



## King's Research Portal

### *Document Version*

Early version, also known as pre-print

[Link to publication record in King's Research Portal](#)

### *Citation for published version (APA):*

Lopez-Calva, L. F., & Ortiz Juarez, E. (2006). Politica social y equidad en Mexico. In L. F. Lopez-Calva, E. Ortiz-Juarez, & C. M. Urzua (Eds.), *Política social para la equidad* Porrúa.

### **Citing this paper**

Please note that where the full-text provided on King's Research Portal is the Author Accepted Manuscript or Post-Print version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version for pagination, volume/issue, and date of publication details. And where the final published version is provided on the Research Portal, if citing you are again advised to check the publisher's website for any subsequent corrections.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognize and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Research Portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [librarypure@kcl.ac.uk](mailto:librarypure@kcl.ac.uk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Capítulo 1

### POLÍTICA SOCIAL Y EQUIDAD EN MÉXICO

**Luis Felipe López-Calva\***  
**Eduardo Ortiz Juárez\*\***

#### **La Pobreza en México en Años Recientes**

La disminución de la pobreza observada en México entre 2000 y 2004, que continúa una tendencia iniciada en el período 1996-1998, tras la crisis del peso, ha llamado grandemente la atención en los círculos académicos, de la política pública en México y en otras partes. Se han postulado varias explicaciones, las más comunes de las cuales son:

- i) La importancia de la estabilidad macroeconómica y los cambios ocurridos en los precios relativos de los bienes básicos,
- ii) La recuperación de las tasas positivas del crecimiento sostenido,
- iii) La consistencia y expansión de las políticas de gasto social bien dirigidas, tales como el programa Progresá-Oportunidades de transferencias condicionadas en efectivo, y
- iv) El aumento de las remesas de los migrantes miembros de familias pobres.

La evidencia en México y en otros países latinoamericanos durante el último decenio demuestra claramente que hay una relación muy estrecha entre pobreza y crecimiento del PIB. En efecto, a medida que el ingreso per cápita tiende a aumentar, la pobreza tiende a disminuir, y viceversa. Sin embargo, durante el período 2000-2002 se observa una disminución del ingreso medio de la población y una reducción de la pobreza. Además, a la disminución del ingreso medio siguió un considerable aumento de 30 por ciento en el

---

\* Stanford Center for International Development, Stanford University y Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

\*\* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

ingreso de las familias con ingresos bajos. Esta situación resulta en extremo importante dentro de la literatura del crecimiento económico y la pobreza.

La investigación reciente se ha concentrado en el enigma anterior de diversas maneras. Por ejemplo, Rascón y Szekely (2004) realizaron un estudio bajo la hipótesis de que hay dos hechos que vuelven al período 2000-2002 diferente de otros períodos de estancamiento económico. El primer hecho se debe al estancamiento económico en un contexto de baja inflación y estabilidad de los precios. Esto permitió un aumento de los salarios reales y una disminución del precio de la canasta empleada como referencia para la identificación de la pobreza. En otras palabras, estos autores sostienen que la línea de la pobreza se desplaza hacia abajo. El segundo hecho revela que este período se caracterizó por una expansión considerable de los programas sociales, en particular de los programas de transferencias monetarias que impactan directamente al ingreso. Esta expansión ayudó a mitigar el efecto pernicioso del estancamiento económico sobre las familias de ingresos bajos, y también parece haber debilitado los efectos negativos normalmente observados sobre la población durante los períodos de bajo crecimiento.

Sólo recientemente se ha destacado el hecho de que la disminución de la pobreza proviene principalmente del sector rural, mientras que la pobreza del sector urbano ha sido más persistente. Las disminuciones de los niveles de pobreza en el sector rural se han visto acompañadas también de una disminución de la desigualdad. En este trabajo exploraremos la hipótesis de que la disminución de la pobreza tiene un componente importante derivado del cambio estructural ocurrido en el sector rural, y más concretamente de una diversificación consistente de las fuentes de ingreso.<sup>1</sup> El ingreso no agrícola del sector rural se ha vuelto cada vez más importante y ha aumentado en términos reales, lo que ha conducido a una disminución de la pobreza rural cuya magnitud ha afectado también los niveles nacionales de pobreza. Esta explicación se ha propuesto también en Cortés (2005).

Como una introducción, este capítulo muestra los cambios ocurridos en los niveles de pobreza durante el período 2000-2004, así como las tendencias de la desigualdad. Además,

---

<sup>1</sup> Un trabajo pionero sobre este tema es el de De Janvry y Sadoulet (2001).

se muestran también los cambios ocurridos en los perfiles de la pobreza y en sus correlaciones. Después se utiliza la significancia estadística de los cambios ocurridos en las fuentes del ingreso para ilustrar los patrones que deberán explicarse por la metodología econométrica.

### La Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en México entre 2000 y 2004

Pueden descubrirse las tendencias de la pobreza actualizando las líneas de pobreza empleadas en las publicaciones oficiales, como se muestra en el Cuadro 1.<sup>2</sup> Empleando tales líneas, vemos que la disminución de la incidencia nacional de la pobreza es consistente en los cuatro años analizados, tanto a nivel de individuos como a nivel de hogares (Cuadros 2, 3 y 4).

**Cuadro 1. Líneas de Pobreza**

	2000	2002	2004
<b>LP1 Urbana</b>	626.00	672.27	739.60
<b>LP1 Rural</b>	463.00	494.77	548.17
<b>LP2 Urbana</b>	768.10	826.90	909.71
<b>LP2 Rural</b>	548.50	588.29	651.77
<b>LP3 Urbana</b>	1,254.50	1,351.94	1,487.34
<b>LP3 Rural</b>	843.30	902.96	1,000.41

*Nota:* Cantidades expresadas en pesos de agosto del año correspondiente.  
*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

**Cuadro 2. Medidas de Pobreza, 2000–2004. Población**

Pobreza	Incidencia		
	2000	2002	2004
Nacional, Alimentaria	24.27	20.27	17.31
Nacional, de Capacidades	31.99	27.41	24.63
Nacional, de Patrimonio	53.89	50.58	47.04
Rural, Alimentaria	42.38	34.76	27.58
Rural, de Capacidades	50.13	43.90	35.73
Rural, de Patrimonio	69.35	65.42	56.88
Urbana, Alimentaria	12.64	11.43	10.99
Urbana, de Capacidades	20.33	17.36	17.80
Urbana, de Patrimonio	43.95	41.53	40.99

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

<sup>2</sup> Una discusión detallada de la metodología y la relevancia de la canasta básica en el contexto nacional se encuentra en Cortés, et. al. (2005).

**Cuadro 3**  
**Tendencias de la incidencia de la pobreza, 2000–2002. Hogares**

Pobreza	Incidencia		Error estándar (EE)		Δ en la incidencia	Diferencia en el EE	Estadístico Z	Nivel de significancia	Significativo
	2000	2002	2000	2002					
<i>Nacional</i>									
LP1	18.6	15.8	0.7418	0.8605	-2.789	1.136	-2.455	0.0070	Sí
LP2	25.3	21.8	0.8583	0.9687	-3.542	1.294	-2.736	0.0031	Sí
LP3	45.9	43.0	1.0698	1.2061	-2.865	1.612	-1.777	0.0378	Sí
<i>Rural</i>									
LP1	34.1	28.5	1.5681	2.1064	-5.564	2.626	-2.119	0.0171	Sí
LP2	41.4	36.6	1.7174	2.3109	-4.780	2.879	-1.660	0.0484	Sí
LP3	60.7	57.2	1.7358	2.8962	-3.573	3.377	-1.058	0.1450	No
<i>Urbana</i>									
LP1	9.8	8.5	0.7334	0.5746	-1.251	0.932	-1.342	0.0898	No
LP2	16.2	13.3	0.9449	0.7276	-2.886	1.193	-2.420	0.0078	Sí
LP3	37.4	34.9	1.3562	1.0189	-2.510	1.696	-1.480	0.0695	No

*Fuente:* Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con base en ENIGH 2000-2002.

**Cuadro 4**  
**Tendencias de la incidencia de la pobreza, 2002–2004. Hogares**

Pobreza	Incidencia		Error estándar (EE)		Δ en la incidencia	Diferencia en el EE	Estadístico Z	Nivel de significancia	Significativo
	2002	2004	2002	2004					
<i>Nacional</i>									
LP1	15.8	13.7	0.8605	0.5269	-2.145	1.009	-2.126	0.0167	Sí
LP2	21.8	19.8	0.9687	0.6475	-1.993	1.165	-1.710	0.0436	Sí
LP3	43.0	39.6	1.2061	0.8541	-3.423	1.478	-2.316	0.0103	Sí
<i>Rural</i>									
LP1	28.5	22.3	2.1064	1.4853	-6.196	2.577	-2.404	0.0081	Sí
LP2	36.6	29.4	2.3109	1.8751	-7.155	2.976	-2.404	0.0081	Sí
LP3	57.2	48.8	2.8962	2.3141	-8.340	3.707	-2.250	0.0122	Sí
<i>Urbana</i>									
LP1	8.5	8.7	0.5746	0.3781	0.116	0.688	0.168	0.5668	No
LP2	13.3	14.2	0.7276	0.4183	0.899	0.839	1.071	0.8579	No
LP3	34.9	34.2	1.0189	0.5593	-0.670	1.162	-0.576	0.2822	No

*Fuente:* Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con base en ENIGH 2002-2004.

Resultan sorprendentes las reducciones de la pobreza rural. La pobreza alimentaria disminuyó casi cinco puntos porcentuales en cuatro años, mientras que la pobreza de capacidades nacional disminuyó en el equivalente a 3.5 millones de personas. Es importante destacar que los cambios ocurridos en la pobreza urbana no son estadísticamente significativos para los períodos 2000-2002 y 2002-2004 si se analizan por separado, aunque sí lo son para el período 2000-2004 en su conjunto. Los cambios en el estrato urbano resultan pequeños cuando se comparan con los cambios ocurridos en el

sector rural. También las brechas de la pobreza disminuyeron durante este período, aunque podemos apreciar aumentos pequeños en el FGT(2), aun en el sector rural, lo que demuestra que aumentó la desigualdad entre los pobres, aunque en general la desigualdad disminuyó (véanse los Cuadros 5 y 6).

**Cuadro 5**  
**Índices FGT, 2000–2004. Hogares**

	Brecha de pobreza FGT(1)			Desigualdad entre los pobres FGT(2)		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional, Alimentaria	0.0628	0.0500	0.0489	0.0330	0.0346	0.0503
Nacional, de Capacidades	0.0891	0.0735	0.0691	0.0460	0.0432	0.0523
Nacional, de Patrimonio	0.1897	0.1667	0.1535	0.1040	0.0908	0.0885
Rural, Alimentaria	0.1254	0.1001	0.0834	0.0634	0.0794	0.0452
Rural, de Capacidades	0.1648	0.1359	0.1113	0.0871	0.0908	0.0605
Rural, de Patrimonio	0.2887	0.2539	0.2109	0.1713	0.1537	0.1205
Urbana, Alimentaria	0.0271	0.0212	0.0288	0.0157	0.0088	0.0532
Urbana, de Capacidades	0.0460	0.0377	0.0445	0.0226	0.0158	0.0475
Urbana, de Patrimonio	0.1332	0.1166	0.1201	0.0657	0.0547	0.0699

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

**Cuadro 6**  
**Índices FGT, 2000–2004. Población**

	Brecha de pobreza FGT(1)			Desigualdad entre los pobres FGT(2)		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional, Alimentaria	0.0846	0.0634	0.0599	0.0434	0.0317	0.0403
Nacional, de Capacidades	0.1181	0.0931	0.0855	0.0612	0.0462	0.0501
Nacional, de Patrimonio	0.2349	0.2038	0.1872	0.1330	0.1096	0.1035
Rural, Alimentaria	0.1637	0.1215	0.1053	0.0843	0.0657	0.0574
Rural, de Capacidades	0.2114	0.1647	0.1389	0.1148	0.0885	0.0764
Rural, de Patrimonio	0.3490	0.3002	0.2540	0.2145	0.1752	0.1482
Urbana, Alimentaria	0.0337	0.0279	0.0319	0.0170	0.0109	0.0297
Urbana, de Capacidades	0.0582	0.0495	0.0526	0.0268	0.0204	0.0339
Urbana, de Patrimonio	0.1615	0.1450	0.1461	0.0807	0.0696	0.0759

