

**NÚMERO 307**

JOHN SCOTT

**Eficiencia redistributiva de los programas  
contra la pobreza en México**

**NOVIEMBRE 2004**



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo del CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

.....

*Agradecimientos.*

*Este artículo aparecerá en un libro sobre política social en México editado por Miguel Szekely. Se agradece a la Secretaría de Desarrollo Social el financiamiento proporcionado para esta investigación, así como el acceso al "Módulo de Programas Sociales" que el INEGI levantó por encargo de esta dependencia como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2002.*

## Resumen

---

*Este trabajo presenta un análisis de la distribución de las transferencias implementadas por los principales programas de lucha contra la pobreza en México, a nivel de los hogares y con representación nacional y urbano-rural. El análisis incluyó los siguientes programas: Oportunidades, Procampo, Programa de Empleo Temporal (PET), Piso Firme (y otros apoyos a la vivienda), LICONSA, Tortilla, Desayunos Escolares DIF, Despensas DIF, Crédito/Apoyo a la Palabra, e IMSS-Solidaridad. Se utilizó el "Módulo de Programas Sociales" que se levantó como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2002, entre otras fuentes. Los resultados se evalúan en el contexto de estimaciones disponibles bajo una metodología comparable de la incidencia del gasto social "amplio". Encontramos que 44% del gasto dirigido beneficia a la población en condiciones de pobreza extrema (primer quintil) –más del doble de su participación en el gasto amplio– y 28% beneficia a población no pobre, contra 52% para el gasto amplio. Sin embargo, encontramos fuertes contrastes en la eficiencia de focalización de los programas dirigidos, siendo algunos de ellos menos pro-pobres en su asignación que los programas amplios de mayor progresividad.*

## Abstract

---

*This paper presents an analysis of the distribution of transfers implemented by the principal anti-poverty programs in Mexico, at the household level, with national and urban-rural representation. The analysis includes the following programs: Oportunidades, Procampo, Programa de Empleo Temporal (PET), Piso Firme (and other housing programs), LICONSA, Tortilla, Desayunos Escolares DIF, Despensas DIF, Crédito/Apoyo a la Palabra, and IMSS-Solidaridad. The study uses the "Social Programs Module" which was generated as part of the 2002 Income and Expenditure Survey (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2002). Results are evaluated in the context of comparable estimates of the incidence of non-targeted social spending. We find that 44% of targeted spending benefits the extreme poor (first quintile)–more than twice the share of non-targeted spending benefiting by this population, and 28% benefits the non-poor, in contrast to 52% for non-targeted spending. However, targeting efficiency is found to vary widely between programs, with some of the worst targeted ones found to be less pro-poor than some of the more progressive non-targeted social programs.*

## *Introducción*

---

Para una coordinación efectiva de los programas sociales dirigidos es necesario conocer la distribución e impacto de sus beneficios sobre la población. Aun en el ámbito internacional, el impacto de los programas sociales ha sido sujeto de evaluaciones rigurosas sólo en años recientes y en casos contados, aunque rápidamente crecientes. Recientemente se han dado en México avances importantes en la evaluación de los programas dirigidos, así como en la generación de bases de información para el monitoreo y planeación de los mismos. Se sentó un precedente importante con la evaluación multi-temática y multi-anual del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en su fase inicial (1997-2000), seguida por una segunda evaluación a partir de su consolidación y ampliación a áreas urbanas y educación media-superior, como Oportunidades (2002-2005). Un segundo antecedente relevante son las evaluaciones externas anuales de los programas dirigidos que las dependencias del gobierno federal deben presentar al Congreso de la Unión desde el año 2000 por mandato de la Ley de Egresos de la Federación.

En teoría, un objetivo central de estas evaluaciones es medir el impacto de los recursos ejercidos en estos instrumentos para informar sobre la asignación óptima y coordinación efectiva del gasto público para la reducción de la pobreza en toda su complejidad multidimensional. En la práctica, sin embargo, las evaluaciones existentes ofrecen una guía limitada para este propósito, por múltiples razones: a) las evaluaciones de Progresá/Oportunidades han establecido un punto de referencia en el ámbito mundial, pero no se ha generado aún una evaluación comparable en rigor y alcance para ningún otro programa dirigido en México; b) las evaluaciones no se han diseñado a partir de una metodología común que genere indicadores de impacto y efectividad estrictamente comparables; c) en el mejor de los casos, las evaluaciones se han basado en encuestas representativas para las poblaciones beneficiarias (y controles relevantes), pero no para la población nacional, por lo que no revelan la efectividad de los programas para identificar y transferir recursos a la población pobre a nivel nacional; y d) aun en el caso de Progresá/Oportunidades, la metodología de evaluación de impacto está diseñada para establecer la dirección y magnitud de los impactos, más que para identificar reformas óptimas en el diseño del programa —en general, la evaluación de impacto de reformas a los programas sociales por medio de métodos experimentales implicaría costos prohibitivos en recursos, tiempo y factibilidad política/ética, excepto cuando se pueden aprovechar experimentos “naturales” por variaciones locales en la aplicación de los programas.

