



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

POBREZA EN MÉXICO UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO

Michael Walton y Gladys Lopez-Acevedo

Durante la primera fase de un programa de trabajo en tres etapas que apunta a combatir la pobreza en México y luego de un extenso período de colaboración entre el gobierno y los expertos nacionales dedicados al tema, en julio de 2004 el Banco Mundial publicó un informe de evaluación de las condiciones de pobreza de México y de las estrategias gubernamentales dirigidas a combatirla¹.

Condiciones de pobreza y tendencias actuales

En 2002, la mitad de la población de México vivía en condiciones de pobreza y la quinta parte en pobreza extrema, cifras levemente inferiores a las registradas antes de la crisis de 1994 y 1995. En este sentido y debido a la expansión de programas sociales clave gracias al aumento considerable del gasto público, México ha obtenido grandes avances en algunas dimensiones relacionadas con la pobreza, tales como salud, nutrición y educación, acceso a servicios básicos médicos y educacionales, electricidad, agua y, en menor medida, saneamiento. Por otra parte, los programas también mejoraron su orientación y se tornaron más beneficiosos para los pobres a través de nuevas medidas que apuntan a mejorar la demanda y que utilizan transferencias en efectivo como incentivos para que los hogares pobres envíen a sus hijos a la escuela y asistan a los centros de salud.

Sin embargo, el lento crecimiento económico y la enorme desigualdad que registra el país han detenido los avances en cuanto a la pobreza de ingresos. Los recientes cambios en la composición de la pobreza han seguido de cerca los ciclos macroeconómicos y del mercado laboral. En este sentido y pese al estancamiento del ingreso promedio, la considerable disminución de la pobreza extrema entre 2000 y 2002 se atribuye a un incremento substancial del ingreso en las zonas

rurales y a la disminución de la desigualdad en sectores urbanos y rurales. El aumento de los ingresos rurales se debe al incremento de los salarios del trabajo no calificado y a la considerable cantidad de remesas y transferencias destinadas a los pobres extremos de este sector (entre otros a través del programa OPORTUNIDADES).

El nivel de pobreza de México ha sido tradicionalmente algo menor que el promedio de América Latina, mientras que la desigualdad se aproxima al nivel promedio más bien alto dentro de la región. En el último tiempo, tanto México como la

Figura 1a – Porcentaje de personas que viven con menos de US\$2 al día

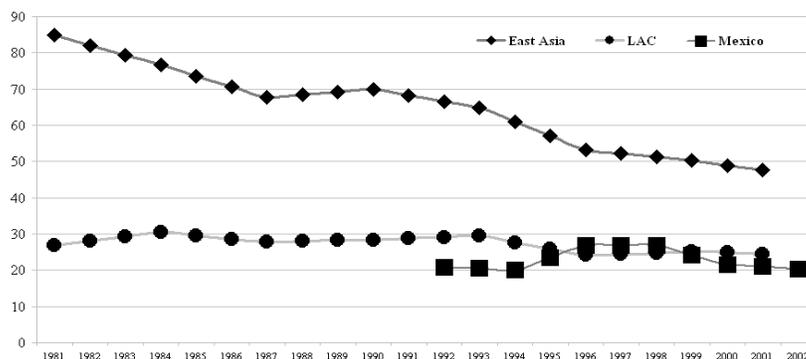
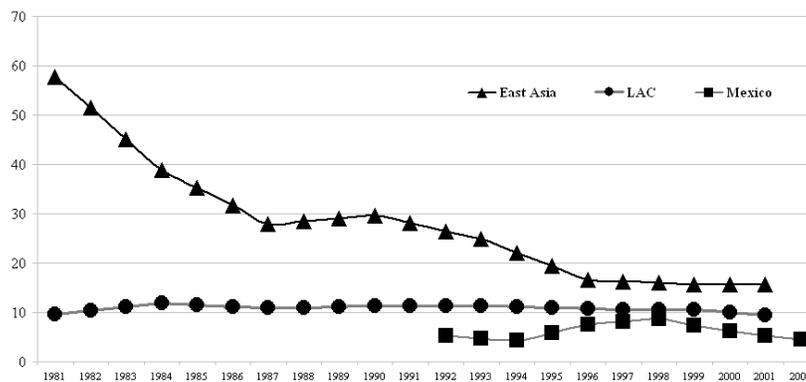