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

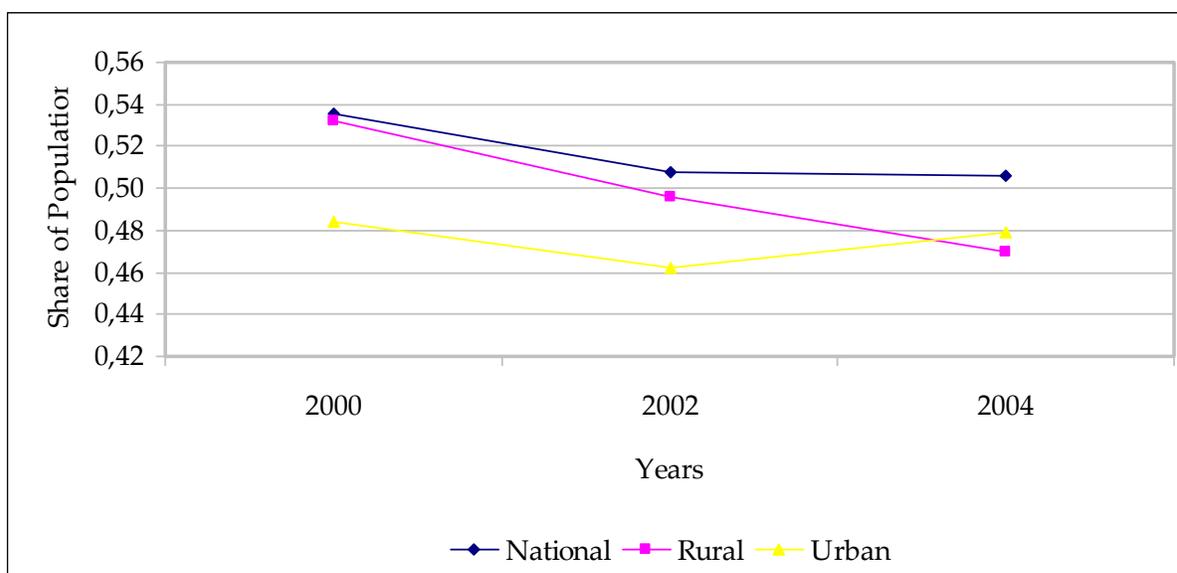
La desigualdad general del ingreso disminuyó en el período 2000-2002 y aumentó en los dos últimos años. La desigualdad ha disminuido sistemáticamente en las áreas rurales, lo que ha determinado el patrón nacional de todo el período (Cuadro 7 y Gráfica 1).

**Cuadro 7**  
**Medidas de Desigualdad, 2000–2004. Hogares**

	Incidencia		
	2000	2002	2004
<i>Nacional</i>			
Coefficiente de Gini	0.5525	0.5252	0.5329
Índice de Theil	0.6265	0.5341	0.6508
<i>Rural</i>			
Coefficiente de Gini	0.5562	0.5188	0.4848
Índice de Theil	0.6800	0.5864	0.5225
<i>Urbano</i>			
Coefficiente de Gini	0.5105	0.4853	0.5118
Índice de Theil	0.5368	0.4455	0.6078

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

**Gráfica 1**  
**Medidas de Desigualdad (Gini), 2000–2004. Población**



*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

### El Marco de Análisis Microeconómico de la Pobreza

La visión más aceptada sobre la capacidad de generación de ingresos de los individuos o los hogares consiste en el llamado “enfoque de los activos” (Attanazio y Székely, 2001). De acuerdo con esta visión, la capacidad de generación de ingresos de un hogar está dada por:

$$IGC = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k A_{ij} \gamma_{ij} w_{ij} + T_i$$

En donde IGC es la capacidad de generación de ingresos del hogar,  $n$  es el número de miembros del hogar,  $k$  es el número de activos que poseen los miembros del hogar,  $A_{ij}$  es la tenencia del activo  $j$  que posee el individuo  $i$ ,  $\gamma_{ij}$  es la intensidad con la que el individuo  $i$  hace uso del activo  $j$ , y  $w_{ij}$  es el precio que el individuo  $i$  puede obtener en el mercado por vender una unidad de su activo  $j$ . La variable  $T_i$  son las transferencias que recibe el individuo  $i$ , independientemente de sus activos. Los activos se dividen en tres grupos: capital humano (fundamentalmente educación y salud), activos físicos (tierra, maquinaria, herramienta) y activos financieros. Así, desde el punto de vista microeconómico, el perfil de activos de los hogares es fundamental para entender su capacidad de generación de ingresos. De la misma manera, las políticas públicas pueden utilizarse para incidir sobre la acumulación de activos de los hogares y romper círculos viciosos de pobreza.

El perfil de las características de los pobres revela interesantes cambios durante el período analizado. Primero, aumenta la educación del jefe del hogar, lo que revela una mayor incidencia de los jefes de hogar con educación secundaria en el sector rural. De igual modo, la pobreza se vuelve ligeramente más urbana a través del tiempo. Por último, la actividad de los pobres se concentra menos en la agricultura, pasando a actividades tales como el comercio. Se observa un patrón similar para la pobreza moderada, donde es mayor la disminución de la actividad en el sector agrícola (Cuadros 8 y 9). Un resumen de los perfiles principales para 2004 se muestra en el Cuadro 10.

**Cuadro 8**  
**Composición de la pobreza extrema por características del jefe de hogar, 2002–2004**

Características	2002			2004		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Composición rural-urbana	100	35.04	64.96	100	39.33	60.67
<i>Perfil por educación</i>						
Sin instrucción-Primaria incompleta	67.84	56.19	73.71	63.64	49.96	71.77
Primaria completa	21.93	23.73	21.02	21.21	27.60	17.42
Secundaria completa	9.05	17.73	4.67	12.64	17.57	9.71
Preparatoria completa	0.78	1.50	0.41	2.17	3.98	1.10
Universidad completa	0.40	0.85	0.18	0.33	0.90	0.00
Total	100	100	100	100	100	100
<i>Perfil por empleo</i>						
Jornalero agrícola	24.33	10.09	31.15	27.04	13.43	35.12
Jornalero no agrícola	29.68	55.94	17.11	31.97	55.59	17.95
Empleador	2.82	1.54	3.44	2.35	0.63	3.38
Autoempleado	42.72	32.14	47.78	38.00	29.66	42.95
Trabajadores no remunerados	0.45	0.29	0.52	0.64	0.69	0.61
Total	100	100	100	100	100	100
<i>Perfil por sector de actividad</i>						
Agricultura	52.65	12.74	71.67	45.78	7.68	68.38
Extracción y servicios públicos	0.19	0.35	0.12	0.09	0.14	0.06
Manufactura	8.60	17.43	4.40	9.58	15.27	6.20
Construcción	12.42	17.57	9.96	12.14	20.51	7.18
Comercio	8.83	17.66	4.63	12.67	19.22	8.79
Transporte	3.57	7.94	1.49	4.21	6.78	2.69
Servicios	13.73	26.31	7.73	15.53	30.40	6.70
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: López Calva, et al. (2006).

**Cuadro 9**  
**Composición de la pobreza moderada (excluyendo a la pobreza extrema) por**  
**características del jefe de hogar, 2002-2004**

Características	2002			2004		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Composición rural-urbana	100	61,70	38,30	100	62,48	37,52
<i>Perfil por educación</i>						
Sin instrucción-Primaria incompleta	47.63	37.13	63.99	48.53	39.38	61.93
Primaria completa	25.71	27.83	22.40	24.89	27.05	21.71
Secundaria completa	21.12	26.96	12.01	21.42	26.11	14.53
Preparatoria completa	4.44	6.51	1.22	4.01	5.57	1.73
Universidad completa	1.09	1.56	0.38	1.16	1.88	0.10
Total	100	100	100	100	100	100
<i>Perfil por empleo</i>						
Jornalero agrícola	9.02	1.83	20.98	14.15	5.84	28.01
Jornalero no agrícola	57.53	69.67	37.31	57.78	69.32	38.55
Empleador	3.50	3.30	3.84	3.05	2.46	4.04
Autoempleado	29.34	24.67	37.10	24.52	21.81	29.02
Trabajadores no remunerados	0.62	0.53	0.76	0.50	0.57	0.38
Total	100	100	100	100	100	100
<i>Perfil por sector de actividad</i>						
Agricultura	20.01	3.36	47.66	16.57	4.01	37.49
Extracción y servicios públicos	1.07	1.08	1.04	0.57	0.59	0.54
Manufactura	15.89	18.71	11.21	19.53	22.12	15.22
Construcción	13.47	13.58	13.29	15.02	15.14	14.82
Comercio	16.66	22.64	6.72	17.82	19.79	14.54
Transporte	7.18	8.25	5.39	6.29	7.81	3.75
Servicios	25.73	32.37	14.69	24.19	30.53	13.64
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: López Calva, et al. (2006).

**Cuadro 10**  
**Características de los hogares pobres y no pobres, 2004**

	LP1		LP2		LP3	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Total	13.67	86.33	19.80	80.20	39.57	60.43
Población rural	22.31	77.69	29.43	70.57	48.82	51.18
Promedio del tamaño del hogar	5.21	3.84	5.10	3.78	4.83	3.55
Hogares con piso de tierra	33.44	6.73	28.62	5.89	19.50	4.45
Hogares con agua entubada dentro de la vivienda	30.18	11.21	27.66	10.38	21.77	8.58
Hogares con refrigerador	96.95	98.14	97.53	98.12	97.56	98.28
Hogares con jefe sin instrucción	24.98	9.26	23.23	8.49	18.11	7.02
Hogares con jefe con primaria incompleta	34.60	21.44	33.30	20.75	30.70	18.35
Hogares con miembros menores de 12 años que trabajan	6.95	2.68	6.34	2.51	5.38	1.88
Promedio del ingreso per cápita	395.49	3,437.57	494.23	3,630.44	780.97	4,418.86

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

### Correlaciones de la Pobreza

A fin de examinar los efectos marginales de características específicas sobre la probabilidad de ser pobre, se estima un modelo probit para muestras separadas de los jefes de hogares, masculinos y femeninos (Cuadro 11). Los efectos marginales son mayores para las mujeres, como se esperaba, especialmente en el caso de la educación y la actividad económica. Sistemáticamente, desde 1992, las características educativas se han correlacionado fuertemente con la condición de pobreza, y esto se valida para este modelo (López-Calva y Rodríguez-Chamussy, 2004).

Sin embargo, resulta notorio que el hecho de no encontrarse en el sector agrícola tiene un importante efecto negativo sobre la probabilidad de ser extremadamente pobre, y esta probabilidad ha cambiado significativamente en los últimos diez años. Es sorprendente que el hecho de ser auto empleado tenga un efecto marginal positivo sobre la probabilidad de ser pobre cuando se le compara con la condición de trabajador asalariado.

**Cuadro 11**  
**Probabilidad de ser pobre extremo en áreas rurales de acuerdo con la posición del jefe de hogar (efectos marginales en la media)**

	<b>dF/dx</b>	<b>Z</b>	<b>Significativo</b>	<b>P&gt;z</b>
Tamaño del hogar	0.051487	1318.97	Sí	0.00
Edad	-0.017180	-411.19	Sí	0.00
Edad al cuadrado	0.000095	223.02	Sí	0.00
<i>Perfil por educación</i>				
Sin instrucción-Primaria incompleta	(omitido)			
Primaria completa	-0.102679	-461.64	Sí	0.00
Secundaria completa	-0.118452	-453.16	Sí	0.00
Preparatoria completa	-0.200548	-440.06	Sí	0.00
<i>Perfil por empleo</i>				
Jornalero agrícola	(omitido)			
Jornalero no agrícola	-0.067140	-248.87	Sí	0.00
Empleador	-0.088016	-206.80	Sí	0.00
Autoempleado	0.069074	285.93	Sí	0.00
Trabajadores no remunerados	0.113788	85.39	Sí	0.00
<i>Perfil por sector de actividad</i>				
Agricultura	(omitido)			
Extracción y servicios públicos	-0.250078	-226.68	Sí	0.00
Manufactura	-0.246312	-1024.83	Sí	0.00
Construcción	-0.216485	-867.62	Sí	0.00
Comercio	-0.190245	-777.10	Sí	0.00
Transporte	-0.183208	-519.53	Sí	0.00
Servicios	-0.212625	-816.42	Sí	0.00
P. pred.	0.270410			
Prob> chi2 = 0.000				

Fuente: López Calva, et al. (2006).

