

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y MARCO

En este informe se examinan la estructura y las causas de la pobreza en México y se exploran opciones para fortalecer las estrategias del gobierno para reducir la pobreza.

A pesar de los avances en muchos aspectos del bienestar en México, tanto en el largo como en el corto plazo, el combate a la pobreza es una de las prioridades en la agenda de la sociedad y del debate de las políticas públicas. Según nuestras estimaciones de pobreza basadas en la metodología oficial, en términos del ingreso (es decir la proporción de personas que tienen ingresos por debajo de los niveles juzgados como necesarios para sostener un nivel de vida digno) cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y alrededor de 20% vive con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación. A pesar de una reducción significativa en la pobreza de ingreso desde la crisis de 1994-1995, incluyendo el periodo más reciente de 2000-2002, la incidencia de pobreza sigue cerca de los niveles prevalecientes hace una década.

La falta de ingresos es sólo una medida del bienestar de los grupos en desventaja. La pobreza tiene muchas dimensiones: condiciones educativas y de salud inadecuadas, falta de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad, baja autoestima y exclusión social. En algunas de ellas —en especial las relacionadas con la educación, la salud y el acceso a la infraestructura básica— se ha logrado un progreso sustancial y sostenido en México. Pero incluso en esas áreas quedan importantes preocupaciones sobre la forma en que puede atenderse a los más pobres y la baja calidad de los servicios para éstos (y los no pobres). Las estimaciones de la vulnerabilidad no están tan bien establecidas, pero presentamos pruebas cuantitativas que muestran que los riesgos de choques adversos son generalizados para los pobres, hacen que los no pobres estén en peligro de caer en la pobreza. Hay incluso menos pruebas cuantitativas sobre otros temas, como la autoestima y la exclusión social, pero hay estudios de caso que indican que estos asuntos son temas importantes, tanto para la condición como para la dinámica de la pobreza.

Las causas de la pobreza son múltiples. Los esfuerzos gubernamentales por reducirla se desarrollan en un contexto en el cual las influencias estructurales de largo plazo y las fuerzas externas de corto plazo juegan un papel muy destacado. Entre los factores estructurales se encuentran patrones de propiedad de activos, geografía e influencias institucionales formales e informales que proceden de fuentes políticas, sociales y culturales. Entre las influencias externas de corto plazo están los efectos del contexto económico internacional sobre la economía, los patrones de precios y las oportunidades de empleo, así como las afectaciones relacionadas con el clima.

Los gobiernos mexicanos tienen una larga tradición (tanto de esfuerzos en toda la economía) por reducir la pobreza mediante un crecimiento con creación de empleos y la

provisión de servicios básicos como de una amplia gama de medidas destinadas a combatir la pobreza. Algunas de las segundas —en especial el programa **Oportunidades** (antes **PROGRESA**)— tienen una fama mundial justificada. La actual administración ha dado el valioso paso de articular explícitamente una política social de gobierno a través del programa **Contigo** (Székely, 2000). Éste es tanto un marco conceptual para comprender la dinámica del bienestar, que reconoce las múltiples influencias sobre las condiciones de vida de las familias, como un modelo de organización para un subconjunto de los programas gubernamentales.

Este informe se propone hacer lo siguiente. Este capítulo introductorio delinea el marco general para comprender el bienestar y analizar las acciones públicas para reducir la pobreza. El Capítulo 2 ofrece un breve panorama de las condiciones de vida en México en el contexto internacional. El Capítulo 3 pasa al núcleo del diagnóstico de las condiciones de pobreza, examina los patrones y las tendencias en diferentes dimensiones de la pobreza hasta la información más reciente con que se cuenta (en general, 2002) e interpreta las influencias causales sobre estas tendencias. Los Capítulos 4 y 5 se ocupan de la estrategia gubernamental: el 4 revisa la mezcla, la estructura y las tendencias generales en el gasto público y los programas de gobierno en relación con la pobreza y la desigualdad con un énfasis especial en los servicios sociales y las transferencias. El Capítulo 5 aborda la influencia de las políticas gubernamentales en los cambios en los ingresos de los pobres (y de los no pobres), los cuales a menudo funcionan a través de la influencia, más indirectas pero potencialmente poderosas, de las políticas económicas y sectoriales en lugar de hacerlo mediante programas específicos. Por último, el Capítulo 6 revisa temas de monitoreo y evaluación en México en un contexto global, que además es un área en la que ha habido importantes iniciativas.

Este informe es el primer producto en una serie de estudios que se emprenderán en estrecha colaboración con el gobierno de México. Se espera que éstos profundicen en temas como la pobreza en el campo, la pobreza urbana y la protección social en 2004, además de los vínculos con la descentralización en 2005. Debe considerársele como un diálogo progresivo sobre el problema central de lo que significa la pobreza y cómo reducirla en México.

A. CONCEPTOS: ¿QUÉ ES LA POBREZA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

A menudo, en los análisis de la pobreza, en México y otros lugares, han predominado las preguntas sobre el número de personas que vive por debajo o por encima de una línea de pobreza definida en términos de ingresos o gastos. Ésta es una parte importante del tema sobre pobreza y por ello este informe dedicará buen espacio al análisis de las tendencias y causas de la pobreza de ingreso. Pero esto es sólo una parte de lo que la

pobreza significa en una sociedad. Estudios empíricos sobre lo que la gente piensa y consideraciones conceptuales apoyan la noción de que la pobreza abarca múltiples dimensiones y tiene que ver tanto con las condiciones futuras —en términos de riesgos y posibilidades— como con las actuales.

Una razón para adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y de la pobreza es que ésta refleja lo que la gente cree, en especial la que vive en comunidades pobres. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la tradición de la investigación participativa de la pobreza, mediante la cual se trata de entender sistemáticamente la naturaleza de la pobreza a partir de escuchar en forma estructurada a los grupos e individuos que viven en áreas pobres y establecer interacciones con ellos. El archivo internacional recopilado en *Voices of the Poor* fue un trabajo mundial de este tipo que incluyó a varios países de América Latina.¹ Recientemente, SEDESOL emprendió un ejercicio similar sobre México apoyado en un enfoque de cuestionarios (Székely, 2003). Aunque los enfoques metodológicos son distintos, hubo hallazgos significativos en común. Los estudios de *Voices of the Poor* encontraron que, en efecto, el malestar (o pobreza) significaba carencia de medios materiales, pero también significaba muchas otras cosas, en especial mala salud, exclusión social y aislamiento, inseguridad y sentimientos de impotencia, desamparo y frustración. A la inversa, una buena vida significa tener lo suficiente para cubrir las necesidades materiales básicas, estar bien y parecerlo, bienestar social e inclusión, seguridad y libertad de elección y de acción (Narayan et al., 2000, Capítulo 2). En el estudio de SEDESOL sobre México, 23% de los encuestados dijo que el bienestar significaba tener lo suficiente para comer, mientras que 16% afirmó que significaba gozar de salud; 13% tener servicios básicos; 11% tener trabajo; 5% tener paz. México tiene también una rica tradición de estudios etnográficos y de otros tipos de trabajo de campo que documentan la complejidad de la pobreza.² La investigación participativa no es un sustituto del trabajo cuantitativo basado en encuestas, pero ofrece una valiosa fuente de comprensión de lo que bienestar y pobreza significan para la gente pobre y de cómo evalúan los intentos del gobierno y de otros en la provisión de servicios.

Adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y la pobreza tiene también fuertes raíces conceptuales. Una influencia muy importante en el pensamiento sobre el desarrollo ha sido el trabajo de Amartya Sen. En él tres ideas tienen una especial relevancia. La primera tiene que ver con qué constituye el bienestar, y qué la pobreza. Sen sostiene que los logros de la gente en términos de hacer o ser, o sus “funcionamientos”, es lo que debería evaluarse como éxitos en bienestar. Tales logros

¹ Ver referencias de Narayan et al. (1999, 2000, 2001). El trabajo cubre unas 60 000 personas de 60 países, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Jamaica y Ecuador en América Latina y el Caribe. Trabajos de seguimiento han incluido otros países latinoamericanos, como Perú y Colombia.