Por otro lado, se han generado recientemente bases de datos con representatividad nacional que permiten un análisis comparativo de la distribución e incidencia de algunos de los principales programas dirigidos. Una de estas iniciativas es la construcción, por parte de SEDESOL, de una base que integra los padrones administrativos depurados de los programas con información socioeconómica censal, y un sistema de identificación geo-referenciado. Otra fuente de información relevante son encuestas de hogares con representatividad nacional, que incluyan información sobre participación en programas y características socioeconómicas de los hogares. En años recientes se han producido estimaciones de la distribución e incidencia de los beneficios de los principales programas de gasto social "amplio" y subsidios generales.<sup>1</sup> La base principal para estos estudios ha sido la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que identifica uso de servicios públicos de educación y salud, ingresos por pensiones y prestaciones de seguridad social, y acceso a servicios de agua, alcantarillado y electricidad. Hasta la ENIGH 2000, el único programa de gasto dirigido identificable en esta fuente era el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), incluido desde la ENIGH 1994. La ENIGH 2000 identifica también los becarios de PROGRESA (Oportunidades), aunque sólo a partir de la de 2002 se identifican los montos de las transferencias que de este programa reciben los hogares. En conjunto, los rubros de gasto público cuyos beneficios son imputables a nivel de los hogares a partir de los módulos sociodemográficos y de ingresos de la ENIGH 2002 representan poco más de la mitad del gasto programable. En este mismo año la ENIGH levantó además, por encargo de SEDESOL, un "Módulo de Programas Sociales", que incluye, además de los programas ya mencionados, el Programa de Empleo Temporal (PET), Piso Firme y otros apoyos para vivienda, LICONSA, Tortilla, Desayunos Escolares DIF, Despensas DIF, Crédito/Apoyo a la Palabra, y Oportunidades Productivas.

En este trabajo utilizamos esta información, junto con otras bases de datos relevantes, para analizar por primera vez—a nivel de los hogares y con representatividad para el conjunto de la población nacional, sectorial y por nivel de marginación de CONAPO—la distribución, incidencia y costo-efectividad (como instrumentos redistributivos) de los principales programas sociales dirigidos que operan en México actualmente. Utilizamos también información de la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN 1988, 1999), que ofrece información complementaria sobre los programas alimentarios (y su distribución en relación a necesidades nutricionales) en un periodo crítico de cambio, y la Encuesta Nacional de Salud (ENSA 2000), que ofrece

---

<sup>1</sup> Scott (2001, 2002a, 2004a), SHCP (2002, 2004), Banco Mundial (2004). Como en el caso de las evaluaciones de los programas de gasto dirigido, una de las motivaciones principales para estos estudios ha sido informar la asignación presupuestal. Los estudios citados de Hacienda responden a un mandato de la *Ley del Presupuesto Federal* de reportar la distribución de impuestos y beneficios al Congreso de la Unión, y el estudio del Banco Mundial es el primer análisis de la finanzas públicas ("public expenditure review") realizado para México por esta institución a petición de la SHCP.

información sobre el programa IMSS-Solidaridad (hoy IMSS-Oportunidades). Además de ofrecer un análisis distributivo comparable de este conjunto de programas dirigidos, los analizaremos en el contexto de estimaciones, igualmente comparables, de los programas de gasto social amplio antes mencionados, por lo que podremos identificar el impacto marginal de los programas dirigidos en el gasto público redistributivo en su conjunto.

