

# LA POBREZA EN MÉXICO

## UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO

### RESUMEN Y MENSAJES PRINCIPALES

Este informe presenta los resultados de una evaluación sobre las condiciones de la pobreza en México y de las estrategias gubernamentales para reducirla. Este documento constituye la primera fase de un programa de trabajo de largo plazo sobre estrategias para reducir la pobreza que el Banco Mundial lleva a cabo y que comprende el periodo de 2003 a 2006. Aunque el trabajo ha implicado una amplia colaboración con el gobierno y especialistas mexicanos en el tema de la pobreza, los puntos de vista aquí expresados son responsabilidad del Banco Mundial.

Este resumen condensa las principales conclusiones y mensajes del informe. La situación actual con respecto a la pobreza presenta varios desafíos. En términos de bienestar, México ha experimentado importantes avances en algunas dimensiones —sobre todo en las relacionadas con el acceso a los servicios básicos y menos en otras como por ejemplo en los ingresos de los pobres. Se han registrado avances notables entre 1996 y 2002, en particular entre quienes viven en pobreza extrema<sup>1</sup>, pero la pobreza sigue siendo un reto central, ya que su nivel actual se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis de 1994-1995. En 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema.

La estrategia gubernamental de combate a la pobreza tiene muchas fortalezas. El marco de **CONTIGO** es excelente en términos conceptuales, sobre todo en su intento de integrar las múltiples dimensiones del bienestar y de la acción pública en el ciclo de vida. Hay éxitos notables en programas específicos y **OPORTUNIDADES** se destaca por su impacto efectivo en la reducción de la pobreza y por atender ampliamente a quienes viven en la pobreza extrema. El énfasis en la evaluación, en especial en SEDESOL, es loable. La reciente introducción de la Ley General de Desarrollo Social es un intento potencialmente valioso de institucionalizar la estrategia de desarrollo social y de ofrecer una mayor continuidad entre las administraciones gubernamentales.

Pero también existen muchos retos. Entre los programas gubernamentales aún falta mucho para lograr la plena implementación de los principios del marco conceptual **CONTIGO**. En muchos sectores la calidad de los servicios es un tema central; las políticas sociales para quienes viven en la pobreza extrema están bien desarrolladas pero no tanto así las políticas para el crecimiento de sus ingresos. Hay una agenda pendiente por desarrollar para los que viven en la pobreza moderada, en especial respecto a estrategias para incrementar la productividad de los autoempleados y las empresas

---

<sup>1</sup> Ésta se define en términos de aquellos con ingreso por debajo de la línea de pobreza alimentaria.

informales. La mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada sigue estando fuera del sistema de protección social formal y enfrenta riesgos importantes, por ejemplo, de salud, desempleo o falta de ingresos en la vejez. Y hay importantes problemas institucionales que enfrentar, desde el fortalecimiento de la rendición de cuentas, especialmente en los gobiernos estatales y municipales, hasta la incorporación social de los grupos excluidos y la vinculación de las evaluaciones rigurosas con una administración basada en resultados.

La sección A analiza las condiciones de la pobreza y la sección B revisa la estrategia gubernamental. La sección C resume y presenta conclusiones sobre la acción pública y análisis futuros.

## A. CONDICIONES Y TENDENCIAS DE LA POBREZA

La pobreza en México es un desafío importante y se encuentra asociada a una gran desigualdad. La pobreza tiene muchas dimensiones, como son las capacidades humanas —en especial la situación educativa y de salud—, el acceso a la infraestructura, los ingresos, la vulnerabilidad y la inclusión social. Puede concebirse el reconocimiento de estas múltiples dimensiones como una aproximación imperfecta al tratamiento que hace Amartya Sen del bienestar en términos de la libertad (o capacidad) de una persona de elegir su vida. Esto depende de sus capacidades humanas y de su habilidad para convertirlas en “seres y hacer”.<sup>2</sup> Esta habilidad está determinada en gran medida por el contexto económico —sobre todo las oportunidades de un trabajo productivo— y por el contexto político y social en el que vive la gente. En este sentido, México atraviesa dos transiciones importantes: en la esfera económica experimenta una sólida integración en la economía internacional, mientras que en la política y social vive un proceso de profundización de la democracia. Sin embargo, los dos procesos son complejos y se caracterizan por ser de largo plazo. Estas transiciones son aspectos centrales del entorno de las condiciones de vida y las políticas del gobierno.

A continuación se examinan las condiciones y tendencias de las diversas dimensiones de la pobreza, que corresponden a las dimensiones planteadas en la estrategia **CONTIGO** del gobierno. También analizamos aspectos geográficos de la pobreza.

### *(1) Capital humano/Capacidades*

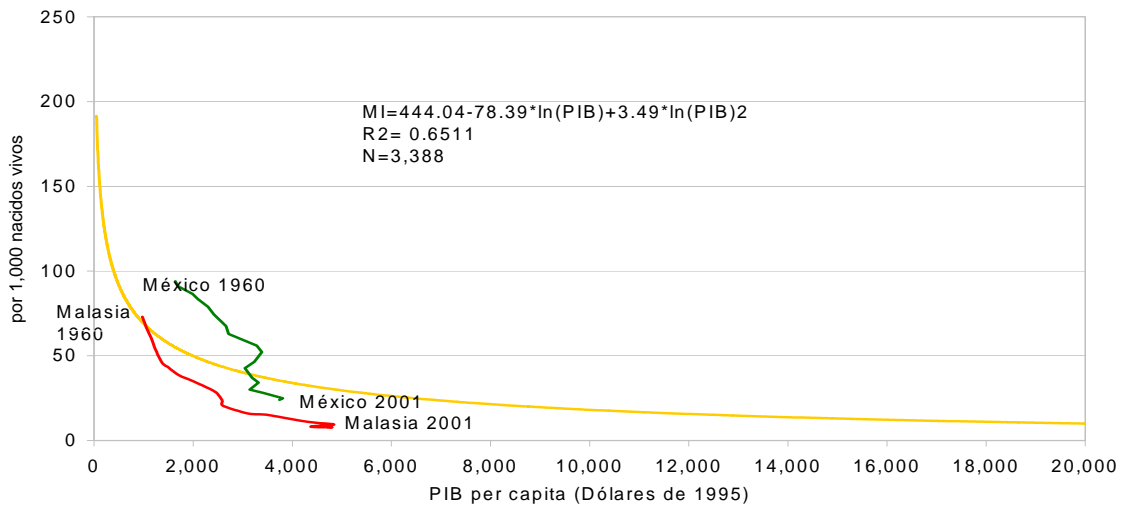
México ha logrado importantes avances en términos de las capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación. Con respecto a las condiciones educativas y de salud, y a los niveles de prestación de servicios, México está hoy

---

<sup>2</sup> Ver Sen, 1999.

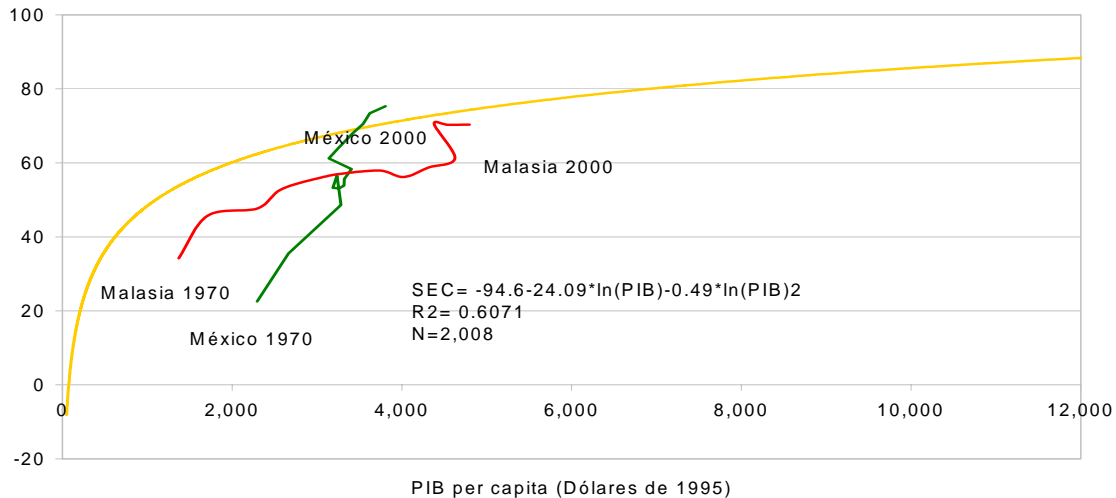
razonablemente cerca del punto en que se esperaría que estuviera dado su nivel de ingresos. Ha habido grandes avances de largo plazo con respecto a la mortalidad infantil y la matriculación en secundaria (gráficas 1 y 2). En ambos casos el progreso fue tan bueno o mejor que el “exitoso” caso de Malasia en Asia del Este, uno de los países con el más alto desempeño de esa región y que tiene características estructurales y socioeconómicas similares a las de México. Sin embargo, a pesar de su éxito promedio, existen grandes diferencias históricas entre los grupos sociales y entre las regiones dentro de México.

**Gráfica 1. Tendencias de largo plazo en mortalidad infantil y PIB per cápita**



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial.

**Gráfica 2. Tendencias de largo plazo en la matrícula de secundaria y PIB per cápita**



Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial.

El progreso en capacidades humanas ha sido posible por una combinación de la expansión de los programas cuyo objetivo es la provisión universal de servicios que cada vez favorece más a los más pobres conforme los programas se han expandido — sobre todo educación básica, programas de salud pública y suministro de agua—, y en los últimos años, medidas enfocadas a la demanda que combinan las transferencias condicionadas a que los hogares de bajos ingresos envíen a sus hijos a la escuela y asistan a las clínicas de salud. **OPORTUNIDADES** es el programa más representativo de estas transferencias. Estas medidas se han basado en un gran incremento en el gasto social del gobierno, sobre todo en educación y en programas de reducción de la pobreza (ver más adelante).

Aunque la naturaleza de este progreso es de largo plazo, éste se ha consolidado y profundizado en el actual gobierno. El incremento en materia de gasto social desde 2000 es especialmente loable a la luz del estancamiento del crecimiento y de los ingresos recientemente. Sin embargo, el gasto público en salud disminuyó en el periodo 2000-2002, a pesar de los retos que enfrenta el sector.<sup>3</sup> Sin embargo, todavía persisten problemas de baja calidad y desigualdad en educación y servicios de salud.

## *(2) Pobreza de activos/Patrimonio*

Con respecto a la infraestructura ha habido importantes avances en el acceso a la electricidad y al agua potable<sup>4</sup>, así como una expansión más modesta en la cobertura de servicios sanitarios. A nivel nacional, en 2002 las tasas de acceso fueron de 98, 90 y 80%, respectivamente, en electricidad, agua y saneamiento. Aunque los pobres han presentado tasas de acceso sistemáticamente más bajas, también han tenido avances en la última década. Por ejemplo, quienes viven en pobreza extrema en áreas rurales —el grupo en mayor desventaja en cuanto a servicios— el acceso a la electricidad se incrementó de 63 a 90% entre 1992 y 2002, y el acceso al agua potable creció de 38 a 58% en el mismo periodo. En cambio, el acceso a servicios sanitarios sólo se incrementó de 22 a 26 %.

También ha habido un crecimiento constante en la propiedad de bienes durables en los hogares, impulsado sobre todo por el ahorro y la inversión privados. No obstante, persisten grandes desigualdades en la propiedad de viviendas y de ahorros financieros, con un uso muy reducido de las instituciones financieras formales. Por ejemplo, mientras cerca de 70% de los pobres moderados tienen casa propia, sólo 5% notificó que estaba pagando su casa; lo cual constituye un indicador del proceso de adquisición y de construcción predominantemente financiado por ellos mismos.

---

<sup>3</sup> Aún no se cuenta con el gasto real de 2003. Según las estimaciones, el gasto en salud creció casi 24 % de 2002 a 2003 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2003).

<sup>4</sup> Acceso a agua potable: agua corriente en casa, agua corriente fuera de casa y agua entubada.

También hay evidencias de que México se ha quedado rezagado en comparación con Asia del Este en cuanto a la provisión de infraestructura económica. A futuro, ello podría convertirse en un problema importante con respecto a la dinámica de los ingresos y la competitividad del país. La inversión en México cayó en términos absolutos a principios de la década de 1990 y, a pesar de una cierta recuperación en inversión pública en los últimos años, sigue estando por debajo de los niveles de 1990. Ello ocurrió en un periodo en el que iba en aumento el déficit promedio en la infraestructura latinoamericana en relación con los países de rápido crecimiento de Asia del Este (Calderón y Servén, 2003).

### ***(3) Pobreza de ingresos/Oportunidades de ingreso***

Los cambios de la pobreza en términos de ingresos son impulsados por las interacciones entre crecimiento y desigualdad de ingresos. Incluso con un crecimiento sostenido, la reducción de la pobreza ha tendido a ser lenta como consecuencia de la elevada desigualdad de ingresos en México y el crecimiento reciente ha sido bajo. Una manera de leer las gráficas 1 y 2 es considerar los grandes avances en los indicadores sociales *a pesar* de un marcadamente lento progreso en el eje de los ingresos; Malasia sobrepasó a México partiendo de un nivel promedio de ingresos inicialmente más bajo.

En la última década, el patrón de cambios en la pobreza ha seguido de cerca el ciclo macroeconómico y el ritmo asociado del mercado de trabajo (gráfica 3). La crisis de 1994-1995 constituyó un enorme revés. La pobreza extrema se incrementó de 21% de la población en 1994 a 37% en 1996. Entre 1996 y 2002 la pobreza extrema disminuyó en 17 puntos porcentuales a 20%, sólo un punto porcentual por debajo del nivel antes de la crisis de 1994. Aunque el desempleo abierto no es de gran importancia para los pobres, los bajos retornos del trabajo —en autoempleo y salarios— y el subempleo sigue siendo una característica fundamental de la pobreza.

Mientras que los niveles de pobreza se han reducido hasta alcanzar los niveles anteriores a la crisis, las tendencias en el periodo 2000-02 son alentadoras con un declive significativo de la pobreza extrema a pesar del estancamiento en los ingresos promedio. Ello fue impulsado por una combinación de crecimiento sustancial de los ingresos en las áreas rurales y una disminución en la desigualdad, tanto en las áreas rurales como urbanas en este periodo.

En México se ha debatido si los cambios en la pobreza reflejan la falta de comparabilidad entre las encuestas, ya que la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2002 cambió tanto en el cuestionario como en el tamaño de la muestra. Recientemente, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) concluyó que las encuestas de 2000 y 2002 son ampliamente comparables, al menos en cuanto a los ingresos totales de los hogares (CTMP, 2004). Este informe concuerda con su conclusión.

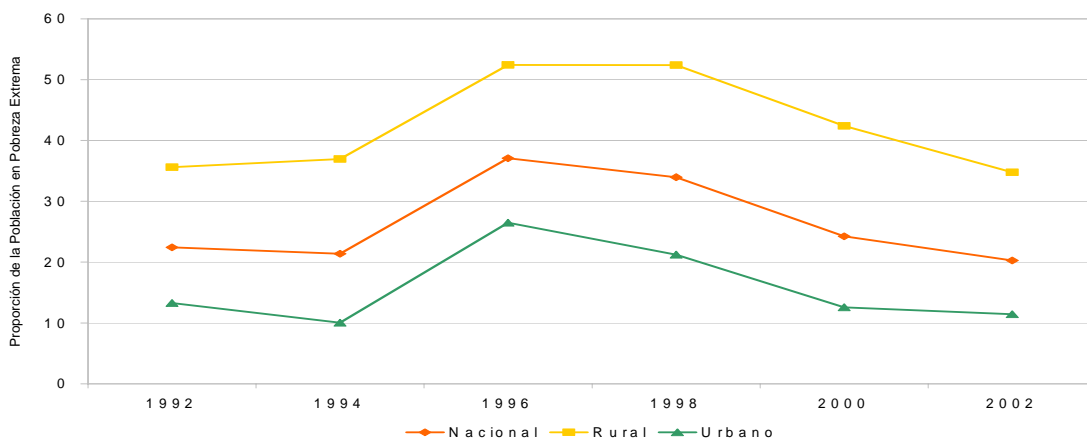
Considera que la encuesta de 2002 es superior y comparable con la de 2000 en cuanto al ingreso total de los hogares (y el ingreso per cápita).<sup>5</sup> Este informe también reporta intervalos de confianza para las tendencias de la pobreza en los casos en que es estadísticamente posible. La conclusión de que las cifras son comparables también se sustenta en el análisis de otras encuestas en especial de las correspondientes a fuerza laboral la Encuesta Nacional de Empleo Trimestral (ENET desde 2000) en donde no cambió la encuesta.

El patrón de cambios de la pobreza de ingresos es consistente con las estimaciones oficiales. Los cambios que son lo suficientemente grandes como para ser estadísticamente significativos son las reducciones en la pobreza extrema tanto en áreas rurales como a nivel nacional. Cuando la pobreza se estimó en términos de consumo, en lugar de ingresos, la caída en la pobreza moderada fue también estadísticamente significativa a nivel rural y nacional; las disminuciones en la pobreza extrema a nivel rural y nacional, siguen siendo significativas. La disminución en la pobreza urbana no es estadísticamente significativa.