### Fuentes de Ingreso y Cambios en Pobreza

Un primer enfoque de las causas de los cambios de la pobreza mediante micro datos consiste en examinar las variaciones de las fuentes del ingreso familiar. Cortés (2005) examina así la disminución de la pobreza alimentaria y de capacidades en las áreas rurales, la que tuvo un impacto al nivel nacional. Como se señaló antes, los cambios de la pobreza no fueron significativos en las áreas urbanas. Durante los años 2000 y 2004, aumentó en conjunto el ingreso medio de las áreas rurales. Esta tendencia parece ir acompañada de una redistribución regresiva del ingreso entre los pobres.

Sin embargo, los ingresos medios entre los pobres disminuyeron. Es posible que el aumento del ingreso haya favorecido a quienes se encuentran cerca de la línea de la

pobreza. En las secciones previas mostramos que también aumentó la desigualdad entre los pobres. Esto podría generar simultáneamente la disminución de la pobreza, el aumento de la desigualdad y un ingreso medio menor, Cortés (2005). El aumento del ingreso entre 2000 y 2004 para las familias rurales pasa de 90.2 a 135.6 pesos mensuales, en términos reales. Este crecimiento sistemático ayuda a disminuir la pobreza significativamente.

Si examinamos las fuentes específicas del ingreso, vemos que cuatro de ellas experimentaron cambios significativos entre 2000 y 2004: las remuneraciones al trabajo, las transferencias, el ingreso proveniente de los activos y la renta imputada de la vivienda. Queda claro que los factores primarios que explican la disminución de la pobreza durante el período 2000-2002 son las remuneraciones al trabajo y las transferencias. Esta misma situación explica la disminución de la pobreza durante los dos años siguientes. Pero en el primer periodo las transferencias desempeñan también un papel importante, mientras que el ingreso del trabajo se vuelve crucial en el segundo período. Consistente con Cortés (2005), los datos disponibles dejan en claro que la disminución de la pobreza entre 2000 y 2004 se originó en el aumento de la remuneración del trabajo y de las transferencias.

**Cuadro 12**  
**Ingreso medio per cápita entre los pobres, 2000-2004**

Pobreza	Ingreso medio per cápita			Cambios absolutos			Variación porcentual		
	2000	2002	2004	2002-2000	2004-2002	2004-2000	2002-2000	2004-2002	2004-2000
<i>Nacional</i>									
Pobreza Alimentaria	562.1	571.8	580.1	9.7	8.3	18.0	1.7	1.4	3.2
Pobreza de Capacidades	646.9	641.8	660.2	-5.2	18.4	13.2	-0.8	2.9	2.0
Pobreza de Patrimonio	908.5	920.3	916.3	11.8	-4.0	7.8	1.3	-0.4	0.9
<i>Rural</i>									
Pobreza Alimentaria	451.8	502.2	448.2	50.4	-54.0	-3.6	11.1	-10.8	-0.8
Pobreza de Capacidades	497.7	545.0	512.4	47.2	-32.5	14.7	9.5	-6.0	3.0
Pobreza de Patrimonio	640.7	686.1	670.4	45.4	-15.7	29.6	7.1	-2.3	4.6
<i>Urbana</i>									
Pobreza Alimentaria	781.0	705.9	777.7	-75.1	71.8	-3.3	-9.6	10.2	-0.4
Pobreza de Capacidades	864.2	795.1	838.0	-69.2	42.9	-26.3	-8.0	5.4	-3.0
Pobreza de Patrimonio	1,156.7	1,140.7	1,120.3	-16.0	-20.4	-36.4	-1.4	-1.8	-3.1

*Nota:* Todas las cifras están expresadas en pesos de agosto de 2004.

*Fuente:* Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con base en ENIGH.

En efecto, el ingreso por trabajo y las transferencias son la fuente de cambios en la pobreza entre 2000 y 2004. En el sector rural, el que encabeza el efecto a nivel nacional, las transferencias son significativas en el período de 2000-2002, cuando todavía se estaba

expandingo el programa Progres-Oportunidades, mientras que en el período de 2002-2004 sólo fue significativo el cambio ocurrido en el ingreso por trabajo (remuneraciones) (ver Cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Tendencias de las fuentes de ingreso**

Fuente de ingreso	Media del ingreso		Error estándar		Estadístico Z	Nivel de significancia	Significativo
	2002	2004	2002	2004			
<i>Nacional</i>							
Remuneraciones	1,218.62	1,427.99	45.1718	33.2091	3.7344	0.0001	Sí
Ingreso de negocios	439.69	398.83	24.5263	16.3993	-1.3850	0.0830	No
Renta de la propiedad	56.08	148.83	9.0914	29.8951	2.9476	0.0016	Sí
Transferencias	274.11	355.83	23.5853	32.8371	2.0212	0.0216	Sí
Progres-Oportunidades	831.00	9.16	0.7284	0.5788	0.9184	0.1792	No
Procampo	10.20	13.31	1.7798	3.3874	0.8133	0.2080	No
Remesas	44.53	62.11	6.5604	22.1601	0.7610	0.2233	No
Otras transferencias	211.08	271.24	23.6039	14.0447	2.1905	0.0142	Sí
<i>Rural</i>							
Remuneraciones	62.57	774.29	62.5693	69.5693	2.2699	0.0116	Sí
Ingreso de negocios	264.55	238.16	21.9993	14.6198	-0.9988	0.1589	No
Renta de la propiedad	21.84	85.75	6.7019	62.1411	1.0225	0.1533	No
Transferencias	272.91	237.66	57.7239	19.9062	-0.5773	0.2819	No
Progres-Oportunidades	22.01	21.10	1.8163	1.7991	-0.3575	0.3604	No
Procampo	24.14	35.35	4.2660	9.1534	1.1108	0.1333	No
Remesas	68.76	60.81	9.9639	8.8961	-0.5953	0.2758	No
Otras transferencias	158.00	120.39	61.0237	12.4613	-0.6038	0.2730	No
<i>Urbano</i>							
Remuneraciones	1,594.92	1,807.88	57.9698	33.1528	3.1889	0.0007	Sí
Ingreso de negocios	540.16	492.2	36.4461	22.3380	-1.1219	0.1310	No
Renta de la propiedad	75.72	184.47	13.9329	30.1797	3.2715	0.0005	Sí
Transferencias	274.8	424.5	16.8084	49.925	2.8418	0.0022	Sí
Progres-Oportunidades	0.45	2.23	0.0942	0.2093	7.7476	0.0000	Sí
Procampo	2.20	0.50	1.4399	0.1372	-1.1778	0.1194	No
Remesas	30.62	62.87	8.7560	34.6523	0.9022	0.1835	No
Otras transferencias	241.53	358.91	14.8889	19.292	4.8167	0.0000	Sí

Fuente: López Calva, et. al (2006)

Hay un ligero aumento del ingreso en el sector urbano, en ese período donde se introdujo el programa de Progres-Oportunidades. El ingreso del trabajo creció también en el sector urbano, aunque no lo suficiente para conducir un cambio significativo en los niveles de pobreza. En el sector rural, sin embargo, los individuos se convierten en jornaleros agrícolas y abandonan su actividad agrícola propia, moviéndose también a otros sectores de actividad dentro del mismo sector rural. En los últimos diez años ha disminuido

en más de 40% el porcentaje de la población que se ocupa en actividades agrícolas (Banco Mundial, 2005). De igual modo, han aumentado en términos reales los salarios en las actividades agrícolas y no agrícolas.

**Cuadro 14**  
**Ingresos agrícolas y no agrícolas (%)**

	2002		2004	
	Agrícolas	No agrícolas	Agrícolas	No agrícolas
<i>Nacional</i>				
Pobreza Alimentaria	34.09	65.91	31.90	68.10
Pobreza de Capacidades	30.28	69.72	27.29	72.71
Pobreza de Patrimonio	23.43	76.57	21.33	78.67
<i>Rural</i>				
Pobreza Alimentaria	45.59	54.41	44.00	56.00
Pobreza de Capacidades	42.51	57.49	39.69	60.31
Pobreza de Patrimonio	37.24	62.76	33.27	66.73
<i>Urbano</i>				
Pobreza Alimentaria	11.99	88.01	13.79	86.21
Pobreza de Capacidades	10.91	89.09	12.40	87.60
Pobreza de Patrimonio	10.44	89.56	11.45	88.55

*Fuente:* López Calva, et. al (2006)

Dado el patrón de creciente diversificación de las fuentes del ingreso, resulta importante la exploración del papel del ingreso no agrícola (que incluye al trabajador asalariado en la agricultura) en ese sector como una explicación potencial de la notable disminución de la pobreza observada en el período de 2000-2004.

### La Vulnerabilidad Inherente al Gasto Social

A pesar de la importancia del tema, la relación entre política macroeconómica y pobreza ha sido relativamente poco estudiada en la literatura, sobre todo desde el punto de vista del análisis empírico. La literatura existente muestra, sin embargo, que los grupos de menor ingreso se han visto tradicionalmente afectados más que proporcionalmente durante los períodos de crisis o inestabilidad macroeconómica. Por otra parte, a partir del enfoque de los activos a nivel microeconómico es posible explorar los canales a través de los cuales los individuos se vuelven más o menos vulnerables a caer en pobreza como resultado de ajustes macroeconómicos.

La literatura muestra de manera robusta el impacto positivo del crecimiento económico sobre la pobreza, especialmente si conlleva cambios progresivos en la distribución del ingreso. Se ha estimado que por la caída de un punto porcentual en crecimiento, la pobreza aumenta en 2%, en promedio. Ahora bien, las tasas de crecimiento elevadas y sostenibles dependen de la estabilidad macroeconómica y de algunas otras cuestiones estructurales como reformas regulatorias, privatización, mejoramiento de la gobernabilidad, liberalización comercial, reforma del sector bancario y financiero y el sistema judicial, entre otras.

El hecho de que las contracciones económicas en Latinoamérica y el Caribe generalmente van acompañadas de incrementos en desigualdad hace que se reviertan los beneficios de los cortos períodos de crecimiento sobre la reducción de pobreza (De Janvry y Sadoulet, 2000). En general, como muestra también Ravallion (2002), los grupos de menor ingreso suelen ser más vulnerables durante los períodos de contracción pues el impacto de las fluctuaciones económicas puede afectar de manera permanente los niveles futuros de escolaridad, nutrición y salud, reduciendo potencialmente el capital humano del pobre y, por lo tanto, su habilidad para salir de la pobreza. Foster y Székely (2002), por su parte, estudian distintos niveles de “calidad del crecimiento” para establecer su impacto sobre distintos grupos de la población. Si se utiliza una medición basada en medias generalizadas, conforme crece el coeficiente de aversión a la desigualdad el crecimiento impacta a distintos grupos, de menor o mayor ingreso.

En esta misma línea de argumentación Lustig (1999) plantea que las crisis macroeconómicas recurrentes en Latinoamérica y el Caribe en los últimos veinte años son la causa más importante del gran aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, con su impacto consecuente sobre la pobreza. En todos los casos analizados la incidencia de pobreza creció después de las crisis y fue mayor que varios años antes de la recesión. Indicadores sociales como mortalidad infantil y años de escolaridad, medidas de bienestar de más largo plazo, mejoran de manera lenta. En general, la discusión sobre las medidas de austeridad fiscal en respuesta a las crisis macroeconómicas tiende a pasar por alto su impacto en la pobreza.