² Oscar Lewis fue un pionero en los trabajos etnográficos sobre la cultura de la pobreza en México. Aunque hoy es controvertido, con justa razón, el concepto de “cultura de la pobreza”, el trabajo forma parte de una tradición que encuentra la complejidad y la incrustación social de la pobreza.

pueden ir desde funcionamientos demasiado básicos, entre ellos, “estar bien alimentado, prevenir enfermedades que se pueden evitar y la mortalidad prematura, etc., hasta los más sofisticados como tener respeto de sí mismo, ser capaz de participar en la vida de la comunidad, etc.”. Las condiciones materiales, entre ellas los ingresos, pueden contribuir a la realización de dichos logros. Segunda, es de gran importancia distinguir entre “logro” y “libertad de lograr” a la hora de evaluar tanto el grado como la relevancia normativa de las diferencias en el bienestar. El “conjunto de capacidades” representa la gama de funcionamientos que puede lograr un individuo o la “libertad general de que goza una persona en la búsqueda de su bienestar”.³ Tercera, son centrales las cuestiones del albedrío humano para los enfoques normativo y positivo que necesitamos para considerar a los individuos como agentes dotados de voluntad más que como receptores pasivos de sus condiciones y de las acciones del gobierno.

La importancia del futuro, ya sea en términos de posibilidades y oportunidades, o la “libertad de lograr” (o su falta), o del riesgo de caer en la pobreza, la mala salud u otras formas de carencias, están relacionadas tanto con la perspectiva de la gente pobre como con enfoques conceptuales como el de Sen.

Estos planteamientos fueron centrales en el Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo (World Development Report on Poverty and Development) de 2000/2001 del Banco Mundial, así como en la serie de Informes Globales de Desarrollo Humano (Human Development Reports) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de los últimos 10 años más o menos, entre ellos el reciente Informe de Desarrollo Humano sobre México (PNUD, 2003). Y, de especial relevancia para este informe, son consistentes con la visión de desarrollo social expresada por el gobierno de México y con el trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (ver el recuadro 1.1 al final de esta sección). Como ejemplo, Josefina Vázquez Mota, secretaria de SEDESOL, señaló en 2002:

El desarrollo social es el proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo, de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades. (SEDESOL, 2002.)

Según este enfoque, la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar. Como concepto general que es, éste es necesariamente complejo y fundamentalmente político, aun si podemos (y de hecho lo hacemos) cuantificar elementos relevantes. Como se dice en un reciente informe sobre la pobreza en Indonesia: “La pobreza es una idea: una idea política y social que refleja las esperanzas y aspiraciones de una sociedad. La pobreza es lo que esperamos eliminar” (Banco Mundial, 2001a).

³ Sen (1992), pp. 4-5 y p. 150.

¿Qué significa esto en la práctica? Nosotros sugerimos explícitamente reconocer varias dimensiones de la pobreza que pueden ofrecer la base para el análisis de la condición de la pobreza y el de sus causas. Aunque siempre hay un elemento de elección en la elaboración de una lista así; a continuación planteamos un conjunto de categorías que es consistente con el pensamiento internacional y con los actuales trabajos en México.⁴

Pobreza de capacidades humanas. Ésta se refiere a la falta de posesión de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva. Puede formularse en términos de una condición, como la libertad de prevenir “enfermedades que se pueden evitar o la mortalidad prematura” y saber leer y escribir, así como poseer otras destrezas básicas. También se expresa a menudo en términos de acceso a un servicio de escolaridad básica y servicios de salud de calidad adecuada que sustenten esos fines. Lo que se considera como “básico” depende del nivel de desarrollo, en especial en el área de la educación.

Pobreza de activos e infraestructura. Más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza. Aquí se incluyen bienes privados como vivienda, así como el acceso a bienes proporcionados públicamente. En muchas sociedades el acceso a un conjunto básico de servicios de infraestructura, como agua y saneamiento, caminos y electricidad, se considera esencial para un nivel mínimo de vida. De nuevo, la naturaleza de esta lista dependerá a menudo del nivel de desarrollo: es casi un juicio universal que los servicios de agua y saneamiento son necesidades; en los países con ingresos medianos sería típico incluir a la electricidad.

Pobreza de ingreso o de gasto. Ésta define un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación, salud y otros servicios. Puede definirse en términos de ingresos o gastos. Mientras que las líneas de pobreza tienden a ser más altas en las sociedades más ricas, normalmente suelen mantenerse constantes en el tiempo, al menos en el mediano plazo, con el fin de analizar cambios en la pobreza “absoluta” de ingreso. En México las líneas oficiales de pobreza son absolutas y se basan en los ingresos, así que utilizamos el término “pobreza de ingreso” como una convención (ver el recuadro 1.1 para más detalles). Como se aprecia allí, hay razones para preferir el consumo a los ingresos como medida monetaria de bienestar y en este informe trabajamos con ambos parámetros. En México y otras partes se reconoce que hay grados de pobreza de ingreso (o de consumo). Esto se refleja en el uso de líneas diferentes, que van del mínimo necesario para satisfacer una canasta alimentaria básica hasta líneas más altas para satisfacer el gasto en salud y educación, y para satisfacer un conjunto más amplio de requerimientos de consumo. También se refleja en el uso de índices de pobreza que miden la distancia en que la gente pobre está por debajo de la línea de pobreza en cuestión y las desigualdades entre los pobres.

⁴ Para un enfoque similar consultar el caso de Indonesia, Banco Mundial (2001 a).

Vulnerabilidad. El tema de la vulnerabilidad, es decir, el riesgo de caer en la pobreza, destaca en los trabajos participativos sobre la pobreza. También hay una tradición de análisis económico, aunque existen medidas menos desarrolladas de la vulnerabilidad que de la pobreza efectiva. Esto se debe en parte a las limitaciones de los datos, pues se requieren diseños de encuesta especiales para capturar los fenómenos (empleo de encuestas por paneles y/o preguntas retrospectivas ante la experiencia de choques). Aunque las encuestas por paneles tienen un alcance mucho más limitado en México que los instrumentos de encuesta de hogares por muestras representativas, el informe presenta algún análisis cuantitativo sobre el patrón y las tendencias de la vulnerabilidad y discute los instrumentos de políticas para reducir la vulnerabilidad.

Pobreza de dignidad e inclusión social. Otros elementos de la pobreza son la dignidad y la falta de inclusión social. Tales funcionamientos sociales (para utilizar la terminología de Sen) tienen un largo historial intelectual que se remonta en la economía al menos hasta el énfasis puesto por Adam Smith a la importancia de “aparecer en público sin vergüenza” y a “participar en la vida de la comunidad” (Sen, 1992, p. 115). Sin embargo, no se ha establecido un enfoque estándar para el análisis cuantitativo de estas áreas como dimensiones de la pobreza y es probable que sea necesaria toda una variedad de análisis sociológicos y políticos para manejarlas adecuadamente.

En general, este informe trabaja en estas áreas de la pobreza. Al hacerlo merece la pena destacar tres puntos:

Primero, las diferentes dimensiones de la pobreza tendrán distintos grados de importancia en los casos de individuales y grupos. Aunque las múltiples privaciones son de particular interés, no existe ninguna forma de medición obvia para elaborar un índice unitario. Y ello tampoco es deseable (pues oscurecería la estructura de las privaciones), que es un área de debate social y político.

Segundo, en los debates y diagnósticos sobre la pobreza es común tratar a ésta como una condición que alguien padece o no, como ocurre con las líneas de pobreza o los niveles de servicios mínimos. Esto es una tergiversación de cualquier enfoque sensato para la valoración que podría dar mayor peso a grados más agudos de privación. Una suposición común, en el lenguaje de los economistas, es que las funciones de bienestar social definidas para una dimensión particular son cóncavas, o asignan un peso continuamente declinante a los incrementos en consumo o ingresos. Con frecuencia nos interesa la estructura de una dimensión particular del bienestar en la distribución total: hay importantes vínculos entre cuestiones de pobreza y desigualdad tanto para el análisis normativo del bienestar como para la comprensión de las relaciones causales.

Tercero, aunque las áreas antes mencionadas son constitutivas de la pobreza y, por derecho propio, de preocupación social, también tienen influencias causales en otros aspectos del bienestar en una sociedad. Por ejemplo, la inversión humana y el acceso a la

infraestructura tienen poderosas influencias instrumentales en la pobreza de ingreso; la inclusión social puede influir en la calidad de la prestación de servicios, etc. En sus varias dimensiones, la pobreza también puede afectar el ritmo más amplio, del desarrollo, por ejemplo, donde la falta de inmunización o el acceso al agua potable incrementan los riesgos de enfermedades infecciosas; donde las limitaciones de crédito para los pobres conduce a la subinversión, o donde la exclusión o la polarización social se vinculan con mayores conflictos distributivos.⁵ Este último efecto tiene que ver estrictamente con las desigualdades sociales, pero puede haber vínculos significativos con las dimensiones de pobreza.