Los resultados de la ENIGH y de la ENET son consistentes con la observación de que hubo crecimiento en los ingresos de los pobres a pesar del estancamiento de toda la economía, impulsado por dos factores: primero, un rápido crecimiento en los ingresos laborales, en especial en los salarios rurales no calificados (que se incrementaron más de 20 % entre 2000 y 2002, según la ENET), con una reducción en los retornos para los niveles más altos de educación y para el trabajo urbano formal; y segundo, una substancial contribución de remesas y transferencias (que incluye a OPORTUNIDADES) para los que viven en la pobreza extrema en el área rural.

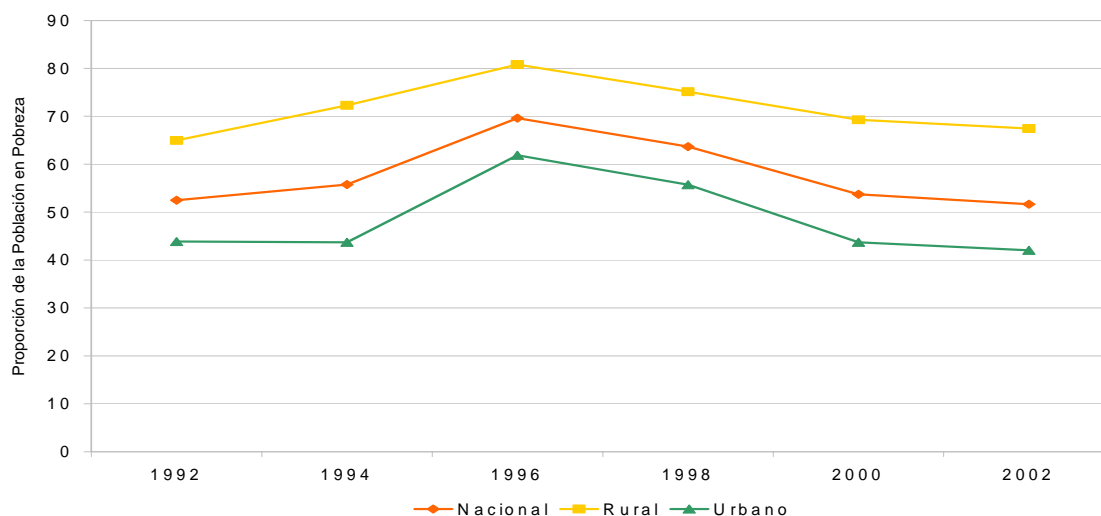
**Gráfica 3. Panorama de las tendencias de pobreza extrema y moderada**

**a) Pobreza extrema (línea de pobreza alimentaria)**



<sup>5</sup> A nivel de las subcategorías de ingresos —como las transferencias— las encuestas no fueron diseñadas para ser estrictamente comparables, y la valoración estadística debe hacerse con cautela.

## b) Pobreza moderada (línea de pobreza de patrimonio)

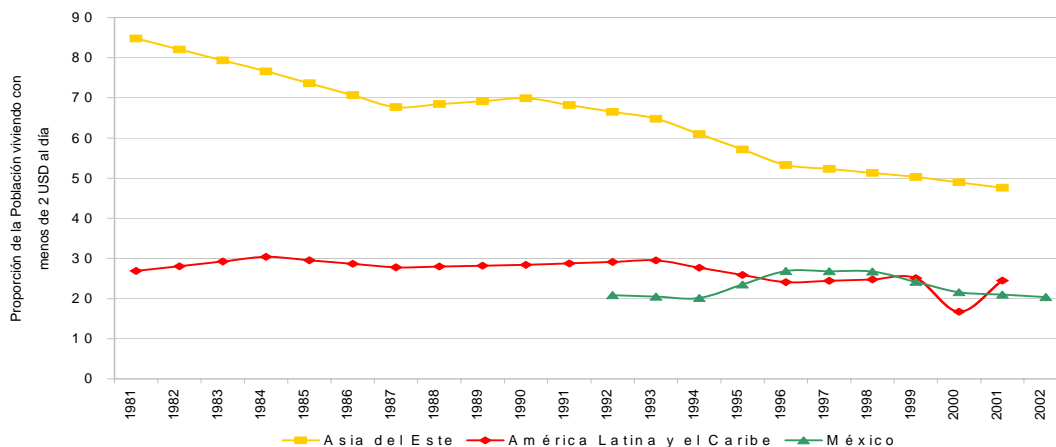


*Fuente:* Estimaciones del Banco Mundial utilizando la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

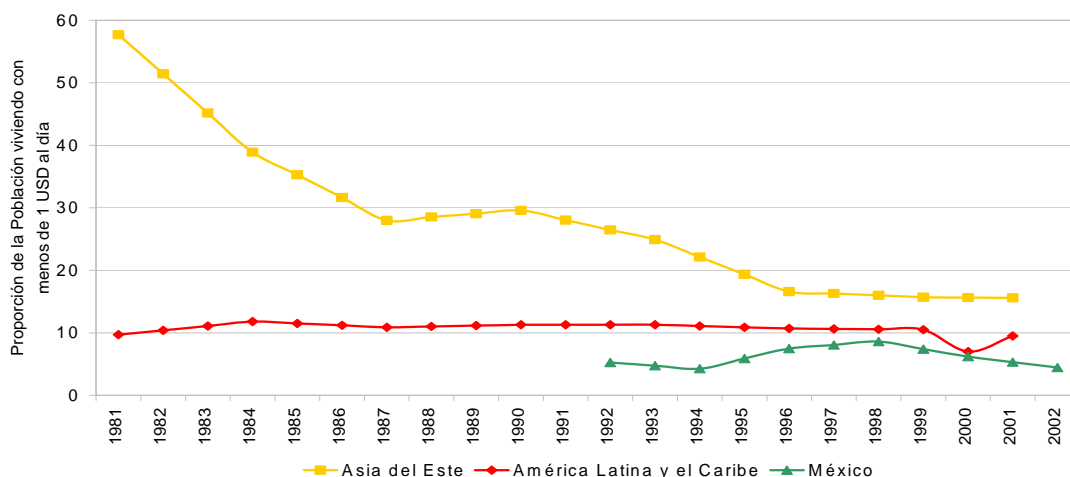
Para situar la reducción de la pobreza en México en el contexto internacional la comparamos con el más reciente análisis sobre la pobreza global que utiliza líneas de pobreza estandarizadas con Paridades de Poder de Compra (PPP, 1993) de aproximadamente uno y dos dólares al día (Chen y Ravallion, 2004). Aunque la metodología es diferente, la línea de dos dólares al día es bastante cercana a la línea de pobreza alimentaria de México y las tendencias en el tiempo son similares. Como muestra la gráfica 4 en relación con el promedio latinoamericano, México ha mostrado una incidencia de pobreza ligeramente inferior. Esto se debe a que los ingresos están por encima del promedio, y la desigualdad es cercana al de por sí elevado promedio latinoamericano. Durante las dos últimas décadas, y en particular en la última década, los avances han sido pequeños en México y América Latina pero el desempeño de México ha sido más rápido que el promedio después de la crisis de 1994-1995. En comparación, hace dos décadas Asia del Este era mucho más pobre que América Latina, pero luego avanzó mucho más rápido. Sólo entre 4 y 9% de la población mexicana vive aún con menos de un dólar al día. Ésta es una línea cercana a las que se usan en algunos de los países más pobres del mundo, por lo que representaría en el contexto mexicano un profundo nivel de carencias y sería, probablemente, más susceptible a errores de medición.

**Gráfica 4. Tendencias de la incidencia de la pobreza en México, América Latina y Asia del Este, utilizando líneas de pobreza internacionales**

**a) Con “dos dólares al día” (con paridades de poder de compra de 1993)**



**b) Con “un dólar al día” (con paridades de poder de compra de 1993)**



*Nota:* El tipo de cambio de consumo PPC de 1993 para México del Banco Mundial es de 2.102. La línea de pobreza con una PPC de un dólar al día es de alrededor de 68.82 pesos por persona al mes a precios de 1993.

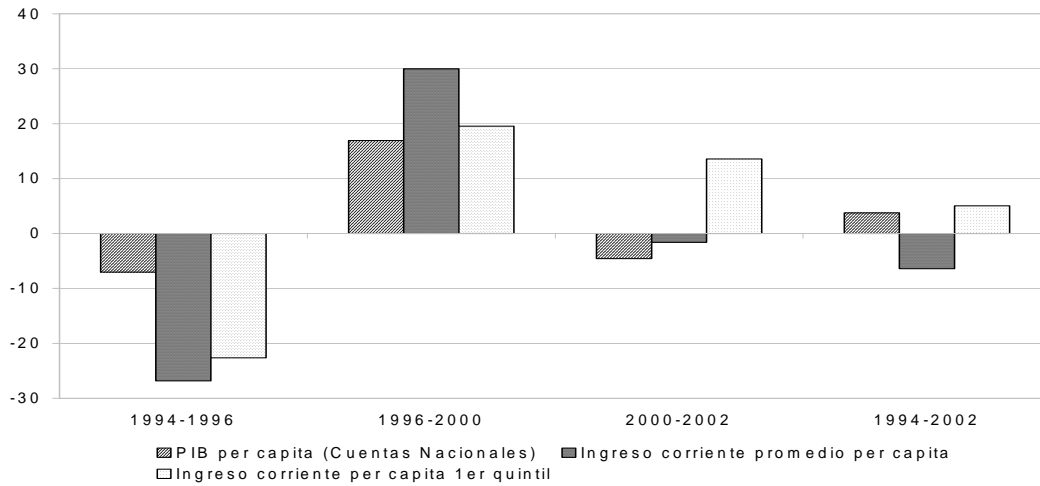
*Fuente:* Chen y Ravallion (1994) y cálculos del Banco Mundial.

El impacto de la crisis y la recuperación macroeconómica es muy claro en las tendencias de pobreza antes mostradas. Sin embargo, en la última década ha habido cambios notables en la relación entre desempeño económico y reducción de la pobreza. Esto queda ilustrado con la importante divergencia entre el crecimiento en ingreso y consumo registrado en las Cuentas Nacionales, las medias de la encuesta y el ingreso promedio del 20% inferior de la distribución (gráfica 5). Los cambios en el ingreso y consumo promedio de las encuestas no coinciden con las cifras de las Cuentas Nacionales porque los conceptos y las mediciones son diferentes. Ambos tienen errores

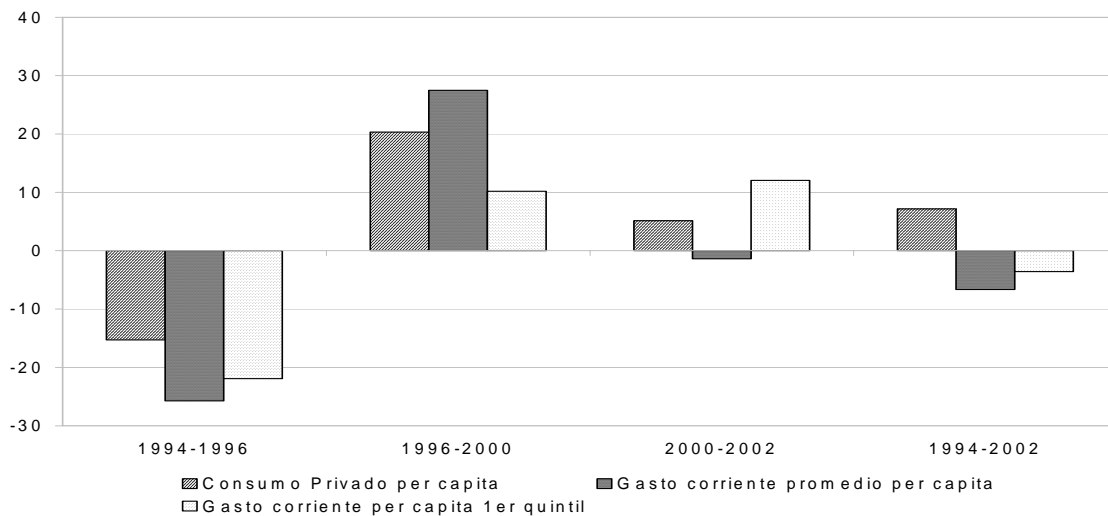
de medición pero los resultados basados en encuestas de hogares se consideran como una mejor medida del bienestar de los hogares. En la crisis de 1994-1995 el ingreso y el gasto en las encuestas cayó mucho más que en las Cuentas Nacionales, tanto en ingresos promedio como en el quintil más bajo. El ingreso y el gasto basados en encuestas crecieron rápidamente en el periodo de 1996-2000, pero menos en el caso de los más pobres. Por último, en el periodo de 2000-2002 las estimaciones de las encuestas y de las Cuentas Nacionales muestran poco cambio, pero hay un crecimiento sustancial en el 20% más pobre.

**Gráfica 5. Patrones de crecimiento de las Cuentas Nacionales, media de la encuesta y quintil más bajo, 1994-2002**

**a) Ingreso**



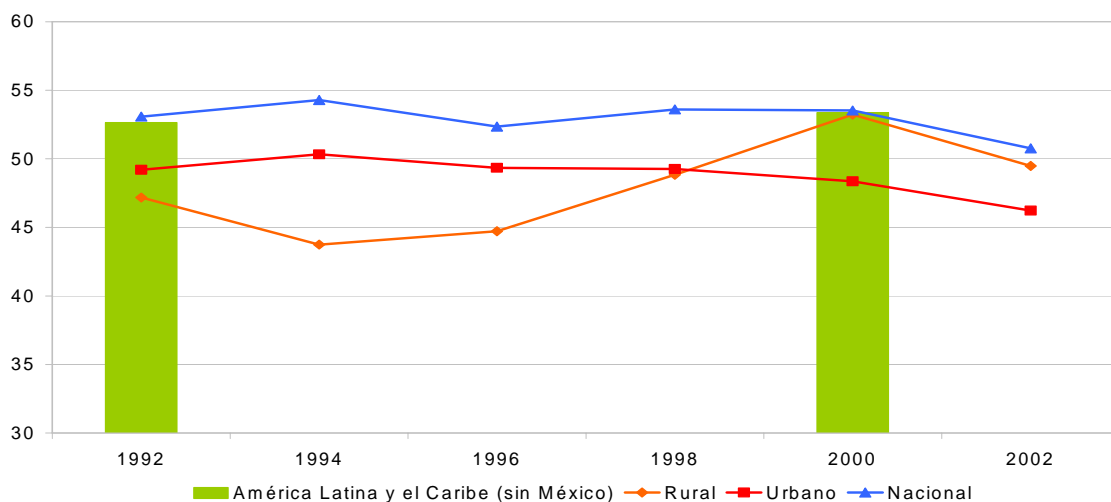
**b) Consumo privado**



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en la ENIGH y las Cuentas Nacionales.

Los cambios observados en la pobreza reflejan cambios en los ingresos medios y en la desigualdad. Los altos niveles de desigualdad se asocian con una mayor pobreza y son de interés por sí mismos. La desigualdad en México ha tendido a ser contracíclica (en contraste con los patrones característicos de América Latina en la década de 1980), pues la crisis de 1994-1995 redujo la desigualdad, ésta aumentó con la recuperación de 1996-2000 y el periodo de estancamiento de 2000-2002 también redujo la desigualdad (gráfica 6). México ha pasado de estar alrededor del ya muy alto promedio latinoamericano a encontrarse ligeramente por debajo del promedio en 2002. Aunque, en parte, el patrón de cambios en la desigualdad puede reflejar genuinamente fuerzas cíclicas, parece que también hay factores estructurales de más largo plazo que ameritan análisis.

**Gráfica 6. Tendencias en desigualdad (coeficiente de Gini basado en ingresos)**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial a partir de la ENIGH, de varios años, utilizando la metodología aprobada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza para el cálculo del ingreso.

*Nota:* Los promedios latinoamericanos no están ponderados, hay poca diferencia cuando se usan promedios ponderados.

Hay varias razones por las que la desigualdad puede reflejar fuerzas estructurales que merecen ser analizadas:

- Primero, los retornos a la educación superior de los trabajadores en el mercado laboral crecieron significativamente en la década hasta 1997, pero cayeron a partir de entonces. En general, esto se atribuye a cambios tecnológicos sesgados por las habilidades e inducidos por la apertura a gran escala de la economía mexicana al comercio y a la inversión extranjera directa, que se vio consolidada con la entrada del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>6</sup> Chile, que

<sup>6</sup> Ver De Ferranti et al. (2003) para patrones generales de desigualdad de salarios en América Latina, y Lederman, Maloney y Servén (2003) para los efectos del TLCAN.

también experimentó una profunda apertura a los mercados internacionales, experimentó un alza importante y una baja moderada en los retornos a la educación superior de los individuos, lo cual indica que el efecto de la apertura pudo haber sido transitorio, sobre todo con una gran expansión de la oferta educativa.

- Segundo, en la década pasada se experimentó una reducción en los diferenciales salariales promedio entre las áreas rurales y urbanas, lo que probablemente refleja una mayor integración entre los mercados de trabajo rurales y urbanos, sobre todo en las regiones más desarrolladas de México. Esto se ha visto reforzado recientemente por los flujos relativamente grandes de remesas hacia las áreas rurales.
- Tercero, en las áreas rurales ha habido un alza significativa en la desigualdad desde mediados de los noventa y un gran incremento en el 2000, seguido de una pequeña caída en el 2002 (gráfica 5). La distribución del 2002 es ahora más parecida al patrón de 1992. Ha habido un crecimiento más rápido en la agricultura de más alta productividad, así como en el ingreso rural no agrícola en las áreas más cercanas a los centros industriales y de servicios.

