

## Capítulo 2

### Combatir la pobreza y la desigualdad

*María del Carmen Huerta y Alessandro Goglio*

México ha logrado reducir la pobreza extrema y mejorar el acceso a los servicios básicos, como la salud y la educación a los segmentos de la población más pobre, gracias a importantes esfuerzos de políticas públicas. No obstante, la pobreza y la desigualdad siguen siendo altas en el país en comparación con los niveles internacionales, no sólo de otros países de la OCDE sino también de economías emergentes. Ambas constituyen la máxima prioridad para los responsables de las políticas públicas en México. Esto exige una estrategia global que incluye reformas al mercado laboral para facilitar la expansión del sector formal, medidas para aumentar la productividad del sector agrícola y reformas para mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud. Además, es necesario aumentar el gasto social, haciéndolo más eficiente y orientándolo mejor hacia los grupos más vulnerables.

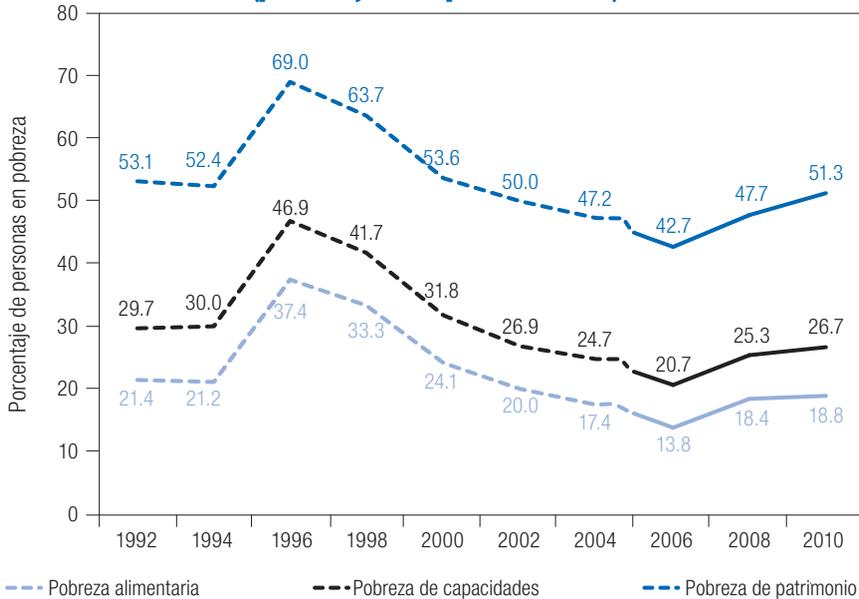
**D**urante las últimas décadas, México ha implementado un amplio conjunto de políticas para erradicar la pobreza. La capacidad de los programas sociales para atender a los pobres se ha ampliado, lo que ha dado lugar a avances importantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad, mismos que se acentuaron especialmente de mediados de la década de 1990 a mediados de la de 2000. En 2012, la cobertura de Oportunidades, el principal programa de México para el combate a la pobreza, llegó a 5.4 millones de familias, más del 20% de la totalidad de familias en el país (SEDESOL, 2012). El Seguro Popular, que brinda atención preventiva y servicios básicos de salud a las personas que carecen de atención médica, también se ha ampliado para ofrecer cobertura universal en 2012 (véase el capítulo 7). Estos programas han ayudado a reducir la pobreza extrema, apoyando al mismo tiempo el acceso de los más pobres a la educación y a los servicios de salud. Más aún, han contribuido a disminuir amplias desigualdades regionales fuertemente arraigadas en lo que se refiere al acceso a los servicios básicos.

Pese a estos logros, la pobreza y la desigualdad en México siguen siendo altas en comparación con los niveles internacionales, tanto de otros países de la OCDE como de diversas economías emergentes. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que, en 2010, la proporción de personas en situación de pobreza de patrimonio (aquellas con ingreso insuficiente para adquirir una canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios de salud, educación, vestido, vivienda y transporte) fue de 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de individuos).<sup>1</sup> Esta cifra alcanzó

<sup>1</sup> Estas estimaciones se tomaron de la metodología oficial que México utilizaba para medir la evolución de la pobreza a lo largo de las dos pasadas décadas, basada exclusivamente en el ingreso de los hogares. Se utiliza esta medida con el fin de mostrar las tendencias de pobreza desde principios de la década de 1990. La metodología oficial actual, que aparte del ingreso considera otras capacidades (acceso a alimentos, educación, servicios de salud, seguridad social, calidad de vivienda y cohesión social) no puede emplearse para proporcionar estimados antes de 2008. Las estimaciones de ambas metodologías no son comparables, ya que no sólo difieren en el número de componentes contemplados sino también en la canasta básica alimentaria usada para establecer la línea de pobreza. Si bien las estimaciones de pobreza por ingresos se tomaron con base en el valor de una canasta básica alimentaria definida por el INEGI y la CEPAL en 1992 (véanse los documentos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2002-2004), las estimaciones del enfoque multidimensional toman una canasta que desarrolló el CONEVAL ([http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)). Mediante la metodología multidimensional, CONEVAL estima que en 2010 el 46.2% de los mexicanos eran pobres (lo que equivale a 52 millones de personas).

su punto máximo en 1996, después de la crisis de 1994-1995, denominada “Efecto Tequila”, cuando el 69.0% de la población fue clasificada como pobre (véase la gráfica 2.1). A partir de ese año, la pobreza disminuyó continuamente alcanzando su nivel más bajo (de 42.7%) en 2006. Sin embargo, a raíz de la crisis económica global, la tendencia a la baja se revirtió. Así pues, el combate a la pobreza sigue siendo un reto de alta prioridad en México.

Gráfica 2.1. **Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2010**  
(porcentaje de la población total)



Nota: Estas cifras corresponden a estimaciones de pobreza por ingresos. La línea de pobreza fue construida utilizando el valor de una canasta básica alimentaria definida por INEGI y CEPAL en 1992. CONEVAL ajustó dicha línea de pobreza para calcular tres niveles de pobreza: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. La *pobreza alimentaria* es la incapacidad para adquirir una canasta básica alimentaria, aun cuando todo el ingreso disponible en el hogar se usara para comprar sólo los bienes de dicha canasta. La *pobreza de capacidades* es la incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud y educación, incluso cuando el ingreso total del hogar se usara exclusivamente para estos fines. La *pobreza de patrimonio* es incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilizara exclusivamente para adquirir estos bienes y servicios.

Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/>.

Reducir los altos niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso exige una estrategia amplia sustentada en un conjunto de políticas interdependientes en materia de promoción del crecimiento económico del mercado laboral para

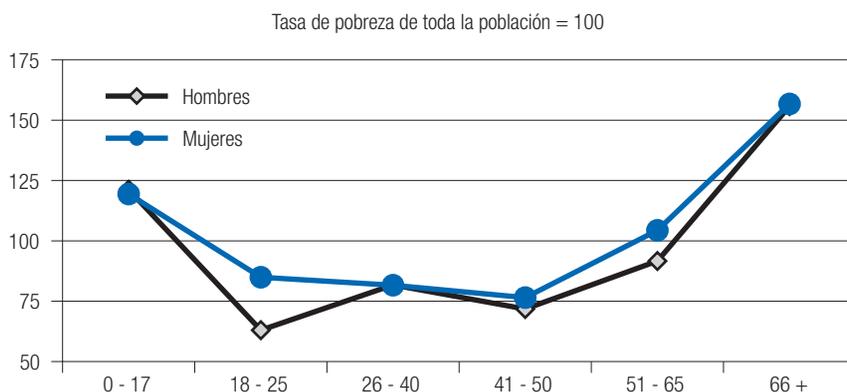
facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal de inversiones en infraestructura, políticas regionales, políticas agrícolas y rurales, políticas para aumentar la calidad de la educación y dar mejores oportunidades a todos los mexicanos y políticas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud. Como muchos de esos temas se abordan en otras partes de este estudio, el presente capítulo se enfoca en los principales programas de política social para fortalecer la lucha contra la pobreza y lograr una distribución del ingreso más equitativa; asimismo, analiza opciones que podrían consolidar la capacidad de dichos programas para reforzar los incentivos al trabajo y permitir la expansión de la economía formal.

