

# **GENERACIÓN DE INGRESO Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS POBRES**

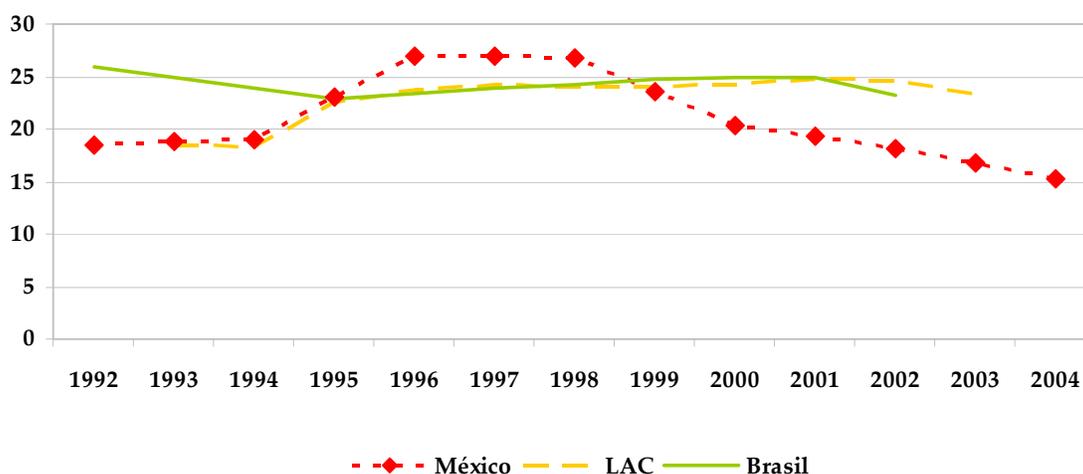
## **Resumen Ejecutivo**

# GENERACIÓN DE INGRESO Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS POBRES

## Introducción

El informe de la primera fase, *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno* (Banco Mundial, 2004), se centró en el diagnóstico de la pobreza, encontrándose que ésta sigue siendo un reto en México. Al remontarse a la última década, se observa que la grave crisis de 1994-1995 redujo los salarios reales e incrementó de manera aguda la pobreza extrema y la moderada. En 2002 los niveles de pobreza nacional y rural regresaron a los niveles observados antes de la crisis. Fernando Cortés (2005) encuentra evidencia significativa de la recuperación de la pobreza urbana. México ha tenido un progreso considerable en la reducción de la pobreza desde finales de los noventas, con un desempeño superior al promedio de América Latina (Gráfico 1). Las tendencias registradas en el periodo 2000-2004 son alentadoras, con un descenso de casi siete puntos porcentuales de la pobreza extrema. Esta reducción se puede explicar por el desarrollo positivo de las áreas rurales, donde la pobreza disminuyó de 42.4 a 27.9 por ciento, mientras que las tasas de pobreza cayeron menos en las áreas urbanas (Tabla 1 y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2005).

Gráfico 1. Proporción de la Población viviendo con menos de 2 dólares al día



Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en encuestas de hogares.

**Tabla 1. Proporción de la Población en Pobreza**

	2000	2002	2004	Cambio 2000-2002	Cambio 2002-2004	Cambio 2000-2004		
<i>Nacional</i>								
Alimentaria	24.2	20.3	17.6	-4.0	***	-2.7	-6.6	***
Capacidades	32.0	27.4	25.0	-4.6	***	-2.4	-7.0	***
Patrimonio	53.8	50.6	47.7	-3.2	**	-2.9	-6.1	***
<i>Rural</i>								
Alimentaria	42.4	34.8	27.9	-7.6	***	-6.8	*	-14.5
Capacidades	50.1	43.9	36.1	-6.2	**	-7.7	*	-14.0
Patrimonio	69.3	65.4	57.4	-3.9		-8.0	**	-11.9
<i>Urbano</i>								
Alimentaria	12.6	11.4	11.3	-1.1		-0.2		-1.3
Capacidades	20.3	17.4	18.1	-3.0	**	0.8		-2.2
Patrimonio	43.8	41.5	41.7	-2.3		0.1		-2.2

Nota: La línea de pobreza alimentaria es una estimación del ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales. La línea de pobreza de capacidades incluye además ingreso para adquirir servicios educativos y de salud. La línea de pobreza de patrimonio considera también los gastos en vivienda, vestido y transporte.

\* Significativo al 10%; \*\* Significativo al 5%; \*\*\* Significativo al 1%.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en la ENIGH aplicando la metodología del Comité Técnico para la Medición de Pobreza.

**Como se discute más adelante, los factores que han contribuido a la reducción de la pobreza rural desde 2000 incluyen la estabilidad macroeconómica, el aumento de transferencias y la diversificación del ingreso en actividades no agrícolas.** Oportunidades, Procampo, y en un menor grado las remesas, han contribuido a esta reducción. Por el otro lado, las tasas de pobreza en el sector urbano no han mejorado como en las áreas rurales. El mayor reto de las áreas urbanas es aumentar el acceso a oportunidades de empleo productivo para los pobres.

Este documento resume los hallazgos de tres informes: *La Pobreza Urbana en México, La Pobreza Rural en México, y México: Panorama de la Protección Social*, y se centra en (i) oportunidades de generar ingreso para los pobres urbanos y rurales; y (ii) protección social para los pobres. Los mensajes principales que se desprenden de la segunda fase podrían resumirse como sigue:

- **Los pobres son un grupo heterogéneo y, además de otras dimensiones, su ubicación geográfica es importante en el diseño de intervenciones apropiadas para el alivio de la pobreza.** Es importante destacar que las oportunidades de generación de ingresos a largo plazo, al igual que las estrategias para enfrentar choques, difieren de manera notable entre las zonas rurales y las urbanas, entre regiones, entre las ciudades grandes y pequeñas e, incluso, entre barrios.

- **Los pobres urbanos están limitados a obtener empleos marcados por la baja productividad y oportunidades limitadas de seguridad social.** Las tendencias del mercado laboral no son alentadoras para los pobres urbanos, que se encuentran en sectores de baja productividad marcados por la poca seguridad de los ingresos y sus limitadas perspectivas de crecimiento de éstos. Los pobres urbanos están cada vez más confinados al sector informal y, en ese sentido, tienen acceso limitado a la protección social. En México es necesario crear un mayor número de empleos de calidad, y los pobres necesitan tener la capacidad de acceder a ellos. Como se ha discutido extensamente en el informe del Banco Mundial (2004), ello requiere el diseño de políticas y reformas que favorezcan el crecimiento de la productividad en la economía, así como de políticas que ayuden a los pobres a ser más productivos. El acceso a educación de calidad es fundamental en el aumento de la productividad de los pobres. Sin embargo, existen otros factores que también ejercen influencia sobre la productividad de los pobres, como el financiamiento de la salud, los sistemas de guarderías, mejoras en la regulación laboral, acceso a transportación, políticas activas en el mercado laboral (PAML) y una mayor cobertura y penetración de los sistemas financieros para los pobres rurales y urbanos, a fin de que se aliente el ahorro para inversión.
- **Para ayudar a más pobres rurales a superar la pobreza, es importante aumentar la productividad agrícola, especialmente para los agricultores a pequeña y mediana escala, y facilitar su diversificación hacia actividades rurales no agrícolas (RNA) o de mayor valor agregado agrícola.** Los pobres rurales intentan alejarse de la agricultura como fuente central de ingreso y empleo y cambiar hacia las actividades RNA, en especial en los sectores de servicios y de construcción. Esta tendencia es, en parte, resultado del bajo desempeño de las actividades agrícolas para los agricultores a pequeña escala, que no han podido aumentar su productividad en el tiempo. Los campesinos pobres tampoco han tenido la posibilidad de cosechar los frutos de las actividades RNA en la misma medida que quienes no están en la pobreza. Un apoyo gubernamental apropiado en ámbitos como la educación, la salud y las finanzas podría contribuir a que los pobres cambiaran con mayor facilidad hacia actividades RNA, incrementando también la productividad de la agricultura. Sin embargo, es esencial mejorar la eficiencia de los programas de desarrollo agrícola y rural, dado el alto nivel de recursos dedicado a estas actividades.
- **Desde su creación en los 40s, el sistema mexicano de protección social no se ha adaptado de manera adecuada para responder a los riesgos que enfrentan los pobres.** Con pocas excepciones, entre las que recientemente destaca el programa *Oportunidades*, históricamente el sistema de protección social de México ha tenido una cobertura insuficiente y regresiva. Esto refleja su diseño, que se ha ligado a la situación en el mercado laboral (formalidad). La gran mayoría de los pobres que trabajan no están cubiertos por la seguridad social. Un nuevo programa, *Seguro*

*Popular*, se enfoca en aumentar la cobertura de salud para los pobres. Sin embargo, todavía muchos de los pobres cuentan solamente con mecanismos informales de corto plazo para proteger su ingreso, prevenir la pobreza en la edad avanzada y enfrentar riesgos de salud. Aunque, en algunos casos, estos mecanismos pueden ser eficaces para tratar con choques de ingreso, resultan costosos en el largo plazo, pues tienen un impacto negativo sobre el proceso de acumulación de capital humano entre los pobres. Se requiere reformar el sistema de seguridad social para hacerlo menos regresivo y ampliar la cobertura del sistema de protección social. De manera paralela, la aplicación de otras medidas, como facilitar el autoaseguramiento por medio de la acumulación de activos en zonas urbanas y rurales podría también contribuir a que los pobres enfrenten choques diversos. Ello apunta hacia la necesidad de complementar las reformas de la seguridad social con otras reformas sectoriales, como las del sector financiero, la vivienda y las políticas sobre la tierra.

## Heterogeneidad

**Una conclusión clave de este informe reside en que debe tomarse en cuenta la localización geográfica para diseñar intervenciones adecuadas contra la pobreza.** Los pobres son un grupo heterogéneo que puede diferir de manera marcada en sus fuentes de ingreso, sus características socioeconómicas, sus patrones de gasto y los mecanismos para enfrentar dificultades. Esta heterogeneidad se presenta en muchos niveles. Sin embargo, existen diferencias importantes entre las zonas rurales y las urbanas, aunque también entre regiones, diferentes entornos urbanos e, incluso, al interior de zonas urbanas, que apuntan hacia “cinturones” de pobreza. La comprensión de estas diferencias es clave para diseñar una estrategia eficaz de reducción de la pobreza. La ubicación geográfica es una variable fundamental para explicar las diferencias entre los pobres. Las oportunidades de generación de ingresos y las necesidades de protección social varían dependiendo de la ubicación de la población pobre.

### *Heterogeneidad entre y dentro de las zonas rurales y urbanas*

**Los pobres urbanos y los rurales difieren en sus características económicas, sus fuentes de ingreso y sus patrones de gasto.** La distinción entre lo rural y lo urbano<sup>1</sup> puede ser engañosa, pues los entornos geográficos son en realidad un continuo de asentamientos por tamaño de población. Sin embargo, si se emplea esta dicotomía un tanto arbitraria, existen diferencias importantes en el análisis de la pobreza que aún pueden ser informativas. En 2004, uno de cada tres residentes rurales vivía en pobreza extrema, en comparación con uno de cada diez miembros de la población urbana. La alta tasa de urbanización de México implica que la mayoría (cerca del 63 por ciento) de las

---

<sup>1</sup> La clasificación de lo urbano y lo rural se refiere a asentamientos con poblaciones de más de 15,000 habitantes, de acuerdo a la definición de CONAPO (Consejo Nacional de Población).

personas que viven en la pobreza moderada se encuentra en asentamientos urbanos. La Tabla 2 muestra algunas de las características clave de los pobres que difieren entre el entorno rural y el urbano. Los pobres rurales dependen principalmente de la agricultura de subsistencia, autoempleo y actividades no agrícolas, y típicamente no han terminado la educación primaria. En cambio, los pobres urbanos dependen del acceso a empleos asalariados, trabajan principalmente como empleados en el sector de manufacturas o el de servicios y no han terminado el primer ciclo de la educación secundaria.

**Tabla 2. Perfil de pobreza por jefe de familia y por ubicación geográfica, 2004**

	Pobreza extrema			Pobreza moderada			No pobres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Composición rural-urbana	100	39.3	60.7	100	62.5	37.5	100	69.0	31.0
<b>Perfil por nivel educativo</b>									
Sin educación – Primaria incompleta	63.6	50.0	71.8	48.5	39.4	61.9	33.0	25.6	45.7
Primaria completa	21.2	27.6	17.4	24.9	27.1	21.7	23.6	23.2	24.3
Primer ciclo de educación secundaria completo	12.6	17.6	9.7	21.4	26.1	14.5	22.2	23.4	20.1
Segundo ciclo de educación secundaria completo	2.2	4.0	1.1	4.0	5.6	1.7	10.5	13.3	5.5
Estudios universitarios completos	0.3	0.9	0.0	1.2	1.9	0.1	10.8	14.4	4.5
<b>Perfil por tipo situación laboral</b>									
Trabajador Agrícola	27.0	13.4	35.1	14.2	5.8	28.0	4.9	1.7	11.8
Trabajador No Agrícola	32.0	55.6	18.0	57.8	69.3	38.6	65.5	70.3	55.3
Empleador	2.4	0.6	3.4	3.1	2.5	4.0	6.9	7.6	5.6
Autoempleado	38.0	29.7	43.0	24.5	21.8	29.0	21.9	19.8	26.6
Trabajadores no remunerados	0.6	0.7	0.6	0.5	0.6	0.4	0.8	0.7	0.8
<b>Perfil por sector de Actividad</b>									
Agricultura	45.8	7.7	68.4	16.6	4.0	37.5	9.4	2.1	25.0
Extracción	0.1	0.1	0.1	0.6	0.6	0.5	1.4	1.6	1.0
Manufactura	9.6	15.3	6.2	19.5	22.1	15.2	19.6	19.3	20.1
Construcción	12.1	20.5	7.2	15.0	15.1	14.8	8.2	8.0	8.7
Comercio	12.7	19.2	8.8	17.8	19.8	14.5	17.4	18.8	14.4
Transportación	4.2	6.8	2.7	6.3	7.8	3.8	8.6	7.5	10.8
Servicios	15.5	30.4	6.7	24.2	30.5	13.6	35.5	42.7	20.1

Fuente: Estimaciones del BM utilizando la ENIGH 2002. Todos los paneles excepto el primero suman 100 verticalmente.

Tanto en los patrones de consumo como en las estructuras de ingreso se observan algunas diferencias notables entre los pobres rurales y urbanos. Los pobres urbanos gastan relativamente más en vivienda, transporte y educación. Por el contrario,

los pobres rurales gastan más en alimentación y vestido (véase la Tabla 3). Sin embargo, los gastos en salud son similares en ambas zonas.

**Tabla 3. Patrones de gasto por ubicación geográfica y nivel de pobreza, 2002**

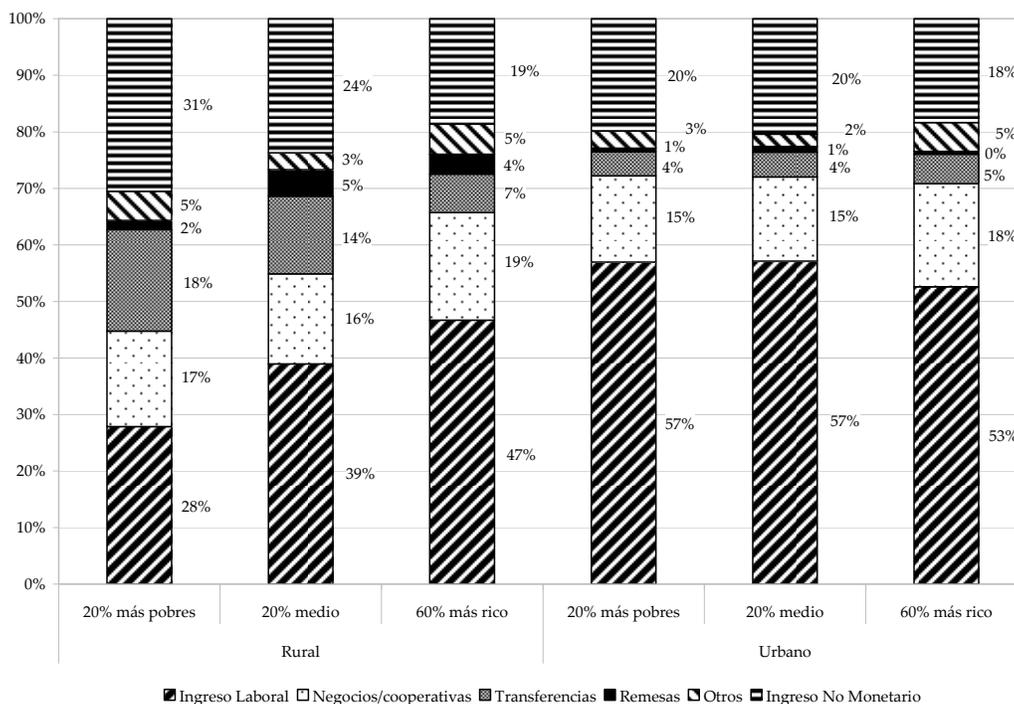
	Urbana			Rural		
	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza moderada</i>	<i>No pobres</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Pobreza moderada</i>	<i>No pobres</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	42%	39%	24%	52%	48%	32%
Vestido	4%	5%	5%	6%	6%	5%
Vivienda	18%	20%	23%	13%	14%	17%
Salud	5%	4%	5%	5%	5%	7%
Transportes y comunicaciones	10%	13%	16%	7%	9%	16%
Educación y recreación	8%	9%	14%	7%	7%	9%
Otros	13%	10%	13%	10%	11%	14%

Fuente: Estimaciones del BM utilizando ENIGH 2002.

