

# en breve



Número 8 / marzo 2009

*Como parte de las actividades del Proyecto Capital, pedimos a cinco consultores jóvenes elaborar diagnósticos de cada uno de los países en donde se desarrolla el programa: Perú, Ecuador, Colombia, Chile y México. Éstos abarcaron cuatro aspectos: pobreza y políticas sociales; programas de transferencias condicionadas; relación de los programas de transferencias condicionadas con el sistema financiero; y las características del sistema financiero en relación con el ahorro de los pobres.*

## DIAGNÓSTICO DE PAÍS: MÉXICO\*

**DAMARIS FLORES ORTIZ**  
(CON LA REVISIÓN Y COMENTARIOS DE PILAR CAMPOS)

### SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBREZA EN MÉXICO

Durante la última década, la estabilidad macroeconómica se ha mantenido en México. Sin embargo el país cuenta con grandes bolsones de pobreza. Ésta está asociada a la dificultad de acceso a servicios de todo tipo, principalmente salud, educación de calidad, así como a la carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas. Dado que los eventos que influyen en la pobreza son complejos y multidimensionales, se ha diseñado, desde 2002, un método que define el mínimo

necesario para cubrir necesidades básicas de los hogares. De este modo, se obtienen tres líneas de pobreza:

- i) Pobreza alimentaria: incluye a aquellos individuos cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para satisfacer las necesidades básicas de alimentación.
- ii) Pobreza de capacidades: incluye a aquellos individuos cuyo ingreso per cápita es

\* El documento completo está disponible en la página web del Proyecto Capital: [http://proyectocapital.org/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=115](http://proyectocapital.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=115)

menor al necesario para satisfacer conjuntamente los requerimientos básicos de alimentación, salud y educación.

- iii) Pobreza patrimonial: incluye a aquellos individuos cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para satisfacer conjuntamente los requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el encargado de determinar estas líneas de pobreza.

Ahora bien, la tendencia de la pobreza nacional se ha caracterizado por ir a la baja desde 1992 hasta 2006, salvo por el periodo de 1994 a 1996.

Durante ese periodo la pobreza alimentaria disminuyó de 21,4% a 13,8%; al igual que la pobreza de capacidades que pasó de 29,7% a 20,7%; y la pobreza de patrimonio que pasó de 53,1% a 42,6%.

Sin embargo, la mayoría de los mexicanos vive en situación de pobreza, siendo esta más aguda en el sector rural. Con relación a esto último persiste, además, el problema de la desigualdad de la distribución del ingreso.

## LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA EN MÉXICO

En el gobierno federal es común la existencia de programas sociales similares ejecutados por diferentes secretarías del Estado, lo que genera traslapes, duplicidades, confusión a

los beneficiarios e incluso, distorsión de programas bien diseñados.

Si bien existe la intención de coordinar estos programas, los cambios no han sido del todo efectivos. Para afrontar esta situación se creó como principal mecanismo de coordinación de los programas de desarrollo social, la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social, cuyo objeto es la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad del diseño y la ejecución de la política nacional de desarrollo social. Si bien se han logrado avances, aún falta mucho por depurar y ordenar.

A continuación presentamos los principales programas federales existentes en materia de transferencias monetarias condicionadas, para posteriormente centrarnos en el programa principal denominado "Oportunidades"<sup>1</sup>.

- i) PROCAMPO: su objetivo es ser un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas. Tiene una cobertura de 2,4 millones de personas y entrega una transferencia monetaria.
- ii) Seguro Popular: su objetivo es brindar protección a la población no derechohabiente mediante un seguro de salud, público y voluntario, orientado a reducir los gastos médicos de bolsillo y fomentar la atención oportuna a la salud. Tiene una

---

Ver: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

- cobertura de 23,5 millones de personas y entrega una transferencia monetaria.
- iii) Atención Adultos Mayores de 70 y más en zonas rurales: su objetivo es contribuir a que los adultos mayores se integren a la vida familiar y comunitaria, al fomento de una cultura de salud y a permitirles integrarse a actividades ocupacionales. Tiene una cobertura de 1 692 509 adultos mayores y entrega una transferencia monetaria.
  - iv) Programa Alimentario para Zonas Marginadas: su objetivo es orientar para mejorar la alimentación y nutrición de hogares en las localidades más dispersas del país que no son atendidos por otros programas alimentarios del gobierno federal. Tiene una cobertura de 92 845 hogares y entrega una transferencia monetaria.
  - v) **Oportunidades: su objetivo es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones de educación salud y alimentación. Tiene una cobertura de cinco millones de hogares, cerca de 25 millones de mexicanos, de los cuales 697 838 viven en zonas urbanas y el resto, en hogares rurales. Entrega una transferencia monetaria .**

El Programa Oportunidades es el más importante como estrategia para combatir la pobreza en México, tanto por el número de personas que atiende y su adecuada focalización, como por los resultados positivos que han mostrado las evaluaciones. Es un programa sectorizada

de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y, a nivel federal, trabaja conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SS). Atiende a la población que vive en pobreza extrema, es decir, aquellas personas que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza alimentaria y de capacidades.