Figura 1b – Porcentaje de personas que viven con menos de US\$1 al día



región de América Latina han registrado avances mucho más lentos que aquellos del Este Asiático, pero desde 1998 el país ha obtenido mejores logros respecto del promedio regional (ver las Figuras 1a y b – Las tendencias de la incidencia de la pobreza en México, América Latina y el Este Asiático según las líneas de pobreza internacional y la paridad del poder adquisitivo de 1993)²

Puede que los recientes avances logrados por México en cuanto a la desigualdad de los ingresos respecto del promedio más alto de América Latina sean más bien cíclicos, pero también parecen estar relacionados con cambios estructurales de mayor aliento: caída del retorno por concepto de educación terciaria en el mercado laboral; caída de los diferenciales salariales entre las zonas rurales y urbanas reforzada por los flujos de remesas hacia las primeras; y la reversión desde 2000 del aumento original en la desigualdad en las zonas rurales junto con un crecimiento más acelerado de la agricultura más productiva y del ingreso rural no agrícola en zonas alejadas a los centros manufactureros y de servicios.

México sigue siendo víctima de una gran vulnerabilidad ante las crisis, fenómeno que afecta tanto a pobres como a no pobres en zonas urbanas y rurales. Los impactos negativos que surgen a partir de las malas condiciones de salud, el desempleo, la escasez de cosechas y los desastres naturales profundizan la pobreza e incluso empeoran las condiciones de quienes no son pobres. En este sentido, los trabajadores rurales y urbanos parecen experimentar fluctuaciones similares en materia de ingresos, si bien los que sufren mayor variabilidad de ingresos son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector informal, especialmente en las zonas rurales. En este sentido, el gran tamaño del sector informal, asociado con la carga reglamentaria y tributaria de la formalización, deja al grueso de la población sin la cobertura contra riesgos que ofrecen los mecanismos formales de protección. En épocas más recientes, las precarias condiciones del mercado laboral se reflejaron más en el aumento del desempleo que en la disminución de los salarios, al contrario de lo que se había visto antes. En este sentido, si las crisis futuras estarán relacionadas con más desempleo a largo plazo, se necesitarán mejores mecanismos para enfrentar el riesgo que implica esta situación.

Un intento por evaluar cualitativamente la “pobreza social” concluye que la exclusión social y la débil responsabilidad de las instituciones públicas ante los segmentos pobres de la población siguen siendo aspectos complejos, a pesar de los avances logrados. A modo de ejemplo, la situación de los grupos indígenas es particularmente importante debido a los patrones históricos de exclusión social y niveles más profundos de pobreza.

Aún persisten diferencias profundas y arraigadas en términos de la pobreza de ingresos y otros indicadores del bienestar entre las distintas regiones, con una gradiente generalizada de Norte a Sur. Y aunque a largo plazo la mayoría de los indicadores de servicios y condiciones sociales ha experimentado una convergencia, los ingresos y los salarios parecen haberse separado durante la década de los noventa, proceso en el cual se produjo un crecimiento más rápido de las zonas fronterizas o alejadas a los centros urbanos.

Por otra parte, los niveles y las tendencias de la pobreza parecen ser bastante heterogéneos *al interior* de los estados. Sin embargo, si observamos México en su conjunto, las condiciones parecen mejores en las zonas urbanas desarrolladas, menos malas en zonas periurbanas y pueblos pequeños y muy malas en zonas rurales distantes. En este sentido, un alto porcentaje de personas que se definen a sí mismas como indígenas o que hablan una lengua indígena en su hogar viven en los estados más pobres y en aldeas rurales relativamente pequeñas, con bajos niveles de servicios.

Estrategia gubernamental

El Gobierno ha creado un marco conceptual específico y ha puesto en marcha un programa destinado a reducir la pobreza llamado CONTIGO. El excelente diseño del marco conceptual reconoce las múltiples facetas de la pobreza y los ámbitos complementarios de la acción pública a lo largo del ciclo vital. En este sentido, es posible profundizar la articulación dos áreas: los complejos temas de la inclusión y la responsabilidad social y los aspectos relacionados con la oferta de políticas sociales, particularmente aquellos que determinan la cobertura y la calidad de los servicios públicos que afectan la vida de los pobres, y la manera en que el gobierno federal puede influir a este respecto en los niveles subnacionales a la luz de la descentralización política de México.