## La pobreza y la desigualdad siguen siendo altas

### *La pobreza afecta en especial a los niños, las mujeres y los ancianos*

En México, el riesgo de que los niños, las mujeres y los ancianos caigan en la pobreza es alto (véase la gráfica 2.2). A pesar de los avances realizados en la última década, el país tiene una de las tasas de pobreza infantil más altas de la OCDE, la segunda después de Israel. En el 2008, más de 1 de cada 4 niños mexicanos vivían en pobreza relativa (25.8%). Los niños representan casi la mitad de la población en condición de pobreza en México, su marginación prolongada es en especial perjudicial, ya que aumenta el riesgo de daño permanente, además

Gráfica 2.2. **Riesgo de estar en condición de pobreza relativa para hombres y mujeres por edad, México**



Nota: El riesgo de pobreza relativa es la tasa de pobreza por edad específica de hombres y mujeres dividida entre la tasa de pobreza para toda la población multiplicada por 100. El umbral de pobreza se fija en 50% de la mediana de ingreso de toda la población.

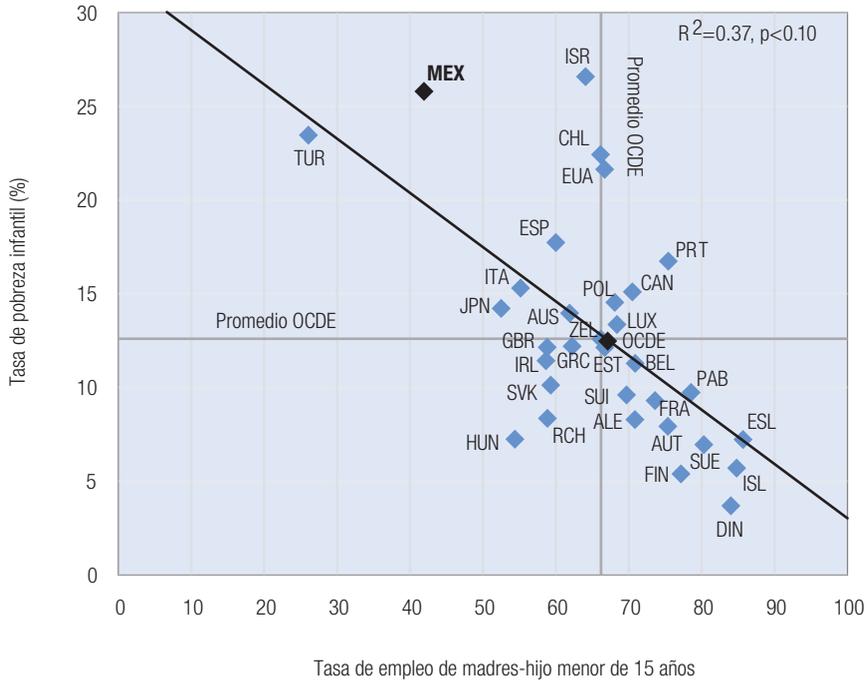
Fuente: OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

de que acarrea costos sociales directos asociados a la pérdida de motivación y autoestima. El alto grado de pobreza infantil también se refleja en otros indicadores de nivel de vida, por ejemplo: la mortalidad infantil (tres veces mayor al promedio de la OCDE), la mortalidad materna (cinco veces mayor al promedio de la OCDE) y los nacimientos entre madres adolescentes (casi cuatro veces el promedio de la OCDE). Aunque estos indicadores han mostrado mejoras importantes durante las últimas dos décadas, siguen por debajo de los estándares de la OCDE. Las tasas de mortalidad materna disminuyeron considerablemente entre 2000 y 2010, pasando de 72.6 muertes por cada 100,000 recién nacidos vivos en 2000, a 51.5 de 2010); pero al ritmo actual será difícil lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio para 2015 de reducir en tres cuartas partes las tasas de mortalidad materna.

Las mujeres afrontan un riesgo mayor de vivir en pobreza comparadas con los hombres no sólo porque su participación en el mercado laboral es comparativamente menor sino también porque, cuando trabajan, perciben salarios considerablemente más bajos. Además, las mujeres tienen más probabilidades de ocupar empleos más vulnerables, con frecuencia en el sector informal. De hecho, las mujeres jóvenes corren un riesgo especialmente alto de desconectarse del mercado laboral en México. Con una participación en el trabajo remunerado del 47% por parte de las mujeres contra un 83% de los hombres, México registró la disparidad laboral más alta entre hombres y mujeres en los países de la OCDE en 2010. Las tasas de empleo de mujeres en el país, si bien han aumentado de forma moderada en los últimos años, están entre las más bajas de la OCDE (cuyo promedio es de 60%) y son inferiores, por ejemplo, a las de Chile (52%) y a las de otros países latinoamericanos como Brasil (64%). Algunos trabajos recientes de la Organización en el contexto de la Iniciativa de Género (OCDE, 2012a) subrayan que una mayor participación laboral femenina disminuye el riesgo de encontrarse en pobreza, no sólo directamente para las mujeres sino también para sus hijos y familias (véase la gráfica 2.3). Según estimaciones de la OCDE, el que haya mayores tasas de empleo femenino es un catalizador importante para disminuir la desigualdad de los ingresos familiares (OCDE, 2011a).

En cuanto a la educación en México, hoy en día las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres. En el nivel de secundaria, las mujeres tienen mayores tasas de matrícula (90%, comparado con el 84% de los hombres). También tienen mejores tasas de graduación en el nivel superior o universidad (21%, comparado con el 18%). No obstante, las mujeres mexicanas siguen enfrentando obstáculos para participar plenamente en el mercado laboral. Aunque algunas mujeres jóvenes no buscan empleo porque se dedican a la crianza de los hijos, más de una tercera parte de las mexicanas de entre 15 y 29 años son clasificadas como personas que no estudian ni trabajan. Tal proporción contrasta con la de los hombres jóvenes: 1 de cada 10, una diferencia entre ambos sexos que no se observa en otros países de la OCDE. Es necesario facilitar la participación laboral

Gráfica 2.3. **La tasa de empleo de madres se relaciona con tasas de pobreza infantil más bajas**



Nota: Proporción de niños de 0-17 años que viven en hogares pobres, mediados-finales de la década de 2000; y tasa de empleo de madres con un hijo menor de 15 años, 2008.

Fuente: Estimaciones de la OCDE utilizando (OCDE, 2012b) la base de datos *OECD Family* ([www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)).

femenina para asegurar que la inversión en educación no se pierda y se logre un crecimiento económico sostenido.

Por otra parte, ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes y los grupos desfavorecidos en México requiere no sólo medidas para aumentar el nivel de educación y preparación, sino también para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral; así como iniciativas que fortalezcan el desarrollo local en aquellas zonas donde la pobreza es la más elevada (véase el capítulo 4).