Recuadro 1.1. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de México y la elección de las líneas de pobreza de ingreso

Hasta hace poco en México no había una posición oficial sobre las medidas de pobreza. Esto no es raro entre los países, aunque unos pocos, en especial India y Estados Unidos, tienen una larga tradición de mantener una línea de pobreza de ingreso oficial. Puesto que la definición de pobreza es necesariamente un producto de análisis técnico y de procesos políticos es de la mayor importancia contar con una posición oficial. Ello puede contribuir a cambiar el debate de “cuántos pobres hay” hacia las interrogantes verdaderamente importantes sobre las tendencias, las causas y qué hacer al respecto.

En 2000, el gobierno de México tuvo la excelente iniciativa de reunir un comité de expertos para preparar una posición oficial sobre la pobreza, el CTMP. Se conformó por académicos y observadores que representan al gobierno (para preservar la independencia del comité, los segundos no tienen derecho de voto).

El trabajo de evaluación del comité ha sido de alta calidad y hace pleno uso de la literatura internacional sobre la medición de la pobreza (ver CTMP, 2002). Algunas de las elecciones hechas en cuanto a metodología pueden debatirse y el comité mismo lo reconoce explícitamente. Sin embargo, una de las contribuciones más importantes del trabajo es el establecimiento de un proceso transparente y operativo. En términos del marco conceptual global, el CTMP reconoció la naturaleza multidimensional y compleja de la pobreza, así como la necesidad de emplear múltiples indicadores para evaluar la estructura y la tendencia, que es un enfoque bastante similar al descrito en el texto.

Un punto de interés particular del trabajo del CTMP fue la elección de las líneas de pobreza para la pobreza de ingreso. Son necesarios tres elementos para calcular la pobreza: a) un indicador del bienestar en el nivel del hogar, como el consumo o el ingreso per cápita; b) una línea de pobreza con la que pueda compararse el indicador y, c) una herramienta estadística —la medición de la

⁵ En economía hay literatura importante, relativamente reciente, sobre los vínculos entre la desigualdad y el desarrollo; algunos de los argumentos teóricos son esencialmente sobre la pobreza, pero otros se aplican intrínsecamente a la desigualdad. Ver por ejemplo Aghion et al. (1999) y Bénabou (2000) para las encuestas, y De Ferranti et al. (2004), Capítulo 1 para un breve análisis en el contexto latinoamericano.

pobreza misma— para presentar en el nivel agregado los resultados de la comparación por cada hogar de su indicador con la línea de pobreza. A continuación se resumen los puntos principales.

Medición del bienestar: Hay ocho rondas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002). El trabajo de campo de la ENIGH se realizó en el tercer trimestre de cada uno de estos años. Han surgido problemas en la comparación de los resultados de las encuestas realizadas en la década de los ochenta con las de los noventa. El ingreso monetario está constituido por los ingresos de diferentes fuentes funcionales que abarcan el periodo de seis meses previos a la fecha de la encuesta. Esta característica hace posible el ajuste de las fuentes funcionales, es decir, sueldos y salarios, utilidades, ingresos por arrendamiento, etc. Los gastos se obtienen de diferentes periodos según el tipo de bien adquirido. El CTMP decidió utilizar el ingreso neto actual del hogar per cápita como medida del bienestar. El ingreso actual total de los hogares es la suma de los ingresos monetarios y no monetarios. El ingreso monetario incluye ganancias, ingresos por negocios, ingreso de capital, transferencias, ingreso de cooperativas y otras entradas. El ingreso no monetario incluye autoconsumo, pago en especie, regalos recibidos en especie y una estimación del alquiler de la vivienda. Antes de calcular el ingreso mensual per cápita de cada hogar se hicieron dos ajustes: 1) la categoría “otros ingresos” se restó del ingreso actual total y, 2) se eliminaron los regalos recibidos. Aquí, la principal cuestión es si el ingreso o el consumo es una mejor medida monetaria del bienestar. De hecho, hay muy buenas razones para utilizar el consumo como el indicador del bienestar material: reflejará las estrategias con que los hogares tratan de suavizar los choques en los ingresos y las variaciones en los ahorros durante el ciclo de vida y es probable que se mida con más exactitud que el ingreso.⁶ En este informe utilizamos tanto el ingreso como el consumo.

Ingreso y gasto mensual promedio normalizado: En agosto, el CTMP recomendó calcular todos los ingresos y gastos en cifras mensuales de los precios del año correspondiente. Los ingresos se deflactan utilizando el índice general de precios mientras los gastos se deflactan usando índices de precios específicos de los bienes.

Líneas de pobreza: Con respecto a la especificación de las líneas de pobreza, SEDESOL usa tres líneas, con base en la propuesta del CTMP. La primera es la línea de pobreza basada en la alimentación, que es un estimado del ingreso requerido para comprar una canasta de alimentos para satisfacer un mínimo de requerimientos nutricionales. La Canasta Básica de Alimentos (CBA) fue definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta canasta se calcula por separado para las áreas rurales y urbanas, y se basa en los patrones de gasto en alimentos de los hogares que apenas satisfacen los requerimientos mínimos de alimentos nutritivos, suponiendo que todo el gasto fuera en comida. Esto se calcula para las áreas urbanas y rurales. Luego, la línea de pobreza en alimentos se deflacta utilizando índices de precios al consumidor por alimentos específicos que elabora el Banco de México.

Para calcular la segunda línea de pobreza, los gastos y las proporciones de alimento se clasifican por gastos totales per cápita con base en la ENIGH. Al intersectarse la línea de pobreza estimada uno con la línea de gasto en alimentos y tomar un rango de unos cinco puntos porcentuales a cada lado de esta intersección se utiliza el componente promedio no destinado a alimentos para

⁶ Ver Deaton (1997) y Ravallion (1993).

determinar la línea de pobreza dos. La inversa del coeficiente de Engel es el coeficiente de Orshasky, que tiene que multiplicarse por la línea de pobreza uno correspondiente para obtener la línea de pobreza dos para las áreas urbanas y rurales. A esto se le conoce como la línea de “activos” o “de patrimonio”. Luego la SEDESOL introdujo una tercera línea intermedia, con el fin de observar algo por encima de la línea basada en los alimentos. El cuadro 1.1 presenta las líneas de pobreza oficiales de la década pasada con precios actuales, como la utiliza SEDESOL. Con respecto al cálculo de las líneas, hay algunas dudas en cuanto a la constancia de la razón de lo no destinado a alimentación (las líneas oficiales no siempre usan un coeficiente constante de Engel/Orshasky) y a la elección del deflactor de precios. Este informe trabaja con las dos líneas de pobreza oficiales y con líneas recalculadas que emplean el coeficiente de Engel de 2000 y los índices de precios del Banco de México para artículos no alimenticios de los pobres. Éstos se presentan en el anexo del Capítulo 3. Como se ve allí, el patrón general de cambios en la pobreza es muy fuerte en diferentes líneas de pobreza, así como la elección del ingreso o del consumo.