**Más importante aún, en cuanto a las fuentes de ingresos, los pobres urbanos son mucho más dependientes del mercado laboral.** Una diferencia notable es la participación sorprendentemente baja del ingreso urbano que se deriva de transferencias (véase el Gráfico 2). De hecho, esta es la única dimensión en la que la situación de los pobres de México resulta sustancialmente diferente de la del resto de América Latina (Tabla 4). La alta proporción de ingreso laboral en las zonas urbanas contrasta de manera marcada con la alta participación del ingreso en especie y las transferencias en el México rural.<sup>2</sup> Debido a que la participación del ingreso de los pobres rurales que se deriva de transferencias es más alta que el promedio regional, no es posible atribuir la baja participación del ingreso urbano al bajo nivel general de gasto en redes de seguridad social, sino a que existen otras fuentes de ingreso más importantes. La expansión de *Oportunidades* a áreas urbanas está empezando a cambiar este patrón, debido a la progresividad de las transferencias.

<sup>2</sup> Sin embargo, los montos de transferencias (en términos absolutos) que reciben los pobres urbanos siguen siendo más altos que los recibidos por los pobres rurales, aunque reciben considerablemente menos de *Oportunidades* (en términos absolutos y relativos). Las transferencias que reciben los hogares urbanos, pobres o no pobres, tienden a consistir mucho más de pensiones, becas y donativos de otras familias. Las transferencias (como se calculó arriba) no incluyen subsidios como el de las tarifas eléctricas, que son altamente regresivos y benefician sobre todo a la población urbana. Véase *La Pobreza en México*; Banco Mundial, 2004.

**Gráfico 2. Fuentes de ingreso por ubicación, 2002**



Fuente: *La Pobreza Urbana en México*; Banco Mundial, 2005.

**Tabla 4. Fuentes de ingreso para el quintil más pobre**

	Ingreso laboral	Ingreso de capital Rentas y utilidades	Pensiones	Transferencias
<b>Urbana</b>				
México	91.8	0.8	3.9	3.5
Promedio ALC	74.2	1.5	4.0	14.6
Mediana ALC	82.5	1.1	3.2	12.8
<b>Rural</b>				
México	81.4	0.5	0.8	17.2
Promedio ALC	80.6	0.6	0.9	12.9
Mediana ALC	87.2	0.6	0.6	10.2

Nota: El Cuadro 3 no puede compararse estrictamente con la Gráfica 1, pues no existe margen para el ingreso imputado y el ingreso laboral incluye a lo que se hace referencia como "negocio/cooperativa" en el Cuadro 3.

Fuente: *The Urban Poor in Latin America*, Banco Mundial, 2004.

Factores como el tamaño de la población, la ubicación y las características del mercado de trabajo son determinantes del bienestar y de los tipos de intervención de política que se requieren para las zonas rurales y las urbanas. Con esto en mente, y el hecho de que las zonas semiurbanas son más similares a las rurales que a las urbanas, la distinción es, sin embargo, útil para el diseño de políticas pues los retos que enfrentan los pobres en las zonas rurales y urbanas "promedio" muestran toda una serie de diferencias.

- **Las fuentes de ingreso, las formas de empleo y las oportunidades difieren:** En las zonas urbanas, los pobres deben generar efectivo para sobrevivir, y lo hacen por medio del autoempleo o de empleos asalariados. Los pobres urbanos pueden llegar a enfrentar dificultades para encontrar y mantener empleos con un salario decente en el sector formal, ya sea por falta de preparación, falta de opciones para el cuidado infantil, problemas de transporte o por el estigma asociado con el lugar donde viven. Los pobres rurales son mucho más dependientes de la agricultura que los pobres urbanos o los no pobres rurales y han sido menos capaces de acceder a ocupaciones de alto rendimiento en el sector de actividades RNA por falta de capital humano.
- **Los pobres urbanos y los rurales enfrentan distintos riesgos, y utilizan diferentes mecanismos para enfrentar las dificultades:** Debido a la diferencia entre fuentes de ingreso, los choques económicos afectan de manera distinta a la población rural y a la urbana, lo que lleva a que sus estrategias para enfrentar las dificultades varíen, lo que sugiere que las respuestas de política deberían diferir. Los ingresos de los pobres urbanos responden más al crecimiento, lo que implica la capacidad de aprovechar el aumento de empleos en tiempos de bonanza. En cambio, son más sensibles a los choques macroeconómicos, en términos del empleo estructural. Aunque los mercados laborales constituyen la principal fuente de choques de ingreso para los pobres urbanos, también proporcionan un mecanismo clave para enfrentar esos choques pues, en épocas críticas, las familias recurren a enviar a más miembros al mercado laboral. Los pobres rurales se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia y otros ingresos en especie, las transferencias, el acceso a recursos forestales y vínculos con la comunidad local que no están al alcance de los pobres urbanos.
- **En general, los pobres urbanos tienen mejor acceso a los servicios que los rurales, pero la baja calidad y el efecto desplazamiento reducen su eficacia:** En promedio, los pobres urbanos tienen un mayor acceso que los pobres rurales a infraestructura y servicios educativos y de salud. Sin embargo, los resultados relacionados con estos servicios no varían en gran medida: las enfermedades infecciosas son comunes por igual entre los niños pobres urbanos y rurales, del mismo modo que las tasas de asistencia escolar y los resultados de los exámenes son igualmente bajos. Esto sugiere que, aunque la cobertura se ha ampliado en las zonas urbanas, la calidad no está al mismo nivel, limitando el impacto de un mayor acceso. Otro tema importante es el de las demandas específicas por servicios de infraestructura, el costo de prestar los servicios, los sistemas de ingeniería, organización y gestión, y las formas de participación comunitaria son generalmente distintas entre las zonas rurales y las urbanas, lo que lleva a que las comparaciones de acceso al agua potable o a los sistemas sanitarios públicos sean algo imprecisas.
- **Los daños ambientales también difieren:** En las zonas urbanas, estos incluyen la contaminación del aire, la recolección y disposición de los desperdicios

domésticos y dañinos, la escasez de agua y su calidad y la ocupación de zonas frágiles o riesgosas para fines habitacionales. En las zonas rurales, los daños incluyen la deforestación, la contaminación de la tierra y los mantos acuíferos con fertilizantes y plaguicidas, y daños a la salud en la aplicación de estos compuestos. En ambos casos son determinantes importantes del bienestar.

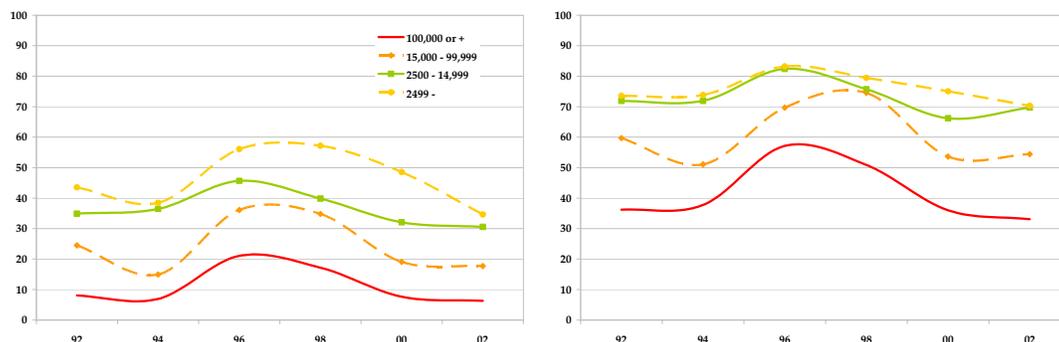
- **Marginalidad y violencia:** La marginalidad y la violencia urbana se relacionan con el deterioro de la unidad familiar, el uso y tráfico de drogas, la degradación de los barrios, las oportunidades para tipos específicos de robos, el contacto cercano entre los pobres y los más acomodados y la cultura tribal entre los jóvenes. La marginalidad rural se relaciona con el ingreso, el empleo, las limitaciones geográficas y, a menudo, con características étnicas. Aunque la violencia rural existe, normalmente está ligada a conflictos de la tierra o a las luchas de las organizaciones rurales por derechos humanos o económicos, de ahí que difieran de la criminalidad individual y colectiva de las ciudades.

**La incidencia y características de la pobreza también varían de acuerdo con el tamaño de la aglomeración urbana.** Los niveles de ingreso y otros indicadores de bienestar son, en promedio, más bajos en los asentamientos urbanos más reducidos, lo que demuestra la existencia del continuo rural-urbano. Es claro que las dificultades que enfrentan los pobres en un asentamiento de 15,000 habitantes pueden ser mucho más parecidas a las que deben resolver quienes viven en zonas rurales que las que padecen quienes se ubican en, por ejemplo, cualquiera de las grandes ciudades mexicanas. En efecto, la incidencia de pobreza extrema en las zonas urbanas de tamaño medio (con poblaciones entre 15,000 y 99,000 habitantes) es de cerca de tres veces mayor que la que se observa en poblaciones con más de 100,000 habitantes (véase el Gráfico 3).<sup>3</sup> Las zonas semiurbanas (con entre 2,500 y 15,000 habitantes) podrían considerarse como regiones de transición entre los grandes asentamientos urbanos y las zonas rurales dispersas (de menos de 2,500 habitantes).

---

<sup>3</sup> La ENIGH – encuesta de los hogares utilizada para calcular niveles de pobreza – no está diseñada para ser representativa a un nivel de estratos desagregados, como tampoco a nivel regional. Como consecuencia de ello, existe un riesgo de errores de medición que deben tenerse presentes al analizar estas estadísticas desagregadas.

**Gráfico 3. Tendencias de la pobreza por tamaño de aglomeración, 1992-2002**  
**Incidencia de la pobreza extrema (izquierda) e incidencia de la pobreza moderada (derecha)**



Fuente: *La Pobreza Urbana en México*; Banco Mundial, 2005.

Sin embargo, incluso al interior de las zonas urbanas existe una gran heterogeneidad en el bienestar hasta el nivel de barrio. Son notables las grandes diferencias que se observan en los niveles de bienestar de distintas circunscripciones administrativas que pertenecen a una misma ciudad, lo que sucede también en las ciudades más grandes de México. Una encuesta realizada por SEDESOL acerca de los barrios pobres también muestra que la desigualdad es mayor al interior de estos asentamientos que entre ellos. Estos tipos de desigualdad parecen persistir en el tiempo, pues las ciudades desiguales también crecen de esa manera, con diferentes zonas que mejoran a velocidades muy distintas.

### *La heterogeneidad regional también es importante*

Más allá de la distinción entre lo rural y lo urbano, México se caracteriza por su gran diversidad en y entre regiones y estados, en función de los resultados socioeconómicos, sus activos y sus particularidades étnicas. Las características regionales tienen un impacto significativo en la incidencia de la pobreza. En las regiones más pobres de México, las zonas urbanas tienen un mayor índice de pobreza que en cualquier otra parte, y no necesariamente debido a que sean de menor tamaño promedio.<sup>4</sup> Existe un claro impacto geográfico (tanto regional como urbano/rural) sobre la pobreza en función del ingreso y otros indicadores de bienestar, como las tasas de alfabetización, las condiciones de las viviendas y el acceso a servicios básicos. Por ejemplo, como se desprende de la Tabla 5, la incidencia de la pobreza extrema en las zonas más ricas del norte ha sido siempre menor que la incidencia de la pobreza extrema

<sup>4</sup> Una posible excepción es la región Sur-Pacífico, donde se ubican menos aglomeraciones urbanas de gran tamaño que en otras partes.

en las zonas urbanas en el Golfo, el sur, la zona norte-centro o la zona centro.<sup>5</sup> En muchos aspectos del bienestar, las brechas entre las zonas rurales y las urbanas son menores que las diferencias regionales entre zonas urbanas. Incluso en las dos regiones más pobres, la del Pacífico y la del sur, las brechas de alfabetización entre las zonas rurales y las urbanas son menores dentro de las regiones que la diferencia entre zonas urbanas en los estados del Pacífico y los del sur.

**Tabla 5. Tendencias de la pobreza extrema, por región**

	Regional				Rural				Urbana			
	1992	1996	2002	2004	1992	1996	2002	2004	1992	1996	2002	2004
Norte	9.4	22.0	6.4	7.7	13.3	30.9	13.8	13.2	8.2	19.7	4.8	6.5
México*	9.9	25.8	8.6	9.3	26.7	49.9	15.9	11.9	6.9	20.1	7.1	8.3
Golfo	23.7	45.1	34.7	25.8	30.5	52.6	43.7	34.2	14.3	34.7	24.2	15.8
Pacífico	12.6	26.7	13.7	11.8	18.5	32.3	21.8	27.0	8.5	23.0	9.4	6.4
Sur	41.1	60.0	39.9	32.8	45.6	66.7	47.9	40.3	30.9	45.7	24.4	22.8
Centro-Norte	28.5	44.5	21.1	18.1	40.4	52.6	27.2	23.7	18.2	36.7	16.4	13.8
Centro	44.7	49.5	30.1	24.1	53.0	57.9	41.6	29.4	34.5	37.0	15.4	17.2

\* México incluye el Distrito Federal y el Estado de México.

Nota: La ENIGH sólo está diseñada para ser representativa a nivel nacional, urbano y rural. Como consecuencia de ello, existe un riesgo de observar errores de medición considerables que deben tenerse presentes al analizar estas estadísticas desagregadas.

Fuente: *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

**En resumen, la ubicación geográfica es importante en la determinación de las características de los pobres y los tipos de carencias que enfrentan, así como para diseñar las respuestas de política apropiadas.** Dependiendo del lugar donde vivan, pueden observarse diferencias importantes entre los pobres. Las características del mercado laboral, las fuentes de ingreso, las maneras de resolver dificultades y enfrentar choques y el acceso a la infraestructura varían con la ubicación geográfica. Esto lleva a que la distinción entre lo rural y lo urbano sea útil para el diseño de políticas. Por otra parte, el aspecto regional también es muy importante y, de hecho, las tasas de pobreza rural y urbana tienen una correlación más cercana dentro de las regiones que entre regiones (como el sur contra el norte). Asimismo, la desigualdad puede ser alta al interior de las zonas urbanas y rurales, e incluso en barrios específicos. La comprensión de estas diferencias es importante para diseñar una estrategia eficaz de reducción de la pobreza.

<sup>5</sup> Se refiere a la pobreza de ingresos y sigue la clasificación del INEGI en siete regiones. Véase *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

## Crecimiento del ingreso, productividad y reducción de la pobreza a largo plazo

Los pobres sufren las consecuencias de la baja productividad del trabajo y la falta de oportunidades para cambiar hacia empleos de alta productividad, lo que limita su potencial de crecimiento del ingreso. En las zonas urbanas, los salarios reales de los pobres han caído desde 1991, y aunque los salarios se han recuperado desde 1996, la mejora no ha sido suficiente para que en 2003 se hayan recuperado los niveles de 1991; y ha aumentado la proporción de autoempleados que realizan su trabajo sin capital (autoempleados sin capital, AESC). En las zonas rurales, la falta del dinamismo necesario en el sector agrícola – en especial en las explotaciones a pequeña escala – la concentración del crecimiento en el sector más comercial y el acceso limitado a empleos de alto rendimiento en el segmento RNA, son elementos clave en la explicación del estancamiento en el crecimiento del ingreso para los pobres rurales. El lento crecimiento de la productividad es un problema generalizado en la economía mexicana y es el factor más importante detrás del lento crecimiento de los ingresos laborales. La capacidad de México para competir a nivel internacional, en especial con Estados Unidos, ha ido disminuyendo con el tiempo, lo que ha afectado tanto a pobres como a no pobres.

El lento crecimiento de la productividad ha significado que menos trabajos buenos estén disponibles en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta, los pobres tienen menor acceso a trabajos de calidad. La habilidad de competir en mercados internacionales, especialmente en Estados Unidos, no ha mejorado. Esto se refleja en el débil desempeño del país en el crecimiento de la productividad total de factores (PTF). Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005) encuentran que el crecimiento de la PTF en México fue de los más bajos en América Latina, substancialmente menor al promedio de crecimiento anual de los siete países más grandes de América Latina de 1.1 por ciento en el período 1971-2000. Esto es particularmente cierto en los noventas, cuando la productividad creció a un 0.4 por ciento por año. Desde 1998, los costos laborales unitarios han aumentado mientras el crecimiento de la productividad se ha rezagado en comparación con los Estados Unidos. El crecimiento de la productividad desde los noventas ha sido particularmente lento fuera del sector industrial, es decir, en los sectores donde los pobres tienden a trabajar.