Por otro lado, la pobreza es particularmente grave entre los ancianos. Cerca de 30% de los mexicanos de más de 65 años están expuestos a ella. La pobreza total entre la población de mayor edad es 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto. El problema refleja el hecho de que el sistema de pensiones mexicano otorga beneficios a los grupos de mayores ingresos tanto en el sector público como en el sector privado formal, mientras que deja desprotegidos a los trabajadores vulnerables, generalmente del sector informal. La falta de

un ingreso seguro durante la vejez implica que muchos tienen que trabajar incluso a una edad muy avanzada, fenómeno frecuente sobre todo en el campo. Según proyecciones recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los habitantes de 65 años en adelante aumentarán más del doble en los próximos 20 años: de 7 millones en 2010 a unos 16 millones en 2030. Con una población que envejece a un ritmo tan acelerado, existe el grave riesgo de que la proporción de ancianos pobres aumente aún más.

Por último, la población que habla lenguas indígenas representa cerca del 6% de la población mexicana total (es decir, casi 7 millones de personas). Estos grupos muestran rezagos con respecto a la población no indígena en todos los indicadores de desarrollo, incluida la mortalidad materna (tres veces mayor a la de las localidades no indígenas), mortalidad infantil (1.5 mayor al promedio nacional), desnutrición infantil (el doble del promedio nacional), así como niveles más bajos de instrucción y mayores tasas de analfabetismo (PNUD, 2010, y CONEVAL, 2012).

### ***Mayor pobreza a causa de la crisis***

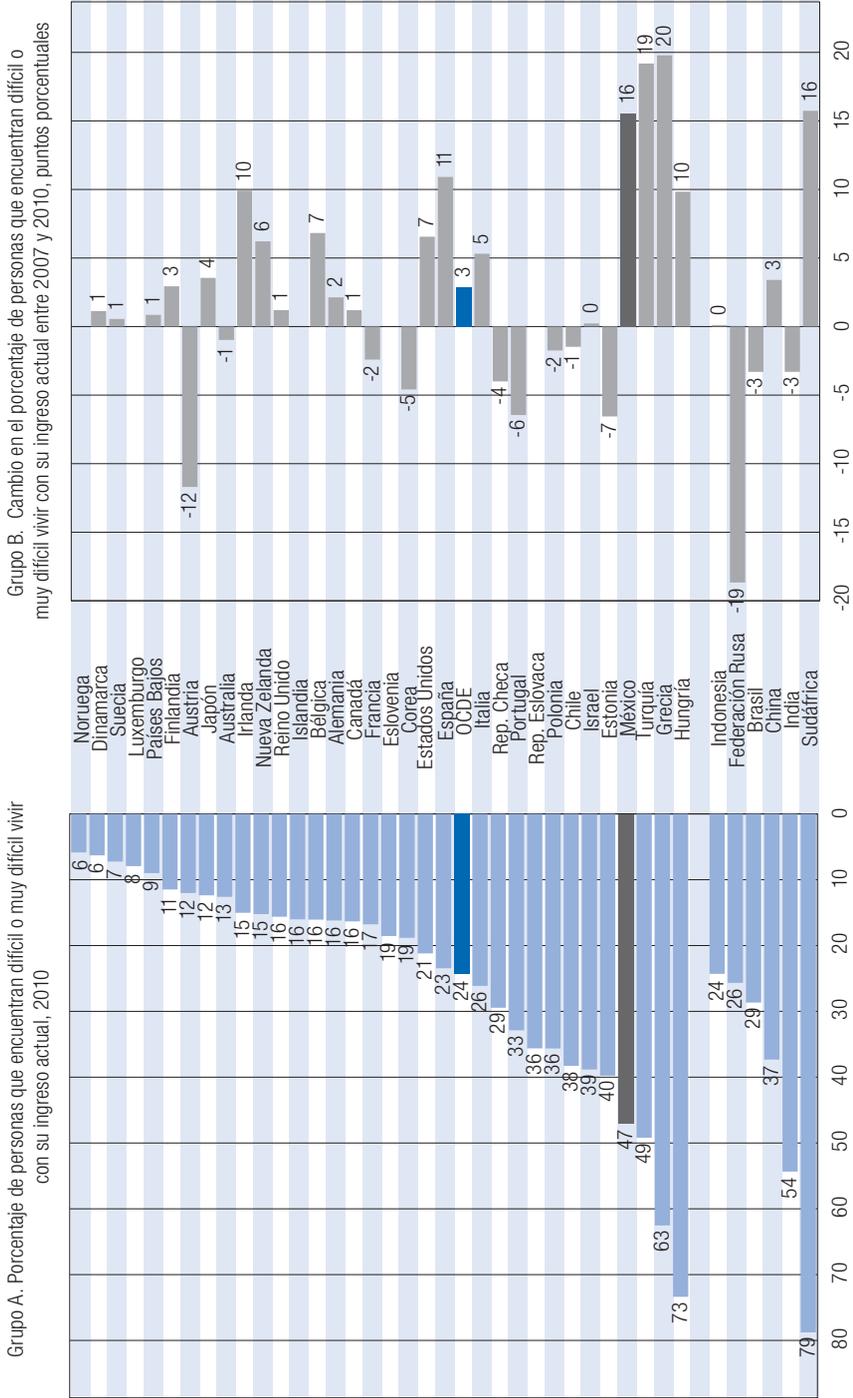
Hay indicios claros de que la problemática de los grupos más vulnerables en México se ha agudizado a raíz de la crisis económica internacional. Según datos de la OCDE, en 2010 casi la mitad de los mexicanos declararon que les resultaba difícil o muy difícil vivir de sus ingresos (véase la gráfica 2.4). Este porcentaje fue mucho mayor (16 puntos porcentuales más) que los niveles observados en 2007, justo antes de la crisis.

Aunque la pobreza disminuyó entre 1996 y 2006, a partir del 2006 ésta volvió a aumentar; reflejo de una combinación de los mayores precios de los alimentos y los efectos de la crisis global, que implicó una contracción del empleo formal, una reducción en el ingreso real y un crecimiento económico deficiente. Cifras recientes del CONEVAL muestran que entre 2006 y 2010 la proporción de la población en situación de pobreza de patrimonio aumentó del 42.7% al 51.3% de la población total (equivalente a 57.7 millones de personas pobres en 2010); lo que refleja la vulnerabilidad de los hogares mexicanos a los impactos de las crisis internacionales.

### ***México es el segundo país más desigual de la OCDE***

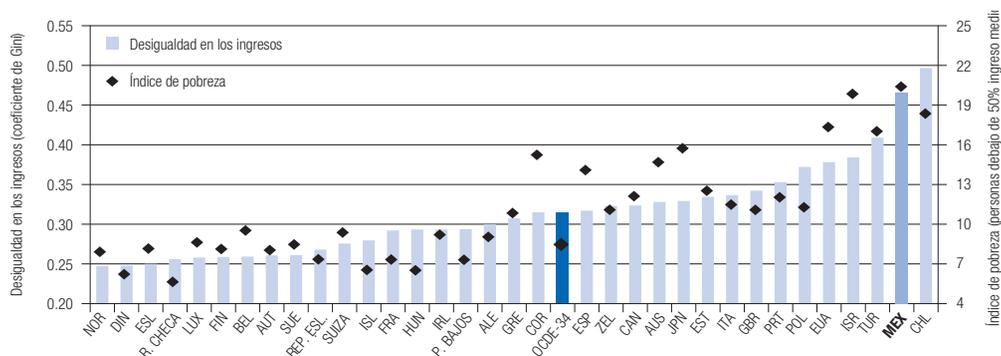
Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE que ha registrado una disminución en la desigualdad en los ingresos en los últimos años, el nivel absoluto de desigualdad sigue siendo muy alto (véase la gráfica 2.5). De hecho, México es el segundo país más desigual de la OCDE después de Chile. La publicación de la OCDE *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (diciembre, 2011) muestra que el ingreso anual promedio del 10% más rico de los mexicanos

**Gráfica 2.4. Casi la mitad de los mexicanos tienen dificultades económicas y esto aumentó por la crisis**



Nota: Los datos del cambio no están disponibles para Noruega, Luxemburgo, Eslovenia ni la República Eslovaca. 2006-2010 para Francia, 2007-2009 para Estonia, Israel y Sudáfrica, 2008-2010 para Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal.  
Fuente: OECD (2011b), Society at a Glance.