#### ***(4) Vulnerabilidad/Protección social***

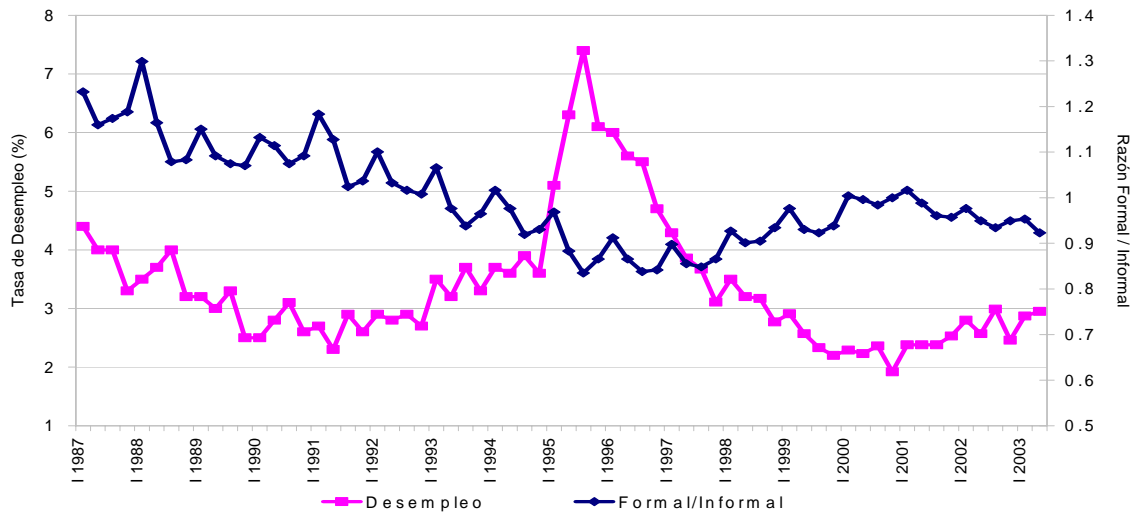
Existe vulnerabilidad a choques adversos que afecta tanto a pobres rurales como urbanos, así como a los no pobres. Los choques adversos debido a problemas de salud, desempleo, malas cosechas y desastres naturales tienden a empeorar la pobreza entre los pobres y provocan que algunos de los no pobres caigan en la pobreza. Los trabajadores rurales y urbanos parecen experimentar patrones muy similares de fluctuaciones de ingreso aunque los trabajadores autoempleados y del sector informal experimentan una variabilidad de ingresos más alta, esto es especialmente marcado en las áreas rurales, donde los cultivos son una actividad muy importante para los trabajadores autoempleados e informales. Las crisis de gran escala, como el choque macro de 1994-1995, afectan adversamente a *todos* los grupos aunque sin alterar demasiado el *patrón* de cambios entre ellos.<sup>7</sup> La principal ganancia desde 1995, partiendo de la perspectiva de la vulnerabilidad, es que se han evitado más crisis macroeconómicas. Sin embargo, persisten importantes riesgos covariados asociados con desastres naturales y el clima, así como riesgos individuales de salud y empleo. También está el riesgo de no tener ahorros suficientes o apoyo para la vejez. Algunos de estos riesgos se relacionan sistemáticamente con las características de los hogares, así como con las fluctuaciones más grandes de ingresos entre los autoempleados.

---

<sup>7</sup> El Capítulo 3 presenta el análisis, los hallazgos y una revisión de la literatura sobre la vulnerabilidad en México.

Aunque muchos trabajadores están en el sector informal involuntariamente, hay razones estructurales que explican el gran tamaño del sector informal, por ejemplo la carga regulatoria y tributaria de la formalización y la poca conexión entre los costos y los beneficios de la seguridad social. Una evidencia importante de esto es la gran proporción de la población que no está cubierta por los mecanismos formales de protección contra el riesgo. La fuerza laboral informal experimentó una caída importante de finales de los ochenta a mediados de los noventa, mientras que la crisis de 1994-1995 y el periodo de estancamiento de 2000-2002 tendieron a incrementar el desempleo y la informalidad (gráfica 7).

**Gráfica 7. Desempleo e Informalidad en México**



*Fuente:* Estimaciones del Banco Mundial a partir de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, ENEU, con base en el tamaño original de la muestra de las 48 ciudades más grandes.

Recientemente, al empeorar las condiciones del mercado laboral el desempleo aumentó pero los salarios no se contrajeron en la magnitud esperada. Esto parece indicar un cambio en cuanto a la forma en que está funcionando el mercado laboral, que podría estar asociado a una baja inflación, lo que significa que el mecanismo de reducción en salarios reales a través de alzas en los precios está desapareciendo. Es posible que choques macroeconómicos pudieran asociarse con más desempleo de largo plazo, a la manera de países como Argentina y Bolivia. Esto tiene implicaciones potencialmente importantes para las políticas de protección social, lo que incrementa la necesidad de mecanismos eficaces para manejar el riesgo del desempleo.

### ***(5) Pobreza social/Incorporación social***

Esta importante área es la más difícil de evaluar en forma cuantitativa. Una evaluación cualitativa preliminar es que los problemas de exclusión social y la naciente rendición de cuentas de las instituciones públicas a los grupos pobres siguen siendo de gran

importancia, a pesar de los avances significativos en la reciente apertura democrática. Ha habido iniciativas muy valiosas con respecto a una mayor transparencia y rendición de cuentas durante el actual gobierno, pero la experiencia de otros países muestra que para lograr la *eficacia* de una mayor transparencia, es crucial que existan estructuras y procesos institucionales complementarios. Esto puede constituir un desafío y tomar tiempo, sobre todo donde hay fuertes estructuras clientelares y de exclusión social. Es necesario evaluar qué tanto del actual esfuerzo por romper con estas estructuras clientelares está logrando mejores servicios y responde a los grupos más pobres.

La posición de los grupos indígenas es de particular importancia debido a los patrones históricos de exclusión social y de mayores niveles de pobreza. La ENIGH no incluye una pregunta sobre etnicidad, pero de acuerdo con el Censo de 2000, 44% de los grupos indígenas están en el 20% más bajo de la distribución total de ingreso, y 80% se ubica en el 50% más bajo. Si utilizamos el quintil inferior como medida de la pobreza extrema — ésta se encuentra cerca de la incidencia bajo la línea de pobreza alimentaria de la ENIGH— los pueblos indígenas representan alrededor de una quinta parte de quienes viven en la pobreza extrema, esto es, más del doble de la proporción de ésta población según el Censo de 2000. Por lo regular, los grupos indígenas sufren niveles de carencias más altos en términos de educación, estado de salud y acceso a los servicios.

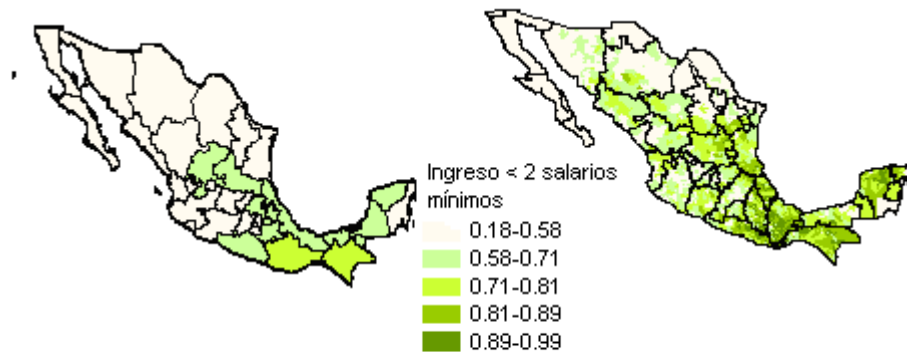
### ***(6) Aspectos geográficos del bienestar***

Entre las diferentes dimensiones del bienestar está la variación que existe de ésta por la localización geográfica. Vivir en un área pobre puede constituir una profunda diferencia en el desarrollo y las perspectivas de los individuos. Hay grandes diferencias en pobreza de ingresos y otros indicadores de bienestar entre las distintas regiones y se da un gradiente generalizado del norte al sur. El alto nivel de carencias en el sur está confirmado por el índice de marginación de CONAPO —basado en acceso a servicios básicos de infraestructura, condiciones de vivienda, avance escolar y sueldos— y por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD —basado en el PIB per cápita, matrícula educativa y esperanza de vida. En ambos índices, los estados del sur son los más pobres (Banco Mundial, 2002a).

Las diferencias regionales ocultan gran parte de la heterogeneidad *dentro* de los estados, en términos de los niveles de bienestar y los patrones de cambio. Cuando se trata de números, hay importantes grupos de pobres extremos que viven fuera de los estados más pobres (alrededor de un cuarto de quienes viven en la pobreza extrema en México reside en áreas urbanas en los estados del centro). En efecto, todas las regiones de México tienen fuertes variaciones en las condiciones de vida, de las áreas urbanas más desarrolladas, pasando por las áreas semiurbanas y ciudades pequeñas, a las áreas rurales más remotas —así como importantes desigualdades dentro de cada municipio y localidad. La heterogeneidad entre los estados y dentro de ellos se ilustra con un

indicador: la proporción de personas empleadas que ganan menos de dos salarios mínimos en la gráfica 8. Para otras mediciones de bienestar, como la escolaridad, el acceso a diversos servicios y la propiedad de bienes de consumo durables, existe un patrón similar de heterogeneidad.

**Gráfica 8. Proporción de empleados que ganan menos de dos salarios mínimos en el nivel estatal (izquierda) y municipal (derecha)**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial a partir del Censo de 2000.

Hay una relación cercana entre ser indígena y bajos índices geográficos de bienestar, en particular para grupos rurales indígenas. Hay altas concentraciones de grupos indígenas en muchos municipios de los estados del sur-Pacífico y de la Península de Yucatán, así como en algunos municipios del oeste y noroeste de México. Entre quienes se identificaron a sí mismos como indígenas, o que hablan una lengua indígena en casa, una fracción relativamente alta vive en pueblos rurales relativamente pequeños con bajos accesos a servicios básicos.

En términos de tendencias, las diferencias regionales tienen un profundo arraigo histórico. Ha habido cierta convergencia geográfica de largo plazo en la mayor parte de los indicadores de servicios e indicadores sociales, pero una tendencia hacia la divergencia en las mediciones de ingreso y salarios en la década de 1990, que parece estar asociada con los efectos diferenciales en el proceso de la integración internacional tanto antes como después del TLCAN. Por lo regular, las áreas más cercanas a la frontera o a los centros urbanos han mostrado un crecimiento más rápido.

## **B. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO**

En esta sección nos ocupamos del papel de la estrategia del gobierno para reducir la pobreza que cubre lo siguiente: un análisis del marco para la reducción de la pobreza, llamado **CONTIGO**; temas de finanzas públicas y la incidencia distributiva del gasto — esto se deriva del trabajo conjunto sobre la Revisión del Gasto Público, paralelo a este informe—, y temas fundamentales de diseño de políticas. La tercera subsección sobre

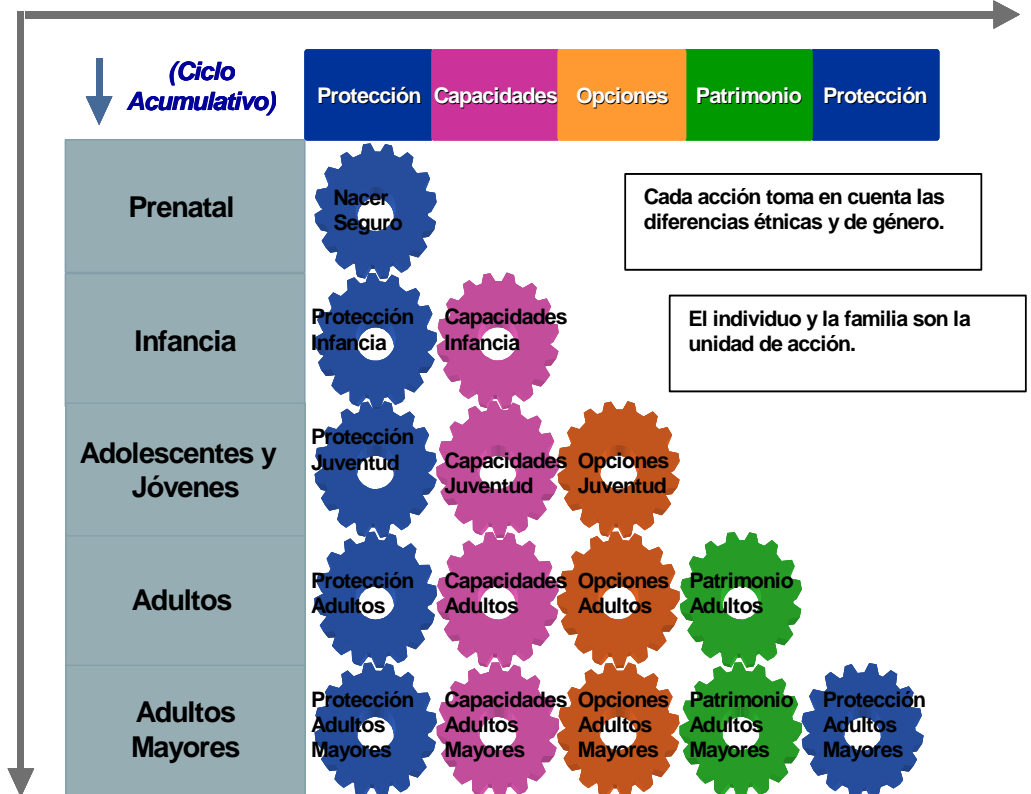
diseño de políticas analiza las relacionadas con la prestación de servicios sociales, con el crecimiento de los ingresos de los pobres y con un conjunto de cuestiones que atañen a las instituciones en general.

### *El marco gubernamental CONTIGO para la reducción de la pobreza y el desarrollo social*

El gobierno ha articulado su estrategia de reducción de la pobreza en términos de un marco explícito sobre la naturaleza de la pobreza y de cómo la acción pública puede aumentar el bienestar de los pobres. Dicho marco se denomina **CONTIGO**, que es tanto un marco conceptual como un conjunto de programas dedicado especialmente a la reducción de la pobreza bajo la supervisión del Gabinete Social. Como *marco conceptual*, **CONTIGO** es excelente. Dos aspectos destacan (gráfica 9). Primero, reconoce explícitamente las múltiples dimensiones de la pobreza y las dimensiones complementarias de la acción pública como son desarrollo humano, generación de ingresos, acumulación de activos físicos y protección social. Segundo, incorpora esto dentro de un esquema del bienestar y la pobreza a lo largo del ciclo de vida de los individuos y hogares. No es común tener un enfoque tan bien desarrollado y coherente para evaluar la pobreza y enmarcar la planeación como parte de las políticas oficiales.

En el marco **CONTIGO** hay dos áreas que pueden articularse aún más para apuntalar el análisis y la acción. Primero, podría darse más atención al diseño del lado de la oferta de las políticas sociales mediante la articulación de un marco para comprender los determinantes de la cobertura y la calidad de la totalidad de los servicios públicos que afectan la vida de los pobres. Una dimensión particular de ello tiene que ver en cómo el gobierno federal puede influir en la cobertura y la calidad de la provisión de servicios en los niveles subnacionales; esto cobra cada vez mayor importancia a la luz de la reciente y extensa descentralización en México. Segundo, es relevante dar más peso a los temas de las condiciones institucionales formales e informales, en especial con respecto a la incorporación social y la rendición de cuentas. Éstas son determinantes centrales del desempeño de los servicios y del potencial económico de los grupos pobres. Aunque los puntos de la inclusión social y la rendición de cuentas son, de hecho, tratados como temas transversales dentro del marco **CONTIGO**, podrían articularse con mayor profundidad y ganar importancia. Su implementación implicará trabajos analíticos y empíricos en áreas específicas de la prestación de servicios —como el microdiseño del lado de la oferta de la provisión de servicios—, cuestiones de la incorporación social de grupos socioeconómicos específicos —por ejemplo, grupos indígenas rurales y habitantes de los densamente poblados barrios pobres urbanos— y la integración eficaz de políticas económicas y sociales, ya que la mayoría de los más pobres son autoempleados o trabajadores en unidades muy pequeñas —del tamaño de una familia—, a menudo en empleos inestables y en establecimientos no registrados.

Gráfica 9. CONTIGO: Áreas de acción pública a lo largo del ciclo de vida  
(Ciclo Acumulativo)



Fuente: Página de web de CONTIGO y presentación de PowerPoint, ambas disponibles en: <http://www.CONTIGO.gob.mx>.

CONTIGO, como una *puesta en operación* del marco, ha avanzado pero sigue siendo difícil de evaluar. Hay muchas actividades sectoriales importantes que están dentro del ámbito de CONTIGO, así como unos cuantos programas que abarcan múltiples dimensiones, de los cuales los más importantes son **OPORTUNIDADES**, **MICRORREGIONES** y **HÁBITAT**. Sin embargo, con la excepción parcial de programas como éstos, en general no queda claro cómo el gran número de programas de CONTIGO se relaciona con el enfoque integral que es el núcleo de éste. En efecto, el manejo del grueso de las políticas sociales y económicas que afectan a los pobres parece que sigue concentrado en los sectores y en las secretarías con poca integración al marco CONTIGO para la toma de decisiones. Además, hay una considerable variación en la focalización de los programas sociales, y una especial debilidad en la vinculación entre los programas sociales y económicos. De hecho, un tema que se analiza en este informe es que hay fuertes complementariedades entre desarrollo social y desarrollo económico y que es crucial que la estrategia de reducción de la pobreza no se limite a una práctica de desarrollo social.