## **2. Programas sociales dirigidos**

Sólo en años recientes, se han clasificado los programas sociales oficialmente en "acciones amplias", principalmente educación, salud, y seguridad social, y "acciones dirigidas", en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación. La necesidad de estas últimas se ha motivado en un reconocimiento del carácter heterogéneo, si no es que truncado, del desarrollo económico y de las políticas públicas:

"acciones dirigidas hacia regiones y grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea tanto de la actividad económica como de las acciones amplias del gobierno".<sup>2</sup>

Para lograr esto, los programas dirigidos utilizan, en principio, criterios y mecanismos explícitos para identificar a estas poblaciones objetivo y para transferir los recursos. La definición de una población objetivo y de los criterios explícitos de focalización no son condiciones suficientes para garantizar que los programas dirigidos logren transferir sus recursos en forma efectiva a esta población. Los mecanismos de focalización implican costos y pueden errar en dos direcciones: excluyendo hogares pobres, e incluyendo hogares no pobres. Este último "error de inclusión" implica una pérdida de recursos disponibles para los beneficiarios pobres que hay que agregar a otros costos para obtener la proporción del gasto público ejercido en los programas que, finalmente, llegan a la población pobre. Estos incluyen: a) costos operativos para identificar una población pobre dispersa o integrada geográficamente con poblaciones no pobres, y de transferir recursos a poblaciones remotas; b) costos en que deben incurrir los beneficiarios para participar en los programas, desde co-pagos por servicios o el tiempo y transporte necesarios para obtener la transferencia, hasta el ingreso laboral perdido para participar en programas educativos o de empleo temporal de tiempo completo; y c) cambios en el comportamiento de los beneficiarios,

---

<sup>2</sup> *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998*, p. IV.1.

que pueden incrementar (transferencias condicionadas) o reducir (por distorsiones en incentivos económicos) los beneficios finales.

Por otro lado, la definición de una población objetivo y de los criterios explícitos de focalización tampoco son condiciones necesarias para lograr una focalización efectiva de los recursos sobre los pobres. Algunos programas de gasto amplio –servicios de educación primaria, servicios de salud para la población abierta, campañas nacionales de vacunación –son altamente progresivos por la accesibilidad de las poblaciones más pobres a ellos (costos de participación bajos en relación a beneficios recibidos) y la preferencia de poblaciones más ricas –por razones de conveniencia o calidad– por alternativas privadas. En estos casos, sin embargo, la calidad de los servicios funciona como un mecanismo implícito de focalización por auto-selección. Estos programas enfrentan por ello un conflicto entre calidad y equidad: es necesario asegurar una calidad suficiente para que los servicios que reciben los pobres tengan el impacto deseado sobre sus niveles de vida; pero en la medida en que los esfuerzos por una mayor calidad tengan éxito, aumentará el error de inclusión pues las poblaciones de mayores ingresos optarán por los servicios públicos. Por ello, para asegurar calidad y equidad, en estos casos, sería necesario implementar mecanismos explícitos de focalización.

En la última década, el gasto público dirigido ha crecido en forma importante (tablas 2.1, 2.2), a pesar de un retroceso después de la crisis de 1995. Los periodos de crecimiento, 1990-1995 y 1997-2002, corresponden a la creación y expansión de PRONASOL y PROGRESA/Oportunidades, respectivamente. A pesar de esto, el gasto dirigido representa actualmente apenas 1.3% del PIB, 7.2% del gasto programable, y 9% del gasto social.

Considerando la distribución del gasto dirigido por objetivos generales (gráfica 2.1), ha aumentado la participación de los programas de capital humano (“Capacidades”, en la clasificación adoptada por la presente administración), que actualmente absorben casi la mitad del gasto dirigido, y de los programas productivos y de empleo (“Generación de Opciones”), y ha disminuido correspondientemente la participación del gasto para infraestructura (“Patrimonio”). El gasto dirigido para protección social era insignificante en el año 2002, pero crecerá en forma importante en los próximos años a partir de la reforma a la Ley General de Salud del 2003 que institucionaliza el Seguro Popular.

Considerando programas individuales, observamos que el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y Oportunidades absorben conjuntamente la mitad del gasto para la superación de la pobreza (tabla 2.3). La otra mitad se divide entre un conjunto amplio de programas pequeños, el más grande de los cuales (PET) absorbe apenas 5% de los recursos.