Gráfica 2.5. Desigualdad en los ingresos (coeficiente de Gini)



Nota: La información se refiere al año 2008 para todos los países, excepto Australia, Chile, Hungría, Corea, México y Nueva Zelanda, para los cuales se refiere a 2009; y México, para los cuales corresponde a 2010.

Fuente: OECD Database in Household Income Distribution and Poverty ([www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality)).

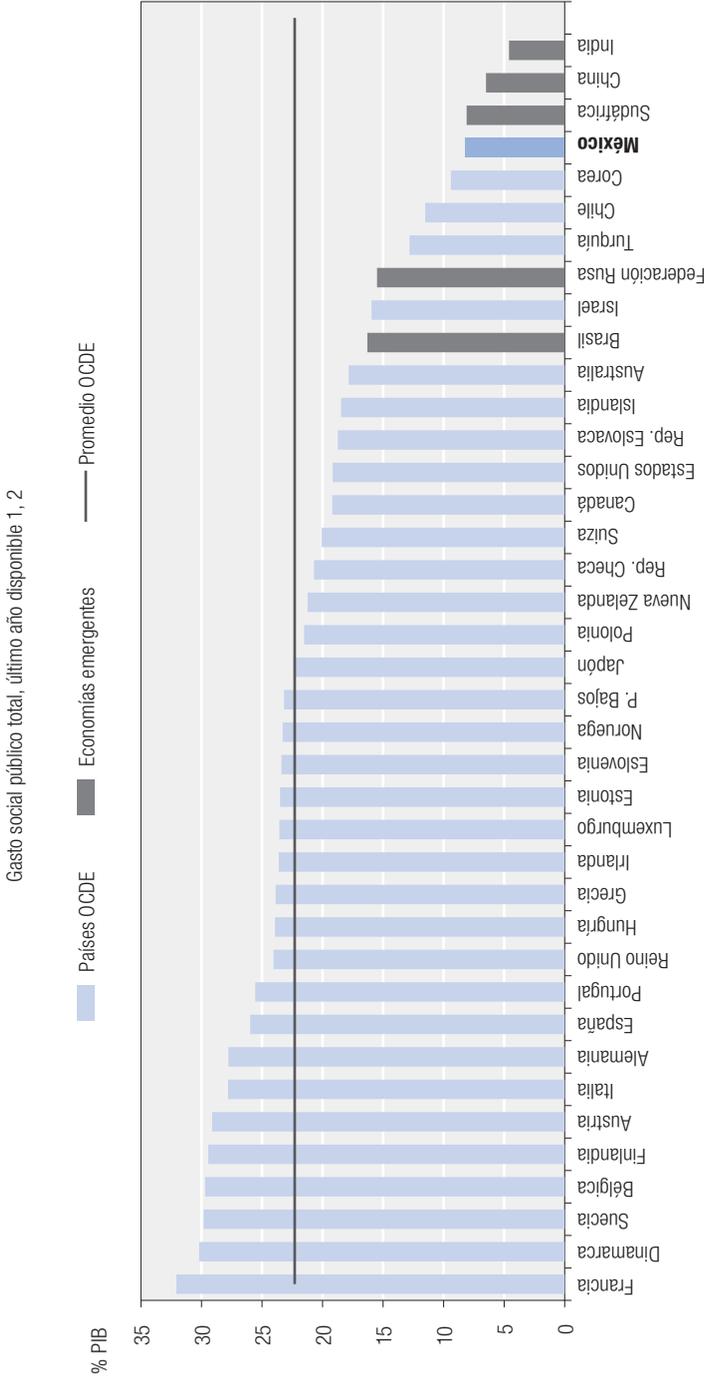
en 2010 era 27 veces superior que el del 10% más pobre, que tuvo un ingreso promedio de 7,800 pesos.<sup>2</sup> Esta disparidad se compara con una proporción de 9 a 1 para el promedio de la OCDE.

### Sistema de seguridad social limitado y poco generoso

En México, de forma similar a lo que sucede en el grupo de los llamados BRIICS (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica), la cobertura y la generosidad de la protección social (excluyendo educación) son muy limitadas. El gasto social público de México fue de 8.2% en 2009, el más bajo de la OCDE, y correspondió sólo a cerca de una tercera parte del promedio de la OCDE (véase la gráfica 2.6). El gasto de México en programas sociales (como porcentaje del PIB) también es considerablemente menor que el de países emergentes como Brasil y la Federación Rusa. Sin embargo, esta comparación estática sólo muestra un aspecto de la situación; como se ha subrayado anteriormente, durante los últimos años, México ha dedicado enormes esfuerzos a la lucha contra la pobreza: a mediados de la década de 1990, el gasto social como porcentaje del PIB era de sólo 4.3% contra un promedio de 19.5% en la OCDE.

<sup>2</sup> El ingreso medio se reporta anualmente y a precios nominales. Los componentes del ingreso incluyen: el ingreso por sueldos y salarios de todos los miembros del hogar, excluyen las contribuciones de los empleadores a la seguridad social; los ingresos de capital, incluidas las pensiones laborales y todo tipo de transferencias privadas; los ingresos por trabajo autónomo; y las transferencias de la seguridad social de fuentes públicas.

Gráfica 2.6. **Gasto público social (excluyendo educación) en la OCDE y en las economías emergentes**



Notas: 1. La información se refiere al año 2009 para los países miembros de la OCDE, 2008 para China; 2007 para Rusia y Sudáfrica; 2006-2007 para India y 2005 para Brasil.  
 2. Las áreas de política cubiertas incluyen vejez, supervivientes, prestaciones por incapacidad, familia, salud, políticas activas del mercado laboral, desempleo y vivienda.  
 Fuente: Datos preliminares, OECD (2012c), Social Expenditure (SOCX) [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure) para los países de la OCDE y OECD (2011a), OECD Employment Outlook.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas contributivos de seguridad social en México es relativamente baja, como en todas las economías emergentes (OECD, 2011a y c). Sólo una tercera parte de la fuerza laboral en México hace aportaciones a un plan de pensión y a un seguro de salud o a ambos, aproximadamente el mismo nivel que en China, pero menos que en Sudáfrica y Brasil, donde la mitad y dos terceras partes de la fuerza laboral hacen aportaciones a dichos esquemas (esta proporción es sólo una décima parte en la India e Indonesia). Esta baja cobertura refleja en parte la alta incidencia de la informalidad y el trabajo por cuenta propia (véase el capítulo 5 sobre Empleo).