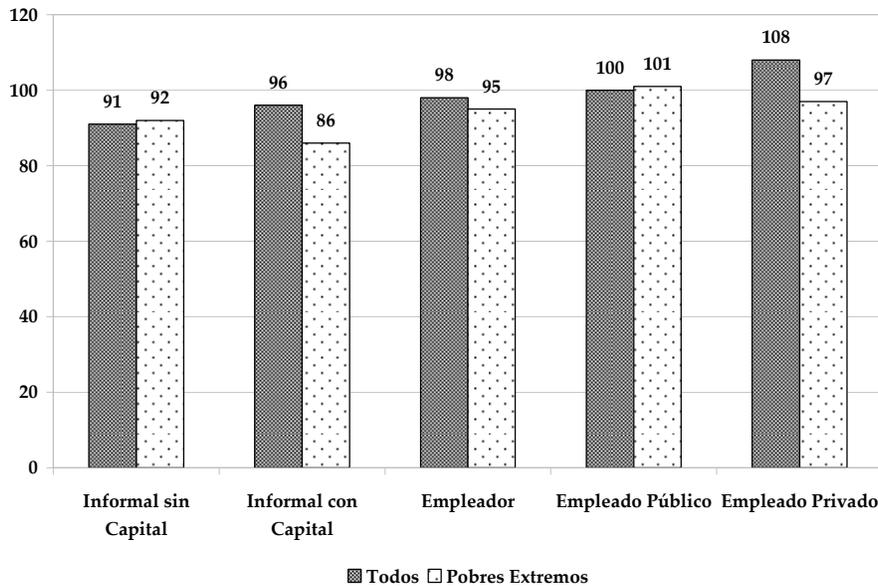
### *Los pobres urbanos: más trabajo por menos remuneración*

La mano de obra es la principal, y a menudo la única, fuente de ingreso para los pobres urbanos. Esto resulta especialmente cierto en México, donde 92 por ciento del ingreso del quintil urbano más pobre proviene de la mano de obra, contra un promedio de 74 por ciento en las zonas urbanas de América Latina en general y 81 por ciento para las familias rurales pobres de México. Aunque ha habido una mejora en los salarios desde 1996, la evidencia demuestra que los pobres urbanos todavía trabajaban más pero por menores salarios en 2003 en comparación con 1991. A lo largo de los últimos quince años, las tendencias del mercado laboral no han sido alentadoras. En general, las oportunidades de trabajo se han reducido en los sectores con “empleos de

alta calidad”, como el sector manufacturero y el público, y los pobres han recurrido al autoempleo o a empleos de baja productividad en el sector informal. La tasa de participación de los pobres ha aumentado en 10 puntos porcentuales. Las mayores tasas de empleo, que reflejan tasas de participación crecientes, han aliviado la pobreza extrema, aunque muchos habitantes urbanos aún no tienen la posibilidad de escapar de la pobreza moderada. Los pobres siguen teniendo menos posibilidades de acceder al mercado laboral que los no pobres: sólo 48 por ciento de las personas pobres en edad de trabajar tienen un empleo, en comparación con 70 por ciento para los no pobres. Los salarios reales para los pobres urbanos han caído 5 por ciento desde 1991, a pesar de la recuperación económica luego de la crisis mexicana de 1994-1995.<sup>6</sup> Los salarios reales han caído sobre todo en el sector del autoempleo, donde los pobres tienen una representación muy alta y, en cada categoría, los salarios se han reducido más para los pobres que para otros grupos (Gráfico 4). En efecto, en el caso de la población más marginada, los salarios reales de los pobres extremos que son AESC cayeron 22 por ciento. El hecho de que la proporción de empleo en AESC haya aumentado de manera tan marcada en combinación con el descenso de los salarios, sugiere un aumento de la informalidad involuntaria y una posible segmentación del mercado laboral mexicano.<sup>7</sup>

**Gráfico 4. Zonas urbanas: Los pobres han sufrido las mayores reducciones en los salarios reales**

(Salarios reales en 2003 como porcentaje de los salarios reales en 1991)



Fuente: Adaptado de *La Pobreza Urbana en México*; Banco Mundial, 2005.

<sup>6</sup> Cálculos del personal del Banco con base en la ENEU 2003.

<sup>7</sup> El análisis de esta sección (para más detalles ver el Capítulo 4 de *La Pobreza Urbana en México*, Banco Mundial, 2005) está basado en la ENEU, que solo incluye información sobre el ingreso laboral del empleo principal.

**El descenso de los salarios reales refleja la baja calidad de los empleos a los que pueden acceder los pobres.** El sector privado formal no ha sido capaz de generar empleos a un ritmo suficiente para absorber a los trabajadores pobres, lo que les permitiría aumentar sus ganancias y salir de la pobreza. En 2003 los pobres estaban empleados sobre todo en empresas pequeñas en el sector privado no comerciable (formal e informal), en especial en el comercio, los servicios personales y la construcción. Por ejemplo, las empresas con menos de cinco empleados representaron 65 por ciento del empleo de los muy pobres, contra 40 por ciento del empleo total. Las empresas pequeñas son menos productivas<sup>8</sup> y tienen menos probabilidad de cumplir con las regulaciones sobre el empleo o de proporcionar prestaciones o puestos estables a largo plazo. También pagan menos que las empresas grandes y sus salarios han ido en descenso. Por ejemplo, en 2003, los salarios de las empresas con menos de diez empleados fueron menores que los niveles de 1991, mientras que los de las compañías de mayor tamaño mostraron incrementos de cerca de 4 por ciento.

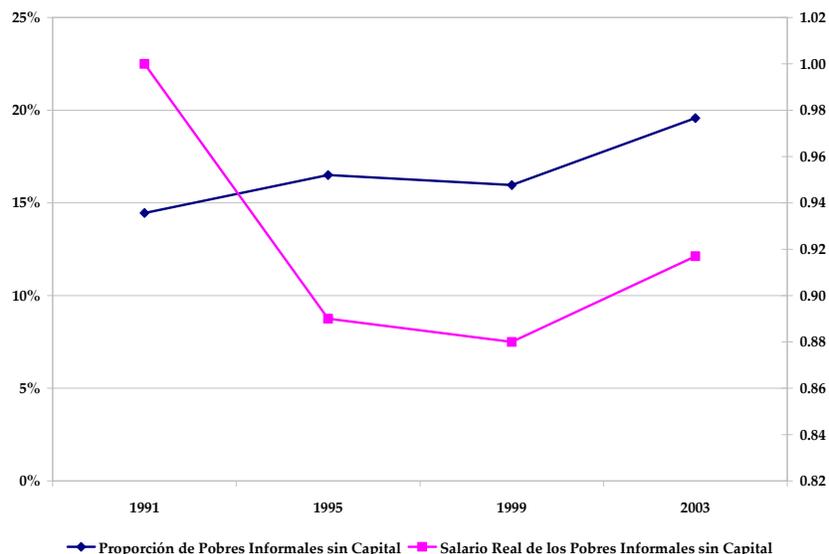
**Los pobres han tendido a cambiarse hacia el autoempleo de baja productividad.** A medida que se redujo el número de empleos luego de la crisis de 1994-1995, el sector privado formal fue incapaz de crear más oportunidades de empleo. Como se muestra en el Gráfico 5, la proporción de los pobres con trabajo que eran autoempleados sin capital –situación típica de las actividades de baja productividad – creció de 14.5 por ciento a 19.6 por ciento entre 1991 y 2003. Asimismo, esta proporción siguió creciendo después de la crisis, incluso a medida que se recuperaba la economía. El empleo del sector público pasó de 12.5 por ciento en 1991 a 7.2 por ciento en 2003, igualado por un aumento en el autoempleo, no por empleo formal privado. La mayor parte de los pobres urbanos se ha movido principalmente al autoempleo informal donde los salarios son todavía menores a los niveles de 1991.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Tan y López-Acevedo (2003) y Fajnzylber, Maloney y Montes (2005).

<sup>9</sup> El capítulo 4 de *La Pobreza Urbana en México* (Banco Mundial, 2005) muestra las tendencias en la composición del empleo.

**Gráfico 5. Los pobres urbanos han pasado a ser AESC donde los salarios reales han disminuido**



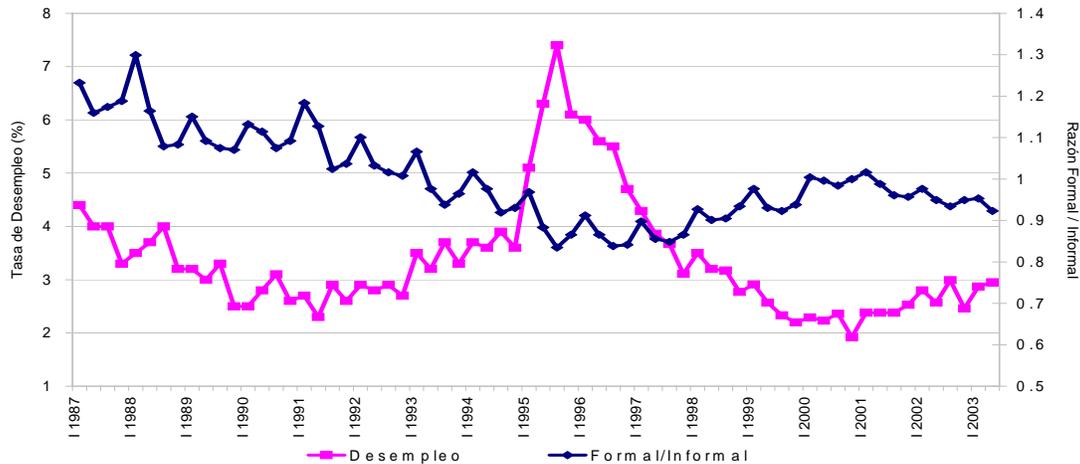
Fuente: *La Pobreza Urbana en México*; Banco Mundial, 2005.

**Los pobres también han tendido a moverse hacia empleos de baja calidad en el sector no comerciable, fuera del sector manufacturero.** La proporción de pobres empleados en el sector de las manufacturas, que ofrece en general empleos relativamente buenos, también cayó de 26 a 19 por ciento entre 1991 y 2003. Como resultado de ello, una proporción mayor de trabajadores pobres se desempeña en la construcción, el comercio y los servicios personales, sectores caracterizados por salarios menores al promedio, la alta informalidad, un lento crecimiento y la tendencia a caer de manera pronunciada durante las recesiones. Al mismo tiempo que se dio el descenso en el empleo manufacturero, la proporción de pobres empleados en industrias exportadoras cayó de 39 por ciento a 30 por ciento entre 1992 y 2002.

**Con mayor frecuencia, los pobres escogen trabajar el sector informal por falta de opciones (Banco Mundial, 2004).** El aumento en la proporción de pobres en el sector informal se explica más por factores de impulso que de atracción. Más que buscar trabajo en el sector informal por conveniencia (es decir, la flexibilidad de trabajar desde el hogar o combinarlo con el cuidado de los hijos o por el deseo de ser emprendedor), los pobres se ven obligados a integrarse al sector informal debido a la falta de oportunidades en otros ámbitos. Hasta principios de la década de los noventa, el desempleo y la informalidad en México guardaban una correlación negativa, sugiriendo que la mayor parte de los trabajadores elegía voluntariamente pasar al sector informal, en lugar de ser empujados al mismo por falta de oportunidades en el sector formal. Maloney (1999) también encontró que durante la primera mitad de los años noventa el cambio hacia el autoempleo fue consecuencia principalmente de la búsqueda de maximización de utilidades. La tendencia parece haberse revertido (por lo menos en parte) después de 1992, conforme la informalidad comenzó a seguir una tendencia

similar al desempleo y más compatible con un punto de vista pro-cíclico convencional, en el cual un descenso en la demanda por trabajo resulta en el incremento en el sector informal (Gráfico 5). Podría ser que entonces una proporción mayor de trabajadores en el mercado laboral mexicano hayan pasado al sector informal, como consecuencia del deterioro de la demanda por trabajo formal.

**Gráfico 6. Desde 1991, la informalidad ha aumentado con el desempleo**



Nota: La informalidad incluye tanto a los trabajadores informales asalariados como a los autoempleados.

Fuente: *La Pobreza en México*, Banco Mundial, 2004.

Investigaciones recientes sugieren que los trabajadores con poca preparación, experiencia y capital tienen pocas probabilidades de pasar al sector informal de manera voluntaria. De este modo, las altas tasas de autoempleo entre las familias pobres también pueden considerarse involuntarias o inducidas por distorsiones en el mercado laboral (Fajnzylber, Maloney y Montes, 2005). El hecho de que los aumentos significativos en el AESC se vieran acompañados por una gran caída en los salarios también sustenta la hipótesis del factor de impulso.

**¿Porqué los pobres no pueden competir? En primer lugar, existe una brecha educativa importante entre los pobres y los no pobres.** Aunque el nivel educativo de los pobres ha aumentado, siguen rezagados con respecto a los no pobres. Entre 1991 y 2003, el promedio de años de escolaridad entre los jefes de familia pobres en zonas urbanas aumentó de 6.6 a 8, pero siguió siendo 30 por ciento menor en comparación con los no pobres. A pesar del progreso en algunas áreas, la brecha de educación entre pobres y no pobres no ha mejorado sustancialmente, y 55 por ciento de la fuerza laboral no ha completado la educación secundaria aún (ENEU 2003). Asimismo, la calidad de la educación no ha aumentado significativamente en los últimos años. **Sin embargo, es probable que la competitividad de los pobres en el mercado laboral se vea obstaculizada también por niveles inferiores de capital social, información y recursos, la falta de transporte y de servicios de cuidados infantiles.** La educación no explica por completo el menor ingreso de los pobres. En un ejercicio llevado a cabo para evaluar los

rendimientos de la educación de los individuos, se encontró que condicionado al mismo nivel educativo y de experiencia, las familias pobres reciben salarios menores y la brecha aumentó en el tiempo para todas las categorías. En 2003, la brecha salarial entre los trabajadores pobres y los no pobres con educación secundaria fue cercana al 40 por ciento.<sup>10</sup> Una explicación posible podría ser la menor calidad de la educación para los pobres. Es probable que entre los factores no educativos que explican este diferencial son los siguientes: un nivel inferior de capital social, información y recursos, el estigma que a menudo se asocia con los barrios pobres y otras zonas similares, la falta de contactos, la ineficacia de las redes, la falta de acceso a centros de cuidados infantiles a un precio accesible y factores institucionales como rigideces del mercado laboral.

**El mercado laboral mexicano podría estar distorsionado por factores institucionales como las regulaciones restrictivas relacionadas con los despidos, las modalidades de contratación, los ascensos y las disposiciones relativas a los cierres o reducciones de tamaño de las empresas.** La evidencia internacional sugiere que las regulaciones excesivas o demasiado rígidas – incluso si son bien intencionadas – limitan la creación de empleos formales, pues los empleadores buscan eludir los requisitos costosos y complicados mediante la contratación informal de trabajadores. Esto afecta en especial a los trabajadores jóvenes y con menos preparación. Las regulaciones del mercado laboral pueden impedir que se cubran vacantes por razones de mérito y obstaculizar el empleo formal, para desventaja de los pobres. Sin embargo, la reforma de la seguridad social de 1997, que sustituyó al sistema de reparto en las pensiones con uno basado en cuentas individuales de gestión privada y renovó al sistema de financiamiento de la salud, parece haber tenido un impacto positivo en el empleo formal, principalmente por dos razones. Por un lado, la reforma incrementó las contribuciones públicas al financiamiento de ambos sistemas (como un pilar básico), reduciendo eficazmente la carga sobre los empleadores y empleados e introduciendo incentivos más claros para hacer contribuciones “sobre” este pilar básico. De acuerdo a esto, en general las contribuciones se uniformaron a través de los niveles salariales, reduciendo la “carga” en capital humano existente bajo el sistema anterior. Por el otro lado, la reforma fortaleció el vínculo entre contribuciones y beneficios. Por ejemplo, la portabilidad de los beneficios a través de empleos aumentó en el sistema de pensiones, lo cual mejoró los incentivos a contribuir al sistema, y por lo tanto, a la formalidad. Análisis estadísticos hechos para este informe (Kaplan, 2004) demuestran que el sector formal creció más que el informal en el período inmediato a la reforma, lo cual da evidencia que la reforma pudo haber tenido un impacto positivo en la generación de empleo formal. Sin embargo, otros estudios realizados para México no encuentran tal evidencia.

---

<sup>10</sup> Montes, Santamaría, y Bendini, 2004.

## *Los pobres rurales necesitan explorar las oportunidades que ofrece el sector RNA*

Desde los años noventa, se ha observado que la agricultura ha perdido importancia en la economía rural de México y su importancia como fuente de ingreso para las familias rurales ha disminuido. Entre 1995 y 2003, la proporción de la mano de obra rural empleada en la agricultura cayó de 63 a 56 por ciento. Por su parte, la proporción del ingreso que las familias rurales derivan de la agricultura se redujo a la mitad, al pasar de 51 a 24 por ciento entre 1992 y 2002, debido a la considerable reducción en el ingreso proveniente del cultivo independiente. En lugar de ello, la mano de obra rural comenzó a depender de manera creciente del sector RNA: la proporción del ingreso por el trabajo a destajo en actividades RNA aumentó de 20.4 a 36.1 por ciento, en su mayoría en sectores de alto rendimiento.

Sin embargo, los pobres siguen dependiendo más de la agricultura y las actividades de bajo rendimiento en el sector RNA que los no pobres, y las brechas han aumentado con el tiempo. Los pobres han participado en la transformación de la economía rural, aunque en menor medida que las familias no pobres. Por ejemplo, de 1992 a 2004, el ingreso por trabajo no agrícola aumentó de 19.6 a 23.9 por ciento para los pobres, mientras que aumentó de 28.6 a 46.4 por ciento para los no pobres. La proporción del ingreso derivado de la agricultura en los hogares en extrema pobreza cayó de forma notable, pasando de 67.7 a 38.7. Pero, con relación a la familia promedio, los hogares muy pobres experimentaron un aumento del ingreso menor a raíz de los salarios recibidos por el desempeño de actividades RNA, en especial en el segmento de alto rendimiento, lo cual ha sido compensado por un mayor aumento en las transferencias.

**Tabla 6. Proporciones de ingreso en el México rural**

Proporción del ingreso	1992		2002	
	Todos los hogares	Pobreza extrema	Todos los hogares	Pobreza extrema
Agricultura independiente	38.5	38.1	12.6	16.8
Trabajo agrícola asalariado	12.3	19.6	11.3	21.9
<i>Subtotal agricultura</i>	<i>50.8</i>	<i>57.7</i>	<i>23.8</i>	<i>38.7</i>
Actividades RNA independientes	8.1	4.8	5.7	6.8
Salarios a destajo RNA	20.4	15.9	36.1	17.2
Alto rendimiento *	4.9	1.3	23.8	4.4
Bajo rendimiento *	15.5	14.6	12.3	12.8
Transferencias	8.0	6.0	16.5	25.4
Otras fuentes	12.6	15.5	17.8	11.9
<i>Subtotal no agrícola</i>	<i>49.2</i>	<i>42.3</i>	<i>76.2</i>	<i>61.3</i>

Nota: Las ocupaciones que generan ingresos promedio inferiores a la línea de pobreza moderada se clasifican como de “bajo rendimiento”, las que son superiores se catalogan como de “alto rendimiento”.