Esta evaluación de la operación de **CONTIGO** es preliminar debido a la reciente implementación de este marco y es necesario esperar a que haya información sobre su impacto en términos de resultados. Esto no es una crítica al trabajo del Gabinete Social —que ha hecho avances significativos en los últimos tres años—, sino más bien un comentario sobre la complejidad del desafío y la herencia de programas de gobiernos anteriores. La coordinación entre los programas sociales y económicos se torna más difícil porque el Gabinete Social se ocupa principalmente de los programas sociales, mientras que muchos programas económicos complementarios pertenecen a otras estructuras organizacionales, entre ellas el Gabinete Económico.

Un avance es que la implementación de **CONTIGO** a través del secretariado técnico del Gabinete Social se encuentre bajo la dirección de la Presidencia de la República; otro avance es que se esté buscando concentrarse en un número más limitado de programas prioritarios, en vez de tratar de coordinar todos los programas que son importantes para la reducción de la pobreza.

Además de estos desarrollos dentro del Poder Ejecutivo, el Congreso aprobó recientemente la Ley General de Desarrollo Social (recuadro 1), lo cual representa un importante paso hacia la institucionalización de una política de estado para el desarrollo social. Dicha ley institucionaliza la política social en México a través de una serie de organismos que supervisan las políticas y la implementación del desarrollo social, entre ellas, el Consejo de Evaluación, la Comisión Nacional para el Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, que tendrán entre sus miembros a personas de la sociedad civil. También declara que los ejecutores principales, pero no exclusivos, de algunos de los programas de desarrollo social, serán los municipios y contempla un requerimiento de que el gasto en desarrollo social no se reduzca en términos reales con respecto al año anterior. La ley enfrenta desafíos en cuanto a su implementación, en especial con respecto a las funciones de las diversas comisiones creadas y el énfasis dado a los municipios en su participación en la ley. Aunque en principio es deseable la garantía de no reducir el gasto social como proporción del PIB, esto introduce una importante rigidez en el ya de por sí inflexible presupuesto (Banco Mundial, 2004a). Como se examina más adelante, no todo el gasto social es eficaz ni en favor de los pobres y otras categorías de gasto, entre ellas partes del gasto en el sector económico son importantes para la reducción de la pobreza.

---

## Recuadro 1. La Ley de Desarrollo Social

La Ley de Desarrollo Social, que entró en vigor a finales de 2003, establece los principios y las pautas generales para dar forma e institucionalizar una política social del estado que trascienda las políticas sexenales.<sup>8</sup> La ley establece la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la creación del Consejo de Evaluación y las disposiciones presupuestales para los programas de desarrollo social que permitirán la planeación y coordinación eficaz de las políticas sociales en México. La ley contiene un capítulo sobre áreas prioritarias; regiones donde las desigualdades son más profundas y las condiciones de pobreza y marginación son amplias y complejas. Trata de concentrar las energías y recursos de las instituciones públicas y la sociedad a fin de que los mexicanos que padecen altos niveles de carencias en estas áreas alcancen, en el menor tiempo posible, niveles aceptables de bienestar. La ley estipula que los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales para el desarrollo social sean los municipios, con la excepción de los casos en que las acciones o programas se asignen explícitamente al gobierno federal u otras instituciones.

Una de las aportaciones de la ley son las pautas y criterios para el financiamiento de las políticas sociales. Éstas se definen de tal modo que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideren prioritarios y de interés público. El gasto en estos programas no puede ser menor en términos reales que el del año fiscal anterior y debe incrementarse, al menos en la misma proporción que la tasa de crecimiento del PIB. Ello faculta al gobierno federal a establecer y administrar un fondo de contingencia social a la luz de imprevistos de los cuales el monto y las reglas mínimas se incluirán en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Las instituciones creadas por esta ley son:

- *El Sistema Nacional de Desarrollo Social.* Este sistema agrupará a los actores e instituciones dedicados y encargados del desarrollo social. Se establecerá como un mecanismo permanente de atención, colaboración, coordinación y construcción de consensos de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil y los actores privados.
- *La Comisión Nacional de Desarrollo Social.* Este organismo será un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones para el logro de los objetivos, estrategias y prioridades de las políticas nacionales de desarrollo social.
- *El Consejo Nacional de Evaluación.* Esta entidad puede realizar sus tareas por sí sola o a través de uno o más organismos independientes. Su objetivo es revisar periódicamente las metas, acciones y resultados de los programas sociales, a fin de corregir, modificar, añadir, reorientar o suspender los programas. Las instituciones de educación superior y de investigación científica y organizaciones no lucrativas pueden participar como organismos de evaluación, elegidos por procesos de licitación competitivos. La ley estipula que para las auditorías de desempeño dispuestas, las evaluaciones de los programas sociales deben incluir indicadores de resultados, administración y servicios a fin de medir y notificar sobre su cobertura, su calidad y su impacto. El mandato de evaluación existente adquiere hoy la

---

<sup>8</sup> La ley se implementará por completo una vez que el Presidente decrete las reglas y lineamientos específicos de operación.

condición de requerimiento legal. Ello asegura que tenga continuidad en el futuro. El Consejo también establece los fundamentos, las pautas y los criterios de la definición, identificación y medición de la pobreza.

- *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.* Este organismo será un instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la amplia naturaleza en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social.
- *Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social.* Este organismo analizará y propondrá programas y acciones que encaminen el cumplimiento de las metas de desarrollo social nacional.

*Fuente:* Diario Oficial de la Federación (2004).

---

### ***El papel de las finanzas públicas para apoyar los programas de reducción de la pobreza***

Ha habido un incremento sustancial en el gasto de desarrollo social desde la crisis de 1994-1995, incluyendo un apoyo a los servicios básicos y, a ciertos subsidios bien focalizados.<sup>9</sup> Esto fue importante para algunos de los avances en la cobertura de los servicios y en reducciones en la pobreza extrema. Mientras el gasto total se incrementó un promedio de 6.3% al año de 2000 a 2002, el gasto en desarrollo social se incrementó en promedio 5.3% al año, y el gasto en reducción de la pobreza<sup>10</sup> aumentó 14.2% anualmente. En conjunto, el crecimiento en el gasto social desde mediados de los noventa se logró a pesar de la estrechez fiscal, en especial mediante grandes reducciones en el gasto del “sector económico”.

El gasto en programas dirigidos específicamente a los pobres ahora representa 1.3% del PIB, en comparación con 0.7% en 1990. Los programas que contemplan transferencias a los pobres, liderados por **OPORTUNIDADES** desde su creación, crecieron en promedio 8.4% al año durante la década de 1990 y aún más —9.8% al año— después de 2000. Sin embargo, el patrón más sorprendente es el rápido ritmo de crecimiento del gasto en seguridad social —de 35.2% al año desde 1990— que no está focalizado a los pobres.

---

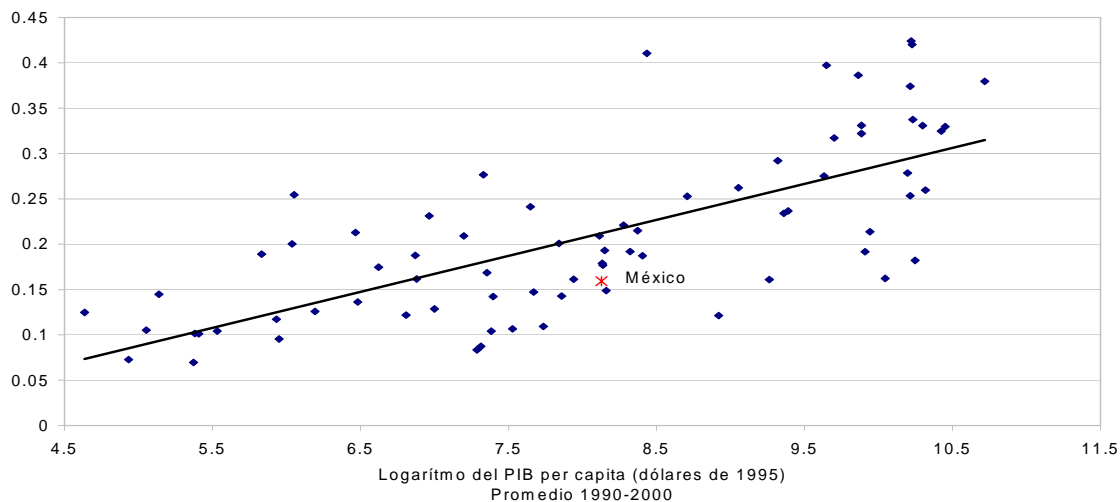
<sup>9</sup> La clasificación funcional de la SHCP de los gastos incluye tres categorías de gastos: “sector económico,” “gestión gubernamental” y “desarrollo social”. El gasto del “sector económico” cubre infraestructura, desarrollo rural, energía, transporte, comunicación y otros servicios y actividades económicas, mientras que el gasto en desarrollo social incluye los gastos en educación, salud, seguridad social, asistencia social, desarrollo regional y local y políticas laborales. La gestión del gobierno comprende legislación, orden público, seguridad nacional, procesos electorales, eficacia administrativa y medio ambiente.

<sup>10</sup> Esto se refiere a programas específicamente dirigidos a los pobres.

Las reducciones en el gasto que ha experimentado el sector económico son una causa de posible preocupación desde el punto de vista de la reducción de la pobreza debido al impacto potencial en el crecimiento agregado y la inclusión de los pobres en el proceso de crecimiento. Esto es especialmente cierto a la luz de los diferentes patrones de avance en distintas dimensiones de la pobreza antes mencionadas, con avances menores en pobreza de ingresos que en capital humano. Entre 2000 y 2002 ha habido alguna recuperación en el gasto en el sector económico, aunque los niveles de gasto siguen estando por debajo de los niveles prevalecientes a principios de los noventa. Desde luego es crucial que el gasto en el sector económico se oriente efectivamente hacia el crecimiento a favor de los pobres. Esto se analiza con mayor detalle en la siguiente sección, cuando hablemos de las políticas para el crecimiento de los ingresos de los pobres.

En vista de la probable necesidad de incrementar el gasto en el sector económico, de las continuas necesidades del gasto en desarrollo social y de los costos en la transición en la reforma a las pensiones, la situación fiscal del gasto para la reducción de la pobreza será muy limitada ante la falta de una reforma tributaria. Una reforma que eleve los impuestos puede ser una de las acciones que más favorezca a los pobres, *siempre y cuando el gobierno utilice eficazmente los recursos recaudados en el combate a la pobreza*. Comparado con muchos países latinoamericanos, México tiene un bajo nivel de ingresos fiscales (gráfica 10) y ello reduce en gran medida la capacidad del estado para emprender acciones redistributivas. Incluso si los recursos fiscales adicionales se usan bien, un incremento proporcional en las contribuciones puede ser altamente progresivo. Esto implica una combinación de canalización de mayores recursos en áreas que ahora están documentadas como eficaces, y de vinculación de gasto incremental en otras áreas a reformas institucionales para hacer más eficiente y equitativo el gasto. En contraste con periodos anteriores hoy existe una mayor capacidad para diseñar transferencias para compensar los menores beneficios de un aumento de contribuciones para los grupos más pobres.

**Gráfica 10. La relación entre los ingresos fiscales totales (en porcentaje del PIB) y PIB per cápita**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial, con base en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial.

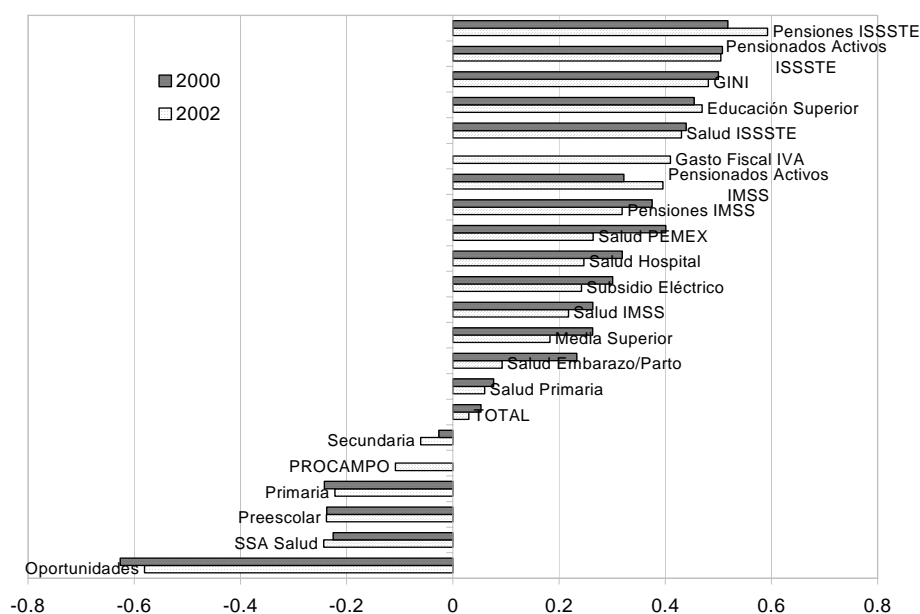
Aunque elevar los impuestos es una parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza, también hay un gran potencial si se hace un uso más efectivo del gasto público.<sup>11</sup> Dentro del gasto social más los subsidios existe una enorme variación en la incidencia, donde algunos programas son altamente igualadores —sobre todo en beneficio de los pobres— y otros son altamente desiguales —sobre todo en beneficio de los no pobres.<sup>12</sup> En *promedio*, el gasto público parece ser mucho más igualitario que los ingresos y en el margen se está volviendo más igualitario y a favor de los pobres, pero aún existen áreas importantes, y algunas con crecientes desigualdades en incidencia, por ejemplo las pensiones del ISSSTE, la educación superior y las prestaciones del IMSS para trabajadores activos. Esto se ilustra en la gráfica 11, utilizando una medición resumida de la incidencia del gasto entre todos los diferentes grupos de ingreso en la población: el coeficiente de concentración —que es similar al coeficiente de Gini— va de  $-1$  cuando todo el gasto se dirige a los más pobres, pasando por  $0$ , donde todos reciben el mismo gasto, a  $+1$ , cuando todo el gasto va a los más ricos.

<sup>11</sup> El gasto aquí analizado representa más de la mitad del gasto total programable y casi 10 % del PIB en 2002. El gasto cubre principalmente el gasto social, más subsidios, pues pocos programas del sector económico pueden analizarse en la ENIGH o vincularse con ésta.

<sup>12</sup> El análisis de incidencia implica relacionar el uso de los programas basados en datos de las encuestas con los costos administrativos procedentes de los datos del presupuesto. Ello no toma en cuenta la calidad o las respuestas de conducta de los hogares (Van de Walle, 2003). A pesar de estas limitaciones es una medición útil de la orientación de los esfuerzos gubernamentales en toda la población. Los hogares se clasifican en términos de gasto “autónomo” per cápita, o gasto antes de las transferencias monetarias. Este concepto es directamente comparable con el ingreso autónomo (o ingresos antes de las transferencias monetarias), admitiendo que la propensión marginal a consumir a partir de las transferencias es de 50%. (Para más detalles sobre la metodología, ver Banco Mundial, 2004a).

### Gráfica 11. Hay una enorme variación en la desigualdad de los diferentes programas de gobierno

(Coeficientes de concentración de 2000 y 2002)



*Nota:* El coeficiente de Gini se refiere a la distribución de ingresos privados. PROCAMPO no fue reportado en 2000 porque la muestra de beneficiarios capturada en la encuesta de 2000 no es representativa. El gasto fiscal del IVA se refiere a las exenciones y a la tasa cero del IVA.<sup>13</sup>

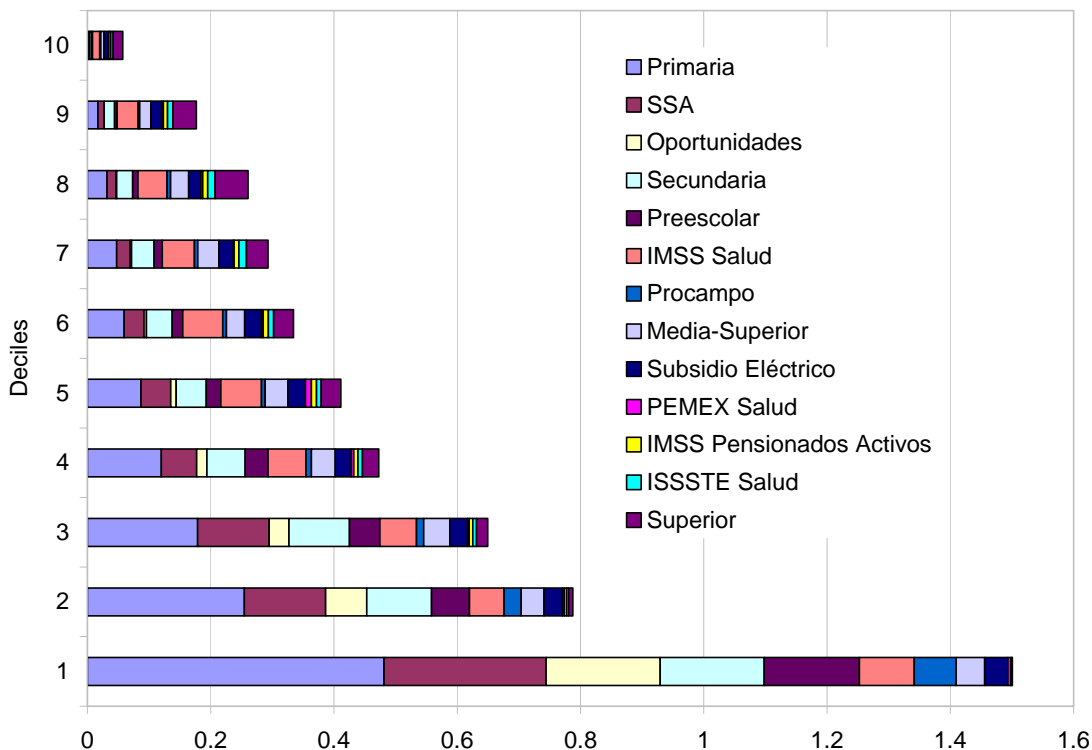
*Fuente:* Trabajos del Banco Mundial (2004a) y SHCP (2004) sobre el gasto fiscal del IVA.