México ha instituido un sistema de indemnización por despido (ID) para los trabajadores del sector formal que pierden su trabajo, pero no hay un seguro de desempleo (SD). De hecho, en diversas comparaciones internacionales, México destaca como un caso especial. En la mayoría de los países de la OCDE, el valor de los subsidios por desempleo disponibles para los trabajadores durante el primer año de desempleo supera al de la indemnización por despido. Más aún, la mayoría tiene sistemas universales de SD, mientras que muchos de ellos no tienen ningún programa obligatorio de ID. Tanto en Chile como en Turquía, que admiten una comparación más próxima con México, la ID para trabajadores desempleados durante un año excede al SD; pero también hay ejemplos de economías emergentes donde el balance entre el seguro de desempleo y la indemnización por despido es o bien equivalente (Federación Rusa) o bien se ha inclinado a favor de un seguro de desempleo (Sudáfrica).

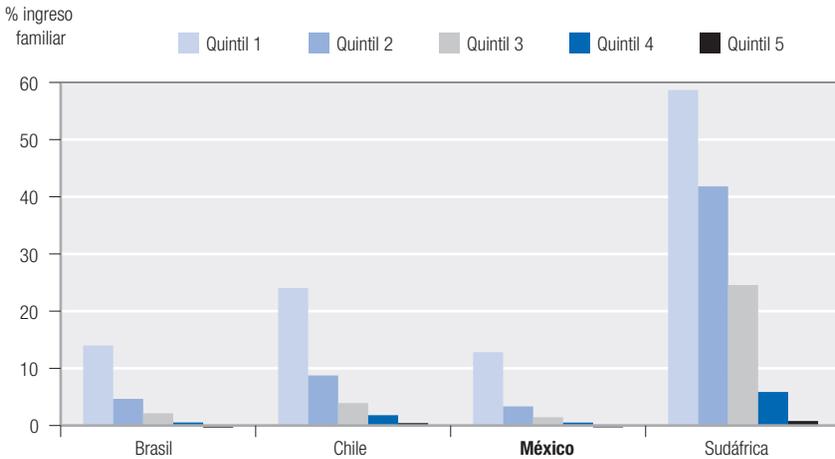
La reforma laboral recientemente aprobada debería complementarse con la creación de un esquema eficaz de seguro de desempleo (SD). Esto podría implementarse a través de un sistema de cuentas de ahorro individual combinado con un componente público para quienes pierdan su empleo y no tengan suficientes ahorros, como en Chile. Es evidente que cualquier evaluación que se haga sobre la instauración de un seguro de desempleo en México deberá incluir factores fiscales y financieros (véase el capítulo 3).

### ***El importante papel de los programas de transferencia de efectivo***

El papel de los programas de asistencia social no contributivos, dirigidos principalmente a erradicar la pobreza, se ha consolidado de manera considerable durante la última década. En conjunto, Oportunidades y el Programa para Adultos Mayores equivalen a cerca del 13% de los ingresos familiares para el quintil más bajo en México (véase la gráfica 2.7). Estas transferencias son un apoyo menor para el presupuesto de las familias. La comparación con determinadas economías emergentes indica que las transferencias de estos programas representan una proporción del ingreso de los hogares similar a la de sus homólogos en Brasil, pero menor que en Chile (donde éstas representan 24% del ingreso de los hogares) o en Sudáfrica (58% del ingreso de los hogares) (OECD, 2011c con datos actualizados para México).

Gráfica 2.7. **Proporción de las transferencias de efectivo en los ingresos familiares**

Por quintil de distribución del ingreso familiar



Nota: Los siguientes programas de transferencias de efectivo están incluidos en el cálculo: Brasil: Bolsa Familia, Beneficio Assistencial de Prestação Continuada, PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação; Chile: Chile solidario, Pensión Básica Solidaria, Aporte Solidario; México: Progresa/Oportunidades y Programa para Adultos Mayores; Sudáfrica: Child Support Grant, Care Dependency Grant, Disability Grants, Old Age Pension. Los años considerados son: 2010 para México; 2009 para Brasil y Chile; y 2008 para Sudáfrica.

Fuente: *Perspectivas del empleo en la OCDE* (OCDE, 2011c).

Esto refleja notoriamente la ampliación de los programas de transferencias de efectivo condicionadas (TEC) y de los programas de asistencia médica. La condicionalidad de estos programas implica que, además de erradicar directamente la pobreza, también están diseñados para mejorar la asistencia escolar y el estado de salud de madres y niños.

A diferencia de la mayoría de los demás países de la OCDE, el acceso a los programas de transferencias en efectivo (TE) en México no depende de la situación en el mercado laboral. Esta característica especial, que comparten todas las economías emergentes, se justifica por la alta incidencia de pobreza de personas activas en el mercado laboral (en gran medida en el sector informal). Las transferencias en efectivo se otorgan principalmente a la población más necesitada; normalmente ésta se define basándose en la ubicación geográfica, el ingreso y en otras características de la vivienda o la familia, como la presencia de niños pequeños y personas mayores. La focalización suele hacerse mediante la selección de localidades (rural versus urbana, regiones más pobres versus las menos pobres) y posteriormente se recurre a un estudio sobre las características socioeconómicas y demográficas para identificar a las familias y

personas más necesitadas. Por lo general, estos estudios se hacen una vez para determinar la elegibilidad y sólo se repiten en casos excepcionales. En la mayoría de los programas, se utilizan estudios socioeconómicos indirectos y se basan en una fórmula para calcular un ingreso familiar que considere algunas características y la composición de los hogares. En la actualidad, los programas de transferencias de efectivo otorgan subsidios vía transferencias electrónicas a cuentas bancarias. Esto ha generado un incremento de este tipo de cuentas, sobre todo entre las mujeres.

### **Familias pobres**

Oportunidades es uno de los programas de TE más innovadores y avanzados del mundo. Está diseñado para identificar a quienes viven en pobreza extrema o apenas por encima de este umbral. El programa condiciona el otorgamiento del subsidio al cumplimiento de acciones a favor de los beneficiarios, relacionadas con la inversión en educación y la asistencia a exámenes médicos de los niños y mujeres embarazadas. Inició en 1997, con una cobertura limitada a las áreas rurales y en 2001 fue ampliada a las urbanas. En la actualidad, Oportunidades atiende a 5.4 millones de familias mexicanas, cubriendo en total a más de 26 millones de personas (SEDESOL, 2012). Con el tiempo, ha contribuido a aumentar las tasas de matrícula en el nivel de secundaria, con impacto especialmente positivo para las niñas. Además, al lograr un aumento en las consultas médicas, Oportunidades ha hecho que disminuya tanto la morbilidad infantil como la mortalidad materna. Sin embargo, el programa sigue excluyendo a muchas familias vulnerables y moderadamente pobres. Éste es especialmente el caso de los residentes en regiones remotas con poco acceso a los servicios de educación y salud, así como el de aquellas familias cuya situación socioeconómica los coloca apenas por encima del umbral de pobreza del sistema de clasificación de la metodología de focalización.

En 2003, el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario para apoyar a las familias pobres que no reciben ayuda de otros programas federales como Oportunidades. El propósito de este programa es mejorar la nutrición de las familias; se centra específicamente en los niños, así como en las mujeres embarazadas y las que están amamantando. El programa otorga beneficios en efectivo o en especie, que se pagan condicionados a asistir a consultas periódicas a los centros de salud locales. A mediados de 2012, el programa otorgó beneficios en efectivo a alrededor de 650,000 familias que viven en localidades de menos de 100,000 habitantes (SEDESOL, 2012). El presupuesto de este programa aumentó sustancialmente entre 2008 y 2011 como parte de las estrategias del gobierno federal para apoyar el consumo de las familias durante la crisis global (CONEVAL, 2012).