Ganuza et al. (1998) encabezó uno de los esfuerzos más significativos que se han llevado a cabo para medir el impacto que tuvieron diversas políticas macroeconómicas en la década de los ochenta y mitad de los noventa en Latinoamérica sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso. Cada autor definió los episodios ocurridos en el país durante el periodo estudiado, entendiendo por episodio un evento que empieza y termina con un cambio económico sustancial o un reacondicionamiento político. Para 45 de los 49 episodios identificados se logró obtener un dato de incidencia de pobreza, medida en términos de ingreso. De este grupo, en 26 casos la pobreza permaneció estable o aumentó y en los otros 19 disminuyó. Los resultados más sobresalientes son los siguientes: *i*) en más del 70% de estos episodios la reducción en la pobreza se asocia con incrementos en el PIB per cápita, el salario mínimo y el salario promedio real; *ii*) cuando aumenta el desempleo, la desigualdad (medida por el índice de Gini) y la inflación, la pobreza también aumenta. Este fenómeno se observa en más del 80% de los episodios; y *iii*) si se comparan los eventos se observa una débil relación inversa entre los cambios en la incidencia de pobreza y las variaciones en el gasto como proporción del PIB.

En dicha compilación se distinguen por lo menos dos escenarios típicos a través de los cuales las políticas macroeconómicas produjeron cambios distributivos en América Latina. El primer escenario comienza con una política fiscal expansiva y/o relajación en la disponibilidad de divisas lo que permitió aumentar la producción y el empleo con el consecuente deterioro en los precios y la balanza de pagos. Para reducir la brecha comercial se devaluó la moneda y para controlar la inflación se instrumentaron políticas monetaria y fiscal contractivas. Los efectos sobre la pobreza dependían del diferencial en los cambios del empleo y la inflación, sin embargo, durante la década de los ochentas en la mayor parte de los países la pobreza se incrementó.

En el segundo escenario los precios disminuyeron gracias a un programa de estabilización, se liberalizaron la cuenta corriente y cuenta de capital de la balanza de pagos y hubo una apertura a grandes flujos de capital lo que permitió la expansión del producto y el empleo con una consecuente disminución de la pobreza en algunos países. Desafortunadamente otros países experimentaron incrementos en su nivel de pobreza ya

que tuvieron que instrumentar políticas contractivas (recortes fiscales, alza de las tasas de interés, etc.) para corregir un déficit en la balanza comercial resultado de una apreciación real de su moneda que impactó negativamente a la producción de bienes comerciables.

López Calva (2003) combina dos enfoques respecto la relación entre macroeconomía y pobreza en un grupo seleccionado de países latinoamericanos. Por un lado, describe los canales a través de los cuales la política macroeconómica puede afectar a los grupos de menor ingreso y plantea una hipótesis: los grupos de menor ingreso se han visto tradicionalmente más afectados durante los períodos de crisis o inestabilidad macroeconómica. En segundo lugar, dicho trabajo parte del enfoque de los activos a nivel microeconómico para determinar las variables a través de las cuales los individuos se vuelven más o menos vulnerables a caer en pobreza, haciendo un análisis comparativo entre países y a través del tiempo.

En términos de la evolución de la pobreza en los años analizados, un periodo en el que todos los países tuvieron algún episodio definido como “crisis” macroeconómica, Honduras registra el nivel de pobreza más alto seguido de Nicaragua, México y Costa Rica. Sin embargo, la densidad de población hace al número de pobres mucho mayor en México. Los datos presentados en dicho trabajo (tomando en cuenta que representan el límite inferior por la línea de pobreza utilizada, un dólar por persona por día) indican que para el año 2000 había más de 22 millones de personas en pobreza moderada y cerca de 7 millones en pobreza extrema. En conjunto, antes de la crisis, Costa Rica, Honduras, y México tenían un total de 30 millones de personas en pobreza moderada. Durante la crisis esta cifra se incrementó a 47 millones de personas. Si se agrega Nicaragua la suma es de más de 49 millones. La etapa posterior a la crisis reporta a 28.5 millones de personas en pobreza moderada y 10.7 en pobreza extrema.

En la muestra de países analizada en López Calva (2003), México es el único país de Latinoamérica en el que el gasto social crece entre 1992-2000 para cualquier medida: en términos reales, como porcentaje del PIB, en términos per cápita y como porcentaje del gasto programable. El modelo de respuesta del gasto social a contracciones y expansiones

fiscales muestra, a pesar de los problemas por la falta de series de datos para períodos más largos, la existencia de una asimetría clara: el gasto social suele caer más que proporcionalmente cuando existen recortes de gasto y se recupera de manera más lenta. En México se observa un patrón distinto y el gasto en seguridad social muestra una inercia muy fuerte, debido a las restricciones políticas que implica su recorte y a los compromisos adquiridos que dependen fundamentalmente de la dinámica demográfica. En Costa Rica el gasto social parece también tener un comportamiento menos pro-cíclico.

Finalmente, en el análisis de vulnerabilidad con datos microeconómicos, basado en una variación del enfoque de los activos, el ordenamiento es sistemático para los cuatro países: la escolaridad del jefe y la condición de empleo son las variables que más afectan la vulnerabilidad del hogar para caer en condiciones de pobreza. En realidad, como han mencionado otros autores, el desempleo y la informalidad pueden estar recogiendo otros factores como la falta de acceso a seguridad social y la afectación financiera que implican los gastos catastróficos en salud.

Así, el trabajo concluye que:

*i)* La economía política de la asignación del gasto hace que los grupos más pobres se vean sistemáticamente afectados por contracciones fiscales y menos favorecidos durante las expansiones;

*ii)* La vulnerabilidad de los individuos para caer en condiciones de pobreza está ligada a variables relacionadas con el esquema fiscal y el crecimiento económico: educación, informalidad y desempleo.

De estos hallazgos se desprende una implicación intergeneracional importante: la vulnerabilidad en muchos casos hace que las nuevas generaciones abandonen su educación debido a choques inesperados. Por lo tanto, las políticas de compensación deberían enfocarse a impedir este tipo de ajuste por sus implicaciones de largo plazo, reduciendo las interrupciones, temporales o permanentes, en la educación de los niños y jóvenes por causas de inestabilidad económica.

De dicho trabajo surge una recomendación de política importante: la legislación social en los países con importantes grupos marginados debe enfocarse a proteger a dichos grupos durante las crisis fiscales mediante componentes focalizados de gasto que sean contracíclicos y, segundo, el gasto social debe concentrarse en reducir vulnerabilidad, para lo cual la acumulación de activos por parte de la población pobre es fundamental. La acumulación de activos permite mejores condiciones laborales y acceso a mecanismos de aseguramiento más estables. Estos serían los componentes de una política macroeconómica socialmente responsable.

### **La Política Social Reciente y las Lecciones Aprendidas<sup>3</sup>**

La política social en México ha evolucionado de manera importante en los últimos veinte años. A raíz de los cambios estructurales implementados a partir de la segunda mitad de los años ochenta, la política social también ha experimentado transformaciones fundamentales. Las reformas iniciadas en los ochentas intentaron, con distintos niveles de éxito, fortalecer los incentivos de mercado en amplios espacios de la actividad económica. La reforma implica la reingeniería del Estado, con la idea de crear un Estado con funciones de redistribución, creación de entornos de competencia, protección del estado de derecho y garante de la seguridad patrimonial y personal de los ciudadanos. Esta percepción distinta del papel del Estado, que asume su fortalecimiento para el logro de los objetivos establecidos, implica que los mecanismos de redistribución utilizados durante las cuatro décadas anteriores en el México posrevolucionario tenían que transformarse.<sup>4</sup> Durante varias décadas, el estado funcionó con mecanismos clientelares y actuando como un empleador y productor importante en la economía. La redistribución se llevaba a cabo de manera activa mediante la intervención en precios clave de la economía: salarios (mediante fijación institucional de salarios mínimos y contractuales, así como mediante la presión en el mercado laboral como empleador), tasas de interés, tipo de cambio, precios de bienes y

---

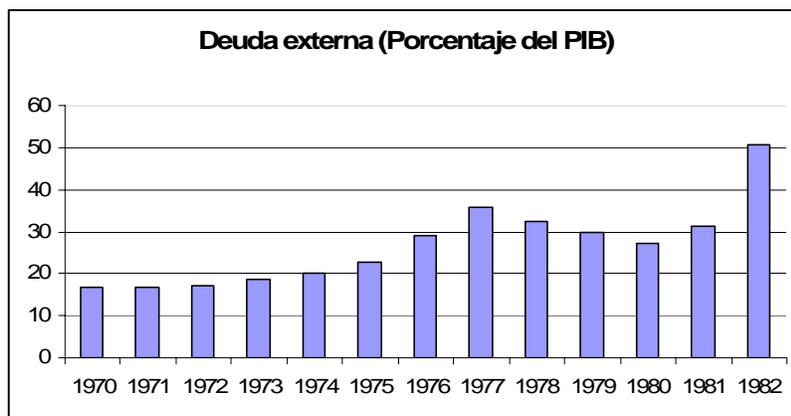
<sup>3</sup> Esta discusión se basa en buena medida en López Calva (2006), en donde muestra una discusión más detallada bajo esta misma línea de análisis institucional.

<sup>4</sup> Para un análisis sistemático de la estabilidad del sistema económico posrevolucionario y de las estrategias de los actores principales, ver Castañeda (1993).

servicios públicos, controles de precios de bienes básicos e intervenciones directas, así como mediante fijación de precios y controles al comercio exterior para incidir sobre la producción de bienes agrícolas. Así se estableció una dinámica que se mantuvo por más de cuarenta años hasta que su viabilidad se vio mermada por condiciones financieras, políticas y sociales.

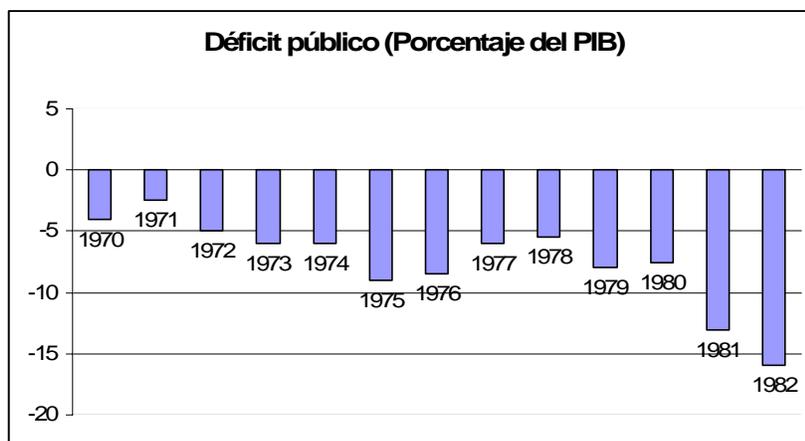
Si bien desde la primera mitad de los años setenta la crisis del modelo de desarrollo mexicano, cerrado y clientelar, era evidente, las reformas económicas fueron pospuestas de manera sistemática. Esto se logró financiando el déficit fundamentalmente mediante contratación de deuda y con ingresos petroleros (Gráficas 2 y 3).

**Gráfica 2. Deuda externa**



Fuente: Gráfica construida con datos tomados de Lechuga (1998).

**Gráfica 3. Déficit público, 1970-1982**

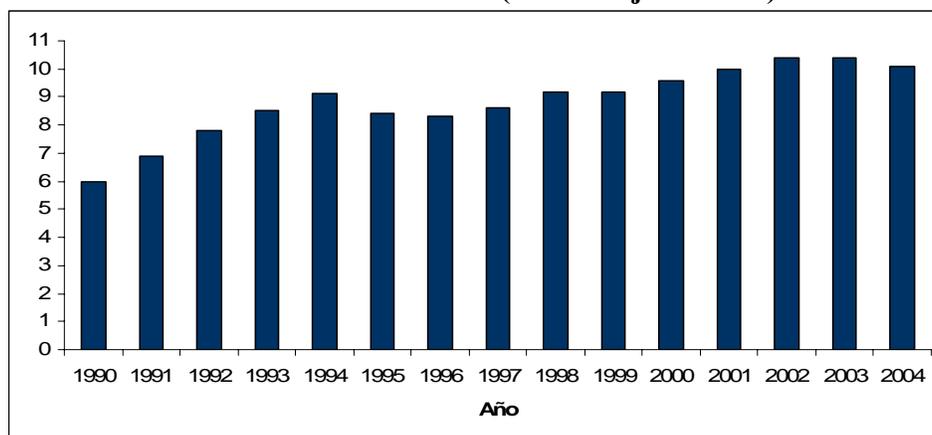


Fuente: SHCP

Entre 1970 y 1982, la deuda externa mexicana creció a más de veinte veces su valor inicial, a pesar de que se habían vivido años de “bonanza” por los ingresos por exportaciones petroleras en la segunda mitad de los años setenta. Asimismo, la política distributiva del estado se distorsionó dando lugar a una discusión pública sobre su rediseño a partir de la crisis macroeconómica de los años ochenta y la instauración de un modelo económico diferente.