Cuadro 1.1. Líneas de pobreza oficiales en pesos actuales por mes

	Zona	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Alimentaria	Urbana	167 955.2	194.0	389.4	524.8	626.0	672.3
	Rural	124 750.6	143.3	290.0	388.5	462.9	494.8
De capacidades	Urbana	197 963.8	236.1	469.4	622.1	767.7	792.6
	Rural	140 586.3	165.6	335.6	445.0	548.4	587.3
De patrimonio	Urbana	333 122.7	414.5	804.2	1054.5	1 255.3	1367.4
	Rural	218 794.4	278.7	527.2	690.9	842.6	946.5

Mediciones de pobreza: Las medidas de pobreza deben tomar en cuenta tanto el grado como la profundidad de la pobreza: las carencias son mucho peores conforme se va descendiendo de la línea de pobreza. Las medidas de pobreza más ampliamente utilizadas, respaldadas por el CTMP, son los índices FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984). La incidencia de pobreza, denotada por P_0 o H (del inglés *headcount index*), es simplemente la porción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, ya sea en términos de ingresos o de consumo. La profundidad de la pobreza, medida por P_1 o PG (del inglés *poverty gap*, brecha de pobreza), captura la distancia que separa a los pobres de la línea de pobreza como una proporción de esa línea (los no pobres tienen una distancia de cero). La severidad de la pobreza, medida por P_2 o SPG (del inglés *squared poverty gap*, brecha de pobreza al cuadrado), toma en cuenta no sólo la distancia que separa a los pobres de la línea de pobreza, sino también la desigualdad entre los pobres. Rara vez se utilizan mediciones de la pobreza de mayor orden y son difíciles de interpretar. Al denotar con Y_i el indicador de bienestar en el nivel del hogar (a falta de información sobre la asignación intrahogares), con N la población, con w_i la ponderación del hogar (tamaño del hogar por el factor de expansión, donde la suma de las ponderaciones es igual a N) y con Z la línea de pobreza, normalmente se aplican las mediciones FGT con valores de θ iguales a 0, 1 y 2 en:

$$P_{\theta} = \sum_{i: Y_i \leq Z} \left(\frac{w_i}{N} \right) * \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^{\theta}$$

Aunque estos índices tienen muchas propiedades deseables, como el factor de descomposición entre los grupos, no por ello carecen de la esencial arbitrariedad de la propia línea de pobreza. Las líneas de pobreza son de gran utilidad (a la hora de concentrarse en la atención pública) pero

no hay un cambio repentino en el bienestar cuando las líneas se cruzan. En el Capítulo 3 se ilustran técnicas de evaluación más robustas para definir si la pobreza ha cambiado.

Mediciones de desigualdad: El CTMP no ha tomado una posición en cuanto a la manera de calcular la desigualdad. En este informe se aplicaron las definiciones de ingreso y gasto per cápita del CTMP para las mediciones de la desigualdad. También se usaron definiciones alternativas de ingreso y gasto y las mediciones resultantes fueron consistentes con las definiciones del CTMP.

Hay varias áreas para trabajos futuros que señaló el CTMP. Entre ellas están la elección entre ingreso o gasto, como se señaló antes; cuestiones sobre el uso de escalas de equivalencia para diferentes necesidades entre individuos, por ejemplo, niños, y economías de escala en el consumo de hogares más grandes, así como la variación de precios entre distintas regiones.

B. MARCOS CONCEPTUALES PARA REDUCIR LA POBREZA

Ahora pasamos a los marcos para evaluar los mecanismos causales que afectan la pobreza. Éste es, por necesidad, un bosquejo estilizado porque sería imposible resumir la vasta literatura sobre la materia. Sin embargo, es útil contar con uno o más esquemas organizativos para el análisis de las causas de la pobreza y la influencia de las políticas. Además, en la década pasada hubo una importante evolución en el pensamiento.

En el núcleo de muchos enfoques —entre ellos la perspectiva de **CONTIGO** de México, que examinaremos más adelante— está la interacción entre los activos y las oportunidades. Una versión relativamente simple de esto se presentó en el Informe de Desarrollo Mundial de 1990 del Banco Mundial, que consideró la dinámica de la reducción de la pobreza como un producto de la interacción entre la expansión del capital humano y los empleos. Ahí se concibió que la formación de capital humano era en gran medida un producto de la provisión gubernamental de educación y servicios de salud; y los empleos se determinaron por el nivel y el patrón de crecimiento. Luego contempló un papel complementario de las transferencias y las redes de seguridad para quienes no tienen la capacidad de participar en el proceso de crecimiento y están en riesgo de choques.

Esta caracterización sigue siendo válida pero es incompleta como tratamiento del proceso de expansión del bienestar en una sociedad y, en consecuencia, de la reducción de la pobreza. Se necesita una explicación más amplia de las capacidades en términos de la interacción entre los activos económicos y sociales de los individuos y los grupos y las oportunidades para su uso, tanto en contextos de mercado y de no-mercado, pues para el mercado son importantes todas las instituciones políticas y sociales. De particular importancia para los pobres son las determinantes contextuales de oportunidades de trabajo —ya sea en actividades remuneradas con salarios o el autoempleo— y el potencial para influir directa o indirectamente en la toma de decisiones que afectan la prestación de servicios. Éstos son una función de los patrones de desigualdad, las

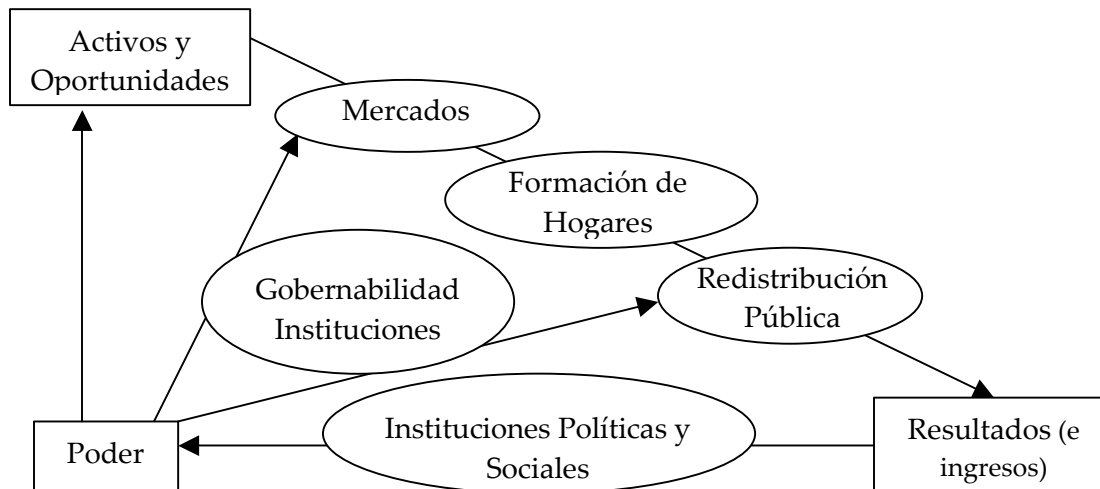
estructuras institucionales y la estrategia de desarrollo. Para ilustrar este punto general destacamos tres áreas en las que es importante una explicación más rica: en la determinación de los ingresos, en las influencias en la prestación de servicios y la centralidad de la volatilidad.

Determinación del ingreso y la interacción entre los mecanismos económico, político y social. Las oportunidades, los activos y los resultados se relacionan de maneras complejas. Sería imposible ofrecer un tratamiento exhaustivo de estas interacciones complejas. La distribución de los ingresos se determina dentro del equilibrio general de la economía y México es una economía compleja moderna con imperfecciones de mercado, información incompleta, interacciones estratégicas y procesos políticos, todo lo cual ocurre de manera simultánea.

Presentamos un marco general muy simple de la interacción circular entre las distribuciones de activos —y de oportunidades—, de ingresos —y otros resultados— y de poder —y la influencia sobre la sociedad. De ello se habla con más detalle en un reciente trabajo sobre la desigualdad en América Latina. (De Ferranti et al., 2004.) Esto se presenta en forma esquemática en la gráfica 1.1, donde la distribución de activos se ilustra en la parte superior. Entre éstos no sólo están la riqueza física y financiera, como la tierra o las acciones, sino también las dotaciones de capital humano, como la educación. Los individuos pueden heredar algunos de ellos pero otros se producen en el curso de la vida de una persona. La gente entonces hace elecciones sobre el uso de sus activos en los mercados donde son remunerados. Los ahorros financieros reciben intereses o dividendos en los mercados de obligaciones o accionarios; la tierra genera rendimientos a través de rentas o utilidades; el capital humano es remunerado en los mercados de trabajo.

La combinación de ingresos que surgen de las remuneraciones de los activos en estos diferentes mercados se combina, a su vez, para formar los ingresos individuales. Los ingresos primarios de los hogares dependen de cómo se unen los individuos para formar los hogares y del tamaño de la familia y las decisiones de su composición. Por último, los ingresos secundarios también se ven afectados por los impuestos y las transferencias que aquí se agrupan en la distribución pública.