En 2007, México creó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT) con el objeto de subsidiar la atención de los niños en centros de cuidado infantil y en hogares para facilitar que las madres con

bajos ingresos trabajen. El programa ofrece incentivos tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por un lado, otorga ayuda financiera a personas y a instituciones de la sociedad civil interesadas en operar guarderías; y, por otro, subsidia a las madres con bajos ingresos que deseen inscribir a sus hijos en una guardería. El servicio de guardería tiene un costo bajo para los usuarios, aunque no es totalmente gratuito. Los padres son elegibles para recibir los beneficios del programa si tienen hijos menores (entre 1 y 4 años de edad), y su ingreso familiar es inferior a la línea de bienestar oficial.<sup>3</sup> Hasta la fecha, los logros han sido importantes; el PEIMT apoya la ampliación del empleo femenino y el aumento del número de horas/mujer trabajadas (CONEVAL, 2012). Sin embargo, se podría hacer más para ampliar la cobertura, asegurando al mismo tiempo que se cumpla con los requisitos de calidad y seguridad. De hecho, en 2012 había 9,500 estancias infantiles registradas (SEDESOL, 2012). Esas estancias podían atender a 284,000 niños, lo que corresponde aproximadamente a un tercio del total de niños mexicanos entre 1 y 4 años de edad que viven en situación de pobreza.

### ***Mejoramiento de la vivienda***

El gasto público proyectado para mejorar la vivienda ascendió a aproximadamente 1% del PIB en 2009 (OCDE, 2012c). El objetivo de estos programas es permitir que las familias pobres mejoren sus condiciones de vida al mejorar la condición de sus viviendas. Por ejemplo, esto incluye sustituir con pisos de cemento los pisos de tierra (Programa Piso Firme), mejorar los servicios sanitarios (baños, letrinas, fosas sépticas o instalaciones similares), equipar cocinas y reforzar las paredes y los techos. Hay reportes de que estas intervenciones han tenido efectos positivos en la salud y el bienestar de la población, sobre todo en los niños (CONEVAL, 2012). Sin embargo, es necesario identificar mejor los objetivos en cuanto a los usuarios finales y los tipos de necesidades que se pretende satisfacer.

### ***Personas mayores***

La pobreza en la vejez se ha convertido en una preocupación urgente de política pública. En 2007, el gobierno mexicano introdujo 70 y Más, un programa de transferencias en efectivo cuyo objetivo es proporcionar apoyo económico a las personas de 70 años en adelante que no son elegibles para recibir una pensión por vejez o jubilación. Al principio, los beneficios estaban restringidos a residentes de las zonas rurales y a localidades con menos de 2,500 habitantes. Sin embargo, desde principios de 2012 la cobertura se ha ampliado a las áreas

<sup>3</sup> La línea de bienestar es la cantidad mínima de recursos monetarios (en el medio rural de alrededor de 1,500 MXN y en el urbano de 2,300 MXN) para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias.

urbanas. A mediados de 2012, 2.8 millones de ancianos (aproximadamente el 60% de todas las personas elegibles) recibían una suma fija mensual (500 pesos libres de impuestos), pagadera cada dos meses (SEDESOL, 2012). Sin embargo, 70 y Más se superpone con otros programas de transferencias, cuyo propósito también es erradicar la pobreza en la vejez, incluidos Apoyo para Adultos Mayores (en sí un componente de Oportunidades), Programa de Apoyo Alimentario, Liconsa, Procampo y Acuerdo Nacional para el Campo.

### ***Poblaciones indígenas***

Aún queda mucho por hacer para reducir los factores de riesgo que orillan a la pobreza a la población indígena. Los esfuerzos para apoyar a ésta incluyen numerosas iniciativas locales y federales. Las más importantes son los planes para mejorar la educación y la aptitud para el empleo, centrándose a menudo en las mujeres de manera más directa: Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Programas Albergues Escolares Indígenas y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Sin embargo, el acceso a estos programas sigue siendo muy limitado, sobre todo en las zonas remotas, donde su eficacia se ve obstaculizada por la baja calidad y la escasez de los servicios e infraestructura básica, incluidos los transportes.

Alrededor de una cuarta parte de la población de México vive en comunidades muy poco pobladas, sin acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos. La Estrategia Microrregiones, introducida en 2001, ha mejorado la coordinación entre secretarías para ayudar a un número seleccionado de regiones que se caracterizan por sus altos niveles de marginación. La estrategia implica una combinación de medidas que mezcla la ayuda de emergencia social, mejorar la infraestructura de servicios públicos y básicos como la salud, la educación, la electricidad y el agua; el mejoramiento de la vivienda y apoyo para la competitividad de las actividades locales. Se concede particular importancia a los 125 municipios más pobres del país, muchos de los cuales tienen una alta proporción de población indígena. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ha sido la principal iniciativa de la estrategia microrregiones. Sin embargo, las estimaciones del impacto general del programa no son muy positivas. Es necesario hacer más inversiones para mejorar la infraestructura de las poblaciones aisladas.

### ***Migrantes a Estados Unidos***

La escasez de oportunidades de empleo en México, junto con los factores sociales, económicos y políticos son responsables de los grandes flujos de migrantes a Estados Unidos. Sin embargo, la recesión y los mayores controles fronterizos han

contribuido a un descenso de la migración. Según estimaciones basadas en la encuesta de la fuerza laboral mexicana, la salida anual de migrantes disminuyó 44% en 2010, después de bajar 16% en 2009 y 22% en 2008 (OCDE, 2012d). El descenso continuó en 2011. Los envíos de remesas a México son particularmente importantes para aliviar la pobreza en las zonas rurales marginadas. Éstos repuntaron en 2010 después de una fuerte caída en 2008 y 2009.

En 2001, el gobierno mexicano puso en marcha el Programa 3x1 para Migrantes con el objetivo de alentar a los remitentes de las remesas a invertir en proyectos sociales en sus comunidades de origen. Por cada peso que envían los migrantes, las autoridades federales, estatales y municipales contribuyen con 3 pesos, lo que explica el llamado 3x1. Revisiones externas destacan algunos puntos débiles de este programa, entre los que cabe mencionar fondos gubernamentales insuficientes, la falta de transparencia, el conflicto en la selección de proyectos, la insuficiente participación de los beneficiarios y obras públicas concentradas en las localidades menos marginadas (González, 2011). Es necesario contar con normas de operación más claras y mayores inversiones públicas para que los proyectos del Programa 3x1 contribuyan al desarrollo regional.

### ***Medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial***

Se han introducido diversas medidas en respuesta a la desaceleración económica cíclica causada por la reciente crisis económica mundial. Esas medidas se pensaron principalmente para evitar que las familias moderadamente pobres cayeran en la pobreza extrema. Este riesgo es relativamente acentuado en México, donde el salario promedio está sesgado hacia la parte inferior de la distribución del ingreso. Las respuestas de política incluían programas para proporcionar empleo temporal y evitar la pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como planes que brindan una ampliación temporal a los derechos de cobertura de salud a los desempleados.

### **Retos de las políticas públicas y el manejo de alternativas complejas**

Las iniciativas integrales contra la pobreza han sido decisivas para apoyar la disminución de las tasas de pobreza y la desigualdad en los ingresos. Sin embargo, como se planteó anteriormente, el aumento de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza a partir de la crisis, no deja espacio para la complacencia. Para que la pobreza se reduzca considerablemente, deben aumentarse las transferencias sociales a los más pobres. Aunque en los últimos años ha habido una reasignación del gasto a favor de las políticas más progresivas y una reducción del gasto para los instrumentos más regresivos (como los subsidios a la gasolina y el

diéssel, que benefician principalmente a los grupos de ingresos medianos y altos), numerosos programas todavía no están dirigidos hacia los más pobres (CONEVAL, 2012). El gasto social total en transferencias de efectivo (pensiones, salud, familia, programas activos del mercado laboral) beneficia a la gente en el extremo superior de la distribución de manera que sólo aproximadamente el 10% de los recursos totales son recibidos por el 20% más pobre (OCDE, 2011a). En particular, el sistema de asistencia social podría mejorarse aún más para proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en contra de choques externos (véase el capítulo 3 sobre temas fiscales). Un mayor gasto social directo podría sustituir los subsidios ineficientes a la energía, la agricultura y la pesca, con un beneficio mucho mayor dirigido hacia los más pobres (véanse los capítulos 11 sobre Crecimiento Verde y 13 sobre Política Agrícola).