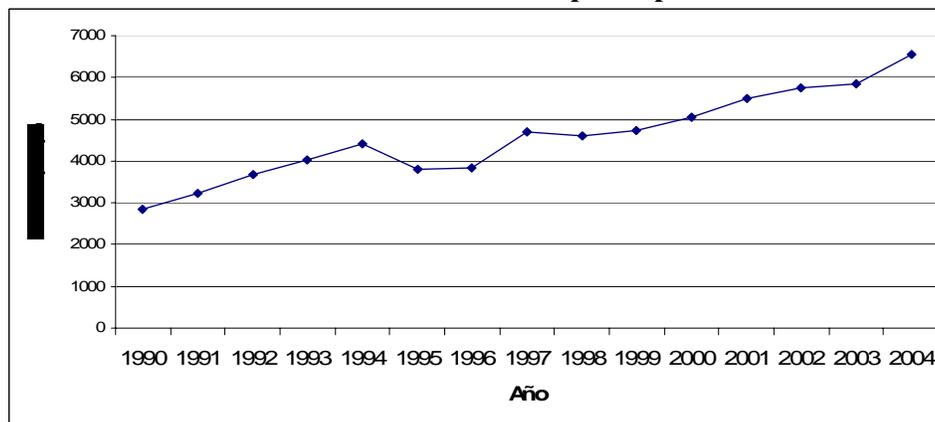
En los últimos tres lustros la política de gasto redistributivo ha mejorado en términos de su magnitud, su eficiencia y su incidencia (Scott, 2002). El gasto social en México muestra una tendencia creciente para cualquier valor que se considere, ya sea en términos per cápita, como proporción del PIB o como proporción del gasto programable (ver Gráficas 4 y 5).

**Gráfica 4. Gasto Social (Porcentaje del PIB)**



Fuente: SHCP (2000), Presidencia de la República (2003 y 2005).

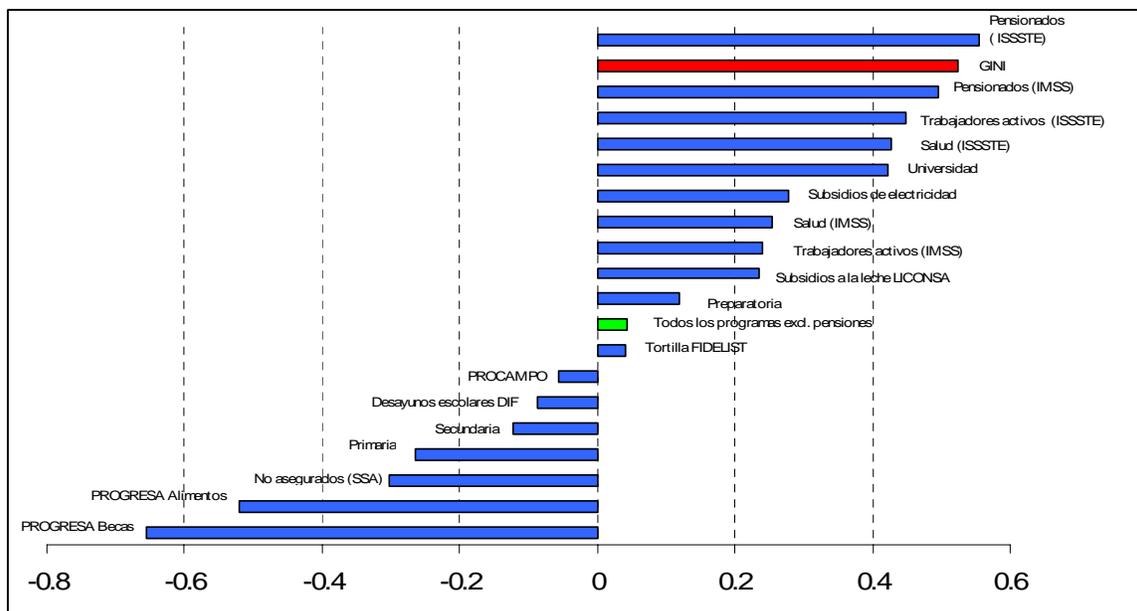
**Gráfica 5. Gasto social per cápita**



Fuente: SHCP (2000), Presidencia de la República (2003 y 2005)

La incidencia del gasto social también se volvió notablemente más progresiva (ver Gráfica 6).

**Gráfica 6. Incidencia del gasto público**



*Fuente: Scott (2002).*

Estos cambios, sin embargo, no son ni lejanamente suficientes para contrarrestar las condiciones iniciales de desigualdad de oportunidades y pobreza que siguen caracterizando al país. Estas condiciones iniciales de desigualdad y pobreza están determinadas por distintos factores, entre ellos la naturaleza compleja del proceso de desarrollo dual en el país y la política pública inercial y clientelar que se aplicó durante décadas.

Causas fundamentales de la persistente inequidad, así, son la incapacidad o falta de voluntad de los distintos gobiernos para llevar a cabo reformas de fortalecimiento fiscal del Estado, la ineficiencia administrativa y las inercias de gasto determinadas por la asignación política de privilegios en el pasado posrevolucionario, así como la falta de consenso entre actores determinantes de la política pública respecto a la necesidad de un compromiso redistributivo sostenido como precondition para el desarrollo. La política pública en la materia es, así, sólo parcialmente social y dudosamente de Estado.

La continuidad de algunos programas sociales específicos a pesar del cambio de partido en el poder en el año 2000, de manera específica en el caso del programa Progres-Oportunidades, estableció un caso interesante para el análisis. Esto fue especialmente el caso a la luz de la resistencia inicial de la burocracia entrante y el papel determinante que jugaron elementos externos a la dinámica política interna del equipo en el gobierno, como la existencia de una evaluación rigurosa de impacto y la creación de una coalición de académicos, diseñadores de política y organismos internacionales a favor de dicha continuidad. Los resultados de impacto en la población pobre, beneficios atribuidos por algunos a la permanencia de una política consistente en el tiempo, revivió en el debate público la necesidad del establecimiento de una política social de Estado, implícitamente entendiendo ésta como una política menos sensible a los ciclos políticos y que garantice la continuidad de políticas efectivas.

Una política social de Estado, entendida como el consenso respecto al uso de instrumentos fiscales y normativos con objetivos de equidad, no debería establecer invariabilidad en términos de políticas específicas, sino establecer principios que toda política debe respetar. El acuerdo respecto a dichos principios puede conducir a políticas más efectivas y con mejor incidencia. Las políticas propuestas deberían pasar un “filtro” en términos de los principios establecidos, mismo que puede aplicarse mediante técnicas específicas, como microsimulación y evaluación ex post. Sin ser exhaustivo, se propone aquí como ejemplos un primer conjunto de principios generales de política que deberían ser esenciales en el diseño de cualquier instrumento de intervención.

La política social debe:

1. *Resolver de manera costo-eficiente el problema de selección que emerge de la existencia de información asimétrica*

El diseño de una política distributiva, y más específicamente una intervención cuyo objetivo es el combate a la pobreza, enfrenta como un reto esencial la selección de los beneficiarios. Si hacemos a un lado políticas que por su naturaleza deben ser de acceso

generalizado, como ejemplo la educación básica o los servicios de salud materno-infantiles, las intervenciones focalizadas requieren mecanismos que de manera objetiva indiquen qué personas son elegibles para determinado apoyo. De no llevar a cabo esta selección correctamente, se cometerán errores, que se clasifican tradicionalmente en error tipo I (dejar fuera del programa a individuos cuyas características los hacen elegibles) y error tipo II (incluir a individuos que no son elegibles). Como en todo problema de información asimétrica, tenemos casos de información no observable (selección adversa) y de acciones no observables (riesgo moral). En el primer caso, los individuos poseen información respecto a sus características que no son fáciles de observar por parte del diseñador de política o cuya verificación es costosa. En el caso del llamado “riesgo moral” (moral hazard), la intervención puede inducir acciones no deseables en los beneficiarios, como cambios en su oferta laboral. El diseño de la intervención debe ser tal que resuelva estos problemas al menor costo posible. Los esquemas para resolver el problema de información asimétrica pueden ser mediante focalización administrada (el caso de Progresión-Oportunidades) o mediante auto-selección (el caso del Programa de Empleo Temporal).<sup>5</sup> En todo caso, cualquier intervención de gasto social debería discutir de manera explícita cómo resuelve el problema de selección y cuál es el costo-efectividad de dicho mecanismo.

## *2. Minimizar los errores tipo I y tipo II*

Como se mencionó anteriormente, la información asimétrica implica que se pueden cometer errores de selección cuando se diseña un programa de subsidios. Puede dejarse fuera de un programa a individuos elegibles (Tipo I) o incluir a individuos no elegibles (Tipo II). Un camino equivocado para eliminar el error tipo I sería establecer un subsidio generalizado. Si bien conceptualmente esto elimina la posibilidad de dejar fuera a individuos elegibles, bajo ciertas condiciones el subsidio generalizado puede cometer de hecho ambos tipos de error, como lo muestran los casos del subsidio a la energía eléctrica en tarifa residencial o la educación superior gratuita. Dada la correlación entre ingreso y consumo eléctrico, así como la falta de acceso al servicio en comunidades pobres, la

---

<sup>5</sup> Una discusión detallada sobre estos mecanismos en los programas mencionados se encuentra en Levy y Rodríguez (2005) y Dávila, et al. (1995).

aplicación del subsidio generalizado al consumo eléctrico es ampliamente regresivo. Asimismo, dada la probabilidad de que las familias de los primeros siete deciles de la distribución del ingreso logren enviar a sus hijas a la universidad y la probabilidad de que estudiantes de preparatorias privadas urbanas sean admitidos en niveles universitarios públicos, la universidad urbana gratuita implica un gasto claramente regresivo. Así, el argumento anterior no es uno en contra de la existencia de subsidios a la educación superior, sino de hacerlo de manera generalizada sin criterios mínimos de selección.

El uso de mecanismos de focalización permite resolver entre alternativas de uso de fondos públicos de manera progresiva, bajo las restricciones de minimizar los errores tipo I y tipo II. La microsimulación ex ante y la evaluación de impacto ex post permiten afinar los mecanismos en el tiempo para el logro de estos objetivos.

### *3. Incentivar inversión en activos*

Las transferencias públicas pueden ser otorgadas mediante mecanismos que no desincentiven y, de ser posible, induzcan inversión en activos por parte de los beneficiarios. En ausencia de activos, o bien cuando estos se utilizan de manera poco intensiva o los precios que se pagan por ellos son bajos, las transferencias juegan un papel compensatorio. Sin embargo, si las transferencias se vinculan a la inversión en activos, se induce capacidad de generación de ingresos en el futuro.<sup>6</sup>

### *4. Vincular en la medida de lo posible las transferencias para subsanar brechas en ingreso corriente con la capacidad de generar ingresos futuros.*

Este punto se vincula estrechamente con el anterior. Es deseable una política de intervención que involucre una salida del programa mediante un incremento de la capacidad de generación de ingresos de los hogares en el futuro.

---

<sup>6</sup> Progresión-Oportunidades condiciona la transferencia de ingreso a decisiones que involucran inversión en educación y salud. Las transferencias pueden vincularse también a otro tipo de inversión: en mejoramiento de activos físicos o en activos financieros.

Los principios de política establecidos, a los que se debería someter toda intervención para determinar si dicha intervención es consistente con estos principios, deben también establecer qué es lo que la política en cuestión no debe hacer.