Aunque la distribución del gasto social del gobierno entre los diferentes grupos es sólo moderadamente desigual en promedio, con amplia variación, el tamaño del gasto *en relación* con el gasto total de los hogares—antes de las transferencias— es mucho mayor para los grupos más pobres, ello se debe precisamente a que su ingreso es bajo. La gráfica 12 muestra el coeficiente entre el valor del gasto público estimado que va directamente a los hogares y el gasto total de los hogares —antes de las transferencias. En realidad, el costo de tales programas públicos es mayor que el gasto total de los hogares en los tres deciles más bajos de la población rural y por encima de 50% del gasto total de los hogares del 20% más bajo de la población urbana. Esto explica sólo parte de los beneficios que reciben los hogares, ya que ello también depende de la calidad de los servicios y de cuánto éstos son valorados por los receptores. El tema de la calidad, que se analiza más adelante, es importante para entender mejor el impacto de los servicios

<sup>13</sup> Para detalles, ver el Capítulo 4.

### Gráfica 12. El gasto público es mucho mayor en comparación con el gasto total de los hogares para los pobres

(Coeficiente entre el gasto del programa y el gasto autónomo del hogar, por programa principal, nacional, 2002)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial; ver también Banco Mundial, (2004a).

Un aspecto adicional tiene que ver con el *alcance* de los diferentes programas en relación con las “necesidades” de los distintos grupos del perfil de la pobreza. El análisis realizado para este informe parece indicar un panorama mixto. Algunos servicios básicos —educación básica, agua, electricidad— tienen una cobertura casi universal entre toda la población. Aunque no necesariamente es altamente progresiva, aquellos llegan a casi todos los pobres. En general, los programas con alta focalización a los pobres tienen un alcance relativamente moderado en México y otras partes de la región (De Ferranti et al., 2004). El programa **OPORTUNIDADES** es una importante excepción, ya que llega a cerca de 60% de quienes viven en la pobreza extrema en áreas rurales según la encuesta en hogares de 2002 y a un estimado de 80% en total en 2003.<sup>14</sup> Quedan brechas en la provisión de servicios básicos, en especial para los que viven en la pobreza extrema, y una cobertura incompleta del sistema de protección social, para la salud, la vejez y el desempleo. Esto es especialmente importante para aquellos de los pobres moderados que no tienen acceso ni a la seguridad social formal ni a **OPORTUNIDADES**.

<sup>14</sup> Información proporcionada por SEDESOL.

El análisis de la incidencia y el alcance indica que hay una considerable posibilidad de que la distribución del presupuesto tenga un impacto mayor en los pobres. Para examinar esto se plantearon escenarios en que se transferían los subsidios a la electricidad o se eliminaban las exenciones al IVA y las reasignaciones iban a un programa **OPORTUNIDADES** hipotéticamente ampliado.<sup>15</sup> Se seleccionaron estos programas para el escenario porque en principio son un buen ejemplo de cómo incrementar la eficacia e igualdad. El subsidio a la electricidad y las exenciones al IVA están muy desigualmente distribuidos —con coeficientes de concentración de 0.24 y 0.41 respectivamente—, lo que implica que más recursos van a grupos más ricos. A pesar de esto, representan cantidades no triviales de gasto de los pobres. Los subsidios a la electricidad son equivalentes a cerca de 3% del gasto total de los hogares de quienes viven en la pobreza extrema y moderada, y las exenciones de IVA son equivalentes a alrededor de 4.5% del gasto total de los hogares.

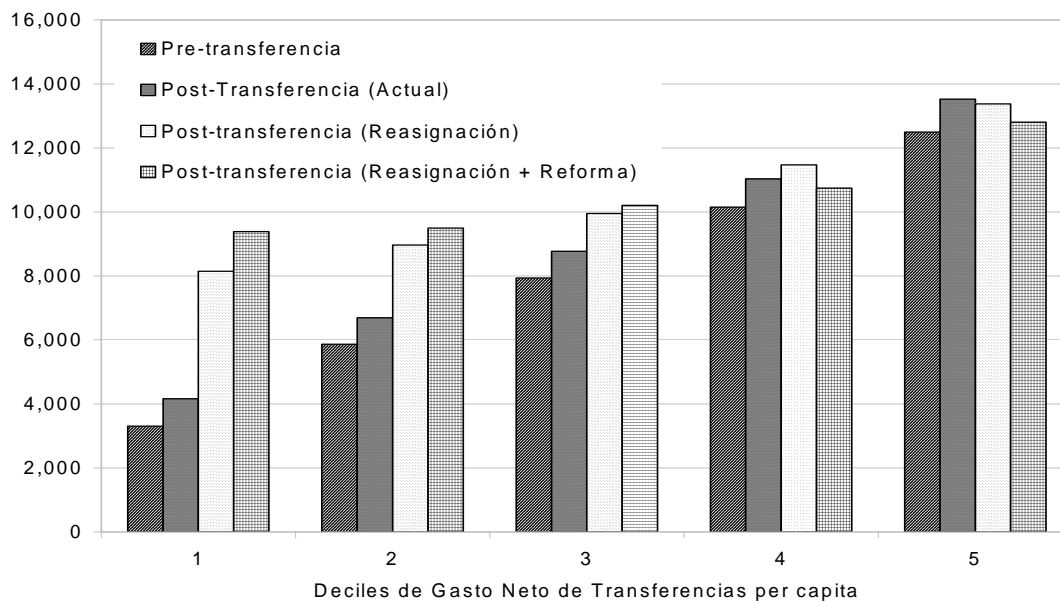
Sin embargo, si se eliminan estos programas y se *redistribuyeran* los recursos ahorrados, por ejemplo con un patrón similar a **OPORTUNIDADES**, los beneficios *netos* para los pobres serían sustanciales.<sup>16</sup> **OPORTUNIDADES** es igualador —con un coeficiente de concentración de -0.58— y probablemente tiene efectos de eficacia positivos ya que ofrece incentivos para la inversión en capital humano. En la gráfica 13 se muestran dos escenarios de redistribución. El primero redistribuye los recursos de acuerdo con la distribución existente de los programas y el segundo supone que las brechas de 2002 en la cobertura de los hogares por parte de **OPORTUNIDADES** se cumplirían totalmente en el decil inferior, 50% en el segundo, y 25% en el tercero. Con estos supuestos, los tres deciles inferiores experimentarían grandes ganancias —constituyendo un impacto sustancial en la pobreza extrema— y los deciles cuarto y quinto, así como los deciles más altos, experimentarían pequeñas pérdidas. Aunque este es uno entre muchos escenarios ilustrativos que muestran el gran potencial de un uso más eficaz del presupuesto como instrumento de redistribución eficaz. Por ejemplo, para propósitos ilustrativos por el lado fiscal escogimos un cambio impositivo—eliminación de exenciones— que tendría algunos efectos negativos entre los pobres que luego se ven más que compensados por la acción redistributiva. En la medida en que haya un aumento en la recaudación, podrían obtenerse beneficios a través de otros escenarios fiscales que tengan menos impacto en los pobres, si acaso con algún costo potencial en términos de eficacia o factibilidad administrativa en el corto plazo.

---

<sup>15</sup> Esto sólo debe considerarse con fines ilustrativos ya que una mayor expansión de **OPORTUNIDADES**, por ejemplo a grupos que ahora están sin cobertura, presenta retos en su diseño.

<sup>16</sup> Es importante mencionar que no se logrará este impacto si se usa otro instrumento distinto de **OPORTUNIDADES**.

**Gráfica 13. Cerrar la brecha de la pobreza: impacto en el gasto per cápita de los hogares de los cinco deciles inferiores en una reasignación total de los subsidios a la electricidad y al IVA hacia OPORTUNIDADES**



*Nota:* El escenario objetivo de la reforma supone cambios de diseño que cerrarían completamente la brecha de cobertura en el decil 1, 50% en el decil 2 y 25% en el decil 3.

*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial.

### ***Temas fundamentales del diseño de políticas para la reducción de la pobreza***

De igual importancia que los cambios potenciales en la composición impositiva y del gasto son los temas en torno al *diseño* de los programas y las políticas. Dividimos esta sección en tres áreas: la provisión de servicios sociales, las políticas que influyen en el crecimiento del ingreso, y un conjunto de temas que abarcan aspectos institucionales transversales.

#### **(1) Diseño de la prestación de servicios públicos: servicios sociales y protección social**

*Capital humano/Capacidades.* México, como muchos países de la región y de otras regiones, tendrá que darse prisa para mantenerse a la par de la dinámica de los retornos a las habilidades. Los retornos a la educación primaria y secundaria han sido uniformes y son especialmente bajos en las áreas rurales. Los retornos de la educación superior son altos, lo que refleja alzas sustanciales a principios de los noventa. Aunque hay evidencia de la disminución en los retornos a la educación superior desde 1997, la matrícula universitaria sigue altamente concentrada en los hijos de hogares ricos, quienes se benefician de subsidios elevados y gozan de altos retornos privados. En los noventa, la expansión de la matrícula superior fue, de hecho, *desigualadora*, con un incremento en la brecha entre la tasa de asistencia neta de los hogares de altos y bajos ingresos. Para el

progreso futuro será importante un impulso continuo al acceso y calidad de la educación secundaria y mecanismos para dar a los alumnos pobres y brillantes acceso a la educación superior. Existen iniciativas para proporcionar fondos o acceso a la educación universitaria a alumnos más pobres —como el apoyo a los establecimientos interculturales con una orientación particular hacia los grupos indígenas—, pero constituye un reto implementar un esquema amplio de préstamos a estudiantes en vista de la debilidad del sistema de recaudación impositivo que podría hacer difícil la recuperación de los préstamos.

Un tema central, bien documentado sobre los servicios educativos —y que parece aplicarse también a la salud y otros servicios—, es la baja calidad; y muestra también una variación significativa, en la cual los pobres, en especial los grupos indígenas, experimentan la calidad más baja en términos de los resultados escolares según muestran los resultados de exámenes. Aunque la situación socioeconómica es un determinante principal de las calificaciones de los estudiantes, existe una agenda pendiente por el lado de la oferta, en donde será central una reforma de la enseñanza para fortalecer la rendición de cuentas de los profesores en cuanto a resultados, si es que un objetivo sea que las habilidades de los pobres mejoren.<sup>17</sup> Probablemente también haya oportunidades de fortalecer la oferta escolar en las áreas desfavorecidas, de lo cual son un ejemplo las escuelas indígenas.

El diseño de cualquier apoyo adicional a la educación, sin embargo, deberá tomar en cuenta el riesgo de que el aumento en el gasto pudiera ser destinado a salarios de los trabajadores del sector público en vez de ofrecer mejores servicios para los pobres. En cuanto a la cantidad y, en especial a la calidad, el enfoque debería darse en reformas que mejoren la eficiencia. La experiencia internacional indica que es probable que esto implique temas institucionales complejos dentro del sector entre los gobiernos nacional y local, y entre las escuelas y las comunidades a las que atienden. Hoy existe un conjunto de programas, entre ellos **CARRERA MAGISTERIAL, INCENTIVOS PARA PROFESORES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ESCUELAS DE CALIDAD (PEC), PROGRAMAS COMPENSATORIOS y APOYO A LA GESTIÓN ESCOLAR**. Algunos de los programas que han sido evaluados muestran lecciones útiles y también un potencial para mejorar su diseño y otros no han sido evaluados. Probablemente sería deseable la consolidación de programas y su evaluación sistemática.

Como programa de incentivos para la inversión en capital humano, **OPORTUNIDADES** ha tenido un impacto significativo entre los pobres en el estado nutricional y la asistencia a la escuela secundaria, como lo muestran las evaluaciones externas de impacto. Con la reciente expansión hacia las áreas urbanas pobres se ha convertido en un programa de importancia nacional que ya llega a una alta proporción

---

<sup>17</sup> La calidad de la educación es tema de un programa de trabajo del Banco Mundial actualmente en proceso, y cualquier referencia a este tema es preliminar.

de quienes viven en la pobreza extrema en el campo, como señalamos antes. Desde 2001, **OPORTUNIDADES** extendió los beneficios educativos a individuos de hogares pobres, de 14 a 20 años de edad, matriculados en la educación media superior. A sólo un año de su operación, el programa ofreció más de 400,000 becas para este nivel, cuyo impacto neto fue un incremento de 38% en las tasas de matriculación en las áreas rurales, y de 6% en las urbanas (Rubalcava y Teruel, 2003). Una extensión adicional es **JÓVENES CON OPORTUNIDADES**, que consiste en un fondo de ahorros para los egresados de la secundaria que desean continuar su educación y terminarla antes de cumplir los 22 años de edad. Los estudiantes pueden cambiar por efectivo sus puntos acumulados y utilizarlo como colateral para microcréditos, como enganche para comprar una casa o para mejorar sus vivienda, para pagar un seguro de salud o financiar su educación superior. Este diseño es prometedor, pero sus impactos se verificarán cuando exista una evaluación de impacto rigurosa.

Entre los temas que pueden fortalecerse con el programa **OPORTUNIDADES**, en especial como una parte potencialmente integradora de la estrategia **CONTIGO**, está mejorar la conexión con la prestación de servicios locales y evaluar sus mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos de graduación del programa. También es importante poner en claro el balance entre los objetivos duales del programa que son elevar la asistencia a las escuelas y clínicas de salud, y transferencias de efectivo a quienes viven en la pobreza extrema. Las importantes transferencias a nivel primaria no tienen un gran impacto en la asistencia, ya que la mayor parte de los alumnos de todas formas asistiría a la escuela pero pueden justificarse como parte de un sistema amplio de redistribución y de protección social, para el cual es crucial la transferencia de recursos a quienes viven en la pobreza extrema. Esto se discute a continuación.

*Enfrentando la vulnerabilidad/Protección social.* La protección social tiene dos objetivos: apoyar el manejo eficiente de riesgos en los hogares y las transferencias redistributivas a los pobres. En ocasiones ambos están presentes en el mismo programa y, de hecho, esto puede aportar beneficios económico-políticos si el componente del manejo de riesgos eleva el apoyo de la clase media a los programas que también contribuyen a la redistribución favorable a los pobres. Una estrategia sólida de manejo de riesgos implica un equilibrio entre estrategias para la reducción de riesgos, autoaseguramiento y combinación del riesgo. Por lo regular, los pobres tienen una capacidad deficiente para autoasegurarse mientras que la combinación de riesgos se limita en especial a familias grandes u otros mecanismos informales que tienden a ser costosos y a romperse en el contexto de los riesgos covariados. La acción del gobierno puede ser crucial en estas áreas.

En este contexto, una parte importante de una estrategia general de manejo de riesgos para los pobres y vulnerables implica la generación de activos rurales y urbanos, y el fortalecimiento de los sistemas financieros —entre ellos las micro-finanzas. Por lo tanto, esto se vincula estrechamente a una estrategia de generación de activos analizada más

adelante. Hay una relación en dos sentidos entre activos y vulnerabilidad: los activos pueden ser un medio para manejar la vulnerabilidad; a la inversa, altos niveles de vulnerabilidad pueden producir a niveles bajos de inversión debido a los riesgos inherentes cuando los mercados de crédito y seguro son incompletos.

Sin embargo, una estrategia basada en los activos debe complementarse con programas gubernamentales de protección social para encarar los riesgos que no pueden manejarse eficazmente por los mismos individuos y grupos. En el cuadro 1 se presenta un esbozo del sistema actual. El núcleo de la estructura actual de la protección social se orienta al sector formal, incluyendo pensiones, salud y beneficios por desempleo. Entre los beneficiarios de la seguridad social y de los servicios de salud de los dos institutos de seguridad social más importantes, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), están sobre todo los grupos más ricos y clase media de la población (gráfica 10); la incidencia de prestaciones de estos institutos es casi tan desigual como la distribución general del ingreso.<sup>18</sup> Esto refleja al Estado benefactor “truncado” tan característico de América Latina (De Ferranti et al., 2004). El diagnóstico del sistema de seguridad social es limitado en este informe pero evidencia preliminar indica que hay áreas que han de reformarse. Con respecto a la población sin cobertura, que es el objetivo primordial de un informe sobre la pobreza, hay una clara necesidad de expandir la protección social a los hogares más pobres e informales.

---

<sup>18</sup> En el Capítulo 3 se analizan otros Institutos de seguridad social, federal y estatales.