### ***Opciones de política para aumentar la eficacia de las transferencias de efectivo***

Conforme Oportunidades se ha extendido, se han invertido más recursos en los estudios socioeconómicos. En principio, puede esperarse que la metodología de focalización para la identificación de beneficiarios sea una herramienta conveniente en la medida en que podría reforzar la capacidad de los administradores para evaluar la verdadera situación de bienestar de las familias. Sin embargo, en México es probable que la identificación precisa de beneficiarios implique costos diversos (OCDE, 2010). En primer lugar, las restricciones administrativas (tanto presupuestales como de capacidad), pues la recopilación de la información necesaria para el estudio socioeconómico es cara. En segundo lugar, el acceso al programa también es costoso para los solicitantes en cuanto al tiempo, los costos para recopilar la información y el gasto para trasladarse al sitio del registro. En tercer lugar, pueden presentarse costos sociales si la participación en el programa conlleva una especie de estigma. Estos factores señalan que, en la práctica, identificar de manera eficaz el objetivo de los programas de transferencias de efectivo condicionadas puede ser complejo y costoso a la vez. La evaluación de las ventajas y desventajas de las labores para reforzar la metodología de focalización y los posibles costos económicos y sociales conexos merece atención. La focalización implica un balance entre eficiencia y asequibilidad para asegurar que Oportunidades continúe centrándose en su objetivo principal de transferir ingresos a los más pobres para mejorar su capital humano.

### ***Para que el condicionamiento funcione es necesario cumplir con ciertos requisitos***

La experiencia internacional señala que las transferencias de efectivo condicionadas tienen un fuerte potencial para generar altos rendimientos en cuanto a los avances en salud y educación de los niños beneficiarios. Sin embargo,

para que las transferencias de efectivo condicionadas funcionen plenamente y se traduzcan en mejoras a más largo plazo en capital humano y resultados en el mercado laboral, debe cumplirse con ciertas condiciones.

La eficacia del condicionamiento depende del monitoreo y de la posibilidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento. Ambos varían mucho entre los programas y los países. La experiencia internacional revela que la frecuencia del monitoreo fluctúa de periodos mensuales (como fue el caso en el antiguo Proyecto de Mitigación del Riesgo Social en Turquía, que terminó en 2007) a anuales (Subsidio Familiar, SUF, en Chile). El tipo de sanciones y su aplicación depende del condicionamiento impuesto, junto con el grado de capacidad administrativa y de ejecución en los niveles gubernamentales central y local o en ambos. En Oportunidades, los beneficios pueden suspenderse temporal o definitivamente en caso de incumplimiento; mientras que Chile Solidario impone sólo castigos leves, y el SUF, ninguno. Por ejemplo, en el caso de Oportunidades, los beneficios se suspenden temporalmente después de cuatro meses de no cumplir con las responsabilidades en materia de salud; pero la suspensión es permanente si el beneficiario vende o intercambia los beneficios en especie (complementos nutricionales). Sin embargo, esto funciona en principio porque las sanciones rara vez se aplican. Vigilar e imponer sanciones aumenta el costo del programa y puede tener efectos negativos en la participación en los programas para la gente más pobre, en especial para los que viven en zonas remotas pobres, para quienes los costos del transporte pueden ser elevados. No deja de ser interesante, hay pruebas de que la verificación poco rigurosa y una aplicación menos que perfecta todavía podrían funcionar, ya que el anuncio del condicionamiento en los programas de TEC puede bastar para inducir a los solicitantes a cumplir con los requisitos establecidos (Grosh *et al.*, 2008).

La provisión eficaz de servicios de salud y educación de calidad es un factor clave que determina la eficacia del condicionamiento (Grosh *et al.*, 2008; Ribe *et al.*, 2010, sobre América Latina). El ausentismo de los maestros y la mala infraestructura de escuelas y centros de salud son comunes en las economías emergentes y en especial en las zonas rurales remotas. La experiencia en México muestra que la distancia a la escuela más cercana importa para la participación en Oportunidades (Grosh *et al.*, 2008; de Janvry y Sadoulet, 2005). Esto implica que la elegibilidad para las transferencias no basta para asegurar que la familia realmente pueda pagar el costo del transporte para llegar a la escuela y al centro de salud más cercanos. De hecho, algunos países han tomado medidas importantes para mejorar la provisión y calidad de esos servicios. Chile Solidario ofrece un ejemplo interesante de intervenciones en cuanto a la provisión al contemplar la coordinación entre los proveedores de servicios médicos, los trabajadores sociales y los municipios. En el contexto de Oportunidades, el gobierno mexicano tomó iniciativas importantes para aumentar la oferta de escuelas en zonas específicas del país al renovar escuelas rurales viejas y

construir nuevos planteles para secundaria (Levy y Rodríguez, 2004). Seguir avanzando para asegurar la provisión adecuada de servicios puede exigir el fortalecimiento de la colaboración con organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios (véanse también los capítulos 6 y 7 relacionados con la educación y la política de salud respectivamente).

### ***Encaminarse a programas más integrados y completos***

En México existe una amplia serie de programas de TE, adaptados para configurar las conductas de determinados grupos individuales. Según cifras del CONEVAL, en la actualidad México tiene 273 programas sociales federales totalmente operativos, sin contar con las iniciativas sociales que dirigen las autoridades locales (CONEVAL, 2012). Un motivo de especial preocupación en este entorno complejo es que muchos de los programas de asistencia pública se superponen en cuanto a objetivos, beneficios conferidos y beneficiarios. Se han hecho esfuerzos para coordinar los programas mediante la creación de comisiones especiales de supervisión (Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social), y la introducción de un padrón unificado de beneficiarios. Aunque estas medidas son positivas, reducir las duplicaciones y los elementos redundantes podría exigir una labor más ambiciosa para lograr la coordinación. La revisión cuidadosa de los programas federales y locales vigentes representaría un paso preliminar necesario en esta dirección.

De manera más general, la experiencia internacional señala que los países tienen dificultades para evaluar si basta con un programa exclusivo de TE que cubra a la población vulnerable, o si es necesario tener programas independientes dirigidos a grupos específicos como los niños, los ancianos, los enfermos y discapacitados o las minorías étnicas. La evidencia demuestra que no existe una estrategia única que se adapte a todos los casos y la decisión depende de la incidencia y severidad de la pobreza, los tipos de grupos vulnerables, la estructura de la familia y del hogar en el país y, de manera muy importante, de la economía política de posibles reformas en el país. Los programas integrados pueden cubrir eficazmente a todas las personas necesitadas al tiempo que se mantienen bajos los costos administrativos. Pero hay otras formas de obtener sinergias entre los distintos programas; por ejemplo, por medio de estudios socioeconómicos y oficinas administrativas comunes. Se debe prestar atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas. Esto podría requerir hacer que el nivel del beneficio pagado sea una función de la estructura y las características del hogar; por ejemplo, el número real de hijos, junto con el año escolar o el sexo del niño, previendo un mayor beneficio para los hijos en el nivel de secundaria y para las niñas. Podría seguirse un enfoque similar, basándose en la composición del hogar, al considerar la integración de los programas dirigidos a los ancianos.

