualdad del ingreso es mucho más grande al interior de los barrios que entre ellos. Existen bolsas de pobreza concentrada dentro de los barrios pobres.

Los niveles promedio de ingreso en los barrios tienen una correlación negativa con la distancia a los centros de empleo, la antigüedad del asentamiento, el menor acceso a servicios públicos y la propensión a catástrofes naturales. Las características de la ciudad a la que pertenece el barrio – por ejemplo, la estructura de la economía local, el gasto público per cápita, el tamaño y crecimiento de la ciudad – también importan. La forma gradual en que los pobres adquieren una vivienda aparece en una correlación positiva entre la antigüedad del asentamiento, por un lado, y el acceso a servicios y calidad de la vivienda, por el otro.

El acceso a la ciudad y a los servicios de infraestructura son las necesidades más acuciantes para los habitantes de los barrios pobres. Un análisis de las necesidades expresadas por los residentes de los barrios pobres muestran que se sienten físicamente aislados de la ciudad en la que viven – el acceso a la ciudad es la necesidad más frecuentemente mencionada. Otras necesidades de alta prioridad que emergen son agua y sistemas de sanidad, así como infraestructura educativa y seguridad pública.

En estos barrios pobres se encuentra un capital social bastante alto, medido a través de **una variedad de indicadores del nivel de conexiones sociales de las personas y de organizaciones a nivel de barrio,** no obstante, varían significativamente de un vecindario a otro. La mayor conexión social está asociada positivamente con el empleo, lo que sugiere que el capital social tiene efectivamente un rol en el bienestar económico de los hogares pobres.

La incidencia del delito y la violencia es elevada en estos barrios pobres, mucho más que en el resto de México. Sin embargo, parecería que un mayor capital

social reduciría el delito y la violencia. Otros factores que presentan una asociación significativa con el delito son un mayor ingreso per cápita (que es una variable sustituta de la cantidad de bienes transferibles) y equipamiento local (siendo el alumbrado público, en particular, un disuasivo). El accionar policial está asociado en forma positiva con el delito.

¿Cuáles son, entonces, las implicaciones de este trabajo sobre “los lugares de los pobres”? En primer lugar, el sitio donde vive la gente importa para determinar sus oportunidades, así como los desafíos que enfrenta. Esto implica que el enfoque espacial de *Hábitat*, el nuevo programa para la pobreza urbana desarrollado por el gobierno mexicano, es apropiado. Segundo, los barrios pobres son tremendamente variados en cuanto a estructura y composición, lo que constituye un argumento a favor de los programas que dejan margen para la autodeterminación. Finalmente, el capital social y las estructuras sociales importan en estos vecindarios –de hecho, *Hábitat* se propone apoyarse en las redes sociales locales. Otros estudios han indicado que los beneficios de las redes sociales son mayores, particularmente en cuanto a procurarse empleo y obtener beneficios, cuando estas redes sociales pueden cubrir grupos sociales y áreas geográficas (Wookcock, 2004). Esto sugiere que uno de los roles de las intervenciones públicas, ya sea a través de *Hábitat* (analizado más adelante), o mediante otros programas activos en los barrios urbanos pobres, como *Oportunidades*, podría ser ayudar a extender dichas redes.

Finalmente, el agrupamiento de las familias de bajos ingresos también tiene externalidades negativas. Nuestro análisis sugiere que la gente es pobre porque radica en áreas de bajos ingresos. Pero a la inversa, esos barrios también permanecen pobres debido a que allí vive gente en la pobreza, lo que da lugar a un estigma social, menor aplicación de los derechos de propiedad, etc. Este “efecto barrio” tiene implicaciones más amplias para las políticas de planeamiento urbano y vivienda.

Vulnerabilidad y mecanismos de defensa

Los mercados laborales constituyen el núcleo de los mecanismos de defensa de los pobres urbanos, pero son también fuente de mucha vulnerabilidad. De hecho, es a través de la pérdida del empleo y el recorte del ingreso que los hogares urbanos en condiciones de pobreza están expuestos a los choques macroeconómicos. Pero los pobres también recurren a estos mercados como estrategia de defensa. De hecho, el “efecto del trabajador adicional”, es decir, la tendencia de los hogares de enviar a trabajar a otro miembro de la familia al enfrentar un choque, es un fenómeno urbano.