Gráfica 1.1. Marco conceptual simple de cambios en el bienestar



Estos procesos económicos no tienen lugar en el vacío. En cada etapa son mediados por instituciones sociales y políticas que, en un sentido muy amplio, se supone que abarcan las reglas y normas de la conducta en la sociedad pero también instituciones más específicas que formal o informalmente regulan los mercados o afectan a los gobiernos.⁷ Entre ellas están tanto las instituciones formales de las sociedades como los procesos socioculturales que son producto de las interacciones entre diferentes grupos de una sociedad, en especial, las que se dan entre grupos dominantes y subordinados, que afectan la vida y las prácticas cotidianas de grupos pobres en las interacciones con los prestadores de servicios en el intercambio económico, en el mercado de trabajo, etcétera.⁸

Aunque son centrales para el funcionamiento de la economía, los arreglos institucionales formales e informales no son ni inmutables ni indiferentes para la economía. El ingreso y la riqueza —o “poder económico”— están estrechamente vinculados con el poder, la influencia y la voz política, y ello se representa aquí a través del vínculo entre ingresos y poder mediado por las instituciones políticas y los procesos socioculturales. Igual que el

⁷ Ver North (1990) para una exposición clásica de las instituciones como normas y “reglas del juego”.

⁸ Como han señalado sociólogos como Charles Tilly y Pierre Bourdieu, las últimas son esencialmente *relacionales*, y están profundamente imbricadas tanto en la organización de la producción económica como con la estructura de poder. Ver Heller y Mahoney (2003) para una revisión, Tilly (1999) y Bourdieu (1990) para ejemplos clave de su trabajo, y Rao y Walton (2004) analizan la “desigualdad de agencia” desde una perspectiva cultural. Una hebra relacionada de la literatura de economía sobre la medición de la desigualdad se ocupa del desarrollo de la teoría y la medición de la polarización. Ésta parte de la percepción conceptual de que la evaluación que hacen los individuos de la importancia de las desigualdades está vinculada con diferencias entre grupos con los cuales se *identifican* en relación con otros grupos, de los cuales se sienten relativamente *alienados*. Ver Esteban y Ray (1994).

proceso económico extremadamente resumido a lo largo de la hipotenusa de este triángulo simple, este lado subsume acervos completos de ciencia social y economía política en una forma sumamente reducida. Las instituciones dan forma a las realidades económicas de muchas maneras. A pesar de la magia de la “mano invisible” los mercados mismos nunca operan en realidad independientemente de las instituciones reguladoras o de la actividad deliberada de diferentes grupos con más o menos poder político y de mercado. Éste es un tema que Adam Smith destacó de manera convincente.⁹ En el nivel más básico, la procuración de justicia y del orden es necesaria para asegurar los derechos de propiedad de los que venden y luego de los que compran. Conforme se vuelven cada vez más complejos las mercancías mismas y los mercados en los cuales se comercian —al pasar, digamos, de las manzanas en el mercado de un agricultor a los créditos a la microempresa o los derivados financieros— también crece la aplicación de los derechos de propiedad y la necesidad de corregir fallas informativas y de otros mercados. Los reguladores financieros, los inspectores de las condiciones de trabajo en los mercados laborales y los investigadores antimonopolios son ejemplos de instituciones de gobierno a través de las cuales los sistemas políticos ofrecen un marco para las actividades de los mercados y configuran los procesos y resultados económicos.

Las políticas también pueden afectar la distribución de los activos, ya sea a través de la redistribución directa —mediante reformas agrarias o procesos de privatización, por ejemplo—, o a través del régimen fiscal y los subsidios, y la influencia sobre las opciones que encaran los individuos y grupos —como en el financiamiento directo y la oferta de educación. Los incentivos económicos generales que enfrentan los agentes conforman las tasas diferenciales de acumulación, las cuales influyen a su vez en cómo evolucionan las distribuciones de activos.

Por último, los gobiernos afectan la distribución de los ingresos disponibles de los hogares a través de la necesidad de financiar sus operaciones. Los impuestos sirven para recaudar los ingresos públicos a fin de realizar diversos servicios y transferencias redistributivos, ya sea en especie —como en la oferta de educación gratuita o la atención de la salud— o en moneda —como en seguros de desempleo o varios subsidios en efectivo—, así como para las funciones regulatorias.

En cada uno de estos pasos las condiciones iniciales y la elección de políticas afectan el entorno de los grupos pobres e influyen en sus elecciones sobre instrucción educativa, trabajo, inversión en activos físicos, migración y una variedad de otras conductas que afecta las condiciones económicas y sociales.

Esta “causalidad circular” entre riqueza, ingresos y poder, mediada por las instituciones, evoluciona en el tiempo y en la historia. La historia ha ubicado en posiciones

⁹ Ver Rothschild (2001) para una amplia explicación de lo mucho que interesaba a Adam Smith y otros pensadores de la Ilustración el abuso de la influencia desigual, y el papel de la agencia deliberada de diferentes grupos en la conformación de los resultados económicos y sociales.

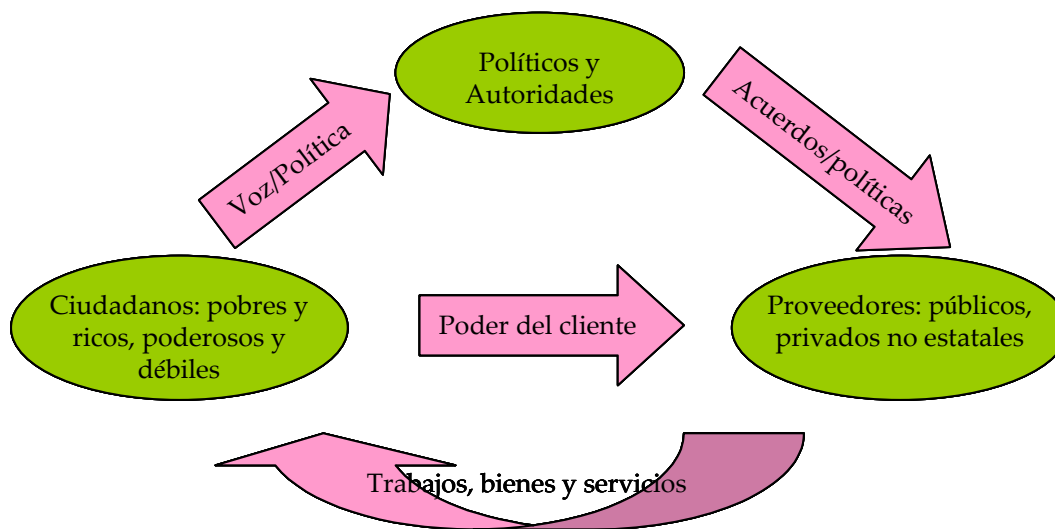
desventajosas a los grupos pobres en sus condiciones económicas iniciales en la conformación de las políticas y en su implementación, sin embargo, ello no implica que debamos ser fatalistas. Es posible emprender acciones deliberadas de las autoridades y muchos otros agentes, entre ellos los propios pobres, para romper los círculos viciosos de privación y la reproducción de la desigualdad. La historia pasada y reciente de México ofrece testimonios de las fuerzas que han tendido a perpetuar la pobreza y la exclusión social y de tales acciones deliberadas para reducir la pobreza y la desigualdad. Actualmente hay una amplia variedad de iniciativas que se están poniendo en marcha. No obstante, creemos que a la hora de evaluar cómo fortalecer esas iniciativas es útil ubicarlas dentro de este contexto más amplio de las interacciones entre economía e instituciones señalado en términos muy esquemáticos en la gráfica 1.1.

Prestación de servicios. La prestación de servicios es un nexo clave de la interacción entre instituciones, conducta económica y bienestar. Los servicios básicos como educación, salud, electricidad, agua, saneamiento y caminos son constitutivos de bienestar, como se señaló antes, y pueden influir en los procesos dinámicos de acumulación de activos y su interacción con las oportunidades. En la década pasada hubo un cambio muy profundo en el pensamiento dominante sobre el desarrollo acerca de qué determina la cobertura y la calidad de la prestación de servicios. Ello puede caracterizarse como el paso de un ideal tecnocrático en el que los gobiernos benévolos ofrecían recursos a las organizaciones bien intencionadas de prestación de servicios y a su personal, al reconocimiento de que los servicios se ofrecen dentro de un contexto social y político. Esto refleja el reconocimiento más amplio del papel de las instituciones.