Algunos programas de CONTIGO —como OPORTUNIDADES, MICROREGIONES y HÁBITAT— reflejan la integración del marco conceptual que lo sustentan, pero no está del todo claro cuántos programas se vinculan a este marco y también hay dudas respecto de su llegada a los pobres. El Gabinete sobre temas sociales, el cual se ocupa de CONTIGO, está fundamentalmente abocado a los programas sociales, pero existen poderosas complementariedades entre el desarrollo social y económico y ambos aspectos deben estar incluidos en una estrategia de lucha contra la pobreza. En este sentido, se están aplicando cambios sensatos que apuntan a desplazar la función coordinadora hacia la Presidencia y también a analizar formas de centrar la atención en menos programas con prioridades más altas.

La Ley sobre Desarrollo Social recientemente aprobada es un paso importante para poder institucionalizar una política de estado destinada a generar desarrollo social. El cuerpo legal establece que las municipalidades serán las principales (aunque no las únicas) entidades ejecutoras de algunos programas de desarrollo social y dispone que el gasto en desarrollo social no se reduzca en términos reales dentro del plazo de un año, con lo cual se genera una compleja inflexibilidad presupuestaria adicional. En este sentido, ponerla en práctica es todo un desafío.

Financiamiento público para los programas de lucha contra la pobreza

El gasto en programas especialmente destinados a los pobres representa en la actualidad el 1,3% del PIB, en comparación con el 0,7 % en 1990. Los programas que involucran

transferencias a los pobres, liderados por OPORTUNIDADES desde su creación, crecieron en promedio un 8,4% al año durante la década de los noventa y un 9,8% al año después de 2000. Sin embargo, el crecimiento del gasto en protección social no focalizada en los pobres es aún más sorprendente: 35,2% al año desde 1990. Tal crecimiento se logró a costa de grandes recortes en el gasto del “sector económico”²³, lo cual podría generar problemas en términos de la lucha contra la pobreza debido al potencial impacto en el crecimiento global y la inclusión de los pobres en el proceso de crecimiento. Esta preocupación se ve acentuada debido a un pequeño aumento de la pobreza de ingresos.

Sin una reforma tributaria y debido a la necesidad de aumentar el gasto en el sector económico, las constantes demandas por mayor gasto en desarrollo social y los costos de la transición de la reforma del sistema de pensiones la posición fiscal se verá fuertemente restringida a la hora de hacer gastos con consecuencias positivas en materia de reducción de la pobreza. Una reforma tendiente a aumentar los impuestos sería una de las medidas que tendría el mayor efecto para la lucha contra la pobreza, *siempre y cuando los recursos adicionales disponibles se usen de manera eficaz*. También en este sentido hay mucho potencial por aprovechar. En *promedio*, el gasto público parece ser mucho más igualitario que los ingresos y se está tornando cada vez más equitativo y beneficioso para los pobres, sin embargo, existen grandes áreas donde la incidencia del gasto es altamente desigual y algunas con una incidencia cada vez más desigual, como por ejemplo las pensiones del ISSSTE, la educación terciaria y los beneficios del IMSS para los trabajadores activos. La Figura 2 ilustra estas conclusiones por medio de una medida sumaria de la incidencia del gasto entre los grupos de ingresos: el coeficiente de concentración (similar al coeficiente de Gini) es -1 si todo el gasto se destina a los más pobres, 0 si todos reciben el mismo gasto y $+1$ cuando todo el gasto se destina a los más ricos.

El panorama respecto de la llegada de los programas a los pobres también es diverso. La cobertura de algunos servicios básicos –como educación, agua y electricidad– es casi universal y llegan a la mayoría de los pobres, sin embargo, el alcance de los programas principalmente destinados a los pobres suele ser modesto, tanto en México como en otras partes. OPORTUNIDADES es una excepción importante pues llegó al 60% de los pobres extremos en zonas rurales (encuesta domiciliaria de 2002) y se calcula que al 80% en 2003. Sin embargo, persisten fallas en la prestación de servicios básicos, en especial para los pobres extremos, además de la falta de cobertura del sistema de protección social en cuanto a salud, ancianidad y desempleo, aspectos que resultan particularmente notorios entre los pobres moderados que no tienen acceso ni al sistema social formal ni a OPORTUNIDADES.