La pobreza urbana responde más al crecimiento, pero por la misma razón, los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza son muy vulnerables a las crisis macroeconómicas. Las características del hogar condicionan la vulnerabilidad del ingreso –en particular el autoempleo o el empleo en el sector informal, y la juventud del

jefe de hogar están asociados con mayores variaciones del ingreso. La reciente crisis macroeconómica no cambió la distribución de riesgos para los pobres, si bien, condujo a un aumento masivo en el número de indigentes urbanos, que se triplicó entre 1994 y 1996.

Los esfuerzos para impulsar el aumento del empleo deben ser acompañados por redes de seguridad para los que no pueden aprovechar las oportunidades de empleo. El crecimiento es clave —la pobreza urbana disminuirá si México crece y se crean empleos en los centros urbanos—, pero se necesitan redes de seguridad. En consecuencia, la reciente expansión de *Oportunidades* a las áreas urbanas es oportuna. En alguna medida, el programa está tropezando con la necesidad de adaptarse a la realidad urbana, si bien las evaluaciones sugieren que está teniendo un efecto positivo, aunque algo inesperado. No existe evidencia de impacto sobre la educación (a diferencia de las áreas rurales); por otro lado, los hogares beneficiarios parecen haber usado los recursos que provee el programa para mejorar sus condiciones de vivienda. Un desafío clave que enfrenta tiene que ver con el aumento de la cobertura manteniendo, al mismo tiempo, los costos de focalización en una proporción razonable a los costos globales del programa: actualmente se estima que el enfoque de focalización utilizado sólo captura al 65 por ciento de los hogares calificados. Otro desafío tiene que ver con la necesidad de adaptar las corresponsabilidades (asistencia a charlas sobre temas de salud y educación, así como visitas regulares a las clínicas de salud) a los horarios de los padres urbanos que trabajan.

La reciente creación de *Hábitat*, un programa centrado en el mejoramiento urbano, pero con un cuidadoso énfasis en temas sociales, ha mostrado un desarrollo muy positivo. El programa es innovador aunque podría beneficiarse de una mayor acción para aumentar su impacto. En particular, convendría dar un mayor énfasis a las estrategias de mejoramiento de mediano plazo. Se debería incluir la promoción del apoyo programático plurianual para familias elegibles (donde la necesidad lo justifique) para asegurar que los recursos sean suficientes para cubrir efectivamente una mejora significativa.

El desarrollo de los mercados laborales, en el corazón de las políticas contra la pobreza urbana

Durante la última década, los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza de México han trabajado más por menos salarios. Los trabajadores pobres se encuentran crecientemente concentrados en sectores que tienen un magro desempeño y bajo crecimiento. La mayoría tiene ocupaciones de baja calidad, por ejemplo, empleo informal asalariado y autoempleo de baja calidad (autoempleo sin inversión). De hecho, un aumento del 40 por ciento entre 1991 y 2003 en la participación de hogares pobres en esta categoría tuvo como resultado una significativa declinación de los retornos sobre el trabajo.

Si bien los niveles salariales de los pobres aumentaron después de 1996, no han recuperado los niveles de 1991. Después de 1996, la demanda relativa de trabajadores no calificados se expandió, mientras la de trabajadores calificados caía. Este cambio en la demanda laboral, unido a un gran aumento en la oferta de trabajadores calificados (especialmente mujeres), tuvo como resultado una significativa mejora en la remuneración relativa de los pobres. Después de 1996 los niveles salariales se recuperaron, pero la mejora no fue suficiente para recuperar los niveles de 1991, especialmente para los muy pobres. No obstante, los menores salarios se vieron parcialmente compensados por un aumento en la participación de los trabajadores pobres en el mercado laboral.