Un retrato simplificado de las interacciones clave se presenta en la gráfica 1.2 y está basado en el marco de análisis de la provisión de servicios elaborado en el Banco Mundial (2003b). Éste señala que la planeación y la efectividad de las acciones de desarrollo dependen de cuatro relaciones de rendición de cuentas e influencia.

- Los ciudadanos ejercen influencia sobre los políticos y las autoridades en la elección de políticas a través de las elecciones, las expresiones directas de la participación y diversas influencias directas, a menudo mediadas por organizaciones de la sociedad civil.
- Las autoridades ejercen influencia sobre proveedores o instituciones públicas a través de “pactos” que establecen las reglas de su conducta e influyen en las firmas privadas a través del entorno de políticas y el marco regulatorio de la conducta del sector privado.
- *Dentro* del grupo de proveedores hay una variedad de influencias que afectan los incentivos, las culturas laborales y los proveedores de primera línea.
- Los ciudadanos ejercen el poder del cliente, o consumidor, sobre los proveedores en las transacciones en que intervienen empleos, bienes o servicios.

Gráfica 1.2. Principales actores y relaciones de rendición de cuentas en la prestación de servicios



Todas estas relaciones de rendición de cuentas están impregnadas de reglas formales, relaciones de poder y estructuras socioculturales informales que conforman las desigualdades en una sociedad. La mayoría de los países latinoamericanos tiene largos historiales de una rendición de cuentas a la ciudadanía relativamente débil, lo que tiene que ver con instituciones “débiles y desiguales” que otorgan una influencia desproporcionada a las élites.¹⁰ Ello ha tenido una influencia muy importante tanto en la planeación como en la implementación de la prestación de servicios. Desde luego, el proceso de democratización en los niveles nacional y locales, que se reinició en buena parte de la región en la década de 1980, ha incrementado la voz de los sectores medios y populares por mejores servicios. Pero la consolidación de la democracia es un proyecto de largo plazo y puede ser fuerte el legado de instituciones débiles, influencia desigual y grupos sociales excluidos.

Para ejemplificar consideremos dos áreas de prestación de servicios: la provisión de servicios de infraestructura y educación. Tradicionalmente, los servicios de infraestructura eran proporcionados por organismos públicos en América Latina en un enfoque que estaba incrustado en estructuras clientelistas.¹¹ Los organismos públicos daban empleos a quienes apoyaban al gobierno y subsidiaban la electricidad, la telefonía, el agua o los servicios de saneamiento a quienes eran lo suficientemente afortunados como para tener acceso a ellos. Pero las presiones para obtener eficiencia eran menores y el racionamiento de servicios era generalizado. Las dificultades fiscales

¹⁰ Ver De Ferranti et al. (2004) para una revisión de las raíces histórica y las estructuras institucionales políticas y sociales contemporáneas.

¹¹ Ver Estache, Foster y Wodon (2002), Banco Mundial (2003b), y De Ferranti et al. (2004).

agravaban estos problemas. La privatización fue un modo de romper con los patrones clientelistas al ofrecer incentivos para mayor eficiencia y una fuente de ingresos fiscales. En muchas áreas la privatización sí produjo eficiencia y ganancias en calidad, a menudo con efectos positivos a favor de los pobres en términos de expansión de servicios y, en general, impactos distributivos moderados (McKenzie y Mookerjee, 2002). Pero, por lo regular, implicó despidos de empleados y, en algunos casos, elevó el poder de mercado de los conglomerados nacionales y sus socios en el extranjero.

Un segundo ejemplo es la educación. La mayoría de los países latinoamericanos tiene una tradición relativamente larga de demandas sociales de amplia provisión de educación básica que se ha reflejado en el respaldo de políticos y autoridades. Ha habido una variedad de reformas en el “pacto”, en especial en la descentralización de la provisión a estados o niveles más bajos de gobierno y, en algunos países, ha habido experimentos con un mayor poder de cliente entre los padres y las comunidades en el nivel escolar. Pero la educación también ha sido una fuente de clientelismo en la provisión de empleos así como de una influencia extensiva de los sindicatos de profesores. Aunque los sindicatos tienen que desempeñar un importante papel en la defensa de los intereses de sus miembros, y en ocasiones son favorables a las reformas —por ejemplo en Minas Gerais, Brasil—, a menudo son fuente de resistencia a las reformas por mejorar la calidad (Grindle, 2002). En el nivel terciario, buena parte de América Latina todavía tiene universidades públicas altamente subsidiadas, a pesar de que muchos de sus estudiantes provienen de grupos de ingresos altos que resisten con vigor los intentos de reducir estos injustos subsidios.

El propósito de este esbozo es resaltar la importancia de evaluar cómo ha de fortalecerse la prestación de servicios a los pobres en un contexto institucional más amplio.

Volatilidad y vulnerabilidad. La tercera área que destacamos se refiere al papel de la volatilidad en la afectación de las condiciones económicas. Es constitutiva del bienestar (ver antes) y tiene efectos dominantes en otros aspectos del comportamiento económico y social. La volatilidad proviene de muchas fuentes. Entre ellas están las influencias que son específicas de individuos y hogares —choques “idiosincrásicos” en el caso de efectos adversos—, como la mala salud, la muerte o discapacidad del miembro sostén de la familia, la pérdida del empleo en tiempos normales o el robo, incendio o daño de activos destinados al autoempleo y empresarios de pequeña escala. También hay una variedad de choques “covariados” que afectan a comunidades enteras y regiones de países, como la poca precipitación pluvial, desastres naturales y recesiones económicas. Todo esto es importante en México.

El trabajo sobre la volatilidad destaca que los individuos, los hogares y las compañías se adaptan a las expectativas e incidencias de choques.¹² Ello puede ser posible mediante la búsqueda de estrategias de menor riesgo/ menor rendimiento —por ejemplo, cultivos resistentes a la sequía o sacar a los hijos de la escuela—, con la diversificación de riesgos —como en las estrategias de distribución del trabajo en el hogar, entre ellas la emigración—, con una variedad de planes de ahorro, incluyendo la construcción de activos físicos y financieros que pueden ponerse en liquidación en tiempos de carencias, y con relaciones sociales recíprocas.

No obstante, los mecanismos privados para manejar el riesgo son a menudo sub-óptimos, en especial por la falta de mercados de seguros y de crédito, y sobre todo ante choques covariados. Es muy importante que haya acciones públicas en cuanto a la protección social, pero es deseable que éstas se estructuren en torno a patrones de conducta privada y problemas específicos de fallas del mercado y preocupaciones por la distribución. Esto implica prestar atención tanto a áreas que pueden ayudar directamente a tales conductas privadas, sobre todo facilitando la acumulación de activos y el acceso a los mercados financieros, como a los instrumentos más clásicos de seguridad social, lo que implica transferencias en respuesta a diversos choques adversos, de desastres naturales al desempleo.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo la capacidad de enfrentar choques adversos y el alcance de la acción pública tienen una poderosa dimensión distributiva. Es común que los pobres sean más vulnerables debido a su baja base de activos y al escaso acceso a los mercados financieros para manejar la volatilidad. Al mismo tiempo, el patrón de la provisión pública que se ha dado en toda América Latina tomó la forma de un Estado benefactor truncado, que incluye hogares relativamente acomodados conectados con el trabajo y las instituciones formales, y excluye a la masa de los más pobres y muchos grupos medios. Es muy importante que en toda América Latina haya una ampliación de los programas de protección social explícitamente a favor de los pobres. Esto podría implicar una mezcla de reforma de los sistemas formales y medidas especiales orientadas a los pobres.

México en transición. ¿Cómo encaja México en estos esquemas? Lo hace en medio de dos grandes transiciones de larga duración. En términos de instituciones económicas, esto implicó la apertura radical a los mercados y capitales externos combinado con privatizaciones internas y liberalización; ello se consolidó con el TLCAN. En la esfera política y social se vio la profundización de la democracia, se dieron pasos para

¹² Ver Deaton (1997), Capítulo 6 para un análisis de ahorros, corrección del consumo y seguridad social desde la perspectiva del comportamiento del hogar y las políticas de desarrollo. Para aplicaciones prácticas recientes en las políticas, ver Banco Mundial (2000b), y para un marco y una revisión de la experiencia latinoamericana, ver De Ferranti et al. (2000). Banco Mundial (2000b) presenta una aplicación al caso de México, que se elaboró con base en el trabajo de este informe.

incrementar la rendición de cuentas del Estado a sus ciudadanos y la descentralización política y administrativa; esto empezó en la década de 1990 y se aceleró en el actual gobierno. Estas transiciones se han dado a partir de un sistema de administración económica y provisión social que se creó en las décadas que siguieron a la Revolución y en la posterior formación del Estado corporativista, en particular en los años 30 con el presidente Lázaro Cárdenas.