### ***Atender grupos específicos***

Existen casos especiales en que quizá sea necesario centrarse en un grupo específico. Es probable que éste sea el caso cuando la transferencia de efectivo tiene el propósito de fomentar la autonomía de ciertos miembros del hogar especialmente vulnerables o de un determinado grupo comunitario, siempre y cuando el estigma asociado con la recepción de la transferencia sea menor que en el caso de las intervenciones dirigidas.

Las experiencias de los países señalan que el apoyo público a las intervenciones dirigidas a favor de los grupos vulnerables generalmente es más fuerte, ya que es más fácil explicar y justificar la necesidad de centrarse en esos grupos. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT), por sus múltiples dividendos para estimular la participación de la mujer en el mercado laboral, así como la continuidad y conclusión de sus estudios, reducir los riesgos de la pobreza y mejorar la equidad entre ambos sexos.

### ***Compromisos de reducción de la pobreza en el Pacto por México***

El primer Mensaje a la Nación del Presidente Peña Nieto estableció como uno de los ejes del nuevo gobierno el lograr un México incluyente comprometiéndose con reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de su población. Dichos compromisos han sido respaldados y desarrollados en el Pacto por México, un acuerdo nacional que firmaron los tres principales partidos políticos. Los nuevos compromisos concuerdan con las recomendaciones de la OCDE; si se implementan, podrían contribuir a mejorar los estándares de vida de los mexicanos, especialmente de los grupos más vulnerables, como las personas de la tercera edad, los niños y las poblaciones indígenas.

El primer conjunto de medidas se refiere al desarrollo de un Sistema Universal de Seguridad Social, que garantizará el derecho universal a la salud y otras prestaciones sociales sin importar la situación laboral de la población. En este sentido, tres compromisos buscan reducir los riesgos de la pobreza:

- Extender el programa “70 y más” a las personas de 65 años en adelante que no cuenten con pensión. Más aún, el gobierno federal hará aportaciones a fondos individuales de pensión para todos los mexicanos desde los 18 hasta los 65 años de edad (compromiso 3).
- Establecer un sistema de seguro de desempleo para proteger a los trabajadores en el sector formal en caso de pérdida de empleo (compromiso 4).
- Introducir un seguro de vida para madres solteras que ofrezca protección financiera a sus hijos en caso de que ellas fallezcan. Este seguro también

se otorgará a familias cuya cabeza son hombres solteros (compromiso 5).

Los compromisos plantean combatir el hambre y erradicar la pobreza extrema por medio de un Programa Nacional de Combate a la Pobreza (compromiso 6). Los recursos públicos se transferirán directamente y sin condicionamiento a quienes se encuentran en pobreza extrema, asegurando que cuenten con recursos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

La población indígena recibirá prioridad presupuestaria en cuanto a salud, educación, infraestructura y crédito. Tres compromisos atienden las oportunidades y el nivel de vida de la población indígena, con el objetivo de asegurar que en estos aspectos sus derechos sean iguales a los del resto de la población (compromisos 34, 35 y 6).

Asimismo, varios compromisos proveen acciones para mejorar la calidad de la salud y los servicios educativos, especialmente en áreas de alta marginación (compromisos 1, 7 a 9, 11 a 14 y 35). Todos estos compromisos requerirán un gasto adicional, lo cual vuelve más esencial la reforma fiscal.

## Una estrategia integral

Además de programas sociales y de reducción de la pobreza más eficaces, disminuir la pobreza y la desigualdad en los ingresos requiere una estrategia integral que incluya, en especial, (i) políticas del mercado laboral para facilitar la expansión de la generación de empleo en el sector formal (véase el capítulo 5 sobre Empleo), (ii) políticas para ampliar el acceso y aumentar la calidad de los servicios educativos (véase el capítulo 6 sobre Educación), (iii) políticas para aumentar la calidad y el acceso a los servicios médicos (véase el capítulo 7 sobre Salud), (iv) políticas para apoyar la productividad de las PYMES y mejorar los incentivos para incorporarse a la formalidad (véase el capítulo 10 sobre PYMES y Espíritu Empresarial), (v) políticas para apoyar el desarrollo rural (véase el capítulo 13 sobre el Sector Agrícola y Áreas Rurales).

## Recomendaciones clave de la OCDE

- Promover una reforma fiscal que permita aumentar el gasto social, dando prioridad a las transferencias dirigidas a la población más pobre. Sería deseable consolidar el efecto de esas transferencias haciéndolas más progresivas de manera que se asegure que se enfoquen mejor en el apoyo a las familias de ingresos más bajos.
- Aumentar los esfuerzos para evaluar el efecto de los programas sociales. Con este fin, revisar los programas de transferencias de efectivo con miras a identificar las deficiencias que pudieran dar lugar a lagunas, pérdidas, transferencias ineficientes y gasto mal dirigido.

- Reducir las duplicaciones y los elementos redundantes entre los programas de TE.
- Pensar en la opción de avanzar hacia un sistema más integrado de los programas de TE. Deberá prestarse atención especial para asegurar la equidad si se opta por la opción de una identificación de beneficiarios unificada entre los programas.
- Evaluar las ventajas y desventajas de los esfuerzos orientados a reforzar la precisión de los estudios socioeconómicos contra los posibles costos económicos y sociales conexos.
- Aumentar los esfuerzos para asegurar que los programas de TEC estén respaldados por una provisión adecuada de servicios de salud y educación de calidad, lo cual es fundamental para asegurar la eficacia de las TEC.
- Considerar medidas para dirigir mejor el enfoque de los programas de TE hacia las necesidades de los grupos más vulnerables: las mujeres, los ancianos, los niños y los grupos indígenas. En este contexto, podría darse prioridad a ampliar la cobertura del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIMT).
- Incrementar las inversiones en infraestructura para conectar y mejorar las condiciones de vida de la población aislada.

### Bibliografía adicional

- CONEVAL (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)).
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2005), "Can Mexico's Social Programs Help Reduce Poverty?", *Berkeley Review of Latin American Studies*, pp. 8-12, Invierno.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc y A. Ouerghi (2008), "For Protection and Promotion – The Design and Implementation of Effective Safety Nets", Banco Mundial, Washington D.C.
- González, JJ, (2011), "El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 111.
- Levy, S. y E. Rodriguez. (2004), "Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresas-Oportunidades Program", Policy Dialogue Series, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París.
- OECD (2009), *Reviews of Labour and Social Market Policies: Chile*, París.
- OECD (2010), *Employment Outlook*, París.
- OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, París.
- OECD (2011b), *Society at a Glance*, París.

- OECD (2011c), *Employment Outlook*, París.
- OECD (2012a), *Ministerial Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, París.
- OECD (2012b), *OECD Family Database*, París ([www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)).
- OECD (2012c), *Social Expenditure (SOCX)* [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)
- OECD (2012d), *OECD International Migration Outlook*, París.
- Ribe, H., D.A. Robalino y I. Walker (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, El reto de la desigualdad de oportunidades*, México.
- SEDESOL (2012), *Segundo Informe Trimestral 2012*, México ([http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1558/1/images/Segundo\\_Informe\\_Trimestral\\_2012.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1558/1/images/Segundo_Informe_Trimestral_2012.pdf)).



**From:**  
**Getting It Right**  
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

**Please cite this chapter as:**

Huerta, María del Carmen and Alessandro Goglio (2013), "Combatir la pobreza y la desigualdad", in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-4-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).