**Cuadro 1. Sistema de protección social de México según la condición de pobreza  
(ilustración)**

	<b>Pobreza Extrema</b>	<b>Pobreza Moderada</b>	<b>No pobres</b>
<i>Vejez</i>	Sin cobertura significativa	IMSS (19% con derechos) ISSSTE (3% con derechos)	IMSS (27% con derechos) ISSSTE (12.4% con derechos) Otros institutos de seguridad social (federal y estatales)
<i>Riesgos mayores de salud</i>	<b>PAC</b> (SSA) <b>SEGURO POPULAR</b> (SSA) <b>IMSS-OPORTUNIDADES</b> Seguro de Salud para la Familia (IMSS) Proveedores privados	IMSS (34% con derechos) ISSSTE (5% con derechos) Proveedores privados	IMSS (47% con derechos) ISSSTE (15% con derechos) Proveedores privados Otros institutos de seguridad social (federal y estatales)
<i>Riesgos de desempleo</i>	Cobertura muy parcial de <b>PET</b>	Cobertura parcial con pago por cese de empleo formal y <b>SICAT</b>	Cobertura parcial con pago por cese de empleo formal
<i>Desastres naturales y pérdidas de cosechas</i>	<b>FONDEN</b> <b>OPORTUNIDADES</b>	<b>FONDEN</b>	En gran medida inaplicable
<i>Asistencia social y niños</i>	<b>OPORTUNIDADES</b> (42%) DIF	Cobertura parcial de <b>OPORTUNIDADES</b> (16%) DIF	No aplicable

*Notas:* Los porcentajes se refieren a la población cubierta en cada grupo. Los nombres completos de los programas son: Programa de Ampliación de Cobertura (**PAC**); Fondo Nacional de Desastres Naturales (**FONDEN**); Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial a partir de la ENIGH 2002.

Los principales programas de transferencias para los pobres, en especial **OPORTUNIDADES** y **PROCAMPO**, tienen de buena a muy buena focalización de asistencia social redistributiva (gráfica 10) y también ayudan a reducir el riesgo de los receptores ya que las cantidades transferidas por lo general no están ligadas a choques.<sup>19</sup> Sin embargo, los programas tienen una cobertura incompleta de los grupos vulnerables y existe la oportunidad de ampliarla en dos aspectos: (i) transferencias condicionales para grupos que viven en la pobreza extrema no cubiertos por **OPORTUNIDADES**, que está dirigido a los niños; esto puede incluir adultos en los servicios comunitarios y a

<sup>19</sup> Sin embargo, **PROCAMPO** disminuyó significativamente después de la crisis de 1994-1995, subestimando el costo de tales crisis macro-fiscales.

ancianos que viven en la pobreza extrema; (ii) fortalecimiento de los programas basados en riesgos tales como obras públicas, que pueden ser pagadas automáticamente en respuesta a choques covariados (**PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL, PET**, el programa descentralizado de obras públicas tiene una cobertura relativamente pequeña y un impacto incierto). Esto debe complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de información y rendición de cuentas.

Con respecto a los riesgos de salud, México cuenta con múltiples proveedores: los derechohabientes de la seguridad social tienen acceso a cuidados médicos en IMSS/ISSSTE; existe una red de clínicas y hospitales públicos de los servicios de salud de los estados (SESA) y regulada por la Secretaría de Salud (SSA), así como partes subsidiadas del IMSS, y un amplio sistema privado que atiende a todos los segmentos de la población. Un aspecto sorprendente del sistema de salud es la utilización extensa de proveedores privados para riesgos mayores de salud, desde los pobres no asegurados hasta los de mayor poder adquisitivo con derechos de seguridad social. Esto es indicativo de problemas de acceso o calidad, al menos para los pobres.

Recientemente, el gobierno ha tomado medidas para extender los seguros de salud para la población sin cobertura. El programa más representativo es el **SEGURO POPULAR**, introducido en 2002, que ofrece un paquete de servicios y medicinas específicos a los no cubiertos por la seguridad social, con una prima altamente subsidiada vinculada a la capacidad de pago y con una prima cero para el quintil inferior de la población. Esto fue complementado con un decreto de 2003 creado para extender progresivamente el seguro de salud a toda la población hacia 2010. El objetivo principal del **SEGURO POPULAR** es incrementar los recursos públicos destinados a la atención médica para los grupos más pobres. Esto es muy deseable en vista del patrón generalmente inequitativo del gasto integral en salud. En 2000, la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasificó al sistema de salud de México como el número 51 de una lista de 191 en términos de desempeño general, y el 144 de 191 en términos de justicia financiera —evaluada en términos de la distribución de los costos potenciales de atención de la salud de acuerdo con capacidad de pago más que de necesidades. México gasta menos en salud que otros países. El **SEGURO POPULAR** es complementario de **OPORTUNIDADES** ya que ofrece recursos dependiendo de los riesgos de salud. Como **OPORTUNIDADES**, éste funciona por el lado de la demanda aunque mediante financiamiento de la provisión de servicios de salud más que con transferencias de efectivo. El **SEGURO POPULAR** también ofrece un instrumento potencial para cambiar incentivos dentro del sistema de salud. Los retos más grandes en este sentido son proporcionar un instrumento para que la Secretaría de Salud (SSA) ejerza un liderazgo más consolidado en el sistema de salud, a través de la relación estrecha que mantiene con los estados y para que las secretarías de los estados cumplan un papel de liderazgo comparable con los proveedores del sector público en sus estados.

A finales de 2003, 625,000 familias se afiliaron al **SEGURO POPULAR** en 24 de las 32 entidades federativas. Esto es un logro notable. Sin embargo, como el **SEGURO POPULAR** es muy reciente, aún no hay información sobre su impacto neto. De hecho, su impacto real dependerá en gran medida de la conducta de los hogares, de los proveedores de servicios y de las interacciones entre la secretaría federal correspondiente y los estados. Aunque el **SEGURO POPULAR** tiene el potencial de proporcionar importantes beneficios, la magnitud de éstos se desconoce. Por ejemplo, se desconoce el grado en que el **SEGURO POPULAR** hará que los hogares incrementen su uso real de los servicios públicos de salud, cambiando de los proveedores privados a los públicos —lo que constituye un ahorro—, o decidiendo no inscribirse en la seguridad social formal. Tampoco se conoce el impacto sobre la conducta de los prestadores de servicios de salud, la cual es comparable a la situación que existía cuando se introdujo **OPORTUNIDADES** (entonces **PROGRESA**) a finales de los noventa. La obtención de información sobre estos temas dependerá del monitoreo y la evaluación estructurados de la conducta de los hogares y del desempeño de los proveedores de servicios. Aunque, en efecto, los planes actuales ponen un énfasis considerable en el monitoreo y la evaluación, existe la necesidad de prestar particular atención al diseño de evaluaciones de impacto, sobre todo una que cuente con un mecanismo para dar seguimiento en el tiempo a la conducta de los hogares y los prestadores de servicios —como se planteó intrínsecamente en el diseño de **PROGRESA**, en particular con el uso de encuestas longitudinales de los hogares.

El **SEGURO POPULAR** cubre potencialmente los riesgos de salud para las familias sin cobertura —con subsidios más altos para quienes viven en la pobreza extrema. En el caso de otras categorías de riesgo, un tema estratégico para el futuro tiene que ver con los grupos medios de la población —en especial, entre los que se encuentran en la pobreza moderada— que nunca tendrán acceso a **OPORTUNIDADES** y programas relacionados, que están destinados principalmente a los grupos en la pobreza extrema, y sólo participarán en el sistema de seguridad social formal en el largo plazo. Ello constituye un desafío para las políticas de protección social que son tema de la próxima fase del trabajo y concuerdan con el reto de ofrecer oportunidades de ingreso a este grupo que es el objetivo de la estrategia gubernamental **IMPULSO**, que busca mejorar la productividad y la formalización del sector informal, así como elevar la productividad potencial de los trabajadores (ver más adelante).

Por último, otro tipo de vulnerabilidad se relaciona con los riesgos de violencia. La violencia criminal es de particular importancia en algunos barrios urbanos y afecta el bienestar personal y la seguridad económica. La violencia rural sigue siendo un problema en algunas de las áreas más pobres del país, donde a menudo se le asocia con conflictos por tierras y divisiones políticas o sociales. El acceso eficaz a los sistemas de justicia en México, que es responsabilidad de los tres Poderes de gobierno, como en otras partes de América Latina, son menos accesibles a los grupos más pobres. La OCDE en su estudio Panorama Económico 2003 encontró que persisten problemas graves en el

sistema judicial mexicano, como por ejemplo los prolongados procesos judiciales, la deficiente aplicación de las decisiones judiciales, sobre todo en el nivel local, y la elevada corrupción. Se requieren acciones para enfrentar estos problemas a nivel federal y estatal, así como una reforma integral al sistema de justicia.

## **(2) Promoción del crecimiento de ingresos entre los pobres**

Como vimos en la sección A, ha habido un progreso más lento en el largo plazo con respecto a la pobreza de ingresos que en relación a las dimensiones sociales del bienestar. La generación de ingresos futuros entre los pobres dependerá del crecimiento en general y del patrón del crecimiento, en especial del patrón de creación de empleos. Los escenarios comprendidos en este informe muestran que el crecimiento *y* la desigualdad sí importan en la dinámica de la pobreza. Un crecimiento lento, de 2% al año entre 2002 y 2015, tendría un impacto pequeño en la pobreza si la desigualdad no se reduce o vuelve a los niveles de 1998-2000. Pero si la desigualdad cae 10%, la pobreza extrema bajaría a 8% para 2015. Un crecimiento de 5% al año produciría tasas de pobreza extrema de 6% para 2015 si la desigualdad vuelve a los niveles de 1998-2000, y hasta 2% si la desigualdad cayera 10%.<sup>20</sup>

El núcleo de cualquier estrategia de creación de empleos radica en el entorno de la inversión privada. En otras palabras, una estrategia de reducción de la pobreza es inseparable del diseño de una estrategia de competitividad y crecimiento. Esto se relaciona con la actual agenda general de competitividad que hoy está bajo escrutinio público en vista del bajo desempeño internacional de México en comparación con competidores como China, en especial después de que se obtuvieron ganancias iniciales con el TLCAN. Esta es una agenda compleja en la cual la evidencia internacional indica que la estabilidad macroeconómica, la provisión de infraestructura, la contención del proteccionismo en el sector privado y una variedad de medidas para mejorar la logística son todas importantes.

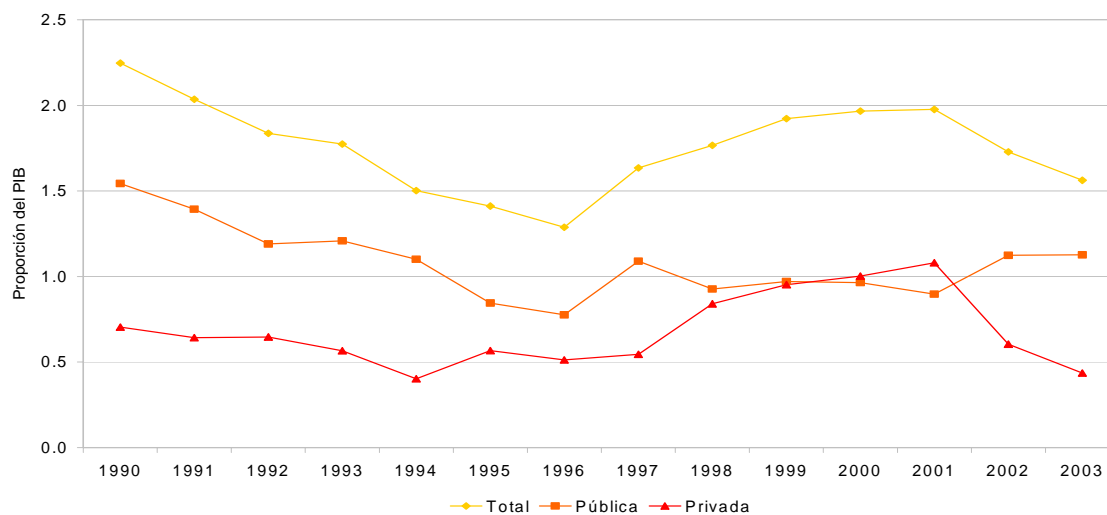
Medidas para fortalecer la competitividad deben ser complementadas con estrategias específicamente orientadas al crecimiento del ingreso de los pobres, tanto para quienes viven en la pobreza extrema —sobre todo en áreas rurales— como para quienes están en la pobreza moderada —sobre todo en áreas urbanas. La estrategia actual del gobierno para la pobreza extrema está mucho más desarrollada en el área social que en la esfera productiva; esto es una prioridad para el futuro. Con respecto a la pobreza moderada, el gobierno ha formulado recientemente una nueva estrategia, denominada **IMPULSO**, cuyo principal enfoque implica una variedad de medidas para incrementar la productividad, la seguridad y el dinamismo de los autoempleados y del sector de la pequeña empresa que hoy es en gran medida informal. Esto se basa en un diagnóstico sólido y existe una importante agenda por desarrollar en torno al diseño y ejecución de

---

<sup>20</sup> Ver simulaciones en el Capítulo 5.

las políticas. A continuación se esbozan problemas en la formación de activos y en el marco regulatorio y de políticas para el crecimiento del ingreso en las áreas rurales y urbanas.

**Gráfica 14. Inversión en infraestructura nueva en México, 1990-2003 (sin incluir PEMEX)**



*Nota:* La inversión en infraestructura incluye caminos, electricidad, vías férreas, aeropuertos, puertos, agua y telecomunicaciones. Los datos de 2003 son estimaciones.

*Fuente:* Anexo del Tercer Informe de Gobierno, 2003.

*Infraestructura y activos/Patrimonio.* En toda América Latina la inversión en infraestructura cayó drásticamente en los noventa, con alzas en la inversión privada que no compensaron la caída en la inversión pública, excepto en telecomunicaciones. Trabajos recientes sobre el crecimiento en los países indican que mayores acervos de infraestructura se asocian con un mayor crecimiento y una menor desigualdad (Calderón y Chong, 2003; Calderón y Servén, 2003). En México, durante los noventa los niveles de inversión tendieron a mantenerse y hubo un auge de corta duración en telecomunicaciones a finales de los noventa; en fechas recientes la inversión privada tuvo una baja significativa. La inversión pública se ha recuperado a partir de 2001, sobre todo en sectores como electricidad, caminos y agua. Sin embargo, los niveles de inversión son todavía bajos en comparación con los estándares internacionales y será necesario un mayor esfuerzo para reactivar la inversión en infraestructura en los sectores público y privado.

Aunque sin duda es necesario gastar más en infraestructura, los temas sobre cambio de políticas e institucional son fundamentales para la eficacia y la equidad, ya sea que impliquen la privatización, mejorar el marco regulatorio para la producción privada o la posiblemente más desafiante meta de reformar la oferta de servicios públicos. Sin embargo, la privatización en México ha tenido un desempeño mixto. En algunos sectores produjo resultados positivos importantes, sobre todo en puertos, vías férreas y

telecomunicaciones. Pero en muchas áreas la privatización también creó un poder considerable de mercado para los nuevos empresarios, lo que redujo la presión por ofrecer servicios de calidad y precios bajos. Esto puede incluir telecomunicaciones, líneas aéreas, caminos de cuota y bancos comerciales. En algunos sectores la infraestructura mexicana es de baja calidad (electricidad) o de alto costo (telecomunicaciones, transporte). Además de estas consideraciones generales, entre los temas específicos de los pobres está completar el acceso al agua y al saneamiento, mejorar la calidad de los servicios y reestructurar los subsidios a la electricidad.

Los subsidios a la electricidad son regresivos y amplios a pesar de las recientes reducciones. Quienes consumen más reciben subsidios más altos, con excepción de quienes se encuentran en la parte superior de la distribución de ingresos. Los beneficios de una redistribución hipotética de los servicios de la electricidad a **OPORTUNIDADES** se ilustraron antes. Existe la posibilidad de racionalizar los precios en el subsidio residencial, lo que podría mantener los subsidios vitales para los pobres y liberar recursos para otras inversiones. Una reducción en los subsidios a la electricidad podría tener importantes impactos entre los pobres si se combina con mecanismos compensatorios dentro del patrón de precios y de otros programas. Sin embargo, los grupos de presión están logrando bloquear la implementación del incremento de precios de 2002. Además, en abril de 2003 el Senado aprobó un alza en los subsidios para los precios de la electricidad residencial en algunas regiones del norte y el sureste —“que sufren condiciones climáticas adversas”, según los legisladores. Esta decisión es un claro retroceso y sólo puede lograr que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no invierta en nueva capacidad. También hay un potencial de ahorro en el subsidio a la electricidad para el riego, que principalmente beneficia a los grandes agricultores.

Para los pobres en áreas rurales —en especial para los que viven en la pobreza extrema—, hay una agenda pendiente para la generación de activos productivos. Parte de esto implica la continuación del complejo proceso de administración de la tierra y derechos de propiedad, en especial el Programa Nacional de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (**PROCEDE**). Este es un programa que fue creado en 1993 y busca regularizar la tenencia de la tierra. El programa permite a los grupos de productores escoger su régimen de derechos de propiedad, traza los límites de los ejidos, mide terrenos individuales y, finalmente, entrega a cada individuo certificados de terrenos de propiedad individual —incluyendo terrenos para vivienda—, así como de tierras de administración comunal. **PROCEDE** ha dado resultados positivos como un mayor acceso a la tierra, mayor eficiencia en la administración y transparencia en el plano rural, un mayor bienestar en el hogar y un mejor funcionamiento de los mercados de la tierra. Sin embargo, persisten los retos, entre ellos mejorar los conocimientos de inversión y administración, construir la capacidad para la resolución de conflictos, sobre todo a través de mecanismos alternativos de arreglos fuera de los tribunales y buscar alternativas para reducir los costos del programa (Banco Mundial, 2001b). Igualmente importante es la provisión de *infraestructura* económica y acceso al

*financiamiento.* Es relevante que esto se diseñe de forma tal que apoye la diversificación de los patrones de producción. Parece haber potencial para construir sobre la intermediación financiera local existente, donde un área particular de oportunidad sea la inclusión de las remesas que recibe un 13% de los hogares rurales, y una quinta parte de los más pobres.