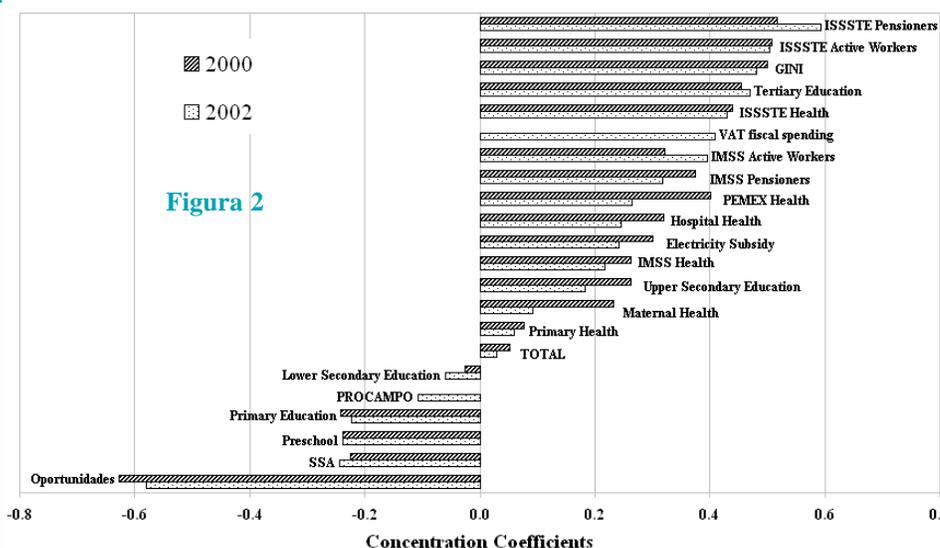
El análisis sobre las incidencias y el alcance indica que el presupuesto todavía puede redistribuirse más con el fin de producir un mayor efecto entre los pobres. Por ejemplo, para lograr beneficios netos considerables entre los pobres se podría reducir el subsidio a la energía eléctrica o eliminar las excepciones al IVA y reasignar los fondos para expandir OPORTUNIDADES.

Temas clave en el diseño de los servicios y la protección social

Insistir en forma constante respecto del acceso y la calidad de la educación secundaria y poner en marcha mecanismos para que los niños pobres brillantes puedan llegar al nivel terciario son aspectos clave para avanzar más en la construcción de capital humano. La variabilidad y la baja calidad de la educación, especialmente entre los pobres y los indígenas, es un factor central pero complejo (situación que también parece ser cierta para la salud y otros servicios).

La mayoría de los programas de protección social están orientados al sector formal entre los que se incluyen las pensiones y los beneficios de salud y desempleo. Existe una clara necesidad de ampliar la protección social para incluir a los hogares más pobres e informales. En este sentido, el Gobierno acaba de tomar medidas bastante prometedoras para ampliar la cobertura del seguro de salud a la población no cubierta a través del SEGURO POPULAR, el cual a fines de 2003 llegaba a 625.000 familias en 24 de los 32 estados. Sin embargo, para asegurar que el programa logre los beneficios postulados, es imprescindible hacer un seguimiento del comportamiento de los hogares y de los proveedores de servicios.

La focalización de los principales programas de transferencias orientados a reducir la pobreza, a saber OPORTUNIDADES y PROCAMPO, es entre aceptable y muy buena y ayuda a



Nota: GINI se refiere a la distribución del ingreso privado. No hay información para PROCAMPO en 2000 porque la encuesta de ese año no es representativa. El gasto fiscal en IVA se refiere a las exenciones y la tasa de IVA cero. Fuente: Recopilación de antecedentes para Banco Mundial (2004) y SHCP (2004) en relación con el gasto fiscal en IVA.

reducir el riesgo entre los beneficiarios, puesto que las transferencias suelen no depender de las crisis. Sin embargo, la cobertura de los grupos vulnerables es incompleta, por lo cual existe la posibilidad de ampliar las transferencias condicionadas entre la población en extrema pobreza que no cuenta con la cobertura de OPORTUNIDADES y fortalecer aquellos programas relacionados con riesgos, tales como los de obras públicas, los cuales se activan automáticamente en respuesta a las crisis.

Fomentar el aumento del ingreso entre los pobres

Los futuros aumentos del ingreso entre los pobres dependerán tanto del crecimiento global como de los patrones que asuma tal crecimiento, especialmente la creación de empleos. Debido que la generación de puestos de trabajo requiere de inversión privada, el proceso de reducción de la pobreza es inseparable de una estrategia de crecimiento y fomento de la competitividad. Los datos a nivel internacional indican que algunos aspectos importantes son la macro estabilidad, la provisión de infraestructura, la protección del sector privado y las medidas para mejorar la logística.