El bajo aumento de la productividad en México está afectando la posibilidad de los trabajadores pobres para acceder a empleos de mejor calidad y así mejorar sus ingresos. Parecería que ciertos factores institucionales del mercado laboral mexicano han desempeñado un papel importante en la restricción de las oportunidades de empleo formal, particularmente para los pobres. La reforma de la seguridad social de 1997 puede haber aliviado las rigideces del mercado laboral en alguna medida. No obstante, el hecho de que el mercado laboral parezca estar perdiendo su capacidad de ajustarse a los choques de producción a través de los salarios, junto con la declinante capacidad de México de mejorar la productividad de los factores, podría dañar seriamente la competitividad del país en los mercados internacionales, particularmente los Estados Unidos. Mediante políticas que impulsen la expansión de los sectores exportadores, conjuntamente con intervenciones focalizadas para favorecer el aumento de la productividad en las firmas pequeñas e informales podría aumentar el acceso a mejores empleos para los trabajadores pobres. Para que esta política funcione se deben abordar temas que restringen el crecimiento de la productividad. Además, debido a que los niveles actualmente bajos de crecimiento de la productividad son uno de los grandes obstáculos para la expansión del sector formal, mejorar la productividad contribuiría en buena medida a aumentar la formalidad, mejorando así el acceso de los trabajadores pobres a empleos de mejor calidad.

Mejorar el clima de inversión ayudaría a elevar los niveles de productividad. Un paso importante en esta dirección sería elevar la calidad de las instituciones y servicios para las empresas, y simplificar las normas y procedimientos para la constitución, el funcionamiento y el crecimiento de las empresas. Profundizar la reforma de la seguridad social de 1997 en las áreas donde todavía queda campo para actuar podría aligerar más aún las rigideces del mercado laboral, facilitando el empleo formal al mismo tiempo. Además, deben abordarse las normas laborales que obstaculizan el crecimiento de la productividad, tales como las modalidades de contratación y las normas vinculadas con la promoción, los mecanismos de resolución de disputas y la terminación del empleo y pago de indemnizaciones (tanto individual como colectivo).

El actual sistema de protección para el desempleo (pago de indemnizaciones) no protege a los trabajadores informales ni sirve adecuadamente a los trabajadores

formales. En consecuencia, debería desarrollarse un esquema de protección laboral más inclusivo, que cubra a los más vulnerables y no distorsione el funcionamiento del mercado laboral. Podría ser financiado conjuntamente por empleadores, trabajadores y gobierno a través de cuentas individuales para complementar el ingreso durante periodos de búsqueda de empleo, facilitando así un más fácil ajuste del mercado laboral. Si los requisitos de elegibilidad están bien definidos y los costos son razonables, este tipo de sistema puede alentar a empleadores y empleados a registrar los contratos cuando de otro modo no lo harían.

Las tasas de participación femenina son todavía de las más bajas de América Latina, no obstante, la creciente participación de los miembros del hogar en el mercado laboral mejora de manera efectiva el nivel de ingresos de los hogares. En consecuencia, es urgente expandir o desarrollar programas que impulsen la integración de la mujer a la fuerza laboral – ya sea directamente o a través de la provisión de servicios tales como las guarderías infantiles. La introducción de programas de capacitación para mujeres y de centros de cuidado infantil en el módulo *Jefas de Familia* del programa *Hábitat* es una iniciativa positiva. Además, es necesario analizar las causas subyacentes de la baja tasa de participación femenina, ya que es posible que exista algún sesgo cultural que desaliente la participación de la mujer en la fuerza laboral y opere como un obstáculo a superar para lograr los avances necesarios en este frente.

La posibilidad de que los trabajadores pobres obtengan mejores empleos encuentra graves obstáculos porque son no calificados y tienen poco acceso a información sobre el mercado laboral. Brindar a los trabajadores pobres la oportunidad de mejorar sus capacidades, así como facilitar su acceso a la información sobre las oportunidades laborales podría expandir de manera importante su acceso a mejores empleos. Se requieren políticas educativas para mejorar la calidad y cobertura de la educación secundaria, además de profundizar los esfuerzos que ya están en curso para promover el acceso de los pobres a la educación superior.