Es importante mencionar que otros trabajos indican que la reforma de la tierra sigue siendo un tema esencial para los pobres en muchas zonas de México (Banco Mundial, 2001b; Finan, Sadoulet y De Janvry, 2002). En algunas áreas, el reto está en facilitar la individualización de los sistemas de tenencia de acuerdo con la reforma al régimen legal de propiedad de la tierra de 1992. En otros se señala la necesidad de apoyar a los grupos indígenas que prefieren conservar los sistemas comunales. Los conflictos por la tierra son importantes en muchas áreas, sin embargo, su resolución sólo arrojará beneficios si se complementa con medidas que fortalezcan la competitividad de los beneficiarios, con estrechos vínculos entre titulación, asistencia técnica para administrar la tierra en forma independiente y medidas estructurales para elevar la productividad.

Para los pobres urbanos, que representan el grueso de la población que vive en la pobreza moderada, la agenda basada en activos se centra en la regularización de los derechos de asentamiento/propiedad, el fortalecimiento de la calidad de la infraestructura urbana y la ampliación del acceso a los ahorros financieros. El programa **HÁBITAT** está diseñado para enfrentar los retos de la pobreza urbana a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipo en las áreas urbanas marginadas, y la implementación de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario. Con sus diferentes modalidades, **HÁBITAT** intenta apoyar a la población en estado de pobreza de patrimonio que vive en ciudades y áreas metropolitanas cuyo tamaño, ubicación, importancia económica y social, la convierte en puntos estratégicos, con especial atención a las necesidades de las mujeres, personas con capacidades diferentes, niños, adolescentes, adultos jóvenes y ancianos. Su diseño es prometedor, pero sus resultados se conocerán cuando exista una evaluación del impacto de este programa.

*Políticas y reglas.* Para complementar una estrategia basada en activos existe la oportunidad de reforzar el entorno de políticas y reglas para el incremento del ingreso de los pobres. Para quienes viven en pobreza moderada la estrategia **IMPULSO** se concentra correctamente en la dinámica del crecimiento de la productividad en el sector informal, incluyendo a los autoempleados y a los productores de pequeña escala. Un tema central es el costo de la formalización. Los costos asociados a inflexibilidades en el mercado laboral, impuestos, costos de registro de los negocios y otras cargas burocráticas pesan más que los beneficios para la mayoría de los autoempleados y las empresas micro y pequeñas.

Un elemento de esto implica el funcionamiento del mercado de trabajo. Probablemente la legislación actual sólo tenga efectos menores en el ritmo general de la creación de empleos, pero constituye una limitación para que los pobres obtengan buenos trabajos, ya que ello eleva los incentivos para el trabajo informal —por parte de las empresas y los trabajadores. El debate sobre la modernización de la legislación laboral que se inició en 1997 —con la firma del “Acuerdo para una Nueva Cultura Laboral” — en 2002 condujo a una iniciativa formal de ley que todavía se discute en el Congreso. La iniciativa de reforma podría representar un paso importante para hacer más atractivo el mercado formal, por ejemplo, a través de la introducción de periodos de prueba, de pasos iniciales en facilitar las reglas relativas a los contratos permanentes, esfuerzos por modernizar las relaciones industriales, alguna simplificación de requisitos burocráticos para las empresas pequeñas y medianas, medidas para promover la capacitación de la fuerza de trabajo y medidas para reducir la corrupción y la incertidumbre legal. Sin embargo, la iniciativa de ley todavía no ataca los principales problemas que afectan al mercado laboral, en especial los que son fuente de inflexibilidad en las contrataciones y despidos (Santamaría y López-Acevedo, 2003).

Más allá de los cambios en la legislación del mercado laboral podrían llevarse a cabo otras iniciativas en el corto y mediano plazo para mejorar el equilibrio entre los sectores formal e informal. Entre ellos, elevar la calidad de los servicios proporcionados a los trabajadores formales y reducir la proporción del gravamen, en particular las contribuciones de seguridad social de los empleadores para los trabajadores poco calificados.

En las áreas rurales, hay una amplia variedad de programas de distintas dependencias gubernamentales cuya coordinación y vinculación todavía no es efectiva. Hay un importante esfuerzo a través del **PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES** ordenado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para coordinar diferentes programas, pero sólo se han conseguido avances moderados. Aunque **PROCAMPO** sigue siendo progresivo, la mayor parte de los programas de **ALIANZA PARA EL CAMPO** tienden a beneficiar a los productores más grandes y el crecimiento de la productividad agrícola de los últimos años ha sido más débil en las regiones más pobres.<sup>21</sup> Desde 2001 se introdujeron los siguientes avances en el programa **PROCAMPO**: las transferencias se pagan a principio del ciclo de cultivos para facilitar la compra de insumos y alentar las inversiones entre los productores al ofrecer un ingreso esperado más seguro; los productores pueden utilizar parte de su pago como una garantía para préstamos y los criterios de elegibilidad fueron simplificados y se promovió su conocimiento. También desde 2001 se introdujeron avances en **ALIANZA PARA EL CAMPO** que incluyen: la difusión del programa en el sector ejidal para que una proporción más grande de

---

<sup>21</sup> Así, entre 1990 y 2002 la productividad en la producción de granos en la región norte-Pacífico (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa) creció a un ritmo anual de 1.47 %, mientras que en los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) creció a un ritmo de 0.63 % (Estudio de la Pobreza Rural en México, en proceso).

ejidatarios tenga conocimiento del programa, entienda sus objetivos y tenga en claro cómo tener acceso a los recursos; la eliminación de requisitos para la participación de grupos —que puede ser difícil para los más pobres— en algunos programas y la posibilidad de que los ejidatarios compren sus propios insumos directamente de los distribuidores locales —más que de distribuidores certificados por el gobierno.

Una consideración más amplia tiene que ver con el alcance de una estrategia territorial más estructurada y coordinada que pudiera construirse sobre los programas ya existentes, como **MICRORREGIONES** y sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Estos programas tienen el reto de fortalecer los vínculos institucionales en las estrategias productivas territoriales de crecimiento agrícola y no agrícola y en estrategias de cambio tecnológico. En la formación de tales estrategias será importante concentrarse en el papel de las fuentes rurales de ingreso no agrícolas. Como proporción del ingreso rural, éstas se han elevado abruptamente en la década pasada, de 50% en 1992 a 70% en 2002.<sup>22</sup> Incluso en el quintil más bajo, más dependiente de la agricultura, esta proporción se elevó de 30 a más de 50%. Además, los no pobres serán regularmente los agentes fundamentales del dinamismo económico y es de gran importancia crear estrategias de producción determinadas que apoyen las alianzas y la conectividad económica entre los pobres y los no pobres.

Por último, existe una agenda especial en torno al crecimiento del ingreso de los grupos indígenas. Ello se debe a que estos grupos sufren altos niveles de pobreza y a las distintas preferencias y prácticas, por ejemplo, en actitudes hacia la naturaleza y en modos colectivos de organización. Los proyectos en curso, por ejemplo en la silvicultura comunal y las cooperativas cafetaleras, muestran que es posible apoyar la creación dinámica de bienes productivos en colaboración con organizaciones de grupos indígenas. Donde un agente externo ha dirigido o asistido en el proceso inicial existen características comunes, entre ellas: capital y semilla por parte de agencias de desarrollo rural, una gran dosis de asistencia técnica pero ofrecida con una visión de una estrategia de desarrollo sustentable, y la construcción, a partir de modelos locales, de intervención y una perspectiva sociocultural local de metas y objetivos de los grupos indígenas.

### **(3) Temas institucionales transversales: Rendición de cuentas y descentralización, inclusión social y evaluación**

A través de todos los programas específicos y las estrategias sociales y económicas hay cuestiones institucionales más amplias que desempeñarán un poderoso papel en el

---

<sup>22</sup> Ésta es la proporción del ingreso total del hogar procedente de fuentes no agrícolas, de la ENIGH, en comunidades de menos de 2,500 personas. Entre éstas se cuentan los ingresos por el trabajo no agrícola y la actividad empresarial, las remesas y rentas y transferencias. En 2002, la proporción de ingreso total de trabajo rural y la actividad empresarial no agrícola fue de más de 40% en todos los hogares rurales.

diseño y, especialmente, en la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza.

*Clientelismo/patronazgo y prestación de servicios.* Como ocurre en gran parte de América Latina, y de hecho en casi todo el mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2003b), México ha estado luchando por reducir la importancia del clientelismo y las relaciones con los pobres basadas en cacicazgos. Ha habido notables éxitos, como el cambio de los programas de fuerte corte clientelista asociados a **PRONASOL** al enfoque menos cautivo de **OPORTUNIDADES**. Sin embargo, el legado histórico en el funcionamiento institucional es profundo, en especial en la compleja área de la prestación de servicios. El uso de los servicios como fuentes de clientelismo —para empleos y acceso a servicios—, y la formación específica de grupos de interés entre los proveedores de servicios pueden hacer de las reformas por la calidad y los servicios equitativos una tarea desafiante y compleja. México atraviesa una importante transición política, social e institucional ampliamente relacionada con la profundización de la democracia, pero es muy conveniente no subestimar las dificultades y complejidades de esta transición.

*Transparencia y rendición de cuentas.* Una mayor rendición de cuentas es una parte central de la respuesta a los problemas del clientelismo y a la debilidad en la prestación de servicios. Poner el énfasis en la transparencia, la participación y la construcción de las capacidades para incluir a los grupos más pobres son modos de mitigar estos riesgos y de fortalecer el uso de los conocimientos y capacidades locales en el diseño y la implementación. Ha habido importantes avances en los objetivos generales y las leyes recientes, pero deben introducirse en forma sistemática en las unidades específicas locales y sectoriales, desde los municipios a las escuelas. Sin embargo, hay aún menos fórmulas de acción en esta área que en otras.

La experiencia en otras partes indica que existen complementariedades significativas entre medidas que buscan mejorar los incentivos entre las autoridades y las dependencias que implementan los programas y los mecanismos locales de rendición de cuentas que buscan fortalecer la participación de la población. También hay complementariedades entre los procesos de movilización social y las reformas para incrementar la rendición de cuentas a escala local, trabajando a menudo por reducir el nivel de captura de grupos por parte de las élites locales, en lo que Fox (1992) denominó estrategia de “sándwich”, que se ha presentado en algunos casos exitosos en México —sobre todo en partes de los programas **Distribuidora CONASUPO (DICONSA)** y algunos municipios. De nuevo, bien vale la pena la experimentación vinculada con un monitoreo sistemático y una evaluación rigurosa para dar información concreta sobre lo que funciona y lo que no funciona en contextos diferentes.

*Manejo de la descentralización.* La descentralización es una realidad de la vida política y, en principio, es deseable. Una alta proporción del gasto relacionado con la pobreza se da en niveles subnacionales —con la nueva Ley General de Desarrollo Social— y pone el

énfasis en los municipios como nivel nuclear de la acción gubernamental en la arena social, excepto en ciertos programas federales. En México ha habido cesiones significativas de gasto y manejo de programas a los estados y municipios (recuadro 2). Las implicaciones de esto en cuanto a las interacciones institucionales, el manejo de programas y los impactos distributivos son complejas. Poco se sabe acerca del impacto del gasto descentralizado en los resultados del combate a la pobreza. No está claro cómo la orientación programática de **CONTIGO** pueda ser de interés para los estados y a su vez implementada en ellos, cabe destacar que el exitoso programa **OPORTUNIDADES** es manejado a nivel federal. Este informe coincide con un estudio del Banco Mundial (2003c) que concluye que los bajos resultados sociales en los estados más pobres de México son producto de múltiples factores como la falta de financiamiento, el uso ineficiente de los fondos y las difíciles condiciones iniciales locales –desde los altos niveles de pobreza de ingresos hasta poblaciones muy dispersas y redes de infraestructura con alto subdesarrollo.

---

### **Recuadro 2 Dimensiones de la descentralización**

Durante el gobierno de Zedillo se emprendió una serie de reformas institucionales para descentralizar el gasto público. Entre ellas estuvo la creación, en 1998, de una nueva modalidad de transferencias federales implementadas a través del Ramo 33 (R33) presupuestal: el Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y Municipios. El R33 comprende siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP).

Hoy día, cerca de 65% del gasto total en educación y 75% del gasto público en salud para la población no asegurada son descentralizados. El grueso del gasto de estos recursos es ejercido por los gobiernos estatales y sólo 13 % del R33 lo gastan directamente los gobiernos municipales.

**Cuadro 2 Transferencias federales**

<b>FONDOS (% R33)</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CRITERIOS PRESUPUESTALES</b>	<b>CRITERIOS DE ASIGNACIÓN</b>
FAEB (62.4%)	Educación básica	Infraestructura y personal establecidos, Presupuesto previo	
FASSA <sup>23</sup> (12.2%)	Salud para población no asegurada	Infraestructura y personal establecidos, Presupuesto previo  Equidad (1%)	Fórmula: gasto mínimo en salud per cápita, población sin cobertura, mortalidad, pobreza
FAIS (9.7%)	Infraestructura básica: agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electricidad para áreas urbanas pobres y rurales, infraestructura de salud y educación básicas, vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural	2.5 % Ingreso federal  FISE (0.303 %) FISM (2.197 %)	Participaciones estatales iguales (transitorio)  Fórmula: analfabetismo, educación, drenaje, vivienda, ingreso
	Desarrollo institucional	Máx. 2 % FISM	
FAM (3.1%)	Asistencia social Infraestructura para educación	0.814 % de ingresos federales	
FAETA (1.7%)	Educación técnica	Infraestructura y personal establecidos, Presupuesto previo	
	Educación para adultos	Fórmula: analfabetismo, educación básica, capacitación para el trabajo	
FORTAMU N (9.9%)	Construcción de capacidades institucionales de los municipios, especialmente en el área de infraestructura	Tamaño de la población	
FASP (1.4%)	Apoyo a la seguridad pública	Población en juicios o sentenciada	

*Fuente:* Banco Mundial, a partir del Anexo Estadístico del Informe de Gobierno del Presidente de la República, 2003.

La descentralización trae consigo ventajas y desventajas: los gobiernos subnacionales tienen la ventaja de contar con mayor información sobre las condiciones y necesidades

<sup>23</sup> Después de la reforma del sector salud de 2003, los recursos del FASSA se dividieron en dos fondos, FASSC y FASSP, los cuales responden a la división entre bienes de salud como bienes públicos, también llamados servicios comunitarios, y servicios personales, respectivamente. Los recursos del FASSP se asignarán a los estados mediante una fórmula basada en el número de familias por cubrir las necesidades de salud y el esfuerzo y desempeño de los estados. La reforma, sin embargo, contempla que los estados no deben recibir menos recursos totales (FASSP y FASSIC juntos) que el monto total de recursos que recibieron a través del FASSA en 2003.

locales, pero también tienen mayores riesgos de que la élite local capture las iniciativas del centro y que se generen instituciones débiles. La participación en los niveles comunitario y municipal tiene un potencial enorme. Pero la descentralización y la “participación” conllevan riesgos de fortalecer la élite local y los mecanismos basados en el clientelismo, ya sea en los niveles estatal, municipal o comunitario. Esto constituye una agenda importante para la experimentación y el diagnóstico futuros, en vista del destacado papel de los gobiernos subnacionales en la prestación de servicios.

*Grupos excluidos y pobres a los que es difícil proveer de servicios.* Aunque ha habido muchas iniciativas a lo largo de los años, los grupos indígenas —identificados por el idioma que se habla en el hogar o por autoidentificación— son, en promedio, mucho más pobres que otros en muchas dimensiones de bienestar, como señalamos antes. Esto es cierto incondicional o condicionalmente con respecto a características como la educación. Como señalamos antes, representan alrededor de 10% de la población total pero 21% de quienes viven en la pobreza extrema en términos de ingreso. Hay una importante agenda pendiente en torno a los grupos indígenas en términos de reconocimiento, evaluación y experimentos de fortalecimiento en educación bilingüe y manejo de conflictos. Es necesario que se hagan más análisis para valorar la importancia de otros grupos sociales excluidos pero debería tomarse en cuenta también que los procesos socioculturales son importantes para los demás —como son los jóvenes pobres urbanos y los que viven en barrios pobres. Ha habido una amplia variedad de programas dirigidos a los grupos indígenas y sería útil realizar una evaluación cuidadosa para valorar su eficacia.

Puede haber otras razones de por qué algunas categorías de pobres serán más difíciles de incluir en los procesos de desarrollo y se requerirán esfuerzos especiales. Se destacan tres aspectos.

- *Áreas remotas y dispersas.* En México existe un gran número de asentamientos rurales muy pequeños, entre ellos muchas comunidades indígenas que, por lo regular, son muy pobres y cuentan con baja cobertura de servicios. Surgen desafíos especiales debido al mayor costo de la provisión de servicios y al hecho de que quedan fuera de la red de los programas de transferencias vinculados con la provisión de servicios o la asistencia a las escuelas o a los centros de salud. Esto requerirá acciones innovadoras: por ejemplo, fortalecer el programa de escuelas-internados para los niños pobres indígenas o algún otro sistema innovador.
- *Ajuste de los programas a las necesidades de los hogares muy pobres.* También habrá individuos, hogares y grupos individuales en las comunidades rurales y urbanas con una menor capacidad de responder a las iniciativas generales, a menudo debido a historias de extrema vulnerabilidad y exclusión. En torno a estos grupos, también es posible experimentar con enfoques dirigidos a que los funcionarios públicos y los trabajadores sociales moldeen respuestas a las múltiples necesidades de grupos y

hogares específicos, siguiendo el modelo del programa **PUENTE**, establecido en Chile.