La política social NO debe:

*1. (NO debe) Generar cargas fiscales sin contraparte clara de financiamiento*

Toda propuesta de intervención o de reestructuración institucional debe contemplar el costo fiscal que representa y cómo será financiada. Para ello, debe justificarse si el programa específico o la creación de alguna nueva instancia normativa o institucional es consistente con la capacidad fiscal del estado y, en su caso, si implicará contratación de deuda, esfuerzo recaudatorio adicional —con su contraparte de efectos sobre otras variables—o la reducción de partidas presupuestales existentes para obtener financiamiento. En todo caso, como se ha dicho antes, el uso de evaluación de impacto en experiencias similares, la microsimulación ex ante, o alguna técnica contable básica debe conducir a criterios objetivos en la asignación del gasto. En todo caso, el principio general debería ser que no se discuta ninguna propuesta programática que no incluya un estudio serio sobre su sostenibilidad fiscal.

*2. (NO debe) Frenar el crecimiento económico (distorsionar mercados mediante cambios en precios relativos, por ejemplo)*

Al principio se ha mencionado que el hecho de considerarse una política social implica aspectos programáticos, con un diseño claro de instrumentos. Un error sistemático de las intervenciones de política que se agotaron hacia los años setenta y se mantuvieron a un costo fiscal y de eficiencia muy grande para el país consistió en utilizar variables endógenas como instrumentos de política. Es decir, la utilización de precios o salarios como instrumentos de política, cuando estos son precios que deben ser determinados por mecanismos de mercado, distorsiona la asignación de recursos, lleva a incurrir en errores de exclusión e inclusión en la mayoría de los casos y genera rentismo. El apoyo a los ingresos

mínimos de población con capacidad de generación de ingresos débil debe llevarse a cabo, en su caso, mediante intervenciones focalizadas directas, con mecanismos de selección eficientes y con criterios distributivos claros y transparentes. La utilización de precios clave de la economía como instrumentos ha probado ser una herramienta incorrecta e ineficaz de política social.

### *3. (NO debe) Distorsionar los incentivos al esfuerzo individual*

Toda intervención pública modifica comportamientos individuales. La política pública debe prever las respuestas de los agentes y establecer incentivos para que, en la medida de lo posible, los cambios de comportamiento vayan en el sentido deseable desde una perspectiva de bienestar individual y social. Por ejemplo, la elegibilidad para un programa social con base en un estándar de ingreso fijo (el caso de “todos aquellos que reciban menos de x monto de ingreso por mes”) puede implicar que el impuesto marginal de los individuos que se encuentran cerca del umbral establecido sea suficientemente alto para desincentivar el esfuerzo individual en el margen. Es decir, si al aumentar el ingreso familiar en cierta cantidad implica que se rebasa el umbral de elegibilidad, entonces se perderán los beneficios de determinados programas y el resultado podría ser un menor ingreso neto. Esas discontinuidades generan desincentivos al esfuerzo individual y deben ser atendidas por los mecanismos de selección de manera cuidadosa.

### *4. (NO debe) Erosionar la cohesión social*

Ante la inexistencia de mercados formales o como complemento a estos, los hogares cuentan con redes de solidaridad que les permiten afrontar choques económicos adversos. Además de las redes de carácter económico, existen vínculos de convivencia social y comunitaria que generan beneficios individuales y que permiten establecer bases sociales de identidad, compromiso comunitario y gobernabilidad. Los programas sociales no deben atender o mermar este tipo de interacciones que fomentan la cohesión social, o bien deben fomentar y aprovechar nuevas formas de cohesión. En el mejor de los casos, las políticas

pueden ser apropiadas por las comunidades si sus objetivos son consistentes con las aspiraciones y valores locales.

Los principios generales que aquí se han propuesto trascienden la definición de programas específicos. Si se logra un consenso respecto a estos, algunos otros, o un conjunto distinto de principios, la propuesta de instrumentos concretos deberá ser consistente con estos y satisfacer su especificidad como instrumentos claramente definidos (el ser una “política”), el responder a un derecho universal aceptado y tener una incidencia en la reducción de la desigualdad observada (un programa de combate a pobreza extrema correctamente focalizado satisface de manera trivial este último criterio), siendo así política “social”. El argumento esencial, en todo caso, consiste en que no se puede hablar de política social de estado si no se define de manera específica qué significa que sea política, que sea social y que sea de Estado.

### **La Contribución de este Volumen**

Este libro es resultado de las contribuciones vertidas durante el seminario *Política Social para la Equidad* llevado a cabo durante mayo de 2006 en las instalaciones del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. De tales contribuciones es necesario resaltar que, si bien, ha habido importantes avances en materia social durante los últimos años, principalmente en lo que a reducción de pobreza se refiere, resulta indispensable centrar la atención en los aspectos legal, institucional y de financiamiento de los programas sociales, que faciliten un desarrollo social más amplio y equitativo. No deja de ser preocupante que la sostenibilidad de la seguridad social en los próximos años dependa de intereses particulares de determinados grupos de influencia y poder que frenan la cada vez más urgente reforma fiscal y del sistema de pensiones. La continuidad de los resultados sociales positivos en nuestro país ansía de mayores recursos fiscales combinados con los principios básicos de eficiencia y equidad para su redistribución, y con la capacidad y voluntad política para ofrecer servicios sociales de calidad. El logro de los objetivos dependerá de muchos factores, pero una política social con restricciones legales, carente de fuentes de financiamiento y con una focalización desigual no generará los resultados esperados.

El contenido de este libro está organizado en cuatro secciones. A saber, la evolución de indicadores y avances institucionales, el financiamiento e incidencia del gasto social, la evaluación de la política social en México y, por último, la importancia del federalismo y su relación con la política social. A continuación se presenta un resumen del análisis, planteamientos y propuestas de los autores que abordan cada uno de los temas previos de importante relevancia en la coyuntura del desarrollo social que vive hoy en día nuestro país.

En el capítulo 2, *La Pobreza en México 1992-2004*, Fernando Cortés toma como punto de partida de su análisis los antecedentes de la creación de una metodología oficial de medición de la pobreza en México. La preocupación por contar con una medición única del fenómeno provenía de que –hasta el inicio del sexenio que está por finalizar- en las dependencias gubernamentales, en los medios de comunicación y en la academia, no había un consenso en cuanto al número y el porcentaje de personas pobres en el país. De esta manera se decide crear el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) el cual adopta el método de líneas de pobreza dada la simplicidad y claridad conceptual de esta técnica.

A partir de esta metodología –diseñada para el año 2000- la Secretaría de Desarrollo Social hace el cálculo para 2002 registrándose una caída de la pobreza en sus tres niveles definidos –alimentaria, de capacidades y de patrimonio- justo cuando el desempeño económico de estos años sugería un aumento en las cifras. La explicación oficial a este suceso estuvo orientada a señalar que la disminución en la pobreza se debió a una reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso como producto del alza en los salarios reales, del aumento en las remesas del exterior y de la acción de los programas sociales, especialmente del *Progres-a-Oportunidades*. Fernando Cortés apunta que el argumento oficial se sustentaba sobre bases sólidas dado que entre agosto de 2000 y agosto de 2002 incrementaron las remuneraciones manufactureras en 5%, las comerciales en 4.2% y los salarios mínimos lo hicieron en 2.5%. Por otro lado, el volumen de remesas pasó de 6,573 millones de dólares en 2000 a 8,145 millones en 2002 y la cobertura del *Progres-a-*

*Oportunidades* aumentó en alrededor del 70% para alcanzar a 4,240,689 hogares en julio-agosto de 2002.

La polémica suscitada por lo anterior llevó a la luz el hecho de que el CTMP centró su metodología para el año 2000 y por tanto, era necesario establecer criterios para obtener mediciones con comparabilidad intertemporal. La definición de esos criterios le permite al autor presentar una serie de resultados para el periodo comprendido entre 1992 y 2004 basados en su propio análisis, los cuales muestran que: (i) entre 1992 y 1994 la incidencia de la pobreza no tuvo cambios significativos; (ii) la crisis de 1994 tuvo fuertes impactos negativos sobre todo en el medio urbano más que en las localidades rurales del país; (iii) los más altos índices de pobreza se registraron en 1996; (iv) la disminución de la pobreza urbana cobra fuerza entre 1996 y 1998, en tanto que la rural lo hace hasta el bienio 1998-2000; y (v) entre 2000 y 2004 la reducción de la pobreza alimentaria y de patrimonio en el medio urbano se detuvo y continuó en la zona rural.

Fernando Cortés concluye sugiriendo que conviene tener en mente la explicación oficial a la caída de la pobreza entre 2000 y 2002, ya que al adoptar los lineamientos metodológicos del CTMP para analizar el efecto de las fuentes de esa caída se encuentra que la reducción de la pobreza rural entre 2000 y 2004 se originó en el aumento de las remuneraciones al trabajo, en la renta de la propiedad y en el alquiler imputado, mientras que la pobreza urbana se mantuvo en los mismos niveles a pesar de que en algunos sectores hubo aumentos en las remuneraciones al trabajo. Por otro lado, las transferencias provenientes del programa *Oportunidades* aumentaron, pero las cantidades no fueron tan grandes como para tener incidencia en la disminución de la pobreza. Este resultado no deja de sorprender dado que el programa prácticamente duplicó su cobertura entre 2000 y 2004, lo que llevó a realizar un estudio específico sobre este tema, del cual se observó que de no haber existido el programa la pobreza en sus tres categorías habría sido mayor. Sin embargo, aunque *Oportunidades* contribuye a disminuir la pobreza en cada uno de los años considerados, no es un factor explicativo de la reducción entre 2002 y 2004.

En el capítulo 3, *Análisis e Implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social*, Rodolfo De la Torre analiza la Ley General de Desarrollo Social enfocándose en la atención que presta a cinco puntos: la precisión de los derechos sociales, la prioridad de la reducción a la pobreza, la vulnerabilidad e inequidad en la distribución del gasto social y la dispersión de la política social, examinando, además, algunas de sus implicaciones para futuro trabajo legislativo, la programación del presupuesto público y la operación y evaluación de los programas sociales.

Del análisis hecho, desprende que aunque la ley se propone garantizar los derechos sociales, prohibir las diversas prácticas discriminatorias, permitir la participación comunitaria, reforzar la contraloría social e introducir la denuncia popular sobre los programas sociales, como elementos para fortalecer las demandas de la población pobre, la ley casi no profundiza en la especificación de los derechos sociales y apenas agrega los mecanismos de sanción para hacer efectivos los reclamos de la población pobre. Los avances más significativos en la ley son respecto a la organización y coordinación de las políticas públicas, destacando en ellos la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social y dentro de éste su Comisión Nacional.

Resulta indispensable destacar la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dada su importancia para dar independencia al análisis crítico de los programas sociales y reforzar la medición oficial de la pobreza. Sin embargo, menciona De la Torre, existe el riesgo de que el Consejo genere un costoso ente burocrático cuyo control se lo disputen los partidos políticos y por otro lado, parecen excesivas las previsiones hechas para dar estabilidad al gasto social. En particular, que el Poder Legislativo dispuso que el gasto social no puede reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior, que dicho gasto debe ser elevado cuando menos en la misma proporción que lo previsto para el Producto Interno Bruto, y que también aumente como mínimo, en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población para preservar el nivel existente del gasto social per cápita.

Reforzando las disposiciones previas, se establece un Fondo de Contingencia Social, y si por alguna razón no pudieran entrar en juego, cualquier reducción del gasto social tendrá que ser establecida por la Cámara de Diputados. Desafortunadamente, continúa argumentando el autor, las medidas para proteger el gasto social no tienen las previsiones fiscales apropiadas ya que el consenso legislativo dejó graves asuntos sin atender y cita el Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo donde se muestra que el 10% de la población más rica capta el 13% del gasto social y el 10% de la población más pobre recibe sólo el 6%, según cifras del año 2000. El Congreso no introdujo disposiciones jurídicas específicas que evitaran tal inequidad. Rodolfo De la Torre concluye afirmando que debe reconocerse que pese a sus limitaciones, la Ley General de Desarrollo Social es un avance, aunque debido a ellas la elaboración de su reglamento será fundamental para remediar lagunas y excesos y darle la agilidad debida a sus disposiciones.