No obstante, por sí solo, un mayor acceso a la educación superior no mejorará la situación de los pobres, ya que los beneficios de la educación no se evidencian en forma inmediata. Además, dado que el retorno a las capacidades se redujo desde 1996, no puede esperarse que estas iniciativas funcionen como una fórmula mágica para resolver la situación de los pobres. Por otro lado, los servicios de intermediación laboral y formación ocupacional pueden ser esenciales para ayudar a los pobres a acceder a mejores trabajos en el corto a mediano plazo. Un análisis reciente de los programas públicos en curso (Montes y Santamaría, 2004) sugiere que los pobres no son los principales beneficiarios de los mismos. Por lo tanto, debería adoptarse un enfoque gradual, que incluya una evaluación más integral de los programas existentes, determinando qué es lo que mejor funciona para ayudar a los pobres a acceder a mejores empleos a fin de determinar con precisión los programas que tienen mayor impacto y que deben, en consecuencia, ser continuados y/o reformulados, y cuáles son los que no aportan una contribución suficiente y deberían ser reformados.

Se necesitan redes de seguridad para los pobres urbanos, especialmente en los momentos de crisis económica general. Dado que el actual sistema sólo protege del desempleo a los trabajadores formales y que el mercado laboral mexicano puede verse expuesto a absorber crecientemente los choques a la producción a través de la tasa de empleo (con el consiguiente incremento de las tasas de desempleo), resulta imperativo desarrollar redes de seguridad que protejan a los pobres urbanos y los ayuden a una mejor mitigación de los riesgos, especialmente frente al impacto de choques covariados. Parte de esta red podría ser un esquema para proteger a los trabajadores en situación de desempleo. Además, es necesario diseñar programas focalizados específicamente a pobres en épocas de crisis. Un enfoque utilizado común es el de los programas de empleo temporal – de hecho, México tiene un programa de este tipo que opera en las zonas rurales (*Programa de Empleo Temporal* o PET). Chile, Argentina, Tailandia y Corea son países que se han apoyado exitosamente en esta clase de programas para hacer frente al impacto de crisis macroeconómicas y de cuya experiencia pueden derivarse interesantes lecciones.

Ayudar a los pobres a formarse un patrimonio

El patrimonio constituye el núcleo de la estrategia de los hogares para sobrevivir, hacer frente a las necesidades futuras, mejorar su situación, reducir la exposición a los riesgos o minimizar sus consecuencias. Y a pesar de estar restringidos por ingresos limitados y pocos mecanismos de ahorro adecuados, los pobres ahorran: antes de la crisis del peso, la tasa de ahorro de los muy pobres (medida a través de la educación) era de alrededor del 6 por ciento, con un punto porcentual adicional si se incluyen los bienes de consumo durables¹. Es evidente que este nivel es mucho menor al de los hogares acomodados, que tienen tasas de ahorro de más del doble. Sin embargo, confirma que los pobres ahorran, inclusive dada la limitación de recursos e instrumentos de ahorro. Las tres medios principales de acumulación de patrimonio de los pobres son la compra de bienes durables, vivienda y dinero en efectivo o ahorros financieros.

La vivienda es probablemente la propiedad de mayor valor que poseen los pobres. Un alto porcentaje de los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza de México posee vivienda propia, una tasa del 66 por ciento, casi tanto como en el caso de quienes no son pobres (70 por ciento). Sin embargo, la mayoría adquiere su vivienda a través de los mercados informales. Esto se debe al hecho de que solamente quienes ganan más de 3 salarios mínimos – de clase media en adelante – pueden pagar por una vivienda formal. La vivienda es probablemente el bien más valioso que poseen los hogares pobres urbanos. Además de brindar abrigo, también cumple un papel más habitual como patrimonio, cuya principal modalidad de adquisición en el caso de los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza ofrece la posibilidad de

¹ En 1996, las tasas de ahorro eran de alrededor del 1 al 2 por ciento, con un punto porcentual adicional si se suman los bienes durables.

realizar pequeñas inversiones incrementales. Además, existe evidencia del hecho de que la vivienda y otras propiedades residenciales actúan como sustituto de los sistemas formales de retiro.