Fuente: *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

**Los pobres no han sido capaces de aprovechar plenamente el proceso de modernización agrícola y de aumento de la productividad.** Durante los años noventa, la productividad de la tierra y de la mano de obra aumentó a un ritmo superior a 2 por ciento, desempeño razonable aunque no impresionante. Pero el crecimiento agrícola ha favorecido a los estados del Norte, donde se concentra la agricultura y las cosechas comerciales y los cultivos son de mayor tamaño. La utilidad bruta promedio por hectárea, luego de deducir el trabajo familiar, es creciente con el tamaño del terreno trabajado, con utilidades brutas negativas en el caso de explotaciones de menos de dos hectáreas y positivas para superficies mayores. Esto sugiere que el sector agrícola en México también se está volviendo cada vez más dual. Por otra parte, las grandes explotaciones agrícolas comerciales con irrigación parecen experimentar una productividad creciente. Por otra, la productividad de los campesinos de subsistencia en las zonas marginales o aisladas podría estar estancada, pues estos agricultores no han sido capaces de cambiar a cosechas de exportación más redituables o a técnicas agrícolas más modernas.

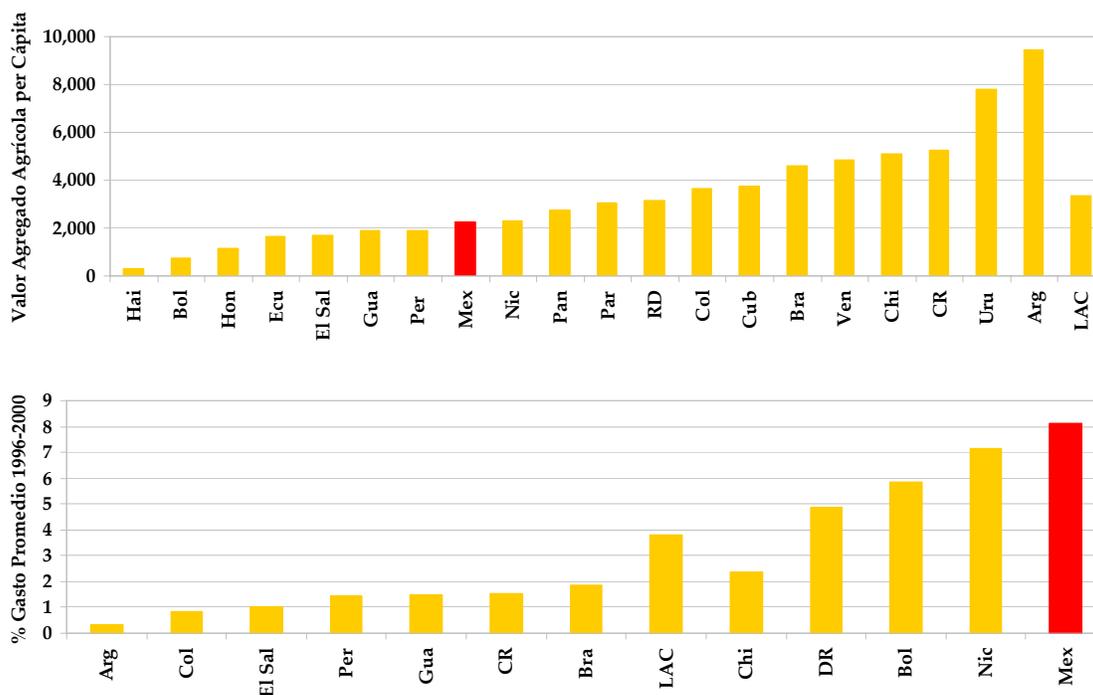
**La agricultura necesita continuar desempeñando un papel importante en la reducción de la pobreza.** La evidencia internacional sugiere que la agricultura de alta productividad va de la mano con el crecimiento en actividades RNA también de alta productividad. Entre otras cosas, un ingreso agrícola más alto resulta en una mayor demanda por productos RNA, estimulando la economía rural. También pueden existir vínculos estrechos entre las industrias y los servicios agrícolas y no agrícolas.

**Existe la necesidad de aumentar la eficiencia de los recursos gastados en mejorar y apoyar al sector agrícola.** Sin embargo, el gasto en desarrollo rural en ámbitos relacionados con la producción es alto desde cualquier medición, al igual que como proporción del gasto público, siendo el más alto en América Latina (Gráfico 7). Entre 1996 y 2000, el gasto promedio en agricultura como proporción del gasto público total fue superior a 8 por ciento, muy por encima de Argentina (menos de 0.5%), Chile (superior a 2%) o Brasil (2%)<sup>11</sup>. El *Programa Especial Concurrente*, que incluye gasto agrícola, social, de medio ambiente e infraestructura por parte de organismos federales en zonas rurales es equivalente a cerca de 30 por ciento del PIB agrícola. La falta de dinamismo en el sector agrícola no puede atribuirse a la falta de recursos, sino a la necesidad de aumentar su eficacia.

---

<sup>11</sup> *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

**Gráfico 7. Productividad Laboral y Gasto Público en Agricultura**



Nota: La productividad laboral se define como valor agregado agrícola dividido por la fuerza laboral agrícola y está medida en dólares de 1995. El gasto promedio se refiere a gasto en programas productivos para la agricultura solamente, no a todos los gastos en desarrollo rural. Los gastos están en dólares corrientes.

Fuente: *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

**Los bajos niveles educativos y la falta de acceso a activos físicos obstaculizan la capacidad de los pobres para aplicar mejorías técnicas en la agricultura y diversificarse hacia actividades RNA.** El análisis muestra que la educación escolar adicional fomenta cambios en la producción de cosechas, impulsa la participación en actividades RNA y genera un mayor ingreso familiar. No obstante, los niveles promedio de logro escolar aún son bajos, en especial para los pobres. Aunque sólo 55 por ciento de los pobres extremos rurales con edades entre 12 y 14 años se matricularon en el primer ciclo de educación secundaria en 2002, cerca de tres cuartas partes de los no pobres se matricularon.<sup>12</sup> Los activos de capital físico también tienden a asociarse con un mayor ingreso de las actividades agrícolas.

**Los pobres aún no son capaces de tener acceso a empleos de mayor calidad en el sector formal o en actividades agrícolas de mayor rendimiento.** El funcionamiento del mercado laboral es clave para comprender los orígenes de la pobreza. Durante los años noventa se observó un deterioro de la situación de los pobres urbanos en México, reflejada en el descenso de los salarios reales en comparación con el comienzo de la década. Como consecuencia de la caída en los ingresos –y del creciente desempleo

<sup>12</sup> *La Pobreza en México*, Banco Mundial, 2004. Nótese, sin embargo, que la definición de lo rural para estos cálculos se basó en la clasificación del INEGI con poblaciones de menos de 2,500 personas.

durante la crisis de 1994-1995– los pobres desempeñaron empleos muy precarios e informales en sectores y ocupaciones que ofrecían salarios bajos y crecimiento lento, además de tener una gran vulnerabilidad a las recesiones. Para 2003, la pobreza había disminuido ligeramente, porque los pobres trabajaban más, pero en su mayoría en empleos de “baja calidad”. Por otra parte, la economía del México rural está pasando por una transformación significativa, con importantes implicaciones para los pobres rurales. La fuerza laboral se ha modernizado y la agricultura está perdiendo importancia, incluso para los pobres. Sin embargo, no cabe duda que la agricultura sigue siendo importante, pero su desarrollo ha sido desigual. Las grandes explotaciones comerciales de irrigación han experimentado un aumento de productividad, mientras que la de los campesinos de subsistencia en las zonas marginadas o aisladas podría estar estancada, pues estos agricultores no han sido capaces de cambiar a cosechas de exportación o a técnicas agrícolas más modernas. No obstante, parecen observarse oportunidades que podrían aprovechar los pobres rurales con la ayuda de las intervenciones gubernamentales adecuadas. Estas oportunidades se ubican, en particular, en el sector RNA. Así, el aumento de la productividad de la economía en general (a fin de incrementar la cantidad disponible de “buenos empleos”) y el aumento de la productividad de los pobres (con la intención de aumentar sus oportunidades de acceso a un buen empleo) deben ser piedras angulares de la estrategia de reducción de la pobreza.

### Vulnerabilidad

**Aunque se han logrado progresos importantes en preparar a ciertos grupos para enfrentar sus riesgos más adecuadamente, aún existen grupos vulnerables con un acceso limitado a redes de seguridad, como los ancianos pobres o los grupos de bajos ingresos que se enfrentan al desempleo o a riesgos de salud graves.** Las personas y familias en México enfrentan una diversidad de riesgos de ingreso. El análisis muestra que México ha realizado progresos importantes en la posibilidad de llegar a ciertos grupos de riesgo, en especial la población de jóvenes pobres en áreas rurales. Sin embargo, se puede identificar a varios grupos vulnerables clave para quienes la frecuencia del riesgo y la seriedad de la pérdida obligan a realizar un nuevo examen de la política gubernamental. Entre estos grupos destacan los ancianos que viven en situación de pobreza – problema de alcance considerable en México, en especial si se evalúa realizando comparaciones regionales – y la población de bajos ingresos que tiene el potencial de enfrentar costos muy altos asociados con la salud y el desempleo.

**Además de estos riesgos idiosincrásicos (o individuales), los mexicanos están expuestos de manera periódica a choques agregados, entre los que se incluyen los económicos y los desastres naturales.** La evidencia sugiere que las familias enfrentan con este riesgo a través de una nivelación del consumo.<sup>13</sup> El ajuste a los choques

---

<sup>13</sup> En general, existe cierta evidencia de una igualación (aunque tal vez costosa) del consumo, pues las grandes caídas del ingreso no se traducen en grandes reducciones en el consumo. Cierta tipo de estrategias

macroeconómicos se ha dado en gran medida por medio de la caída en los salarios, de manera que las pérdidas en ingreso se diluyen entre la población que tiene empleo, en lugar de resultar en niveles de desempleo específicos en un sector. El manejo privado del riesgo es un componente importante, aunque limitado, de las respuestas de las familias a los riesgos mencionados.

**Las características de las familias – educación, composición y autoempleo – afectan de manera similar la distribución de los choques en las zonas urbanas y rurales.** Los mecanismos para enfrentar riesgos, como los préstamos, las donaciones, la venta de activos y una mayor participación en el mercado laboral parecen ser comunes tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Sin embargo, estas respuestas pueden no ser muy útiles cuando se trata de choques covariados (agregados), caso en el que el agrupamiento de riesgos no es posible, pues podrían generarse efectos de equilibrio general en los mercados laborales. Asimismo, como se mencionó antes, el uso y la frecuencia de los mecanismos para enfrentar dificultades pueden diferir entre la población rural y la urbana debido a las divergencias en contextos económicos, ya que el mercado laboral afecta más a los pobres urbanos y, en cambio, los pobres rurales se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia.

**A pesar del progreso reciente, el sistema mexicano de protección social históricamente ha sido – y todavía es – inequitativo y deja sin protección a la mayor parte de los ciudadanos vulnerables.** Las considerables tasas de pobreza entre las personas de edad avanzada coexisten con una carga fiscal muy alta para los sistemas públicos de pensiones, lo que apunta hacia una seria falta de coincidencia entre programas y necesidades. El sistema de protección social mexicano es, a partir de la reforma de 1997 del IMSS, más saludable y financieramente fuerte en el largo plazo. Aunque los costos de salud constituyen un riesgo de gran importancia para las familias de bajos ingresos, el aseguramiento formal de salud es limitado y regresivo entre los deciles del ingreso. Al no cubrir a los hogares más pobres, las instituciones públicas de seguridad social han fallado en mitigar la desigualdad que persiste en la sociedad mexicana. Como consecuencia, una gran mayoría de pobres tiene pocos medios para manejar riesgos.

### *Choques individuales, riesgos y vulnerabilidad – edad avanzada y riesgos de salud*

**En México, los niveles de pobreza han sido mayores entre las personas de edad avanzada que entre la población en general.** Situado en 38 por ciento, el nivel de pobreza entre los adultos de edad avanzada es mucho mayor que el promedio nacional y se encuentra cerca de los observados en países con menor desarrollo económico que México, resulta mucho mayor que en países como Brasil, Chile o Colombia y

---

para enfrentar crisis, como el deterioro de la salud, o el hecho de que las madres no puedan quedarse en casa a cuidar de sus hijos, pueden proteger los niveles actuales de consumo, pero es posible que, en el largo plazo tengan un impacto negativo sobre la tendencia del consumo mismo.

considerablemente más alto que el promedio nacional. Esta brecha en las tasas de pobreza es en especial pronunciada, pero no exclusiva de México (Tabla 7).

**Tabla 7. Niveles de pobreza entre personas de edad avanzada en América Latina**

	<b>Población total</b>	<b>65 y mayores</b>
Bolivia	30.5%	47.5%
Brasil	24.6%	18.5%
Chile	20.8%	23.9%
Colombia	24.0%	32.9%
Costa Rica	21.7%	29.1%
Guatemala	19.1%	27.1%
El Salvador	27.4%	38.0%
<b>México</b>	<b>22.1%</b>	<b>37.6%</b>

Fuente: Gill, Packard y Yermo (2004).

**Aunque los programas públicos de pensiones absorben una proporción importante y creciente del gasto público, falta cobertura significativa para los pobres de edad avanzada.** A pesar de que 20 por ciento de la población urbana mayor de 65 años recibe una pensión, sólo 7 por ciento de los pobres urbanos de edad avanzada tienen acceso a ella. Los pobres rurales prácticamente no cuentan con cobertura y la incidencia de las pensiones entre las personas de edad avanzada es de menos de 1 por ciento (Tabla 8). Un resultado inmediato de la carencia de seguridad en el ingreso en la vejez es que una gran proporción de personas de edad avanzada continúa trabajando, en especial en las zonas rurales. Existe una gama de programas de asistencia social y transferencias que pueden llegar a las personas pobres de edad avanzada, como *Procampo*, *Oportunidades* (600,000 familias), *Liconsa*, el *Programa para Adultos Mayores* (que cubre 98 por ciento de las personas de 70 años y más en la ciudad de México), el *Acuerdo Nacional para el Campo* y el *Programa Alimentario*.<sup>14</sup> Aún así, los altos niveles de pobreza entre las personas de edad avanzada son, por sí solos, evidencia de la cobertura limitada del sistema de protección social.

<sup>14</sup> La cobertura de los sistemas de pensiones y otras formas de apoyos al ingreso entre las personas de edad avanzada en México se discuten en mayor detalle en *México: Panorama de la Protección Social*, Banco Mundial, 2005.

**Tabla 8. Cobertura de las pensiones y participación en la fuerza de trabajo entre las personas de edad avanzada**

	Urbana		Rural	
	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Total</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Total</i>
<b>Recibe pensión</b>				
1996	7.9	21.2	0.9	5.5
2002	6.7	22.1	0.8	5.3
<b>Trabaja y no recibe pensión</b>				
2002	29.8	24.9	57.9	49.7

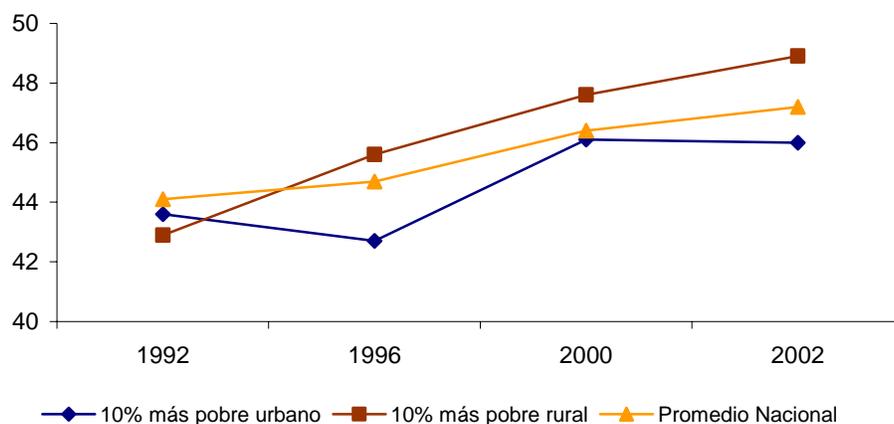
Fuente: México: *Panorama de la Protección Social*, 2005.

**Las estrategias informales de manejo del riesgo recurren a la familia extendida (redes sociales), las transferencias privadas (remesas) y la acumulación de activos (ahorros o inversiones).** La acumulación de activos tiende a aumentar con la edad, lo que haría que las personas de edad avanzada gozaran de mejores condiciones de vida con relación a otros grupos. Sin embargo, el valor de los activos que poseen los ancianos depende de forma crucial de dos instituciones que todavía necesitan avanzar en Latinoamérica, en particular en su limitado alcance a la población pobre: (i) las instituciones legales que protegen los derechos de propiedad; y (ii) las instituciones financieras que permiten que las familias conviertan los activos poco líquidos en ingreso para consumir en edades avanzadas. Además, resulta importante comprender mejor los mecanismos informales de manejo del riesgo y las transferencias privadas (intergeneracionales) que existen y entender cómo se ven afectados por los cambios sociodemográficos.