En *El Gasto Social en la Ley General de Desarrollo Social*, Rodolfo De la Torre, Luis F. López-Calva y John Scott examinan las características e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social en lo que se refiere a la determinación del gasto social, establecer mecanismos para la aplicación de los criterios que fijan el nivel de dicho gasto y proponer reglas de asignación del mismo, que hagan operativos los criterios generales de equidad.

Los autores se proponen encontrar la respuesta a la interrogante de cuál es el margen que dicha ley permite para especificar en su normatividad la determinación del nivel y distribución del gasto social, haciendo hincapié en la exploración de una apropiada delimitación de lo que se entiende por gasto social. Por otro lado, analizando si en la definición de gasto social pueden introducirse elementos de equidad y los mecanismos para establecer programas y zonas prioritarias, hacen un intento por descubrir la manera bajo la cual podrían concretarse los criterios de equidad en la asignación del gasto público con los elementos que brinda la ley. Finalmente, examinando los alcances del Fondo de Contingencia Social, sus mecanismos, su nivel óptimo y sus reglas de operación, los autores enfatizan en la necesidad de conocer cuáles serían los mecanismos más eficientes

en términos financiero para procurar la estabilidad del gasto social dentro del marco de la ley.

De la Torre, López-Calva y Scott, muestran, por un lado, que la función central de la ley, en lo referente al gasto social, es generar una rigidez a la baja de la proporción que representa respecto al PIB, y en ocasiones, elevar dicha proporción, lo que podría conllevar a situaciones financieras insostenibles. Por otro lado, dado que el Congreso no introdujo disposiciones jurídicas específicas que evitaran situaciones de inequidad en la asignación del gasto, encuentran que: (i) lo previsto por la ley cobra mayor sentido respecto a lo que se planea gastar y no sobre lo efectivamente gastado; (ii) la vulnerabilidad del gasto dedicado a los grupos más necesitados y la consideración de criterios de equidad para acotar el gasto social sugieren definir un gasto prioritario destinado a los programas que atienden necesidades básicas y cumplen con criterios tangibles de equidad; (iii) se proponen variaciones del gasto social *prioritario*, compuesto en la actualidad por las asignaciones a educación básica, salud primaria, alimentación, empleo y producción y vivienda; (iv) el monto disponible para un fondo de contingencia para el gasto social en nuestro país dependerá de la definición de gasto susceptible de la protección establecida en la ley; y (v) ante la característica procíclica del gasto social, destacan la viabilidad de establecer una regla de creación del fondo cuyo funcionamiento consiste, en principio, en depositar el 20% del excedente de los ingresos petroleros, y el 15% del excedente de los ingresos tributarios. Posteriormente, y dado que el excedente se obtienen de la diferencia entre el promedio móvil de los últimos tres periodos fiscales y el dato observado para cada rubro, el retiro del dinero del fondo es permisible cuando hubo una caída del gasto social con respecto al periodo anterior, de manera que se mantenga la tendencia de los últimos tres periodos.

Los autores concluyen reconociendo que, pese a las deficiencias de la Ley General de Desarrollo Social, es factible encontrar elementos legales, operativos y económicos para precisarla, darle contenidos de equidad y reforzar su funcionamiento mediante un uso eficiente de los recursos que regula.

La segunda parte del libro se dedica a la discusión de la incidencia y el financiamiento de la política social. En el capítulo 5, *La Equidad del Gasto Público en México*, John Scott hace patente que uno de los principales elementos acerca de la capacidad de recaudar impuestos es el beneficio social del gasto público; es decir, la forma como el gobierno le devuelve a la sociedad los recursos que le quita por la vía de los impuestos. Eso importa tanto o más que la legitimidad democrática para cobrar impuestos. Por ello, el fracaso sistemático de las iniciativas de reforma fiscal en México en las últimas décadas no puede explicarse sólo por el carácter autoritario del régimen de partido hegemónico, ni la reciente alternancia democrática es garantía para el éxito de estas reformas. Para superar el fracaso será necesario evaluar la calidad del gobierno, o la forma en cómo les devuelve a los ciudadanos sus impuestos a través del gasto público.

Esta importante contribución de John Scott hace un primer intento en ese sentido. Esto es, su investigación trata de la evaluación del gasto público desde la perspectiva de su equidad y tal evaluación de la equidad en el gasto público en México le permite llegar a cuatro conclusiones principales: (i) el gasto social en la actualidad es aproximadamente *neutral en términos absolutos*, lo que quiere decir que llega en la misma proporción a los sectores más ricos que a los más pobres de la población; (ii) como consecuencia de la extrema desigualdad del ingreso que impera en México, sin embargo, este gasto es *progresivo en términos relativos*; es decir el gasto representa una proporción mayor del ingreso de las familias más pobres, por lo que tiene un importante *potencial* redistributivo; (iii) este potencial podría incrementarse significativamente reasignando algunos subsidios regresivos –como los eléctricos- hacia programas más progresivos –como por ejemplo, salud para la población abierta- o programas para la superación de la pobreza dirigidos en forma efectiva hacia la población más pobre –como Progres- Oportunidades- y; (iv) existen obstáculos importantes para la redistribución del gasto social, entre los que se encuentran las grandes inercias en las asignaciones pasadas del gasto social.

En el siguiente capítulo, *Financiación del Estado de Bienestar*, Gabriel Martínez analiza los impuestos al trabajo y los programas sociales que se sustentan en ellos. Nos dice que el *estado de bienestar* se ha visto fortalecido en diversas áreas a lo largo de los últimos

años. En particular, es más grande, mejor administrado y con mayor aceptación política, aunque este desempeño parece ser evidenciado como una paradoja dada la tendencia hacia la privatización y la competitividad observadas alrededor de todo el mundo, tendencia comúnmente vinculada al concepto de globalización.

Pero el autor apunta que esta paradoja es imaginaria enunciando que en las economías estatizadas se daban garantías a la población con respecto a la estabilidad económica, por lo que en este escenario el papel del estado de bienestar era limitado. Cita el caso de las paraestatales en China y México donde se prometía estabilidad laboral, cobertura en salud y pensiones, así como otros beneficios que dejaban al trabajador libre de preocupaciones. En este otro escenario, no existía la necesidad de tener seguros de invalidez o desempleo, ni prever un plan de retiro distinto de lo que Martínez llama *empleador de por vida*.

El estado de bienestar, continúa, es un conjunto de programas que protege al trabajador y a su familia ante incertidumbre en un ambiente de economía de mercado. Esto es, en lugar del empleo de por vida de las economías socialistas, en los sistemas de mercado se comenzó a dar al estado una responsabilidad mayor de adoptar políticas de empleo y de seguridad social. La relevancia del estado de bienestar es creciente en la actualidad ya que el éxito de los capitales privados se basa en la innovación, trayendo consigo el declive del viejo capital para dar paso al que incorpora nuevas tecnologías. Por lo tanto, el peso de los programas de pensiones y salud en el presupuesto público obliga a estudiar el problema del financiamiento en forma especial.

Después de ilustrar varios ejemplos y casos exitosos acerca de las formas de financiamiento de los programas del estado de bienestar, Gabriel Martínez plantea diversas interrogantes que intenta resolver en el desarrollo del documento y que se refieren a descubrir cuáles son los impuestos más adecuados a utilizar y cuál es el papel que tiene el impuesto sobre la renta para financiar la previsión social, o bien, si debiera haber algún tipo de financiamiento complementario por las familias de los trabajadores. Uno de sus principales hallazgos y conclusiones se refiere al hecho de que históricamente, el seguro social en México ha sido poco eficaz en proteger a los trabajadores ante los ciclos salariales

y ha depreciado las pensiones y disminuido la oferta de los servicios de salud ante situaciones de caídas en el salario. De esta forma, adoptar políticas que den el incentivo exactamente opuesto debe ser un objetivo principal de la regulación al estado de bienestar mexicano.

En *El IVA Generalizado y la Política Social*, Pascual García Alba se concentra en el análisis de la denominada Reforma Fiscal Integral, a la cual considera sólo como un ajuste de tasas del IVA. Enfatiza que nuestro país tiene una recaudación fiscal mucho más baja que la de otros países y argumenta que de llevarse a cabo la reforma, ésta no tendría los beneficios que se le atribuyen, mencionando que es de reconocimiento público que, en el mejor de los casos, proveería de recursos netos adicionales por apenas un punto porcentual del PIB cuando el rezago es de entre 10 y 20% con respecto a otros países. Pero aún esta cifra, continúa, está muy sobre estimada en el sentido de que las fluctuaciones que en la realidad se han dado en la tasa sobre los productos actualmente sujetos a la tasa cero han tenido un efecto poco considerable sobre la recaudación.

García Alba precisa que, por la manera en que se ha presentado la propuesta, analizar la reforma del IVA en el contexto de la política social resulta indispensable dado que los ingresos adicionales que así se obtuvieran serían utilizados para apoyar el consumo de los más pobres a través de subsidios directos, aparentemente más eficientes que los generalizados, como es el caso del subsidio implícito que representa la tasa cero de IVA a medicinas y alimentos. Sin embargo, argumenta que los subsidios dirigidos no están exentos de ineficiencias y distorsiones importantes que regularmente son ignoradas.

En la sección que el autor llama *una conclusión anticlimática*, menciona que aún de aceptarse los argumentos a favor de la uniformidad del IVA, el resultado sería muy escaso en comparación con las necesidades de recursos fiscales adicionales que requerirá el país en el futuro para financiar la infraestructura social y hacer frente al financiamiento del déficit actuarial de la seguridad social -elemento que por sí sólo podría llegar a requerir, al año, unos seis puntos porcentuales del PIB.

Concluye que México tiene tasas impositivas tan elevadas como la de otros países, pero su recaudación es pobre debido a la gran magnitud de la evasión y que sin importar qué impuesto o qué tasas se adopten, cualquier reforma estará condenada al fracaso si no se corrige este problema. Haciendo patente que ese es el reto y que la uniformidad del IVA dista de ser el medio idóneo para enfrentarlo, plantea como una posibilidad el sustituir al impuesto sobre la renta por el impuesto al flujo de caja de las empresas.

En el capítulo 8, *Pensiones: El Estado de la Discusión*, Alejandro Villagómez plantea que el sistema público de pensiones ha perdido dinamismo en los últimos años y la agenda pendiente para esta reforma es aún extensa. El autor hace un recuento de los avances generados en este campo, siendo un primer paso el de 1994, cuando se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro, que vino a complementar los esquemas públicos obligatorios y dio origen a la CONSAR, encargada de supervisar y regular estos programas.

Un segundo momento, de vital importancia, se presentó con la reforma al programa del IMSS en 1997. Resultado de esta reforma, hubo una sustitución del programa de reparto y beneficios definidos, por un programa de capitalización total, contribuciones definidas y cuentas individuales que, de acuerdo con el autor, permitió que el pasivo contingente generado por la insolvencia financiera del programa tradicional no siguiera aumentando sostenidamente, al tiempo que también posibilitó la solución de otros problemas de inequidad y diseño del antiguo programa.

Sin embargo, comenta Villagómez, este fue el último gran paso, y las modificaciones a los sistemas de pensiones públicos desde ese momento han sido en el margen, por lo que los problemas de insolvencia financiera, diseños deficientes y de inequidad no sólo se mantienen en la actualidad, sino que continúan agravándose a pasos acelerados. El problema de las pensiones es amplio y complejo y no se restringe únicamente al área de la seguridad social, sino que también tiene impactos sustanciales en las finanzas públicas y el mercado laboral.

Tomando el panorama previo, el autor se plantea realizar una valoración del estado en el que se encuentra actualmente la reforma a los sistemas de pensiones en nuestro país, y en particular el debate y la discusión sobre este proceso. En principio, hace referencia a los aspectos pendientes de cambios y modificaciones al sistema reformado del IMSS en 1997; posteriormente presenta una discusión sobre las reformas necesarias a los programas públicos que aún son de reparto y, finalmente, aborda los aspectos vinculados con la discusión para la creación de un Sistema Nacional de Pensiones.

Los hallazgos de su análisis lo llevan a concluir que en la medida en que estas reformas se sigan postergando, el costo económico y social será creciente, incluso a tasas explosivas. La transición demográfica es un proceso en marcha y sobre el cual poco se puede hacer, los recursos públicos son limitados y las demandas sociales de la población son crecientes.