El modelo corporativista tuvo un éxito considerable durante décadas y llevó a altos niveles de inversión estatal y privada, así como a una firme expansión de los servicios. Pero en términos económicos, en los setenta siguió su curso dejando un legado de patrones ineficientes de producción. A pesar de sus loables metas de inclusión social no logró dar pasos importantes contra los tradicionales altos niveles de desigualdad. La implementación de servicios básicos estuvo, históricamente, lejos de ser universal. Dadas las limitaciones del Estado y heredada desigualdad extrema, el resultado fue las típicas estructuras parciales, desiguales y dualistas en cuanto a empleo y provisión social. Esto afectó tanto los patrones de acceso a los servicios para los ciudadanos como el abasto de servicios por parte de los trabajadores del sector público.

Con respecto al acceso a los servicios, las desigualdades institucionales cobraron distintas formas en diferentes campos de la prestación social. En algunos campos prevalecieron los principios dualistas de provisión. Más notable que en ningún otro, esto se dio en los sistemas de protección social de pensiones, salud y empleo: el Estado benefactor “truncado” tan característico de América Latina (De Ferranti et al., 2004). En otros, los principios universales cobraron la forma de un proceso más gradual de llevar a los grupos más pobres y excluidos a las redes de prestación de servicios, como en los casos de educación básica, agua, saneamiento y electricidad (como se analiza, sobre el periodo reciente, en el Capítulo 3). La ideología de la provisión universal de bienes salariales también cobró la forma del costoso programa de subsidios a la tortilla, sin destinatarios específicos, antes de 1982. A pesar de los precios mínimos de los alimentos para los productores con superávit, el efecto neto fue poner un impuesto a la agricultura en este periodo debido a un tipo de cambio sobrevaluado. Tras la crisis de 1982-1983 y el subsecuente ajuste fiscal, el subsidio a la tortilla se fue eliminando gradualmente hasta ser cancelado en 1998.

Por el lado del abasto, el proyecto corporativista estaba asociado a la provisión de empleos en el sector público a quienes apoyaban al gobierno, especialmente en los servicios educativos, en las administraciones de seguridad social y en los organismos públicos, forma clásica de clientelismo en América Latina y otros lugares. Esta parte del legado histórico sigue siendo relevante, en los retos de alcanzar la calidad de los proveedores de servicios, y de reducir las rentas asociadas a la influencia de los trabajadores organizados, ya sea mediante el poder de mercado o conexiones con los partidos políticos.

Las dos transiciones pueden considerarse como la búsqueda de llevar a México hacia un Estado moderno, democrático y efectivo con un dinámico sector privado que cree empleos y esté altamente integrado en la economía global, y con un amplio sistema de prestación de servicios sociales y protección social. Pero las transiciones son necesariamente largas y complejas y el legado del pasado sigue siendo importante. En capítulos posteriores se explorará esto en relación con las condiciones de pobreza y las políticas gubernamentales.

C. EL MARCO CONCEPTUAL *CONTIGO* PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

CONTIGO es la estrategia del gobierno de México para promover el desarrollo humano y social mediante una mejor coordinación de programas y sus instituciones responsables. Aquí, **CONTIGO** tiene dos aspectos de interés. El primero es como marco conceptual para los procesos de reducción de la pobreza y el desarrollo social, y para el papel de la acción pública en ello. El segundo tiene que ver con la administración de programas, que busca aplicar el marco en el complejo sistema organizacional del gobierno mexicano en los niveles central y subnacionales. En este capítulo nos ocuparemos de **CONTIGO** como marco conceptual; estudiaremos la estrategia gubernamental en los Capítulos 4 y 5.

CONTIGO tiene dos objetivos: (i) ofrecer prestaciones sociales básicas a todos los mexicanos, entre ellas cuidado de la salud y educación de calidad, nutrición adecuada, vivienda seguridad de empleo y pensiones, y (ii) activar las palancas que estimulan el desarrollo humano, es decir ofrecer oportunidades para la integración productiva y social de los individuos a través de educación básica, salud, empleo y capacitación (*Secretaría Técnica del Gabinete Social*, 2003).¹³ Las áreas de acción pública potencial se organizan en cuatro (ver la gráfica 1.3):

- *Desarrollo humano*: asegurar el desarrollo físico e intelectual de la población mediante una nutrición adecuada y el acceso a los servicios de salud, la educación y la capacitación.
- *Generación de ingresos*: promover el empleo y el desarrollo local, así como ofrecer créditos y asistencia técnica para proyectos productivos.
- *Acumulación de activos*: apoyo a la vivienda, al ahorro y a programas de escrituración de tierras que ayuden a los hogares a garantizar una base de patrimonio físico.

¹³ Hay una ligera variación en los objetivos declarados entre los documentos. El sitio web de **CONTIGO**, por ejemplo, señala como objetivos: (i) erradicar la pobreza y (ii) asegurar el pleno desarrollo de la población (ver <http://www.contigo.gob.mx>).

- *Protección social*: reducir la vulnerabilidad del hogar a choques y otros riesgos, como bajos ingresos entre los ancianos.

Estas áreas son complementarias y se refuerzan recíprocamente para crear un círculo virtuoso en la reducción de la pobreza. Los individuos más sanos y con mayor escolaridad están mejor dotados para aprovechar las oportunidades de generación de ingresos, lo que a su vez facilita la acumulación de patrimonio. Éstas, junto con adecuadas políticas de protección social, pueden promover inversiones a largo plazo que pueden romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Un elemento especialmente valioso del marco **CONTIGO** es la integración de estas áreas de acción pública con el ciclo de vida de los individuos y los hogares. La población objetivo va de las mujeres embarazadas a las personas de la tercera edad. Potencialmente, esto permite que los programas se agrupen en torno a conjuntos de edad y áreas de acción a fin de asegurar que los servicios y la asistencia gubernamentales cumplan las necesidades de los individuos en diferentes épocas de su vida. La gráfica 1.4 lo ilustra.

El marco **CONTIGO** también cuenta con cinco principios cuyo propósito es recorrer todas las áreas de la acción pública:¹⁴

- *Equidad* para asignar más recursos a los grupos en desventaja.
- *Transparencia* para evitar el uso discrecional o político de los recursos.
- *Corresponsabilidad* entre los tres niveles de gobierno y la sociedad.
- *Cohesión social* para fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo de la comunidad, la gobernabilidad y la democracia.
- *Integralidad* para estimular la eficiencia en el gasto social a través de aprovechar las sinergias, eliminar la duplicación de funciones y asegurar la coherencia en los diferentes objetivos de los programas.