**Las estrategias privadas para tratar con el riesgo de ingreso en la edad avanzada podrían tener efectos adversos en el largo plazo.** Un ejemplo de ello es el impacto sobre los patrones de herencia de la tierra en las zonas rurales. Los principales riesgos que perciben los dueños de tierra de edad avanzada, cuyas posibilidades de migrar o de participar en el mercado laboral se ven muy disminuidas por la edad, se centran en quedarse solos y no ser capaces de ganar el suficiente ingreso para sobrevivir. En los ejidos y las comunidades se observan las siguientes respuestas comunes a esta situación: (i) los dueños de edad avanzada se aferran a su tierra, resistiendo cualquier presión para cederla en vida; (ii) los padres también tratan de retener por lo menos a uno de los hijos o hijas en el hogar para que los cuiden y les ayuden a labrar la tierra, a menudo con la promesa de que la heredarán; (iii) los padres tratan de mantener atada a la familia para garantizar que los hijos alejados sigan enviando transferencias; mantener la incertidumbre acerca de la herencia es una forma de lograr este objetivo. En este sentido, la resistencia de los pequeños propietarios mexicanos de edad avanzada a ceder sus tierras a la generación siguiente es parte de una estrategia más amplia de supervivencia combinada con manejo de riesgos que se ha identificado en estudios de campo. Sin embargo, también resulta en una menor productividad agrícola, éxodo juvenil y desequilibrios demográficos.

El envejecimiento de la población significa que la pobreza en edades avanzadas plantea uno de los principales retos de protección social que enfrenta México. Un estudio reciente de tendencias demográficas en México encontró que el porcentaje de la población mayor de 60 años de edad se elevó de 6.6 en 1989 a 8.6 en 2002.<sup>15</sup> Como se muestra en el Gráfico 8, el aumento en la edad promedio de los jefes de familia es particularmente pronunciado en las zonas rurales. Una mayor expectativa de vida está incrementando el número de personas de edad avanzada con relación a los jóvenes, lo que presiona las estrategias privadas de manejo de riesgo que aplican las familias extensas y las transferencias intergeneracionales, al igual que a los sistemas formales de pensiones.

**Gráfico 8. Edad de los jefes de familia, 1992-2002**



Fuente: *México: Panorama de la Protección Social*, Banco Mundial (2005).

**La exposición a choques de salud en combinación con la capacidad insuficiente para manejarlos es un riesgo de gran envergadura que se asocia con la pobreza.** La población de bajos ingresos en México – la mayoría de la cual no tiene acceso a un seguro de salud – enfrenta costos muy altos asociados con los servicios de salud. Más de cinco millones de ciudadanos mexicanos enfrentan gastos catastróficos de salud que resultan en que por lo menos dos millones caigan en niveles de pobreza.<sup>16</sup> Además, la distribución de gasto de bolsillo es regresiva, pues los pobres muestran niveles mucho más altos de gasto de bolsillo que los ricos. Esto se traduce en una mayor frecuencia de choques catastróficos de salud y sugiere que los mecanismos disponibles para agrupar los riesgos no alcanzan a los pobres o no les ofrecen una protección eficiente.

**Existen desigualdades significativas en el gasto en salud pública y, en general, los pobres no están asegurados, o en el mejor de los casos, parcialmente asegurados.** En consecuencia, frecuentemente pagan de su bolsillo por los servicios de salud que

<sup>15</sup> Ariza y de Oliveira (2004).

<sup>16</sup> *La Pobreza en México*, Banco Mundial, 2004. El choque de salud catastrófico se define como más de 50 por ciento del ingreso familiar neto del consumo nutricional básico.

reciben. Las familias en el decil más bajo gastan de manera directa alrededor de 11 por ciento de su ingreso en servicios de salud, mientras que los más ricos gastan menos de 4 por ciento, lo que apunta a importantes problemas de eficiencia y equidad en los subsidios para salud pública.<sup>17</sup> Un estudio reciente encontró que, aunque sólo 9 por ciento de las familias aseguradas se ubica por debajo de la línea de la pobreza luego de enfrentar gastos catastróficos de salud, 40 por ciento de las familias no aseguradas se empobrecen cuando sufren un choque de esta índole.<sup>18</sup> En 2002, 73 por ciento de las familias empobrecidas por enfrentar gastos de salud no estaban aseguradas. También se observa un diferencial entre las zonas urbanas y las rurales, pues 60 por ciento de las familias rurales cae por debajo de la línea de la pobreza como resultado de gastos catastróficos de salud, mientras que 17 por ciento de los hogares urbanos enfrenta el mismo problema. Existe cierta evidencia de que *Oportunidades*, que combina las transferencias de dinero en efectivo con el libre acceso a centros de salud, puede desempeñar un papel importante en la protección del ingreso de las familias rurales de los choques de salud (Recuadro 1). Sin embargo, funcionan algunos mecanismos de igualación del consumo que protegen el consumo familiar de los choques de salud, incluso los que no están cubiertos por *Oportunidades*. La creación reciente del *Seguro Popular* – focalizado a las familias pobres – es un desarrollo positivo. La evaluación de impacto que se está realizando revelará la efectividad del programa.

---

### **Recuadro 1. Vulnerabilidad a riesgos relacionados con la salud en el México rural y el impacto de *Oportunidades***

Las transferencias en efectivo de *Oportunidades*, en combinación con el acceso libre a centros de salud desempeñan un papel importante en la protección contra caídas en el ingreso cuando los jefes de familia sufren enfermedades de corta duración, aunque no se diseñó como un mecanismo de protección social. Un análisis empírico reciente de la vulnerabilidad en el México rural, Skoufias (2004) encontró que en las comunidades no cubiertas por *Oportunidades*, los hogares con un jefe de familia enfermo registraron un crecimiento promedio del ingreso entre 20.4 y 21.7 por ciento menor que para los hogares en los que el jefe de familia no cayó enfermo. Lo anterior implica que las familias no son capaces de proteger su ingreso de los efectos de las enfermedades de corto plazo.<sup>19</sup> En comunidades cubiertas por *Oportunidades*, el ritmo de crecimiento del ingreso no varió significativamente cuando los jefes de familia sufrieron enfermedades de corta duración. Las enfermedades más serias (en función de su duración en días y la incapacidad de dejar el reposo) resultaron tener un efecto negativo menor sobre el ingreso (no significativamente diferente de cero). Tampoco se encontraron diferencias aparentes entre quienes estaban cubiertos por *Oportunidades* y quienes no lo estaban.

El estudio concluye que la vulnerabilidad podría atacarse de modo más eficaz con un programa de aseguramiento que garantice que el bienestar de la familia (en consumo o ingreso) no caiga a niveles inferiores a una norma aceptable socialmente.

---

<sup>17</sup> *Universal Health Insurance Coverage in Mexico: In Search of Alternatives*, Banco Mundial, 2003.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Definido como confinado al reposo por un máximo de tres de los últimos treinta días.

Skoufias también argumenta que la ausencia de impactos considerables de los choques de salud sobre el consumo no implica que las familias no obtengan beneficios, en términos de bienestar, de contar con un seguro de salud. Una mejor salud aumenta el bienestar de manera directa, pero este impacto no se puede medir de forma directa con la información disponible.

Fuente: Emmanuel Skoufias (2004).

---

**El desempleo no ha representado un riesgo considerable para el ingreso debido a ajustes en los salarios y la existencia de mecanismos privados para enfrentar choques (Recuadro 2).** Las tasas de desempleo en México son muy bajas comparadas con las economías más desarrolladas y con otras economías en la región, como Colombia y Chile, que experimentaron episodios de crecimiento similares o más fuertes que el de México. Los pobres urbanos registran una tasa de desempleo ligeramente mayor que la de los no pobres, aunque las tasas aún están a niveles muy bajos (5.7 por ciento para los hombres en extrema pobreza y 1.7 por ciento para las mujeres en extrema pobreza). Hasta la fecha, la duración del desempleo también ha sido reducida, de manera que la mayoría de los trabajadores calificados y no calificados encuentra un empleo dentro de un plazo de seis meses. La flexibilidad salarial puede explicar parte de estas características. Además, los mecanismos informales para superar dificultades, en especial los que involucran una mayor participación de los cónyuges en la fuerza laboral, protegen de manera eficaz los ingresos de las familias cuando los jefes de éstas se enfrentan con choques de desempleo. Aún así, no se traducen en un mayor ausentismo de las escuelas o en un peor desempeño escolar entre los niños (en términos de la correspondencia entre la edad del niño y el grado escolar que cursa). Skoufias (2004) encuentra que sólo durante la crisis de 1994-1995 (es decir, un choque agregado) la pérdida de un empleo por parte del jefe de familia se asoció con un aumento en el riesgo de ingreso.

---

### **Recuadro 2. Estrategias informales de los hogares para el manejo de riesgo en México**

Las familias aplican una serie de estrategias informales de manejo de riesgo que necesitan entenderse a fin de diseñar políticas públicas de protección social que sean eficaces y formales. Un estudio reciente indica que las familias en el México urbano emplean tanto técnicas de autoaseguramiento como técnicas de agrupamiento de riesgos a nivel local como medio para nivelar su consumo al enfrentar choques.

*Que el cónyuge entre a la fuerza laboral es una manera importante de autoaseguramiento informal. Existe evidencia del “efecto del trabajador adicional”, como sucede cuando las esposas dedicadas al hogar ingresan a la fuerza laboral al enfrentarse con la pérdida de ingreso del cónyuge. La investigación encontró reducciones sustanciales en el trabajo doméstico cuando una mujer entra al mercado laboral, lo que sugiere que podrían existir costos ocultos para este tipo de manejo de riesgo, tales como menos tiempo con los hijos y pérdidas de capital social.*

*Incorporar a los hijos a la fuerza laboral* es una estrategia limitada. Hacer que los hijos ingresen a la fuerza laboral puede ser visto como una transferencia de ingreso familiar futuro hacia el presente, por lo que es otra estrategia de autoaseguramiento con costos privados y sociales potencialmente altos. Sin embargo, sólo ciertos grupos de niñas pobres parecen abandonar la escuela cuando un padre o madre pierde su empleo. Como se ha desprendido de otros estudios, el trabajo infantil en México parece ser procíclico.

*La familia extensa* es probablemente un seguro eficiente y puede ofrecer protección que no se observa con facilidad en los datos. La literatura sociológica y antropológica sugiere que la familia extensa ofrece posibilidades de agrupar riesgos, mientras que se mantienen los incentivos adecuados de “autoprotección” a nivel del hogar.

*La migración* es una estrategia a la que se recurre a menudo como forma de diversificación de ingresos y las remesas desempeñan un papel importante en el manejo del riesgo en México. Los ingresos de trabajadores extranjeros no están correlacionados con la economía doméstica y las devaluaciones de la moneda aumentan el valor de las transferencias en pesos. Sin embargo, los costos de esta estrategia de autoaseguramiento tienden a ser altos en función de los menores logros educativos.

*Los mercados laborales informales* no son redes de seguridad completas que ofrezcan empleos con facilidad. La mayor parte de los desempleados entra desde el sector informal y la duración del desempleo es tan sólo 22 por ciento menos que para los trabajadores en el sector formal.

*Los mercados de capitales informales* en forma de asociaciones de crédito rotatorio, los créditos recíprocos, la *guelagueta* o las relaciones de compadrazgo pueden ofrecer posibilidades de nivelación del consumo y de agrupamiento de riesgos.

Las estrategias informales de manejo de riesgo de las familias rurales dependen de dos actividades adicionales: la diversificación hacia ocupaciones RNA y la agricultura de subsistencia.

*Diversificación de fuentes de ingreso.* La diversificación del ingreso por medio de actividades RNA ha sido un mecanismo importante que las familias rurales de México han utilizado para aumentar su ingreso al mismo tiempo que mitigan el riesgo. Como reacción ante la crisis de 1994-1995, los hogares rurales de México aumentaron su participación en ocupaciones RNA, en especial las de bajo rendimiento a las que es más fácil tener acceso.

*Economía de subsistencia.* Se entiende comúnmente la economía de subsistencia como la producción agrícola de cosechas de alimentos llevada a cabo por campesinos en una o más pequeñas parcelas de tierra para el autoconsumo y utilizando trabajo familiar. La agricultura de subsistencia rara vez se practica como única actividad, sino más bien como complemento de otro tipo de producción como la de café o de cultivos comercializables y no es exclusiva de los campesinos pobres. La importancia de la economía de subsistencia ha ido declinando con rapidez, aunque sigue siendo la principal red de seguridad en las zonas rurales.

Fuente: *Income Risk, Household Coping Strategies and Income Security Policy in Mexico*, Banco Mundial con base en análisis de la ENEU, y *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005.

---

### *Choques agregados, riesgos y vulnerabilidad – crisis macroeconómicas, desastres naturales, sequías e inundaciones*

Históricamente, los hogares mexicanos han enfrentado dos tipos principales de choque: (i) las crisis y desaceleraciones en el ámbito macroeconómico; y (ii) los desastres naturales.

**La crisis de 1994-1995 tuvo un impacto considerable sobre la pobreza y recientemente en 2002 los niveles nacional y rural en México regresaron a los previos a la crisis (véase *La Pobreza en México*, Banco Mundial, 2004).** En 1995, los precios aumentaron en 35 por ciento y la producción cayó 6.2 por ciento. Debido a que los salarios permanecieron fijos en términos nominales, los salarios reales cayeron entre 25 y 35 por ciento. El desempleo, aunque bajo desde una perspectiva global, casi se duplicó, al pasar de 3.9 por ciento a 7.4 por ciento.<sup>20</sup> Los resultados para el bienestar fueron negativos: los ingresos de los hogares cayeron en casi 30 por ciento, la pobreza extrema creció más del doble entre 1994 y 1996 (pasando de 10.1 a 26.5 por ciento), mientras que la pobreza moderada aumentó de 43 a 62 por ciento.<sup>21</sup> En el lapso transcurrido desde 1995, México no ha experimentado una crisis económica importante y las políticas macroeconómicas exitosas han estabilizado las variables fundamentales como el tipo de cambio y las tasas de interés. Sin embargo, el aumento en la apertura comercial y la exposición a la competencia internacional también están presentes, apuntando a la vez hacia grandes oportunidades comerciales al igual que hacia posibles futuros choques macroeconómicos con efectos diferenciales entre la población y la economía de México.

**La población urbana de México es particularmente vulnerable a la inestabilidad macroeconómica y a los ajustes en el mercado laboral, pues la mayor parte de su ingreso proviene del trabajo. Al mismo tiempo, las estrategias para enfrentar dificultades dependen en gran medida del mercado de trabajo.** Tanto la pobreza urbana como la rural aumentaron de manera considerable como resultado de la crisis macroeconómica de 1994-1995. Sin embargo, el impacto fue especialmente

---

<sup>20</sup> Maloney, Cunningham, y Bosch (2003).

<sup>21</sup> Montes, Santamaría, y Bendini, 2004.

marcado en las zonas urbanas.<sup>22</sup> Los pobres urbanos también recurren más a estrategias del mercado laboral como mecanismos informales para enfrentar las dificultades mediante el ajuste de la oferta de trabajo de los miembros de la familia o estrategias centradas en sumar trabajadores, lo que ilustra el doble papel de los mercados laborales como fuente de riesgo de ingreso y medio de protección de ingresos ex-post. La dependencia de los pobres rurales del ingreso laboral es más baja, lo que implica que, incluso si los salarios y el empleo se ven afectados de modos similares a los de las zonas urbanas, los choques de ingreso que se transmiten por medio de lo que sucede en el mercado laboral son menores.

**Por su lado, los pobres rurales enfrentan riesgos de sufrir reducciones considerables de las transferencias públicas y privadas como respuesta a los choques macroeconómicos.** Como se comentó antes, los hogares rurales dependen en mayor medida de las transferencias, tanto públicas como privadas. Por ello, son vulnerables a la manera en que el sector público enfrenta, a su vez, los choques agregados. Si los choques inducen grandes reducciones presupuestarias en las transferencias hacia las zonas rurales, las familias de bajos ingresos se ven seriamente afectadas. Sin embargo, la nueva Ley General de Desarrollo Social – que limita recortes en el gasto real en desarrollo social, incluidas algunas transferencias a áreas rurales – limitará futuros recortes en esta área. En México, la crisis afectó a los hogares rurales no sólo mediante menores salarios reales, sino en función de una reducción de las transferencias privadas debido a la transmisión de los choques de ingreso en las zonas urbanas hacia las rurales por medio de menores niveles de remesas de los migrantes. Sin embargo, las transferencias sí fueron de ayuda cuando se originaron del exterior, lo que apunta al importante papel potencial de las remesas internacionales (y, por extensión, de la migración). Durante la crisis de 1994-1995, aumentaron las transferencias de amigos y parientes de fuera de México (en general en Estados Unidos), es decir, de personas protegidas del impacto de la crisis, lo que en cierta medida mitigó el choque (véase el Recuadro 3).

**Las estrategias privadas de manejo de riesgo más comunes durante la crisis de 1994-1995 fueron la emigración hacia Estados Unidos y una mayor diversificación del ingreso.** Después de 1995, la migración a Estados Unidos aumentó, al igual que la diversificación de los ingresos rurales. Sin embargo, tanto en las zonas rurales como las urbanas, los hogares más pobres pueden carecer de los ahorros u otros medios para igualar el consumo, lo que resulta en caídas más fuertes que las que sufren las familias más capaces de mitigarlos (ex-ante) y enfrentar (ex-post), los choques de ingreso.