Entre las áreas clave a reformar se cuenta el desarrollo de mercados de reventa de las viviendas usadas para los sectores de bajos ingresos y mejorar la seguridad de la tenencia. En consecuencia, ¿cómo mejorar el mercado de la vivienda para los sectores de bajos ingresos sin distorsionar estos mercados o las opciones de inversión de los pobres? Una de las opciones es darle mayor liquidez, especialmente usando mecanismos de financiamiento para los pobres que favorezcan el desarrollo del mercado de viviendas usadas (tales como los de Costa Rica o Chile). También puede requerirse mejorar su seguridad a través de acciones de escrituración. Además, las medidas para mejorar la calidad del barrio, ya sea mejorando los servicios o reduciendo las situaciones de delito o violencia en los vecindarios pobres, pueden impulsar el mercado de la vivienda en determinado barrio pobre, si bien el impacto en el mercado general de la vivienda será más limitado.

La vivienda para los pobres es uno de los ejes del actual Gobierno, como queda evidenciado en los esfuerzos de la Política Nacional de Vivienda 2001–2006 para focalizar en las familias con ingresos bajos/moderados. El enfoque comprende el desarrollo de un sistema unificado de subsidios para la vivienda, complementado por créditos y ahorro; expandir el financiamiento para la vivienda trabajando con las instituciones financieras con experiencia en la atención a grupos con ingresos bajos/moderados para financiar soluciones de bajo costo, y fortalecer los derechos de propiedad.

Si bien se han logrado progresos importantes es posible que se requieran esfuerzos adicionales para responder a las necesidades de vivienda del 40% de la población con ingresos menores a tres salarios mínimos. En primer lugar, se necesita una política amplia sobre la tierra. Los esfuerzos del gobierno orientados a apoyar la obtención de terrenos urbanos para vivienda social se han concentrado en la constitución de reservas de tierras, pero ésta debería ser una solución de corto plazo en el contexto de un programa de reforma de más largo aliento para enfrentar los cuellos de botella de los mercados de tierras. En segundo lugar, puede hacerse más en términos de microcrédito para acompañar la mejora y ampliación de la vivienda. Un programa piloto para el año 2005 ha demostrado ser muy prometedor para alentar un aumento del crédito del sector privado y refleja de manera apropiada los recientes avances del sector privado hacia este mercado a través de préstamos de consumo y para materiales. Tercero, es necesario alinear los programas de subsidios con los objetivos de las políticas sociales e impulsar el financiamiento privado para los hogares de bajos ingresos. La expansión del programa *Tu Casa* con la inclusión de subsidios para realizar mejoras y ampliaciones de la vivienda es un paso en la dirección correcta. Finalmente, se requiere modernizar el marco institucional y financiero de los registros de propiedades.

Sin acceso a los bienes financieros formales, los pobres recurren a alternativas diferentes a los servicios bancarios formales. Entre ellos se cuentan el ahorro en efectivo guardado en el hogar, los préstamos hechos y recibidos de amigos y parientes; y las instituciones de ahorro informales. Estas últimas adoptan diferentes formas: *tandas, cajas de ahorro, clubes*, etc., pero parecen tener un alcance limitado: en el Distrito Federal, apenas el 30 por ciento de quienes carecían de acceso a mecanismos financieros formales informaron tener algún tipo de ahorro financiero en instituciones informales.

Estos sistemas de ahorro o préstamo informales se apoyan en la confianza personal y en otros y suelen ofrecer retornos bajos. De los diferentes mecanismos informales de ahorro utilizados, solamente las cajas ofrecen retornos positivos – y a menudo bastante elevados – a los ahorristas, pero nuevamente, la escasa evidencia disponible sugiere que los clientes más pobres no usan las cajas ni tienen acceso a las mismas. Otros mecanismos utilizados no ofrecen la oportunidad de acumular ahorros financieros de forma tal de mantener el poder adquisitivo de dichos ahorros.

El costo del crédito, por otro lado, es generalmente alto. Las fuentes más comunes de crédito para los pobres son los comercios, las instituciones informales y los préstamos de familiares y amigos. Sin embargo, el crédito no bancario tiende a ser costoso: los comercios que ofrecen crédito para la compra de alimentos cobran tasas de interés equivalentes al 30 por ciento mensual, las cadenas minoristas cobran alrededor del 15 por ciento mensual (típicamente para bienes durables). Obsérvese que esto último es relevante inclusive para los pobres – de los cuales cuatro quintas partes tienen un televisor, alrededor de la mitad posee refrigerador y aproximadamente un tercio es dueño de una lavadora de ropa.