- *Modernización o nuevo diseño de los programas sociales.* Una categoría de aspectos institucionales se relaciona con el gran número de programas que directa o indirectamente buscan reducir la pobreza. Ello es reflejo de la larga historia de introducción de programas. Ha habido, si acaso, una baja en el número de programas durante el presente gobierno, al menos en SEDESOL. Sin embargo, este informe no toma una posición respecto a si el número de programas debe reducirse o no.

Durante la actual administración, SEDESOL ha realizado un esfuerzo significativo para ajustar los programas sociales y así atender mejor las necesidades de los pobres. Estos programas se dividen en cuatro categorías. Primero, SEDESOL ha creado nuevos programas como **HÁBITAT**, que contribuye a combatir la pobreza urbana y mejorar las condiciones de vivienda. Segundo, ha reforzado y extendido los programas ya existentes: como señalamos antes, el programa **OPORTUNIDADES** fue ampliado significativamente y se introdujeron nuevos componentes, en especial **JÓVENES CON OPORTUNIDADES**, que ofrece incentivos adicionales para que los jóvenes terminen su educación media superior. Tercero, algunos programas se transformaron: **Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA)** ahora distribuye leche enriquecida con hierro y zinc, ya que la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 encontró que los niños urbanos carecían de estos nutrientes. Cuarta, SEDESOL eliminó algunos programas que resultaban ineficientes como el **Subsidio a la Tortilla**. Otras dependencias, como las secretarías del Trabajo y la de Educación Pública, también reestructuraron sus programas (Cravioto, 2004). La SHCP y una consultoría (Grupo de Economistas y Asociados, GEA, 2004) realizaron un análisis de la reestructuración de los programas sociales y encontraron aspectos positivos pero también retos significativos.

Quizá sea muy importante continuar con la evaluación sobre lo que funciona y lo que no construyendo sobre los éxitos y buscando oportunidades de integración y acción complementaria. Puede ocurrir que se efectúen más modernizaciones y coordinación a nivel de las secretarías centrales. Y es probable que se obtengan mayores logros derivados del diseño de experimentos y de una mejor coordinación de programas en el nivel local. Esto nos lleva al siguiente tema.

*Monitoreo y evaluación.* Por último, pero no menos importante, el monitoreo y la evaluación desempeñan un papel fundamental en los niveles técnico e institucional. Existen algunos aspectos buenos en México y SEDESOL en particular es pionera en el esfuerzo de profundizar en ello y en extenderlo. Iniciativas recientes concuerdan con la mejor práctica, entre ellas, el mandato del Congreso de México de requerir evaluaciones anuales, y su extensión en la Ley General de Desarrollo Social; el establecimiento y monitoreo de las metas presidenciales; el Padrón de Beneficiarios de los programas de

SEDESOL y el *Manual Ciudadano*, que ofrece información sobre las funciones de esta secretaría, además de proporcionar un medio para que los ciudadanos planteen quejas y sugerencias.

Se han hecho importantes esfuerzos para mejorar el padrón de beneficiarios de los programas sociales. Esto con el fin de desarrollar más las áreas de determinación de objetivos y de eficiencia y evitar la duplicación de receptores. En esta administración SEDESOL ha realizado importantes progresos para completar el padrón de beneficiarios de todos sus programas. También ha firmado acuerdos con algunos gobiernos estatales para generar padrones únicos. Se están haciendo esfuerzos para llegar a incluir a otras secretarías y otros programas.

Sin embargo, el monitoreo y la evaluación eficaces se limitan a sólo algunas áreas y secretarías y la evaluación de **OPORTUNIDADES** rural, de fama mundial, es excepcional en el contexto mexicano. El mandato del Congreso que requiere una evaluación anual de impacto de los 104 programas que ofrecen subsidios públicos es muy loable en espíritu, pero conlleva un sesgo hacia la realización de evaluaciones rápidas y superficiales que pueden arrojar pocos beneficios. Además, el modelo de **OPORTUNIDADES** de evaluación de impacto, basado en la comparación de los efectos de casos de tratamiento y de control con una asignación aleatoria de tratamiento, tiene sus limitaciones. Ésta es la técnica más novedosa para evaluar si un tratamiento produce beneficios. Es más limitada para el aprendizaje continuo acerca de los procesos que están detrás de los cambios observados y para comprender el papel del contexto local. Ambos son decisivos para mejorar el diseño de las intervenciones. Lo que se desea es combinar los enfoques de tratamiento y control y de evaluación externa con sistemas de monitoreo de avances entre las intervenciones, estructurados para maximizar el aprendizaje y los avances en curso en el diseño, y para proporcionar información de una manera sencilla a fin de que la población incremente las presiones sociales en cuanto a la rendición de cuentas —ver el recuadro 3 sobre las experiencias internacionales. En la actualidad SEDESOL está buscando cómo ampliar su agenda de evaluación. Para ser eficaz en modificar la conducta del gobierno es necesario que esté integrada por un programa general de administración basada en resultados. En ello están trabajando SEDESOL y el gobierno en su conjunto a través de la Ley General de Desarrollo Social.

---

### **Recuadro 3. Experiencias seleccionadas con Administración Basada en Resultados en América Latina**

**Chile:** El gobierno de Chile inició el diseño y la implementación de un sistema de Administración Basada en Resultados (ABR) en 1994 (Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados), con el fin de mejorar la administración pública. El Ministerio de Finanzas lanzó la iniciativa al crear un número de instrumentos para fomentar un proceso de presupuesto más transparente que fortalece su capacidad analítica y mejora la administración de programas. Aunque el enfoque chileno es descentralizado —por ejemplo, ninguna entidad individual es responsable de desarrollar y mantener un sistema nacional como en Colombia—, los procesos

están relativamente bien coordinados por un comité interministerial a nivel del gabinete. La unidad de Egresos del Ministerio de Finanzas desempeña un papel fundamental en la coordinación de varias iniciativas descentralizadas y utiliza datos de desempeño en la formulación anual de su presupuesto. El desempeño se evalúa en el nivel de políticas, gastos, organizaciones, programas y servidores públicos individuales. El gobierno ha empezado a vincular las evaluaciones de desempeño con incentivos organizacionales.

**Colombia:** Colombia inició su sistema de evaluación de desempeño, **SINERGIA**, a mediados de los noventa como parte del proceso de planeación de desarrollo nacional. El ejercicio es conducido por el técnicamente competente Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se encarga de realizar las evaluaciones de desempeño de los ministerios y de los programas. El DNP presenta informes anuales sobre los objetivos estratégicos del gobierno y los indicadores de desempeño al Consejo de Políticas Económicas Especiales (CONPES), responsable de la supervisión de la política social en Colombia. Aunque el sistema está bien concebido desde el punto de vista técnico, carece de una cobertura completa —ya que está centrado en evaluar programas de inversión pública en los planes de desarrollo nacional, y no cubre actividades recurrentes del gobierno— y la información del desempeño generada por el sistema no es tomada en cuenta metódicamente en la toma de decisiones del gobierno.

**Bolivia:** La ley del Sistema Integrado de Administración Financiera y Controles Gubernamentales (SAFCO), de 1999, exige que las dependencias de gobierno preparen planes operacionales anuales con indicadores de desempeño. Más recientemente, el gobierno intentó crear un nuevo sistema de evaluación de desempeño (Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados, SISER) localizado en el Ministerio de la Presidencia y apoyado por el Proyecto Institucional de Reforma de donadores múltiples. En sectores específicos, en especial educación y salud, el apoyo de los donadores para las reformas sectoriales también ha logrado una mejor especificación de los objetivos sectoriales y los indicadores de desempeño. Sin embargo, en general, el sistema todavía no es del todo funcional. Los Planes Operacionales Anuales (POA) siempre han sido tratados de manera superficial tanto por los ministerios sectoriales como por el Ministerio de Finanzas, y el proyecto SISER ha sido discontinuado. Nunca se puso en marcha la reforma del sistema presupuestal que supuestamente acompañaría el desarrollo del SISER, a pesar del notable avance reciente con un nuevo sistema de información de administración financiera.

**Brasil:** Desde mediados de los noventa, el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración condujo un ambicioso esfuerzo para convertir el Plan Plurianual (PPA) del gobierno federal en un instrumento estratégico de administración de programas y asignaciones de recursos orientado a los resultados. La mayor parte de los programas PPA se evalúan cada año y el informe es entregado al Congreso antes del inicio del ciclo presupuestal anual. Aunque el nuevo marco PPA ha mejorado la transparencia del gobierno y contribuido a mejores análisis estratégicos sobre las metas y diseños de programas en la burocracia, hay pocas pruebas de que el Congreso realice serios informes de evaluación anual, si es que lo debaten, y los resultados de la evaluación influyen sistemáticamente en las decisiones de asignaciones de recursos. Altos grados de rigideces en la estructura presupuestal y en las reglas de la administración pública limitan la capacidad del gobierno de manejar los resultados. A pesar del carácter multianual de estos

planes, todavía están lejos de alcanzar un marco robusto de gastos de mediano plazo como los que se encuentran en los países avanzados de la OCDE.

*Fuente:* Banco Mundial, 2003.

---

## C. COMENTARIOS FINALES: SOBRE LAS ACCIONES Y TRABAJO POSTERIOR

Este análisis de la situación de México con respecto a las condiciones y la estrategia sobre la pobreza han mostrado que, por un lado, ha habido un progreso importante en indicadores de bienestar como acceso a servicios básicos, aunque todavía subsisten disparidades entre y dentro de los estados en indicadores de bienestar. Estos avances han sido más importantes en salud y educación que en los ingresos para los pobres. Y los recientes avances en los ingresos de los pobres han reducido la pobreza extrema, llegando a un nivel ligeramente por debajo de los niveles de principios de los noventa. Además, debido a la alta desigualdad de México, los niveles de pobreza son elevados para un país de ingresos medios altos. Existen otras dimensiones de bienestar como la vulnerabilidad que está asociada con un espectro importante de riesgos que enfrentan los pobres.

Acerca de la estrategia, ha habido también un progreso loable, sobre todo en la provisión de servicios, tanto en el largo plazo como en las acciones del gobierno actual. Esta se aplica a la expansión de los servicios básicos y a la extensión de los programas para los pobres; en esto, **Oportunidades** es particularmente impresionante en la focalización y en su cobertura. Pero aún queda una agenda importante por resolver, en particular, en el crecimiento sostenido de los ingresos de quienes viven en pobreza extrema y moderada, así como en elevar la calidad de todos los servicios básicos y en enfrentar los riesgos. Concluimos con algunos comentarios sobre las áreas de acción y de planes de trabajo futuros.

*Áreas de acción en el corto y mediano plazos.* Este análisis ya ofrece un número de resultados con implicaciones para la acción de la política de reducción de la pobreza en el corto y mediano plazos. Algunos ejemplos son:

- *Finanzas públicas.* En el corto plazo, una reforma tributaria que eleve la recaudación de impuestos puede contribuir poderosamente a la reducción de la pobreza. Incluso la eliminación de exenciones de IVA a los alimentos y medicamentos podría conducir a una reducción sustancial de la pobreza si se utilizan los recursos correctamente, mediante la canalización hacia una versión expandida de **Oportunidades**, por ejemplo. Continuar mejorando la progresividad de los subsidios a la electricidad es otro objetivo principal con grandes beneficios en términos de equidad y eficiencia.

- *Protección social.* En el corto plazo, existe un potencial para una mayor extensión y consolidación de **OPORTUNIDADES**, enfocándose en brechas en la cobertura de quienes viven en pobreza extrema con una continua y cuidadosa atención al monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas a la luz del tamaño del programa. En el mediano plazo es necesario reformar al ISSSTE, sumamente inequitativo, y diseñar opciones para la población no cubierta de quienes viven en pobreza moderada. El **SEGURO POPULAR** es muy prometedor para ayudar a los pobres a manejar el riesgo en el ámbito de la salud, pero su impacto aún no se conoce y será importante llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa.
  
- *Calidad de los servicios.* La agenda de la calidad de servicios es fundamental en el mediano plazo y se ocupa de fortalecer la rendición de cuentas de los proveedores — profesores, enfermeros, médicos— tanto hacia arriba, en términos de enlazar los incentivos con los resultados, como hacia afuera, con los beneficiarios y las comunidades. En el corto plazo hay muchas iniciativas —por ejemplo, **CARRERA MAGISTERIAL PARA PROFESORES**; la **CRUZADA NACIONAL POR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD** para los trabajadores del sector—, en donde cambios específicos de diseño pueden elevar la eficacia en mejorar la calidad de los servicios. Es probable que la agenda más amplia de vincular el desempeño con los resultados requiera un fortalecimiento sustancial en las estructuras de rendición de cuentas, en especial en los niveles subnacionales, y en ofrecer instrumentos con los cuales el gobierno federal pueda influir en recompensar el desempeño de los proveedores de servicios en los niveles estatal y municipal.
  
- *Competitividad y crecimiento del ingreso de los pobres.* La agenda de competitividad está íntimamente enlazada con la agenda de la reducción de la pobreza debido a la importancia central de ésta en la creación de empleos. Por ejemplo, las medidas a nivel de toda la economía pueden ser buenas tanto para el crecimiento como para la distribución, *tanto* para expandir el gasto en infraestructura *como* para reducir altos costos e ineficiencias de los servicios de infraestructura —ya sea en electricidad, telecomunicaciones o caminos. Este tipo de medidas tendrá que ser complementado con acciones dirigidas a los pobres en las áreas rurales y urbanas:
  - En las áreas rurales hay dos ámbitos de acciones de corto plazo que incluyen experimentación genuina con enfoques territoriales: que implicarán resolver los actuales problemas de coordinación en algunos programas de infraestructura y continuar la facilitación de flujos de remesas.
  - En las áreas urbanas hay opciones de corto plazo para reducir el costo de la formalidad: por ejemplo, a través de elevar la flexibilidad de contratación y despido y reducir las cargas tributarias y regulatorias, y una agenda más compleja y de más largo plazo para ampliar los servicios financieros y de

infraestructura, escrituración y suministro de asistencia técnica a las empresas micro y pequeñas.

- *Rendición de cuentas.* Obtener una eficaz rendición de cuentas de los programas de gobierno a los ciudadanos es una tarea compleja y de mediano a largo plazos, pero fundamental para una política gubernamental eficaz.<sup>24</sup> Ha habido iniciativas notables en esto como la Ley de Acceso Público a la Información (2002) y la Ley General de Desarrollo Social (2003). Sin embargo, la experiencia internacional indica que la rendición de cuentas también requiere fuertes instituciones formales e informales, incluso en los niveles locales, para que tales leyes funcionen eficazmente.
- *Evaluación y administración basada en resultados.* El monitoreo y la evaluación son fundamentales para la revisión y el rediseño en curso de los programas de reducción de la pobreza. El gobierno tiene sistemas de evaluación —en especial en SEDESOL— y un sistema de administración basado en resultados relativamente nuevo —por ejemplo, en la Presidencia—, los cuales todavía no están del todo institucionalizados. En el corto plazo es posible extender las evaluaciones sistemáticas de programas específicos, en particular extender los planes de evaluación sistemática en marcha en SEDESOL a otras secretarías. La institucionalización de la administración basada en resultados es intrínsecamente una actividad de mediano y largo plazo.

*Planes de trabajo futuros.* Hay muchas áreas en las que se hace necesaria la profundización del análisis y la exploración de las opciones de políticas. Las áreas que actualmente están en curso de planeación en el programa de trabajo del Banco Mundial incluyen las siguientes:

- *Pobreza rural y urbana.* Están en preparación estudios paralelos sobre las características particulares de la pobreza en áreas urbanas y rurales. Esto se enfoca en especial en las influencias estructurales e institucionales sobre el crecimiento del ingreso —identificado como un tema importante en este informe— sobre los patrones de vulnerabilidad y cómo enfrentarla, y temas de incorporación social, así como analizar los programas gubernamentales en estas áreas.
- *Protección social.* Para complementar el diagnóstico sobre la vulnerabilidad en áreas urbanas y rurales este estudio se concentrará en la eficacia de las actuales políticas e instituciones para apoyar el manejo de riesgos. Se espera concentrarse tanto en las opciones de la consolidación de las políticas para quienes viven en pobreza extrema como en los importantes grupos de pobreza sin cobertura de la seguridad social formal o que posiblemente sean cubiertos por **OPORTUNIDADES**.

---

<sup>24</sup> Ejemplos de ello son la Tarjeta de Informe de los Ciudadanos en Bangalore, India, y ¿Cómo vamos? en Bogotá.

- *Descentralización y prestación de servicios.* Siguiendo los estudios anteriores se planea profundizar en la comprensión de cómo obtener una prestación de servicios eficaz y de calidad en un contexto de descentralización. Esto es de creciente importancia dada la importante y cada vez mayor devolución de responsabilidades a los estados y municipios, y los temas complejos de equidad, funcionamiento institucional y rendición de cuentas que esto produce.

La actual evaluación de la pobreza y el trabajo futuro tienen el propósito de ser una contribución a la formulación de políticas del gobierno y a debates más amplios y fortalecer los intentos de reducir la pobreza en México. Se espera que puedan desempeñar un papel útil en estas importantes tareas.