**En México, los choques macroeconómicos normalmente no han resultado en mayor desempleo, sin embargo, esto podría cambiar y la flexibilidad salarial dejar de ser un mecanismo de protección.** A la fecha, las crisis macroeconómicas en México han tendido a resultar en ajustes en el mercado de trabajo por medio de una disminución en los salarios reales en lugar de ajustes en el empleo, como resultado de un entorno de

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

salarios nominales fijos combinados con inflación. La flexibilidad histórica de los salarios en México, al prevenir el desempleo extenso durable y masivo, ha demostrado ser un mecanismo de ajuste eficiente en tiempos de crisis. En la crisis de 1995, el PIB per cápita cayó 5 por ciento. El mercado laboral se ajustó mediante un descenso de 25 por ciento en los salarios, pero relativamente poco desempleo. Este efecto repartió las pérdidas entre la población de manera en cierta medida equilibrada, en lugar de concentrarlas en un grupo específico. Como se comentó en párrafos anteriores, los pobres sufrieron más bien de la falta de acceso a buenos empleos que de la falta de empleos en sí. Con el aumento de la competencia, las bajas tasas de inflación y el continuo bajo crecimiento de la PTF, las bajas tasas de desempleo que caracterizaron a México hasta fines de los años noventa posiblemente serán más difíciles de sostener.<sup>23</sup> Los mecanismos formales como los programas de empleo temporal podrían ser útiles para mitigar los choques de empleo covariados.

---

### **Recuadro 3. Las remesas como fuente de manejo del riesgo privado para las familias mexicanas**

La importancia creciente y la magnitud de las remesas:

- En 2003, las remesas enviadas por trabajadores mexicanos en el extranjero alcanzaron un nivel récord de 13.3 miles de millones de dólares. Estos envíos superaron a la inversión extranjera directa como fuente de ingreso del extranjero y ascendieron a cerca de 2 por ciento del PNB del país en ese año.
- Aunque la migración no es un fenómeno reciente, buena parte del flujo de capital de las remesas parece serlo. En general, cerca de la mitad de los receptores incluidos en un estudio sobre las remesas realizado en México afirmó que había recibido remesas durante tres años o menos.<sup>24</sup>
- Las remesas tuvieron un papel importante en el crecimiento reciente de los ingresos rurales, en especial en los ingresos más bajos.
- La mayor proporción de familias receptoras de remesas se encontró entre el 20 por ciento más pobre de la población. En 2002, 11.2 por ciento de los hogares en el quintil más pobre recibió remesas, contra un promedio nacional de 1.2 por ciento. En el caso del 20 por ciento más pobre de las familias rurales, la cifra aumenta a una quinta parte.

---

<sup>23</sup> La capacidad de los salarios para adaptarse a cambios en la actividad económica y absorber choques en tiempos de recesión parece haber disminuido en México desde finales de los años noventa. Aunque el país experimentó un descenso de su tasa de crecimiento entre 2000 y 2001, las remuneraciones medias reales siguieron aumentando hasta 2002. Esto indica que la flexibilidad salarial podría haber sufrido un cambio estructural cuando la inflación alcanzó niveles de un dígito a fines de los años noventa, lo que está limitando la capacidad del mercado laboral para mantener el desempleo tan bajo como durante la década pasada. Se proporciona más evidencia en la relación de Okun entre la producción y los salarios que sufrieron un rompimiento “estructural” alrededor de 1999 (para detalles, véase *La Pobreza Urbana en México*, Banco Mundial, 2005).

<sup>24</sup> *Receptores de Remesas en México*, Pew Hispanic Center & MIF, 2003.

- Aunque la “cobertura” de las remesas es progresiva y a favor de lo rural, también resulta limitada. Sólo una minoría de las personas en pobreza extrema tiene acceso a las remesas y 86.5 por ciento de los hogares más pobres no las reciben.
- Al tomar como medida el ingreso posterior a la transferencia, la proporción de familias que recibe remesas es más baja para el 20 por ciento más pobre de la población que para cualquier otro grupo de ingresos. Las distintas conclusiones a las que se llega al utilizar el ingreso antes y después de la transferencia simplemente reflejan el hecho de que éstas (incluyendo las remesas) son un impulso importante del crecimiento del ingreso entre las familias que tienen acceso a ellas.

Fuentes: *Poverty in Mexico*, Banco Mundial, 2004 y *Receptores de Remesas en México*, Pew Hispanic Center & MIF, 2003. Sin embargo, es necesario aclarar que en México existe un debate abierto en cuanto al monto de las remesas familiares.

---

**El Programa de Empleo Temporal (PET) que opera en las zonas rurales, proporciona cierto aseguramiento contra la pérdida de ingreso.** El PET se diseñó para fomentar el empleo en obras públicas en zonas rurales entre las personas pobres, en especial quienes están en la pobreza extrema. Aunque su función principal residía en absorber el desempleo estacional en zonas rurales, que afecta en especial a los muy pobres, tenía también una función de aseguramiento. Así, luego de convenirse con los gobiernos federal y estatales, el programa disponía de fondos incrementales para empleos adicionales en zonas que habían sido afectadas por choques sistémicos debidos a desastres naturales u otras causas. Estas dos funciones son totalmente compatibles, e incluso sinérgicas, ya que la experiencia y capacidad ganada en la puesta en marcha del programa regular son muy valiosas en situaciones de emergencia. De acuerdo con el programa normal, se llevaban a cabo trabajos durante la temporada agrícola baja.

**Las crisis en sectores específicos, como el colapso de los precios reales de los bienes agrícolas que se presentó durante los años noventa y la más concentrada aún crisis del café, pueden ser representativas de lo que significa un choque de importancia para el ingreso familiar.** Los incentivos de precios agrícolas siguen en un nivel bajo. Esto es en gran parte resultado de la apertura de la economía, que crece con la presencia del TLCAN, y las condiciones desiguales de competencia que enfrentan los campesinos mexicanos en la mayoría de las cosechas con respecto a sus vecinos del norte, dados los niveles de dotación más deficientes y los extensos programas de subsidios agrícolas que se aplican en Estados Unidos y Canadá. Aunque México, mediante *Procampo*, también aplica un programa de subsidios comparativamente más reducido, en la práctica funciona más como una red de seguridad rural (con canalización moderada a favor de los pobres, aunque una buena parte de los beneficios también fluye hacia los campesinos que se ubican en los deciles del mayor ingreso). Las evaluaciones de impacto indican efectos positivos sobre el consumo para los pequeños campesinos, al igual que algunos efectos multiplicadores sobre el ingreso para los agricultores a mediana y gran escala. Sin embargo, no ha sido igualmente exitoso para lograr las metas establecidas, que consisten en apoyar a los productores nacionales de productos básicos

para ajustarse a la competencia internacional a partir del TLCAN y contribuir a que los agricultores cambien a cosechas más competitivas.

**Las estrategias públicas y privadas de manejo de riesgo parecen ser, en gran medida, eficaces para el manejo de desastres naturales y choques relacionados con el clima.** En un estudio reciente de vulnerabilidad en México, Skoufias (2004) encontró que, para todas las familias rurales los riesgos agregados – que en su mayoría se relacionan con choques climáticos – afectan de manera significativa los ingresos y el consumo de los hogares, aunque apliquen medidas de igualación que los protegen parcialmente. Sin embargo, los choques sistémicos resultaron ser de importancia secundaria en comparación con los individuales. Asimismo, datos de paneles muestran que los choques sistémicos relacionados con el clima y otros desastres naturales tienen impactos muy distintos para las familias y que los choques de ingreso no necesariamente llevan a cambios en el consumo. Las prácticas exitosas de igualación hacen que el consumo varíe menos que el ingreso. La mayor parte del aseguramiento agrícola en México se orienta hacia los agricultores medianos y grandes y, en ese contexto, el aseguramiento de cosechas y ganado no tiene un impacto directo para los campesinos muy pobres.

**El *Fonden* proporciona aseguramiento contra choques covariados en forma de desastres naturales.** El Fondo de Desastres Naturales (*Fonden*) es un fondo del gobierno federal que provee aseguramiento, financiando la reconstrucción de infraestructura pública y compensado, en parte, a los pobres rurales por pérdidas ocasionadas por desastres naturales. Los pequeños agricultores y otros pobres rurales están protegidos de cuatro maneras: (a) reciben apoyo para reconstruir sus casas si fueron afectadas por el desastre; (b) reciben compensación por pérdidas de cosecha y ganado por un máximo de 5 hectáreas y 25 cabezas de ganado a un valor de cerca de US\$33 por hectárea y US\$23 por cabeza de ganado; (c) también pueden cumplir las condiciones para obtener ayuda temporal de ingreso y empleo además de la proporcionada por el PET; y, (d) se benefician de la reconstrucción de la infraestructura pública local (Secretaría de Gobernación, 2003). El *Fonden* es una herramienta útil para absorber parte del impacto sobre el ingreso de los grandes choques covariados de origen natural, pero sólo compensa parte de las pérdidas, y depende de una serie de procedimientos y medidas discrecionales, como la declaración de emergencia, que limitan su impacto.

**Aún así, los desastres naturales y otros fenómenos relacionados con el clima continúan siendo una fuente importante de riesgo de ingreso para las poblaciones rurales y un determinante clave de las ineficiencias en el cultivo de cosechas.** La alta incidencia de choques relacionados con la naturaleza a los que se enfrentan los campesinos en las zonas rurales de México puede considerarse como un reflejo del riesgo inherente (no asegurado) a la producción agrícola. Por ejemplo, entre los más frecuentes destacan los relacionados con el clima, en especial las sequías o las lluvias excesivas. Los análisis de eficiencia sugieren que los choques de origen natural (como las lluvias, las heladas, las sequías, el granizo o las plagas) son un determinante de gran importancia de la falta de eficiencia en la producción agrícola. La ineficiencia promedio

en 2002 – medida como la brecha con la eficiencia potencial – para los campesinos que enfrentaron choques naturales fue de 1.05, contra 0.8 para quienes no enfrentaron choque alguno.<sup>25</sup>

*El sistema de protección social – todavía se necesita progresar para ayudar a que los pobres enfrenten los choques*

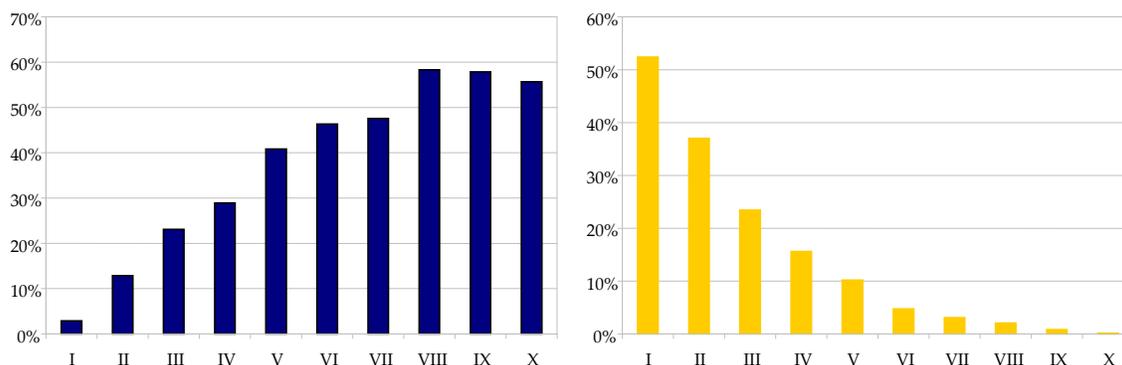
**Históricamente, el sistema de protección en México ha tenido una estructura fragmentada, costosa y de cobertura bastante regresiva, reflejando por lo menos en parte la desigualdad de la distribución del ingreso en México.** Como resultado de ello, una gran proporción de la población, en especial las familias de bajos ingresos y quienes trabajan en el sector informal, aún tienen poca o ninguna protección contra los riesgos descritos arriba. El sistema de seguridad social – financiado por las contribuciones de empleadores y empleados y por transferencias fiscales considerables – proporciona servicios de salud y pensiones a los trabajadores del sector formal (Gráfico 9a). De manera paralela, una red fragmentada de programas más pequeños proporciona prestaciones limitadas a quienes no están cubiertos por las instituciones de la seguridad social.

**México ha demostrado su capacidad para diseñar y poner en marcha reformas innovadoras a la política social, pero el reto sigue consistiendo en pasar de los éxitos aislados en función de la entrega de transferencias en efectivo a una estrategia de manejo del riesgo fiscalmente sólida.** *Oportunidades*, el programa más importante de asistencia social en México, es un esquema de mejores prácticas en protección social que ha sido ampliamente citado. Su diseño es muy progresivo y su cobertura extensa (véase el Gráfico 9b). Su enfoque encomiable se centra en acumular capital humano entre las personas en extrema pobreza o apenas por arriba de ese límite. En ese sentido, el programa no tiene la flexibilidad necesaria para responder a crisis. La investigación sugiere que *Progresá* (el predecesor de *Oportunidades* en las zonas rurales) no proporciona aseguramiento adicional más allá del que existe en las instituciones formales e informales (Skoufias, 2004), que es lo que se espera ya que el aseguramiento social no es un propósito del programa. Como tal, se requieren mecanismos de manejo de riesgo. En términos más generales, México requiere una estrategia de protección social integral para enfrentar tanto el reto de una mejor distribución así como una mejor recaudación fiscal.

---

<sup>25</sup> Véase Capítulo 4, *La Pobreza Rural en México*, Banco Mundial, 2005, para más detalles de este análisis.

**Gráfico 9. La cobertura de servicios de salud y pensiones formales es altamente regresiva. Oportunidades es altamente progresivo**



\* IMSS, ISSSTE, PEMEX.

Fuente: *México: Panorama de la Protección Social*, Banco Mundial, 2005, con base en ENIGH, 2002.

**México invierte menos en protección social y en los sectores sociales en general, como consecuencia de un reducido presupuesto fiscal, que refleja la limitada base tributaria y un bajo ingreso fiscal.** El gasto en programas sociales en México, tanto programas de asistencia social para la reducción de la pobreza así como en seguridad social, es bajo dado el nivel de desarrollo en el país. Sin embargo, el gasto público como proporción de gasto público social no es bajo según estándares internacionales. Esto refleja un gran reto para el país, ya que los recursos públicos para continuar mejorando y expandiendo los programas para la reducción de la pobreza y para aumentar la cobertura de la seguridad social, particularmente para los grupos más vulnerables, son muy limitados actualmente. Esto implica que una reforma fiscal que pueda expandir el presupuesto es crítica. Mientras que países como Chile y Brasil dedican, respectivamente, 16 y 19 por ciento de su PIB al gasto social, la asignación de México al sector social sigue en cerca de 10 por ciento, y también se traduce en niveles relativamente bajos de gasto social per cápita. La definición y registro de las categorías del gasto social difiere entre países y esto explica algunas diferencias, pero no todas. Las diferencias más grandes entre México y países tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son en protección social (pensiones, salud y transferencias focalizadas), mientras que el gasto en educación, vivienda y otros servicios básicos son más parecidos al promedio regional. Los bajos niveles de gasto son un reflejo directo de la limitada base tributaria y la baja recaudación impositiva. Finalmente, la prioridad del gasto social dentro del gasto público total es tan alta como la de otros países de ingreso medio-alto (más de 60 por ciento del gasto social se asigna al sector social).

**La mayor parte del gasto en protección social no llega a los más pobres debido a la estructura dual del sistema.** Cerca de 90 por ciento del gasto en protección social se canaliza por medio de instituciones orientadas a prestar servicios de salud y pensiones a los trabajadores de los sectores público y privado, con lo que se excluye entonces a los pobres. El sistema de seguridad social para trabajadores del gobierno (ISSSTE) no ha

sido reformado, registrando cifras deficitarias en su flujo de fondos e insolvencia actuarial. En conjunto, el IMSS (empleados del IMSS) y el ISSSTE, representan un pasivo contingente significativo, que alcanza cerca de 82 por ciento del PIB. Esta estructura plantea una amenaza para mantener y ampliar, otros programas de gasto social mejor orientados a los pobres.

**Para proteger a los mexicanos más pobres contra riesgos de salud, se introdujo una nueva iniciativa, el Seguro Popular.** En casos de enfermedad, los pobres están limitados a recurrir al sistema público de salud. Al cambiar el sistema de incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas que enfrentan los estados y los proveedores a nivel estatal, el *Seguro Popular* pretende mejorar la cantidad y calidad de los servicios de salud. Sin embargo, para lograr los objetivos propuestos de calidad y cobertura de este programa relativamente nuevo, se deberán resolver algunos retos de implementación. La evaluación que se está llevando a cabo medirá su impacto.

**En resumen, aunque México ha realizado progresos importantes para llegar a las familias de bajos ingresos, el grueso de los pobres sigue sin seguro en los tiempos difíciles.** Los grupos más vulnerables son los pobres de edad avanzada y las familias de bajos ingresos que enfrentan choques de salud. Aunque México gasta una cantidad considerable de recursos en pensiones y servicios de salud, la distribución de los recursos está sesgada hacia quienes están en mejor situación. *Oportunidades* no está diseñado en primera instancia para – ni es su objetivo principal – ayudar a los pobres a enfrentar choques de diversas índoles, de ahí la necesidad de complementarlo con programas diseñados para este fin. Anteriormente, la pérdida del empleo no representaba un riesgo catastrófico de gran envergadura para las familias, pues la flexibilidad de los salarios, aunque resultaba en menores ingresos para la familia, contribuía a mantener el desempleo a niveles bajos (como durante la crisis de 1994-1995). Sin embargo, como se comentó en párrafos anteriores, el mercado laboral podría estar absorbiendo choques de producción por medio de las tasas de empleo, en lugar de hacerlo mediante los salarios. De aquí que se presente la necesidad de diseñar redes de seguridad adecuadas para ayudar a los pobres a mitigar riesgos.