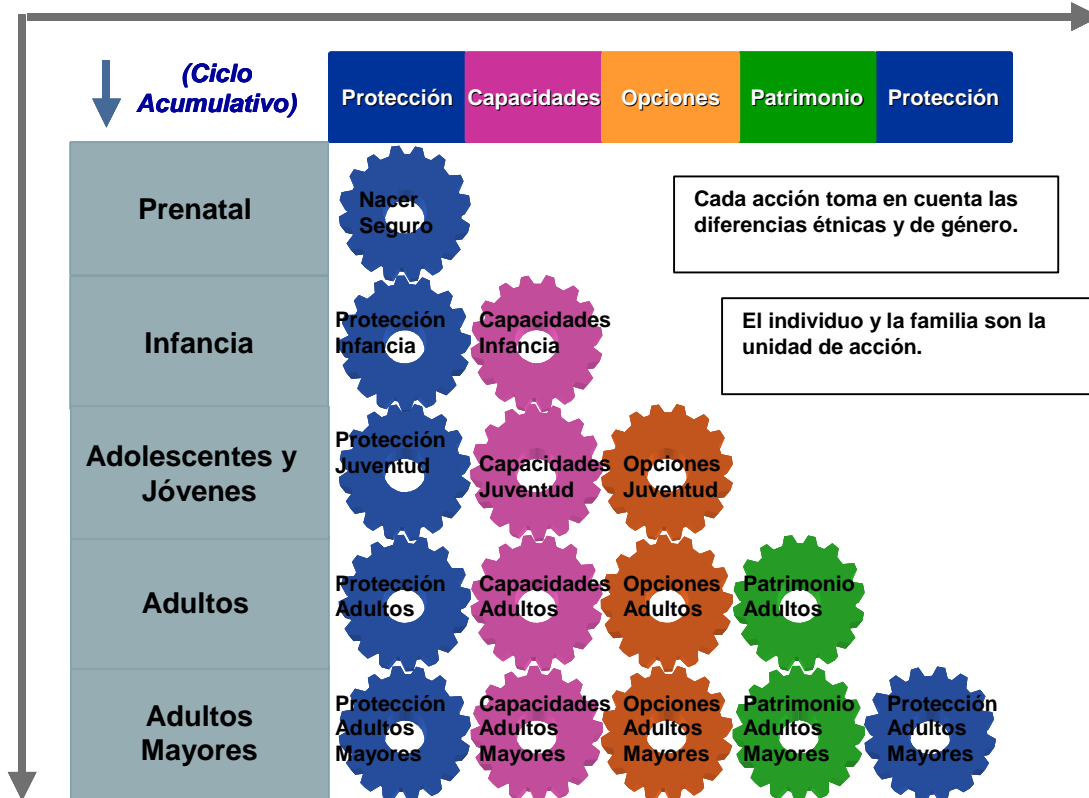
¹⁴ En algunos documentos se incluye la sostenibilidad [ambiental] como sexto principio (ver *Secretaría Técnica del Gabinete Social*, 2003).

Gráfica 1.3. Organización conceptual de CONTIGO sobre las áreas de acción pública

ÁREAS	SUB-ÁREAS
I. Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> 1. Educación 2. Salud y Nutrición 3. Capacitación
II. Generación de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> 4. Desarrollo local y acceso a crédito 5. Generación de empleos
III. Acumulación de Activos	<ul style="list-style-type: none"> 6. Vivienda 7. Ahorros 8. Derechos de Propiedad
IV. Protección Social.	<ul style="list-style-type: none"> 9. Seguros 10. Seguridad Social 11. Protección contra Riesgos Colectivos

CONTIGO es un excelente marco analítico para la reducción de la pobreza y el desarrollo social. En teoría, reconoce la multidimensionalidad del bienestar y la necesidad de múltiples categorías de acción pública para elevar los estándares de vida. Las cuatro áreas centrales de acción pública (gráfica 1.3) indican cuatro de las dimensiones del bienestar que vimos en la sección anterior. También destaca las poderosas complementariedades entre las áreas de acción pública. Incorporar la acción pública en el ciclo de vida es útil para la planeación de políticas en relación con diferentes categorías de necesidades, y potencialmente para el objetivo más ambicioso de conformar estrategias que tomen en cuenta las interacciones durante las distintas etapas del ciclo de vida de una persona y entre generaciones. El énfasis puesto en los temas de transparencia, corresponsabilidad y cohesión social es consistente con el papel de estos factores en la calidad y eficacia de la provisión de servicios a los pobres —así como en otras áreas del proceso de desarrollo— que vimos en la sección anterior.

Gráfica 1.4 CONTIGO: Interacciones entre áreas de acción pública y el ciclo de vida
(Ciclo Acumulativo)



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

Es probable que el marco CONTIGO esté especialmente bien articulado en un contexto internacional. Tal vez, irónicamente, sea en países con bajos ingresos donde se haya dado la acción más extensiva en los últimos años en la articulación de marcos explícitos para la reducción de la pobreza. Esto ha sido así debido a la importancia creciente de las estrategias de reducción de la pobreza preparadas a nivel nacional para establecer la reducción de deuda y la asistencia, en especial de las instituciones financieras internacionales. Por lo regular, estos marcos también tienen un concepto multidimensional de bienestar, categorización sistemática de áreas de acción pública, compromiso participativo y aspiran a ubicar dicha acción dentro de un marco sistemático basado en resultados con continuas evaluaciones, aunque lo último suele ser una empresa a largo plazo. En América Latina, Bolivia tiene una estrategia relativamente completa pero su ejecución ha sido deficiente por conflictos sociales. Incluso estrategias de reducción de la pobreza bien trazadas no pueden, al menos en el corto plazo, resolver profundas divisiones sociales y dificultades políticas, sobre todo en el contexto de choques económicos adversos. La estrategia de Vietnam también es interesante pues no sólo ofrece un marco para la estrategia de desarrollo nacional y el análisis subyacente sino que el proceso se está reproduciendo en los niveles provinciales del país.

En el otro extremo de la escala de ingresos, muchos países ricos se han estado concentrando más en estrategias de reducción de la pobreza y la conciben como parte de un proyecto más amplio de combate a la exclusión social. Estados miembro de la Unión Europea (UE), por ejemplo, elaboraron planes nacionales para la inclusión social en respuesta a un amplio acuerdo de la UE para fijar esta prioridad; ello se ha asociado a trabajos de evaluación de cómo interpretar y analizar los avances (Atkinson et al., 2000). En el Reino Unido esto es parte de un amplio programa que busca atajar problemas históricos en torno al empleo y la deficiente prestación de servicios que está completamente integrado en un enfoque basado en resultados.

CONTIGO es un marco general sólido. Cualquier área específica de acción pública necesitará un marco más detallado y que tome en cuenta los temas técnicos, económicos y sociales de esa área, trátase de la producción agrícola o de determinantes de salud. En este trabajo, y en el de seguimiento, de más profundidad, nos referiremos a marcos más específicos como la práctica dentro del gobierno. En el nivel de un marco general el área individual (de la que partiremos a veces en el pensamiento sobre la organización) es la de hacer de la inclusión social una quinta área de acción pública (además de su presencia como principio general).¹⁵ Esto es así porque tiene una relación directa con dimensiones de vida social que son constitutivas del bienestar, y de la reducción de la pobreza, y porque hay líneas de acción pública que tienen las metas específicas de promover la inclusión social, por ejemplo en el trabajo de INDESOL.

Como ejemplo de la manera en que se abordan las consideraciones de este capítulo en conjunto y se llevan los marcos de **CONTIGO** (y otros relacionados) a un nivel más de estructura, De Janvry y Sadoulet (2003c) presentan una estructura para vincular los resultados y la acción de reducción de la pobreza y el desarrollo social en el contexto rural. Esto se ilustra en la gráfica 1.5.

D. RESUMEN

La pobreza es uno de los mayores problemas de la sociedad en México y tiene muchas dimensiones, como pueden ser mala salud y la falta de destrezas básicas, la falta de acceso a los servicios básicos, ingresos insuficientes para una vida digna, la vulnerabilidad, la exclusión social y la indignidad social. El pensamiento reciente sobre los procesos que determinan la dinámica de la pobreza destaca la compleja interacción entre activos y las oportunidades económicas y su integración en, por lo general, estructuras institucionales formales e informales típicamente desiguales. También se ha reconocido la importancia de la volatilidad y las inseguridades asociadas como un área de la acción pública. En este contexto el enfoque **CONTIGO** del gobierno es un buen marco, amplio, para organizar los enfoques de la acción pública (aunque no para

¹⁵ Ver también el análisis en De Janvry y Sadoulet (2003b.)

clasificarlos).¹⁶ Se podría poner más énfasis en las determinantes de la prestación de servicios y en la inclusión social como línea de acción pública, pero el marco ofrece una base satisfactoria tanto para la planeación de la estrategia en su conjunto como para los enfoques más específicos que deben establecerse en los sectores individuales. Vale la pena destacar la valiosa iniciativa de crear un comité independiente encargado de ofrecer asesoría técnica sobre conceptos de pobreza de orden oficial, entre ellos, la línea de pobreza de ingreso. Por último, también es meritoria la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (2003), que constituye un paso importante en la institucionalización de una política de Estado para el desarrollo social. La ley institucionaliza la política social en México a través de una serie de organismos para supervisar el planteamiento del desarrollo social y su ejecución, que cuentan con un consejo de evaluación, una comisión nacional sobre el desarrollo social, una comisión intersecretarial y un comité de asesores en el que participan miembros de la sociedad civil. Incluye el requisito de que en ningún año se reduzcan los fondos, en términos reales, para el desarrollo social.

¹⁶ Paes de Barros (2003).

Gráfica 1.5. Aplicación del marco conceptual de CONTIGO al desarrollo rural