Las medidas económicas generales destinadas a propiciar la competitividad deben venir acompañadas de estrategias específicas para aumentar los ingresos de los pobres extremos (principalmente en zonas rurales) y de los pobres moderados (fundamentalmente en zonas urbanas). Si bien la nueva estrategia denominada IMPULSO y que contempla medidas destinadas a mejorar la productividad, la seguridad y el dinamismo en el sector del empleo por cuenta propia y de la pequeña empresa se funda en un diagnóstico sólido, siguen existiendo desafíos en materia de diseño y ejecución de las políticas públicas. En este sentido, se necesita más inversión en infraestructura y reformas en materia de políticas para mejorar la equidad y la eficacia del sector público, donde algunas áreas importantes son los subsidios a la electricidad y la reforma de la tierra.

Las reformas del mercado laboral que actualmente se están discutiendo apuntan en la dirección correcta por cuanto reducen los desincentivos al empleo formal, pero el cuerpo legal propuesto no aborda los principales problemas que afectan al mercado laboral, en especial aquellos que aumentan la inflexibilidad en los procesos de contratación y despido.

Temas institucionales transversales

- México ha obtenido avances notables en la lucha contra las prácticas y las relaciones clientelistas y de patronazgo con los sectores pobres de la población, sin embargo el país vive una profunda transición política, social e institucional que si bien robustece la democracia, es ardua, compleja y de largo aliento.
- Un desafío clave es aumentar aún más la transparencia y la participación de los grupo pobres a fin de mejorar la rendición de cuentas y reducir la cooptación de parte de las elites locales.
- Hay poca información sobre el impacto que tiene la descentralización en los resultados en materia de pobreza, las interacciones institucionales y la gestión de los programas.

- En general, los grupos indígenas siguen siendo más pobres que el resto. Es necesario aumentar los esfuerzos para evaluar la eficacia de los programas y fortalecer las actuales gestiones focalizadas, además de considerar las necesidades de otros grupos excluidos, tales como los jóvenes urbanos pobres y los habitantes de barrios marginales.

Otro aspecto de máxima importancia es llevar a cabo una continua evaluación de lo que funciona y lo que no funciona, para construir sobre la base de los éxitos y buscar oportunidades de integración y acciones complementarias. Algunas iniciativas recientes ejemplifican las mejores prácticas, pero están confinadas a algunas pocas zonas y ministerios. Un aspecto crucial es llevar a cabo monitoreos y evaluaciones atentas a fin de maximizar los aprendizajes, mejorar el diseño de los programas y ofrecerle al público información fácil de entender a fin de mejorar la presión social por la rendición de cuentas.

El programa del Banco Mundial incluye también trabajo analítico adicional sobre las características de la pobreza en las zonas urbanas y rurales y sobre las influencias estructurales e institucionales sobre el crecimiento del ingreso, los patrones y la superación de la vulnerabilidad, la eficacia de las actuales políticas e instituciones a fin de apoyar la gestión de riesgos y las formas de mejorar la efectividad y la calidad en la prestación de servicios en el contexto de la descentralización. Esperamos que este trabajo sea útil para la formulación de políticas públicas y la conformación de un debate más amplio sobre cómo fortalecer los esfuerzos destinados a reducir la pobreza en México.

Notas

¹ Versión en inglés: <http://www.bancomundial.org.mx/pdf/estudiosporsector/povertyinmexico/1.pdf>

² El tipo de cambio PPA de consumo del Banco Mundial en 1993 para México era de 2.102. La línea de pobreza de un dólar al día PPA era de alrededor de 68.82 pesos por persona al mes en los precios de 1993. *Fuente:* Chen y Ravallion (1994) y cálculos del personal del BM.

³ El gasto del “sector económico” comprende infraestructura, desarrollo rural, energía, transporte, comunicaciones y otros servicios y actividades económicas. El gasto en “desarrollo social” comprende educación, salud, seguridad social, asistencia social, desarrollo regional y local y políticas laborales. La “administración gubernamental” comprende legislación, ley y orden, seguridad nacional, procesos electorales, gobernabilidad y medio ambiente.

Acerca de los autores

Michael Walton es asesor regional sobre Reducción de la Pobreza y Desarrollo Humano y trabaja en la Oficina Geográfica de Ciudad de México del Banco Mundial. Gladys Lopez-Acevedo es economista principal del Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para la Región de América Latina y el Caribe y también trabaja en Ciudad de México.