### Opciones de Política

El análisis anterior tiene importantes implicaciones para el diseño de políticas. En primer lugar, la heterogeneidad implica que no existe una receta única que pueda ser aplicada a todos los programas, sino que todos los programas deben de tomar en cuenta – por lo menos en cierto grado – las diferencias urbano/rural, regionales y étnicas. *Hábitat*, un programa enfocado al mejoramiento urbano, es un paso en la dirección correcta para tomar en cuenta la heterogeneidad urbana. En segundo término, el gobierno puede desempeñar una función importante en el aumento de la productividad de los pobres y, con ello mejorar las perspectivas de crecimiento del ingreso en el largo plazo. Tercero, el sistema de protección social requiere de reformas en varios frentes

para ser capaz de proporcionar una cobertura eficaz para los grupos pobres y vulnerables.

Pero, sobre todo, lo que más se necesita para reducir la pobreza en México de manera sostenible es poner en marcha un conjunto de políticas que creen un clima de inversión favorecedor del crecimiento de la productividad. Las políticas que fomenten la expansión del sector exportador en combinación con intervenciones específicas para favorecer el crecimiento de la productividad en las empresas pequeñas y medianas podrían contribuir a aumentar el acceso de los trabajadores pobres a mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, para que este tipo de políticas funcione es fundamental tratar los temas que limitan el crecimiento de la productividad, a fin de salvaguardar la competitividad del país en el exterior y aumentar la demanda por trabajo y, como resultado, mejorar las posibilidades de acceso de los trabajadores pobres a empleos de mejor calidad.

### *Heterogeneidad y diseño y aplicación de políticas*

**El diseño de los programas debe adaptarse al contexto rural contra el urbano e incluir mecanismos de autofocalización.** La distinción entre lo rural y lo urbano no debe ser exagerada, pues elementos como el tamaño de la población y la ubicación son determinantes del bienestar y de los tipos de intervención de política que se requieren para las zonas rurales y las urbanas. Con este continuo en mente, la distinción es sin embargo útil para el diseño de políticas, pues las oportunidades y los retos que enfrentan los pobres en las zonas rurales y urbanas “promedio” son en efecto muy distintas. Por ejemplo, la expansión de *Oportunidades* hacia zonas urbanas ha destacado algunos temas relacionados con distintos contextos de ubicación. Una diferencia importante entre las zonas rurales y urbanas es la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado fuera del hogar en las zonas urbanas, que también es un elemento clave de las estrategias para enfrentar dificultades. Esto hace que sea complicado cumplir con los requisitos de corresponsabilidad de *Oportunidades*, debido a las condiciones que enfrentan las mujeres en los mercados laborales urbanos. De manera similar, en el entorno actual, el impacto de *Oportunidades* ha sido menor en las zonas urbanas que en las rurales. La hipótesis se centra en que esto está vinculado con el hecho de que las transferencias son del mismo monto en las zonas rurales y urbanas, mientras que el costo de oportunidad de permanecer en la escuela podría ser más alto en las zonas urbanas. Por ello, el diseño del programa debe tomar en cuenta las diferentes circunstancias y prioridades de los pobres en distintas ubicaciones.

Una sugerencia al respecto es que las necesidades y los niveles de ingreso varían ampliamente y que esta heterogeneidad existe incluso *al interior* de los vecindarios pobres. Así, la canalización con bases geográficas podría involucrar altas tasas de error en función tanto de la inclusión como de la exclusión. Este sería un argumento a favor de los programas que dejan margen para la autofocalización.

**El enfoque territorial del desarrollo rural es un medio para lograr el desarrollo económico local mediante la coordinación económica con bases territoriales en lugar de sectoriales.** Este enfoque se centra en el desarrollo multisectorial y la coordinación económica como resultado de la planeación territorial participativa. La diversificación económica y la explotación comercial de los activos territoriales son aspectos clave de un enfoque con varias ramificaciones para aumentar el valor agregado de los bienes y servicios que ya se producen, utilizar las ventajas territoriales mediante la introducción de nuevos productos comerciales y el establecimiento de sinergias entre diferentes sectores de actividad. El programa *Leader* de la Unión Europea, basado en un enfoque territorial, ofrece muchos ejemplos de estas modalidades que pueden mejorar aún más el desempeño del programa *Microrregiones*.

*Políticas para fomentar los aumentos de productividad y el crecimiento del ingreso a largo plazo para los pobres*

**Para lograr una reducción sostenible de la pobreza, los pobres deben ser capaces de tener acceso a empleos mejor pagados.** Dada la importancia del mercado laboral para las familias pobres urbanas, sólo se logrará reducir la pobreza si los trabajadores reciben salarios más altos. El crecimiento de la productividad, tanto entre los pobres como en la economía mexicana en conjunto, es entonces un elemento fundamental. Para que los incrementos en salarios reales sean sostenibles, los pobres deben ser más productivos. Por otra parte, se requiere un crecimiento de la productividad a nivel de toda la economía a fin de crear buenos empleos en el sector formal para la población trabajadora.

**La acumulación de capital humano es esencial para mejorar las oportunidades de los pobres en el mercado laboral. Desde el punto de vista de las políticas, esto significa que los pobres deberán tener mejor acceso a servicios educativos de calidad.** La educación es una herramienta esencial para mejorar la productividad y la empleabilidad en el mercado laboral y, ciertamente, continúa siendo un factor clave en la explicación de la pobreza. En las zonas rurales, existe un vínculo sólido entre la educación y las actividades RNA que podría ofrecer un camino para salir de la pobreza. Comparado con los trabajadores sin educación, los trabajadores educados generalmente tienen mayores posibilidades de ser empleados en el sector no agrícola. Conforme aumentan los niveles educativos, también aumenta la probabilidad de ser empleado en el sector no agrícola, tanto en el sector de baja productividad como en el de alta productividad (Tabla 9). Como se mostró en párrafos anteriores, los jefes de familia pobres tienen más educación que hace quince años, pero la brecha educativa con relación a los hogares no pobres no se ha cerrado. El hecho de que los pobres tengan un nivel educativo más alto significa que debe aumentar tanto la cantidad (años de escolaridad para alcanzar a los no pobres) como la calidad de la educación. Un reto en este sentido será el de mejorar la calidad en la educación secundaria, en especial para facilitar la entrada de los pobres a niveles superiores y profundizar los esfuerzos que ya

están realizándose para favorecer el acceso de los pobres a la educación terciaria. Esto se cumple tanto para las zonas urbanas como para las rurales.

**Tabla 9. Aumento en la Probabilidad de Ser Empleado en el Sector No Agrícola por Nivel Educativo, Áreas Rurales 2002**

	<b>Empleo No Agrícola</b>	<b>Empleo No Agrícola de Baja Productividad</b>	<b>Empleo No Agrícola de Alta Productividad</b>
Primaria Completa+	11%	6%	8%
Secundaria Completa+	20%	9%	14%
Preparatoria Completa+	23%	7%	22%
Universidad Completa+	28%	-21%	54%
Educación Técnica+	24%	-9%	37%

Nota: Áreas rurales definidas como localidades con menos de 15,000 habitantes. El trabajador está empleado en un trabajo no agrícola de baja productividad si su ingreso laboral mensual es menor al ingreso laboral no agrícola promedio. Todos los resultados son estadísticamente significativos.

Fuente: *La Pobreza Rural en México*, 2005.

**Aunque un mejor acceso a la educación es una iniciativa apropiada para el largo plazo, para contribuir a que los pobres tengan posibilidad de obtener empleos aceptables en el corto y mediano plazos será esencial contar con servicios de capacitación ocupacional e intermediación laboral correctamente diseñados y puestos en marcha.** México tiene una serie de políticas activas en el mercado laboral (PAML) la mayoría de las cuales son operadas por la Secretaría del Trabajo (STPS). Entre estas medidas se incluyen los programas de capacitación ocupacional, los servicios de intermediación laboral y los programas de creación directa e indirecta de empleos. Sería importante analizar a mayor profundidad estos programas con respecto a la manera en que cubren a la población vulnerable y con relación a su eficacia en términos de costos. Lo anterior debería servir como base para determinar qué programas deberían ampliarse para ayudar a los pobres a mejorar sus aptitudes y encontrar empleos y qué programas deberán reformarse. La experiencia internacional es amplia en el ámbito de las PAML, lo que puede servir como guía para mejorar el sistema mexicano (véase el Recuadro 4). En las zonas rurales, el aumento de habilidades mediante la capacitación vocacional puede resultar de especial importancia para contribuir a que los jóvenes rurales compitan por empleos en actividades RNA.

#### **Recuadro 4. Impacto de las PAML: Un análisis de la evidencia internacional a partir de las evaluaciones**

*Asistencia para búsqueda de empleo:* La asistencia para buscar empleo (mediante la prestación de servicios de información, asesoría o colocación) puede ser la PAML más exitosa, pues es eficaz en función de su costo y a menudo genera resultados positivos. Sin

embargo, la focalización de las políticas puede ser importante para la eficacia de los servicios. Al igual que en otras intervenciones, no parecen ayudar a todos los trabajadores de la misma manera. Estos programas han tenido relativamente poco impacto en los jóvenes, pero han sido más eficaces para las mujeres. Por último, la eficacia de la asistencia para la búsqueda de empleos parece depender de manera importante de las condiciones económicas y la disponibilidad de nuevos empleos.

*Capacitación y actualización:* Los programas de capacitación pueden orientarse a varios grupos, incluyendo los desempleados de largo plazo, los despedidos en recortes masivos y los jóvenes.

- El éxito de los programas para los desempleados de largo plazo tiende a depender en gran medida del ciclo de negocios, y los resultados generalmente son mejores cuando la economía está en expansión. Las evaluaciones muestran que los programas de capacitación en el empleo dirigidos hacia empleados muy específicos tienen los mejores resultados. Sin embargo, los costos tienden a ser altos.
- La eficacia de los programas para actualizar empleados luego de despidos masivos es menos clara y la evidencia apunta hacia que estos programas no deberían ser la fuente principal de apoyo para ayudar a las personas en casos de recortes a gran escala.
- Las evaluaciones de los programas de capacitación para jóvenes tienden a centrarse en los trabajadores que han tenido dificultades escolares anteriormente. La evidencia en este caso sugiere que la capacitación, que normalmente tiene una duración corta, rara vez es eficaz para superar problemas educativos previos.

*Empleos temporales:* A diferencia de otras PAML, los empleos temporales tienen a menudo la intención principal de ofrecer prestaciones en el momento, más que de mejorar las posibilidades de empleo en el largo plazo. Si se focalizan y aplican de manera prudente, estos programas pueden ofrecer una importante red de seguridad en el corto plazo. Sin embargo, en muchos estudios, los participantes tienden a mostrar una menor probabilidad de estar empleados en trabajos de calidad luego de participar en el programa, y tienen probabilidades de ganar menos que sus contrapartes.

*Asistencia para el autoempleo:* En general, las evaluaciones sugieren que estos programas sólo funcionan para un pequeño subconjunto de la población desempleada. Como en el caso de muchas otras intervenciones, la asistencia dirigida a grupos específicos – en este caso, las personas de mayor edad y mejor educadas y, a menudo, mujeres – parece tener mayor probabilidad de éxito. Aunque los resultados del empleo son positivos, no necesariamente se traducen en mayores ingresos.

Fuente: Dar y Tzannatos, 2000.

---

**La profundización de la reforma a la seguridad social de 1997 en áreas en las que aún existe margen de acción podría reducir adicionalmente las rigideces del mercado laboral y facilitar el empleo formal.** A pesar del impacto positivo de las reformas de 1997, se requieren cambios importantes adicionales para reducir los altos costos no salariales del trabajo (la carga salarial es 31 por ciento superior a la de los demás países de la OCDE) y restringir más el vínculo entre contribuciones y prestaciones, a fin de fomentar el empleo formal. Asimismo, deberían tratarse las

disposiciones laborales que obstaculizan el crecimiento de la productividad, como las modalidades de contratación y las disposiciones relacionadas con los ascensos, los mecanismos de resolución de disputas y los despidos y liquidaciones (tanto individuales como colectivos) a fin de aumentar la flexibilidad del mercado laboral.

**Las reformas que fomenten un clima de inversión para favorecer el crecimiento podrían aumentar el número de empleos de calidad para los trabajadores pobres.** Las políticas que fomenten la expansión del sector exportador en combinación con intervenciones específicas para favorecer el crecimiento de la productividad en las empresas pequeñas y las informales podrían contribuir a aumentar el número de buenos empleos para los trabajadores pobres. En línea con las mejores prácticas internacionales, estas reformas incluirían medidas para enfrentar las rigideces del mercado laboral como se describió arriba, elevando la calidad de las instituciones y los servicios empresariales y simplificando las disposiciones y los procedimientos para abrir empresas, operarlas y ampliarlas.

**Resulta importante poner en marcha medidas para contribuir a que las familias en condiciones de pobreza moderada mejoren su situación mediante actividades productivas, como la participación en mercados formales.** Las medidas al respecto podrían incluir el fomento de una mayor acumulación de activos (capital humano, activos financieros, vivienda e infraestructura y activos para la producción), mejor conocimiento productivo (mediante el aumento de la competencia laboral o la tecnología), mejor acceso a los mercados (por medio de la expansión de las oportunidades de empleo formal y la reducción de las barreras de entrada a los mercados formales de mercancías) y menores riesgos e incertidumbre (mediante un mayor acceso a los seguros, incentivos para afiliarse a la seguridad social, el reconocimiento de los derechos de propiedad y la simplificación para el cumplimiento fiscal).

**Alinear mejor la política de vivienda con lo social.** Los subsidios para vivienda deben estar mejor focalizados hacia los pobres y al tipo de productos de vivienda que ellos demandan (mejoramiento de vivienda, lotes con servicios). Los programas actuales de reserva territorial proveen una medida provisional para aumentar el suelo urbano disponible para vivienda, sin embargo no atacan los cuellos de botella fundamentales que obstruyen los mercados de suelo. El gobierno podría desarrollar una política más integral de suelo que trate los asuntos de regulación urbana y de suelo, escrituración, registros de propiedad e infraestructura urbana que aumentan el costo del suelo y complican las transacciones.

**Un mejor acceso a los sistemas financieros – para créditos, ahorro y seguros – es prioridad clave tanto en las zonas urbanas como en las rurales.** Los pobres ahorran por muchas razones: para reducir su exposición a choques o minimizar sus consecuencias, para heredar a familia o amigos, para satisfacer necesidades en el futuro y para mejorar su terreno. En la actualidad, los pobres carecen de alternativas para crear una base de activos lo que, a su vez, limita su potencial de inversión en, por ejemplo, la apertura o expansión de negocios. También se observa evidencia de que la agricultura a

pequeña escala se mantiene por debajo de los niveles potenciales de productividad debido a la falta de acceso a créditos. En este sentido, las políticas que fomentan la generación de activos y contribuyen a que los activos de las personas pobres mantengan su valor en el tiempo son una ayuda indirecta para aumentar la productividad de este segmento de la población. Estas opciones se discutirán más en relación con el papel de los activos como seguro tanto en las zonas rurales como en las urbanas pero, en realidad existe una solución común para ambos temas.

**Se requiere realizar esfuerzos de investigación y extensión para dar un salto tecnológico en las zonas rurales.** En particular es necesario realizar un sólido esfuerzo de política para ayudar a los productores a cambiar de cosechas de bajo valor a las de mayor valor, con un enfoque particular en los campesinos con equipamiento deficiente. Esto requiere de sistemas de investigación y extensión cuyos resultados sean accesibles para los pobres rurales.

**Los habitantes jóvenes de las zonas rurales necesitan asistencia para tener acceso a tierras y a mecanismos de generación de otros activos.** Los jóvenes en las zonas rurales, con mejor educación y más familiarizados con los modos modernos de producción, deben ser la fuerza impulsora del desarrollo rural. La transferencia de tierra de los habitantes de edad avanzada hacia los más jóvenes en las zonas rurales puede facilitarse mediante el otorgamiento de prestaciones de seguridad social para los campesinos de mayor edad que decidan transferir sus tierras. Como se mencionó en párrafos anteriores, deben continuar los esfuerzos en función de la educación, pero también es esencial tener acceso a los activos. Una opción de política consistiría en establecer un fondo de tierras orientado a los trabajadores jóvenes para que tengan acceso a los medios financieros necesarios para comprar o rentar tierras a mediano y largo plazo. De manera complementaria, es necesario un fondo de inversión que permita a los jóvenes campesinos el acceso a las inversiones y la tecnología necesarias para iniciarse como agricultores exitosos. En efecto, sobre estas líneas, la Secretaría de la Reforma Agraria está aplicando un programa en el sector social a fin de facilitar el desarrollo empresarial de los campesinos jóvenes.

### *Programas del gobierno para enfrentar la vulnerabilidad*

**México se enfrenta a un gran reto de política social: cómo proporcionar a los principales grupos vulnerables un mejor acceso a los instrumentos de manejo de riesgo, con base en un sistema de protección reformado, integrado y sólido en términos fiscales.** Hasta la fecha, las iniciativas se han propuesto y puesto en marcha con poca coordinación con la estructura general existente del sistema de protección social, lo que resulta inherentemente ambiguo al tener regímenes distintos para los empleados afiliados del sector formal y otras opciones para los no afiliados que se encuentran en el sector informal. El *Seguro Popular*, aunque trata de manera correcta los temas de cobertura, es un ejemplo de esta dualidad. Los pobres de edad avanzada en general están desprotegidos, y las familias de bajos ingresos no tienen la posibilidad de

defenderse de los efectos potencialmente desastrosos de un choque de salud o de la pérdida de empleos.

**El combate a la pobreza en la vejez requiere de reformar el sistema de pensiones.** Las altas tasas de pobreza entre los ancianos y el acelerado envejecimiento de la población apuntan a la necesidad de desarrollar redes de seguridad para las personas de edad avanzada como parte integral del sistema de protección social. De nuevo, existe una experiencia internacional considerable que puede aprovecharse para proporcionar a México diferentes modelos. La mayoría de los sistemas operan con una combinación de seguridad social contributiva y de asistencia social no contributiva estructurada alrededor de las prestaciones mínimas. El hecho de dar más ponderación a esta última podría aumentar la cobertura. La evidencia internacional muestra que muy pocos países mantienen un nivel mínimo nacional y universal de pensión (como en Nueva Zelanda y los Países Bajos). Estos sistemas tienen la ventaja de ser unificados y equitativos, pero también imponen una carga considerable al sistema impositivo general y no queda claro si México sería capaz de sostenerlo con su base tributaria actual.