La falta de dinero, el requisito de mantener un saldo mínimo elevado y la desconfianza general hacia los bancos impiden que las personas con bajos ingresos abran una cuenta bancaria. Además, en México los bancos no buscan agresivamente a los clientes de bajos ingresos. Por otro lado, el número de instituciones financieras no bancarias ha aumentado y muchas están ahora reguladas o por lo menos tienen reconocimiento legal – pero la cobertura en las áreas urbanas sigue siendo muy limitada.

También se requieren esfuerzos para mejorar el alcance del sector bancario formal. Pueden mencionarse los enfoques para mejorar la infraestructura financiera para la intermediación (registros de información crediticia, marco jurídico y regulatorio para las transacciones garantizadas) y enfoques que alienten a los bancos a ofrecer productos financieros de bajo costo a los hogares pobres. Esto implica hacer un mayor uso de la tecnología informática (PDA's, tarjetas inteligentes y computadoras de bolsillo) así como impulsar a los bancos a ofrecer cuentas “vitales” sin requerir un saldo mínimo. Además, esfuerzos para reducir la falta de familiaridad entre los hogares pobres y los bancos, entre los que pueden mencionarse los programas de información financiera, la publicación de información sobre la rentabilidad de esta clientela, programas para alentar a los grandes empleadores a pagar salarios mediante transferencias electrónicas

en lugar de usar cheques, y el uso de los bancos para las transferencias directas a los pobres a través del sector bancario formal (el esfuerzo de utilizar al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros – BANSEFI – para las transferencias del programa *Oportunidades* es un excelente ejemplo).

Resumen de políticas públicas para luchar contra la pobreza urbana

Mediante la estrategia *Contigo*, el gobierno de México ha desarrollado distintas iniciativas exitosas, pero se requieren más esfuerzos para combatir eficazmente la pobreza urbana. Algunos programas, por ejemplo *Oportunidades*, son considerados la mejor práctica en su tipo. Otros que fueron desarrollados recientemente comprenden *Hábitat*, un programa nuevo que se concentra en el mejoramiento de los barrios. Sin embargo, es necesario hacer más para combatir la pobreza urbana. En primer lugar, es esencial poner la seguridad social al alcance de la vasta mayoría de los trabajadores pobres que actualmente carecen de cobertura. Sin embargo, para esto se requieren importantes reformas, tal como se analiza en *México: Panorama de la Protección Social*, el informe que acompaña este trabajo relativo a redes de seguridad social. Mientras tanto, debería considerarse el desarrollo de algún tipo de programa de empleo temporal que pueda implementarse rápidamente en situaciones de crisis macroeconómica y que se apoye en el hecho de que los pobres urbanos frecuentemente recurren a la estrategia del trabajador adicional cuando enfrentan un choque a sus ingresos.

La lucha contra la pobreza urbana también requiere ayudar a los pobres a acceder a mejores empleos. El crecimiento es importante, pero existen otras medidas que pueden ayudar, tal como la educación y la capacitación. Sin embargo, la educación no es una varita mágica: sus efectos llevan tiempo. En lo que se refiere a la capacitación, es necesario realizar una cuidadosa y exhaustiva evaluación de los programas existentes. No hay suficientes servicios de cuidado infantil, que es algo que tiene un impacto doblemente positivo, permite que las mujeres trabajen y contribuye a que accedan a mejores empleos. Los servicios de cuidado infantil también están asociados con un mayor rendimiento escolar posterior de los niños.

***Hábitat* es un ejemplo importante de la formulación de políticas que pueden ayudar a los pobres a ahorrar y poseer una mejor cartera de bienes.** Para los pobres, la vivienda es, probablemente, la forma más común de almacenar la riqueza. En consecuencia, los programas de vivienda tales como *Hábitat*, así como los esfuerzos recientes para mejorar la eficacia de la política de vivienda social en general constituyen una vía importante para mejorar la capacidad de los pobres para acumular riqueza y protegerse de los choques al ingreso. Sin embargo, posiblemente pueda hacerse más para mejorar la capacidad de los habitantes de las zonas urbanas en condiciones de pobreza de adquirir bienes financieros, tal como lo sugiere el informe.