La población objetivo del programa son las familias rurales y urbanas en condición de pobreza extrema con déficit de capacidades básicas en educación, salud y nutrición, que viven en localidades con deficientes condiciones de capacidad de atención de los servicios de salud y educación.

La focalización del programa comienza con la selección de las localidades marginadas del país, validando la accesibilidad a los servicios de salud y educación para hacer efectiva la condicionalidad. El siguiente paso es la identificación de las familias elegibles a través del levantamiento de una cédula que recoge información sobre las características socioeconómicas del hogar.

Después de participar en el programa un determinado tiempo, las familias son evaluadas para analizar si deben continuar en el esquema tradicional o si pueden integrarse al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), donde reciben una transferencia monetaria menor.

El Programa Oportunidades opera en un esquema de corresponsabilidad, las familias son parte activa de su desarrollo y realizan actividades a cambio de un apoyo económico. El programa se divide en varias secciones: i)

componente educativo; ii) componente salud; y iii) componente alimentario, etcétera.

La corresponsabilidad consiste, por ejemplo, en la asistencia programada a los servicios de salud y al taller de autocuidado de la salud. O en el caso de la educación, para la entrega de becas educativas es necesaria la asistencia escolar de los becarios.

Los hogares reciben las transferencias monetarias cada dos meses.

Veamos a continuación, los montos que reciben las familias, en la siguiente tabla:

MONTO MÁXIMO MENSUAL DE UNA FAMILIA  
JULIO-DICIEMBRE 2007

	Con becarios en educación media básica	Con becarios en educación media superior
Apoyo alimentario	\$185,00 (USD 13,4)	\$185,00
Apoyo energético	\$50,00 (USD 3,6)	\$50,00
Monto máximo becas	\$955,00 (USD 69,3)	\$1 745,00 (USD 126,7)
Monto máximo de apoyos	\$1 190,00 (USD 86,4)	\$1 980,00 (USD 143,7)

## RELACIÓN ENTRE EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Actualmente existe interés por bancarizar los apoyos monetarios de los programas sociales a nivel federal y estatal. La entrega de los apoyos de Oportunidades se realiza a través de instituciones liquidadoras y financieras.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las madres de los hogares beneficiarios, por medio de estas instituciones: i) Telégrafos de México (TELECOMM) con

3.500 puntos de entrega, ii) Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), que cuenta con 457 sucursales; y iii) 12 cajas de ahorro, las dos últimas son entidades pertenecientes a L@ Red de la Gente.

TELECOMM, hace llegar los recursos en efectivo a ciertos puntos de entrega ubicados en localidades lo más cerca posible de los beneficiarios. Sin embargo, los costos de transacción siguen siendo muy altos.

Asimismo, BANSEFI lleva a cabo sus actividades a través de dos modalidades: i) entrega en efectivo ensobretado o ii) abono en cuenta de ahorro a la vista.

## “OPORTUNIDADES” PARA EL USO DE CUENTAS DE AHORRO POR PARTE DE LOS SEGMENTOS MÁS POBRES DE LA POBLACIÓN MEXICANA

A pesar de los esfuerzos por bancarizar a este sector de la población, existe aún un amplio desconocimiento sobre el uso y beneficios de las cuentas de ahorro. Son vistas, principalmente, como medio de entrega y sólo un porcentaje mínimo realiza ahorros a largo plazo.

Esto se debe a que la oferta de servicios financieros formales para la población en pobreza ha sido insuficiente. A pesar de la expansión y nueva creación de instituciones financieras en los últimos años, la mayoría de los mexicanos, sobre todo las personas de bajos ingresos, sigue financiándose a través de fuentes informales y ahorrando como mecanismos tales como tandas (ROSCA), activos físicos o guardándolo en un lugar seguro dentro del hogar, con alto riesgo y sin percibir



intereses. Entre los problemas más importantes se encuentran: los marcos regulatorios, la escasa penetración y competencia real que aún persiste en el sector financiero, productos inadecuados y la falta de información y educación financiera.

Es así como, algunos de estos temas están ya en el debate oficial, con la finalidad de mejorar las condiciones del sistema financiero mexicano e incrementar la inclusión financiera.

Enero, 2009

#### AUTOR

Damaris Flores Ortiz

(con la revisión y comentarios de Pilar Campos)



*Esta publicación se hace gracias al apoyo de la Fundación Ford.*



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.