**Los sistemas de pensiones no contributivos o de mínimos garantizados orientados hacia los pobres pueden generar un uso más eficiente de los fondos, al canalizar recursos escasos hacia los pobres en edad avanzada.** Las prestaciones de pensiones no contributivas o de mínimos garantizados a menudo son más similares a la asistencia social que al seguro social y han sido puestas en marcha en muchos países de América Latina. Las pensiones mínimas garantizadas pueden sumarse a los sistemas contributivos existentes de la seguridad social, como se desprende del caso chileno y normalmente se centran en los trabajadores pobres cuyas bajas aportaciones han resultado en un ingreso después del retiro que no alcanza un nivel mínimo determinado con anterioridad. Las pensiones que no requieren aportación a menudo funcionan fuera del sistema formal de seguridad social; otras están agrupadas en sistemas formales de pensiones, como el caso del programa de pensiones rurales en Brasil. Los programas no contributivos dirigidos a poblaciones específicas tienen fortalezas y debilidades desde el punto de vista de la cobertura y la sostenibilidad que se resumen en el Recuadro 5 a continuación.

---

**Recuadro 5. Ventajas y desventajas de introducir un programa no contributivo de prestaciones dirigido a un segmento específico de la población en el sistema de protección social:**

Las **principales fortalezas** de la introducción de un programa no contributivo de prestaciones dirigido a un segmento específico de la población son las siguientes: (i) Cubrir el riesgo de pobreza entre las personas de edad avanzada con un **nuevo sistema que sea “ciego” al historial en el mercado de trabajo;** y (ii) **“Eliminar” la distinción entre lo “formal” y lo “informal”** por lo menos con respecto a la pobreza en la vejez.

Las **principales debilidades** de la introducción de un programa de prestaciones no contributivo dirigido a un segmento específico de la población son las siguientes: (i) Dependiendo del nivel de prestación que otorgue, el sistema puede generar

**desincentivos** para que la gente participe en el sistema contributivo y realice aportaciones a él, lo cual es necesario para ayudar a igualar el consumo y deseable debido a que, a mayor número de participantes, mejor será el funcionamiento del sistema (lo cual se cumple para los ahorros públicos grupales o privados individuales); (ii) **Los costos fiscales:** este es un beneficio que potencialmente puede crecer en el tiempo, dada la estructura demográfica mexicana. Un beneficio de este tipo generará un flujo permanente de gastos adicionales, así que puede crear el riesgo de déficit fiscal; y (iii) los sistemas no contributivos de pensiones dirigidos a segmentos específicos de la población son **de administración costosa**. Una actualización continua de los beneficiarios es un reto. Dada la gran heterogeneidad de la pobreza en México, podría ser más sencillo administrar un programa autofocalizado que un programa de focalización para los pobres; (iv) Un beneficio de este tipo tiene que ser diseñado como un parte integral del sistema de pensiones, para evitar inconsistencias e incentivos que no sean compatibles con el sistema en general.

#### **¿Cómo pueden tratarse estas debilidades?**

- El tema de los incentivos puede tratarse haciendo que la prestación no contributiva sea modesta (en el caso chileno, la prestación es de 30 por ciento del salario mínimo).
- Los temas relacionados con el ámbito fiscal y el de incentivos pueden tratarse adoptando un concepto de “aseguramiento” para la cobertura, es decir, sólo aquellos que sufren el problema (como pobreza en la vejez) reciben la prestación, pero todos están “cubiertos” (como en cualquier programa de aseguramiento, los participantes están cubiertos, aunque el riesgo de que ocurra el siniestro es reducido).
- La creación de parámetros flexibles en el tiempo centrados en criterios de edad como condiciones de selección puede generar grandes ahorros con los cambios en las expectativas de vida, tanto en los sistemas contributivos como en los no contributivos. Muchos de los problemas fiscales en este ámbito surgen sencillamente porque los programas de beneficios para la vejez no están diseñados desde un inicio para tomar en cuenta la realidad de los cambios en la esperanza de vida a lo largo del tiempo.

Fuente: *México: Panorama de la Protección Social*, Banco Mundial, 2005.

**La reforma del sistema de salud debe considerar tanto la expansión de la cobertura como las ineficiencias en la prestación de servicios.** México ha introducido iniciativas nuevas y prometedoras en el sector salud – como el *Seguro Popular* – que han ampliado la cobertura entre los pobres. Sin embargo, como se ha comentado, la estructura dual del sistema de protección social para la salud sigue intacto, pues los trabajadores del sector formal están cubiertos por el IMSS e ISSSTE. Asimismo, el sistema de salud mexicano está caracterizado por un alto grado de segmentación vertical (diferentes prestadores de servicios que cubren distintos grupos de población con diferentes categorías de servicio), lo que resulta en costos administrativos más altos y una eficiencia más baja de lo necesario. De nuevo, en otros países se observan ejemplos interesantes de racionalización de la prestación de servicios para ampliar la cobertura, mientras que a la vez se tratan problemas institucionales como la duplicación de

actividades y las ineficiencias entre prestadores de servicios con el beneficio de una mejor coordinación y menores costos administrativos.

**Debería desarrollarse un esquema más incluyente de protección del trabajo que cubra a los más vulnerables y no distorsione el funcionamiento del mercado laboral.** El sistema actual de protección contra el desempleo (las liquidaciones) no protege a los trabajadores informales y tampoco presta un servicio adecuado a los trabajadores formales. Con financiamiento de empleadores, empleados y el gobierno, podría ponerse en marcha un programa reformado que utilizara cuentas individuales para proporcionar ingresos adicionales durante los periodos de búsqueda de empleo, facilitando así ajustes más suaves del mercado laboral. Si las condiciones de selección están bien definidas y los costos son razonables, este tipo de sistema podría fomentar que los empleados y empleadores declaren contratos que de otro modo no declararían.

**Los programas de trabajo combinados con medidas de asistencia social (*workfare*) pueden ser útiles para absorber el impacto de los choques macroeconómicos.** La mayor apertura y los cambios estructurales en los mercados laborales puede significar que la pérdida de empleos se convierta en una fuente importante de choques en el futuro. En línea con el sistema de protección social, sólo los empleados del sector formal cuentan actualmente con protección contra el desempleo, dejando a los pobres sin redes de seguridad. Además de la protección general contra el desempleo, podrían diseñarse programas que se orienten en especial a los pobres en tiempos de crisis. Los programas de trabajo combinado con asistencia social (*workfare*), tales como el ya mencionado PET, pueden desempeñar un papel relevante para mitigar los choques macroeconómicos (Recuadro 6).

---

#### **Recuadro 6. Diseño de programas que combinan trabajo y asistencia social para aliviar la pobreza y enfrentar riesgos**

A continuación se presentan las características fundamentales que deben incluirse en un programa de trabajo combinado con asistencia social para llegar a su potencial pleno como instrumento de reducción de la pobreza y de manejo de riesgos:

- *Nivel salarial:* La tasa de salarios debe establecerse a un nivel tal que no sea mayor – y, de preferencia, sea ligeramente menor – que el salario de mercado prevaleciente para la mano de obra no calificada en el entorno en el que se introduce el esquema.
- *Condiciones de selección:* Deben evitarse las restricciones en las condiciones de selección; el hecho de que alguien elija trabajar al nivel salarial del momento debería ser, idealmente, el único requisito para ser seleccionado. En especial, las condiciones de selección no deben restringirse al jefe de familia, pues limita el ajuste de los integrantes del hogar (Ravallion, 1999) y reduce la eficacia del programa de trabajo y asistencia social en casos en los que el choque se percibe por medio de una caída en los salarios reales más que mediante el desempleo. En los casos en los que los recursos son limitados, podría necesitarse una regla secundaria clara para orientarse hacia la población objetivo o para racionar los recursos. Entre las opciones se puede mencionar la posibilidad de limitar las condiciones de selección a una persona por

- familia (pero permitir que la familia elija a la persona), limitar la duración del empleo, restringir los empleos a familias con dependientes, realizar una selección de quiénes obtienen el empleo con base en la comunidad y llevar a cabo rifas periódicas.
- *Intensidad de la mano de obra:* La intensidad de la mano de obra (proporción de la nómina en el costo total) debe ser tan alta como sea posible. El nivel de intensidad laboral dependerá de la importancia relativa que le asignen las personas pobres a las ganancias inmediatas de ingreso contra otras ganancias (de ingreso y otra índole) a partir de los activos creados. Este nivel variará entre un entorno y otro. En términos generales, los costos laborales de la mano de obra no calificada representan entre 40 y 60 por ciento de los costos totales del proyecto en una cartera amplia y diversa de trabajo de alto valor (con un saldo de trabajadores calificados y semicalificados, equipo, materiales y costos administrativos). Es posible aumentar este porcentaje, pero normalmente eso implica restringir la cartera de trabajos o limitar el rendimiento del mismo.
  - *Participación de las mujeres:* La prestación de servicios de cuidados infantiles o la educación preescolar pueden aumentar la participación de las mujeres (y proporcionarles oportunidades de empleo). Asimismo, las mujeres tienden a beneficiarse del trabajo a destajo o de los salarios por proyecto, pues les permiten combinar el trabajo con sus responsabilidades en el hogar.
  - *Focalización de los proyectos:* Los proyectos deberían estar orientados hacia las zonas pobres y tratar de garantizar que los activos creados sean de máximo valor para las personas pobres en esas zonas. Cualquier excepción – en la que los activos beneficien en mayor medida a los no pobres – debería requerir el cofinanciamiento de los beneficiarios, dinero que tendría que regresar al presupuesto del esquema.
  - *Oportunidad:* En los municipios de mayor tamaño, el diseño de proyectos debe tomar en cuenta el hecho de que, cada año, se determinan planes maestros y municipales que incluyen trabajos con cierto nivel de complejidad que las autoridades municipales prefieren contratar externamente. Las opciones para tratar estos temas se desarrollaron en el programa argentino *Trabajar*, incluyendo el cambio en el ciclo de los programas de trabajo combinado con asistencia social para permitir que los municipios funcionaran con una proyección de fondos de *Trabajar* y desarrollaran una serie de proyectos independientes que podían formar parte de un proyecto de infraestructura de mayor tamaño (Fay, Cohan y McEvoy, 2004).
  - *Sostenibilidad:* La sostenibilidad de los activos creados requiere que el programa incluya un componente de mantenimiento de activos.

Fuente: *La Pobreza Urbana en México*; Banco Mundial, 2005.

---

**Las políticas complementarias que quedan fuera del alcance del sistema de protección social – como las reformas en el sector financiero y el manejo macroeconómico – también son fundamentales para ayudar a los pobres a mitigar riesgos.** La reforma de la protección social debe estar apoyada en otros ámbitos que puedan contribuir a que los pobres enfrenten los choques de ingreso y el riesgo de la pobreza en la vejez. Entre estas áreas destaca la creación de condiciones marco por medio de mejores servicios financieros y de vivienda, investigación y difusión de

conocimientos agrícolas y de tecnología que fomente el cultivo de cosechas más resistentes a choques y políticas macroeconómicas que impidan la repetición de una crisis económica como la de 1994-1995.

**Contribuir a mejorar su cartera de activos – como mercados de vivienda más líquidos y reformas al sistema financiero – fomenta el autoaseguramiento entre la población pobre.** La generación de activos es crucial para los pobres que carecen de instrumentos de aseguramiento y crédito. Aún así, siguen restringidos no sólo por las limitaciones de los recursos, sino también por el número reducido de mecanismos de ahorro de los que pueden disponer. Más allá de la seguridad social, la política pública necesita contribuir a que los pobres acumulen activos que conserven su valor en el tiempo y que puedan liquidarse en momentos de necesidad sin costos de transacción altos, de forma que se ayude a las familias de bajos ingresos a enfrentar los riesgos solos. Con relación a la vivienda – a menudo el activo más importante en la cartera de una familia de bajos ingresos – se requieren mercados de vivienda más líquidos. Un paso importante consistiría en desarrollar esquemas de financiamiento de vivienda para los pobres que permitan el desarrollo de un mercado de vivienda usada (en Chile y Costa Rica se observan buenos ejemplos de este caso). El microcrédito para mejoras y ampliaciones en la vivienda también permite que las familias de bajos ingresos aumenten el valor de su activo.

**Debe darse seguimiento a las mejoras en las finanzas rurales, a fin de garantizar el establecimiento de un sistema autosostenible de microfinanzas rurales, capaz de satisfacer la necesidad de contar con instrumentos de ahorro, créditos personales y de producción y otros servicios financieros.** Debido a que los pobres tienen poco acceso al sistema financiero formal, dependen de otros mecanismos informales de ahorro y crédito que a menudo son subóptimos. La Ley de Ahorro y Préstamo de 2001, la constitución de BANSEFI y la creación de la Financiera Rural en sustitución de BANRURAL son ejemplos de eventos favorables en el ámbito de las finanzas rurales. Sin embargo, queda mucho por hacer para establecer reformas de política que podrían centrarse en lo siguiente: (i) ampliar las operaciones de BANSEFI con los recursos utilizados para programas de crédito con fines específicos; (ii) utilizar a la Financiera Rural para contribuir al desarrollo de un sistema de microfinanzas rurales; y (iii) evaluar las necesidades regulatorias específicas de las instituciones de microfinanzas con intención de hacer más flexibles para ellas las normas de la Ley de Ahorro y Préstamo sin dañar la solidez financiera.

**En las zonas urbanas, se pueden poner en marcha políticas para cerrar la brecha entre el sector financiero formal y los pobres.** BANSEFI no cubre suficientemente las zonas urbanas. Sin embargo, el éxito reciente de una institución financiera privada focalizada hacia las familias de bajos ingresos muestra una demanda restringida importante por servicios financieros. Los esfuerzos para mejorar el alcance del sector bancario formal incluyen acercamientos para mejorar la infraestructura de intermediación financiera (registros de información de crédito, marcos legales y regulativos para asegurar las transacciones) y enfoques que fomentan que los bancos

ofrezcan productos financieros a bajo costo a los hogares pobres. Lo anterior conlleva un mayor uso de tecnologías de información (PDA, tarjetas inteligentes y computadoras portátiles) e incentiva a los bancos a ofrecer cuentas para tiempos de crisis con requisitos de saldo mínimo bajos o nulos. Entre los esfuerzos adicionales para reducir la falta de conocimiento entre las familias pobres y los bancos se puede mencionar también los programas de difusión de conocimientos financieros, la publicación de información sobre la rentabilidad de acercarse a este segmento de la población, programas que impulsen a los grandes empleadores a pagar por medio de transferencias electrónicas en lugar de hacerlo mediante cheques y recurrir a los bancos para realizar transferencias directas de ingreso a los pobres mediante el sector bancario formal (un excelente ejemplo de este esfuerzo es el uso de BANSEFI para realizar las transferencias de *Oportunidades*).

**La asistencia prestada a la agricultura de subsistencia fortalece la principal red de seguridad de las familias pobres dedicadas a esta actividad.** El apoyo a la economía de subsistencia ayudará a las familias rurales a establecer la red de seguridad más importante, pero también favorecerá el aumento de la productividad en la agricultura y las mejoras al medio ambiente. Entre los ejemplos de medidas que contribuyen a mejorar la agricultura de subsistencia destaca la transferencia de tecnología mediante programas de administración de la tierra y paquetes técnicos para aumentar el rendimiento de las cosechas tradicionales que respetan el medio ambiente.

**A fin de mitigar los riesgos de desastres naturales y choques relacionados con el clima, es importante fomentar el uso de tecnologías menos vulnerables a los riesgos prevalecientes en regiones específicas mediante la investigación y la extensión adecuadas.** En este sentido se incluye el fomento del uso de variedades de cultivos más resistentes al agua o a las plagas, o que maduren en el momento adecuado de acuerdo con los patrones climáticos locales. El control de plagas y las medidas sanitarias en general constituyen medidas adicionales para reducir los choques naturales.

**El acceso a servicios financieros y de aseguramiento también podría desempeñar un papel crucial en las estrategias de autoaseguramiento contra choques climáticos y desastres naturales.** Los esquemas formales de aseguramiento de cosechas no son en especial útiles para los pobres rurales cuyo ingreso principal no provenga de la agricultura independiente y para quienes el seguro resulta demasiado caro. Los sistemas paramétricos de aseguramiento vinculados con parámetros de clima ofrecen una opción interesante. Por último, un sistema financiero con servicios financieros rurales desarrollados de manera adecuada podría desempeñar un papel fundamental en las estrategias de autoaseguramiento y de manejo de riesgo entre los pobres rurales, sobre todo al facilitar el ahorro y la obtención de préstamos personales.

**El aumento de la pobreza durante la crisis de 1994-1995 y sus consecuencias apuntan hacia la importancia crucial de mantener la estabilidad macroeconómica para evitar que los pobres sufran efectos catastróficos en tiempos de crisis.** Desde 1995, México ha mantenido su inflación a niveles bajos y un estable, aunque moderado, crecimiento económico. Es importante tener en mente que la estabilidad macroeconómica (una inflación baja) y la reducción de las rigideces en el mercado

laboral son elementos clave para cosechar los frutos de una mayor apertura comercial e integración económica. Dado el considerable impacto de la crisis de 1994-1995, la estabilidad macroeconómica es posiblemente la política más importante para reducir el riesgo y la vulnerabilidad después de la crisis.