La sección tercera del libro se enfoca al tema de evaluación de la política social. En el capítulo 9, *Evaluación de la Política Social en México: Perspectiva de un Evaluador*, Dan Levy se plantea como objetivo la descripción de los principales retos del nuevo sistema<sup>7</sup> para evaluar los distintos programas sociales en México, bajo la premisa de que evaluar puede llevar a una mejor política social, y que hay muchos tipos de evaluaciones útiles que pueden ser el camino para esta mejora. En general, estas evaluaciones incluyen, entre otras, a las evaluaciones del diseño de un programa, de su implementación, de las necesidades que tiene la población que el programa busca atender, y sobre todo, de las evaluaciones de impacto.

El autor plantea cuatro principales retos en el sistema de evaluación de la política social consistentes en: (1) el requisito de hacer evaluaciones de impacto con periodicidad anual para todos los programas y lo que eso implica; (2) dado el reto previo, asumir la escasez de instituciones con la capacidad de evaluar la política social en México; (3) este sistema obliga a evaluar pero carece de incentivos formales para usar los resultados de las

---

<sup>7</sup> El nuevo sistema de evaluación de la política social consiste –en términos muy generales– en llevar a cabo evaluaciones anuales para todos los programas, contrario al viejo sistema caracterizado por el bajo número de evaluaciones.

evaluaciones en la toma de decisiones y; (4) la continuidad del sistema en la agenda del nuevo gobierno.

Dan Levy menciona que aun con los retos que implica, la reforma al sistema de evaluación en México constituye un paso positivo para aumentar el conocimiento acerca de los distintos programas sociales en nuestro país. Concluye planteando la interrogante acerca de si el nuevo sistema de evaluación ha mejorado la política social, para lo cual es necesario comparar la política social actual con la que se hubiera observado sin este nuevo sistema. Así, reconoce que es difícil y prematuro dar una respuesta concreta.

En *Sentido, Ventajas y Límites de las Evaluaciones Cualitativas de Programas Sociales*, Agustín Escobar expone por qué las evaluaciones cualitativas pueden contribuir a conocer y aquilatar los logros de los programas sociales, y en último término a mejorarlos sustancialmente. Reconoce que las evaluaciones de los programas sociales han avanzado notoriamente en los últimos años, pero su uso y funciones se han simplificado, asumiéndose que la evaluación tiene la función de informar hasta dónde cada programa está cumpliendo con sus objetivos, llamando a esta función *transparencia*.

Sin embargo, sugiere que hay otra función que debe ser equivalente en importancia. Se refiere a la evaluación que liga todas las fases de un programa y la llama *sistémica*. Este tipo de evaluación es fundamental para quienes toman las decisiones de operación, reglas e instancias participantes, que mejoren los impactos de los programas, siempre y cuando los funcionarios responsables tengan la capacidad de análisis y de operación para tomar tales decisiones.

La distinción entre tipos de evaluaciones –de transparencia y sistémicas- es el punto de partida de su contribución. Las evaluaciones –cualitativas- implementadas por el autor corresponden al segundo tipo y tienen la ventaja de mostrar los puntos críticos de un programa y de relacionarlos con los mayores o menores logros. Estas evaluaciones, apunta, pueden hacer más visibles los mecanismos que conducen desde el diseño hasta el impacto, pasando por recursos, agentes, procesos y resultados, lo que significa que no se restringen a

mostrar las percepciones y reacciones de los destinatarios de los programas, que si bien son relevantes, son sólo un elemento de toda la cadena de mecanismos que explican los logros, y no constituyen el sentido único de la evaluación.

En su investigación, Agustín Escobar implementa un ejercicio de evaluación tomado de las evaluaciones que realiza al programa Oportunidades y muestra impactos importantes en diversas áreas. En principio, se refiere al nivel educativo de los niños, el cual muestra importantes logros. Pese al incremento de los costos en cada nivel educativo, lo observado en 2004 es mejor a lo registrado en 1999 y 2000. La evaluación, sin embargo, presenta una disonancia entre el cambio ocurrido y las percepciones, ya que las familias no recuerdan que en el año 2000 sus aspiraciones educativas eran muy inferiores, aunque reconocen que sin Oportunidades no hubieran logrado tener los niveles que se constatan.

En lo referente a salud, se muestran también impactos positivos que el autor clasifica en colectivos y familiares o individuales. Los primeros tienen que ver con la mejoría de las condiciones de sanidad y salud pública de las comunidades. Los segundos tienen más que ver con la acción focalizada del programa, incluyendo descensos en la desnutrición, mejor atención a enfermedades crónicas y mejorías en la aceptación y capacidad de manejo oportuno de las pruebas de cáncer cérvico uterino.

Finalmente, los impactos en el mercado de trabajo son positivos pero modestos. Escobar reconoce que la magnitud es tan pequeña que pueden no ser válidos para el conjunto de los becarios que han salido de la escuela y entrado a un empleo y lo relaciona con dos fenómenos: (i) el estancamiento del mercado de trabajo nacional y (ii) la incipiente manifestación de impactos de este tipo, dado que las familias con más de 6 años de antigüedad en el programa son escasas y que las becas de bachillerato no fueron aprovechadas a cabalidad durante los primeros dos años de su puesta en práctica.

Por último, el libro discute los temas de federalismo y política social. En el capítulo 11, *Federalismo y Política Social*, Clara Jusidman fundamenta su investigación en la experiencia derivada de observar y diseñar políticas sociales en México en los tres ámbitos

de gobierno. Al tratar de dirimir qué ámbitos de las políticas sociales deberían ser responsabilidad federal, estatal o municipal, la autora plantea la importancia de establecer una diferencia cuando se parte de una concepción de políticas sociales dirigidas a avanzar progresivamente en la realización de los derechos sociales de la población o bien, cuando se las plantea como políticas para superar problemáticas específicas de determinados grupos mediante la focalización y que generalmente se refieren al combate a la pobreza.

Según la óptica de Jusidman, la política social centrada en derechos sociales y construcción de ciudadanía social, contribuye con mayor eficacia a alcanzar mayor equidad social y a combatir la desigualdad, en comparación con la que sólo se centra en compensar lo que ocurre en un extremo de la distribución, sin poner límites a la concentración en la otra punta. Esto le permite plantear que cuando la gente se siente marginada social y económicamente dentro de una nación y no cuenta con los medios políticos para lograr que el Estado solucione su posición de desventaja, es muy posible que recurra a la renuncia, la cual puede presentarse o por la vía de conflictos internos o por medio de las migraciones internacionales.

La autora apunta que, afortunadamente para la población ubicada en el extremo superior de la distribución del ingreso en México, millones de personas han optado por la segunda vía dada la incapacidad de nuestra organización política y social para asegurar los tres tipos de ciudadanía: la social, la política y la civil, y concluye que lo deseable en materia de armonización de responsabilidades y de intervenciones en el ámbito de las políticas sociales con miras a promover la equidad, pareciera enfrentarse a un contexto político poco favorable. El llamado *blindaje de programas sociales* en una sociedad tan desigual como la mexicana suena a un llamado a las buenas conciencias y a la ética pública, tan ausentes en la actualidad en nuestro país.

En *Federalismo y Política Social en México*, Miguel Székely discute las ventajas de un sistema federal para la política social, retoma algunos de los principios del diseño federalista para identificar el papel de los distintos órdenes de gobierno, y menciona

algunos de los retos que enfrenta México para llegar a un sistema genuinamente federalista en materia de política social.

El autor plantea que los sistemas federalistas como el mexicano, se fundamentan en un principio básico: el Gobierno –Federal, Estatal y Municipal- tiene la obligación de atender una serie de necesidades de la población con la disponibilidad de diversos instrumentos de política. Menciona que, dependiendo del tipo de necesidad y del instrumento, existirá un orden de gobierno específico, o una combinación de dos o tres ordenes, que puedan jugar el papel esperado de la mejor manera posible.

Pero reconoce que una idea tan sencilla como la anterior no siempre es fácil de poner en práctica. De hecho, el pasado de México hace evidente que por muchos años la mayor parte de las acciones gubernamentales en materia de política social se llevaron a cabo por el gobierno federal, mientras que los gobiernos estatales y municipales jugaban un papel marginal. Concluye, sin embargo, que la descentralización no es una solución única y directa. Resulta útil para ciertas prácticas y su éxito depende de diversos factores, pero implementarla sin coordinación entre órdenes de gobierno no generará los resultados esperados. La planeación conjunta y la definición de roles de cada orden de gobierno es una condición necesaria para lograr que el resultado de los esfuerzos gubernamentales sea mayor a los recursos invertidos.

## Bibliografía

Attanazio, O. y M. Székely, (2001). *El enfoque de los activos en el combate a la pobreza*. El Trimestre Económico, Julio-Septiembre de 1999.

Banco Mundial, (2005). *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*. Banco Mundial, México.

Castañeda, G., (1993). *The political Economy of Mexico, 1940-1988: A Game Theoretical View*. European Journal of Political Economy, vol. 11: 291-326.

Cortés, F., E. Hernández Laos y M. Mora, (2005). *Elaboración de una Canasta Alimentaria para México*, en Székely M. (coord.) “Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México”, ANUIES, CIDE, SEDESOL, Miguel Ángel Porrúa, México.

Cortés, F., (2005). *Identificación de los Mecanismos de Aversión de la Pobreza en el Agro 1992–2002*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Mimeo.

Dávila, E., S. Levy y L.F. López Calva, (1995). *Empleo Rural y Combate a la Pobreza: Una Propuesta de Política*. Economía Mexicana, Segundo semestre.

De Janvry, A. y E. Sadoulet, (2001). *Income Strategies Among Rural Households in Mexico: The Role of Off-Farm Activities*. World Development 29 (3).

De Janvry, A. y E. Sadoulet, (2000). *Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*. The Review of Income and Wealth 46(3): 267-288.

Foster, J. And M. Székely, (2002). *Is Economic Growth Good for the Poor?*, mimeo, Inter-American Development Bank, Research Department.

Ganuzo E. y L. Taylor, (1998). *Política Macroeconómica, Pobreza y Equidad: América Latina y el Caribe*. Capítulo 1: *Política Macroeconómica, Pobreza y Equidad en América Latina y el Caribe*. Ed. Enrique Ganuzo, Lance Taylor y Samuel Morley. CEPAL, BID, UNDP.

Lechuga, J. (1998). *La Crisis Estructural de la Economía Mexicana, 1970-1995. Un Largo Proceso de Transición*, Economía, Teoría y Práctica, Nueva Época, No. 9. Universidad Autónoma Metropolitana.

Levy, S y E. Rodríguez, (2005). *Sin Herencia de Pobreza*, BID y Editorial Planeta, México.

Lopez Calva, L.F., (2006). *Política Pública, Social, y de Estado*, en Jusidman, Clara (coord.) “Hacia Una Política Social de Estado”, México.

López Calva, L.F., L. Rodríguez-Chamussy y H. Sandoval, (2006). *The Evolution of Income and Inequality in Mexico 2000-2004 and the Role of Income Diversification in the Rural Sector*. The World Bank, Mexico.

López-Calva, L. F. y L. Rodríguez-Chamussy, (2004). *The Evolution of Poverty and Inequality in Mexico 1992-2002*. mimeo, The World Bank, Mexico City.

López Calva, L. F., (2003). *Macroeconomía y Pobreza: Lecciones desde Latinoamérica*. Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, No. 143, Santiago de Chile.

Lustig N., (1999). *Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics*. Presidential Address, Fourth Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association\_(LACEA). Santiago, Chile.

Presidencia de la República, (2005). *Quinto Informe de Gobierno*. México. (<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php>). (Consulta: mayo de 2006)

Presidencia de la República, (2003). *Tercer Informe de Gobierno*. México. (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx>). (Consulta: mayo de 2006)

Ravallion M., (2002). *Are the Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence for Argentina*. Journal of Applied Economics, Vol V, p. 95-121.

Scott, J., (2002). *Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992-2000*. DE-235. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SHCP, (2000). *Evolución Reciente del Gasto Público en México*, sin publicar, México.

Székely M. y E. Rascón, (2005). *México 2000-2002: Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales*, en Székely, M. (coord.) “Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México”, ANUIES, CIDE, SEDESOL, Miguel Ángel Porrúa, México.