Los cambios de mayor interés en la evolución reciente del gasto dirigido se han dado en los instrumentos que implementan este gasto. A riesgo

de caricaturizar una historia compleja, la evolución de estos instrumentos puede describirse en tres transiciones: a) de subsidios generales a subsidios focalizados; b) de mecanismos de asignación relativamente opacos, sujetos a intereses políticos, y mal focalizados, a mecanismos más transparentes, aislados de factores políticos, y eficientemente focalizados; y c) de programas fraccionados y descoordinados entre sí, hacia esfuerzos de integración, racionalización, y coordinación del gasto dirigido. Este patrón ha sido especialmente claro en la evolución de los subsidios alimentarios que culminó con la creación de ProgresA/Oportunidades y la eliminación del subsidio general a la tortilla. Pero la segunda y tercera transición han caracterizado los esfuerzos por transparentar y eficientar los programas dirigidos en general a partir de la segunda mitad de la última década. Una de las primeras reformas en esta dirección fue la aplicación de fórmulas públicas para definir las asignaciones estatales y municipales del FAIS, en contraste con el programa cuyos recursos absorbió este fondo, PRONASOL. La publicación en el Diario Oficial de los criterios de focalización se volvió obligatoria para todos los programas dirigidos a partir del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 (Art. 68, 73 y 12 Trans).

### **3. Subsidios alimentarios: de CONASUPO a PROGRESA/Oportunidades**

Además de presentar el caso más claro de las transiciones mencionadas, los subsidios alimentarios incluyen algunos de los programas más antiguos y mejor documentados en la historia del gasto dirigido en México. En particular, la disponibilidad de información de la ENN en dos puntos del tiempo (1988 y 1999) permiten comprobar el impacto distributivo de estas reformas a nivel regional, y la ENIGH 2002 (módulo social) nos permite presentar un análisis actualizado por deciles poblacionales.

Los principales instrumentos de protección a los productores y consumidores de productos alimentarios básicos en México, desde Cárdenas hasta mediados de los noventa, han sido políticas de precios y subsidios generalizados. El mecanismo para la implementación de estas políticas en las últimas tres décadas (1965-1999) fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que operó con el doble objetivo de ofrecer precios de garantía a los productores agrícolas y proteger la capacidad de consumo en el sector urbano con precios de oferta bajos.

Por el carácter generalizado de estos subsidios, la distribución del ingreso y las características de la agricultura de subsistencia en México, sin embargo, estas políticas no representaban un instrumento efectivo para proteger el ingreso ni la capacidad alimentaria de las poblaciones rurales más pobres. Simplificando un patrón de incidencia complejo (y variable por época), pero

bien documentado,<sup>3</sup> las políticas beneficiaron a los productores excedentarios de cultivos básicos (especialmente maíz y frijol) y a los consumidores urbanos de estos productos y sus derivados, principalmente la tortilla, pero dejaron de lado, o afectaron negativamente, a los campesinos de subsistencia y los trabajadores rurales sin tierra (especialmente en actividades no agrícolas, donde no podían beneficiarse vía salarios de los precios de garantía) —primero, por ser compradores netos de maíz, y así pagar un impuesto por las políticas de precios,<sup>4</sup> y segundo por estar excluidos de los subsidios compensatorios al consumo de la tortilla que disfrutaban los consumidores urbanos. A esto hay que agregar que prácticamente todos los otros apoyos cuantiosos a la agricultura implementados en los últimos sesenta años —infraestructura de irrigación, derechos de agua, subsidios eléctricos, créditos, y asistencia técnica— han beneficiado, principalmente, a los grandes productores en el norte del país.<sup>5</sup>

En este contexto, podemos entender la importancia histórica de dos programas de transferencias monetarias directas condicionadas, PROCAMPO y PROGRESA, introducidos en sustitución, respectivamente, de las políticas de precios de garantía y el subsidio generalizado a la tortilla: estos instrumentos representan —después de la redistribución masiva de la tierra en las primeras décadas de la Revolución Mexicana— posiblemente el primer esfuerzo efectivo del Estado Mexicano por dirigir recursos económicos a las poblaciones rurales más pobres del país. En esta sección consideramos el caso de Oportunidades en el contexto de los subsidios alimentarios a los consumidores. Analizaremos el caso de PROCAMPO en la sección 6.

Tras la crisis de la deuda en los años ochenta se eliminaron algunos subsidios generalizados (frijol, aceite comestible, pan, huevo), y se implementaron programas de subsidios dirigidos para la tortilla y la leche, que han sobrevivido —con modificaciones en sus reglas de operación— hasta la fecha. El subsidio a la leche se implementa por medio del *Programa de Abasto Social de Leche* (PASL), creado hace más de medio siglo, y operado por *Leche Industrializada Conasupo* (LICONSA). En los dos casos se han aplicado, en teoría, dos esquemas de focalización (además de la focalización por tipo de producto, y por auto-selección asociada a los costos de participación): a nivel geográfico se han priorizado los vecindarios pobres, y a nivel del hogar se ha estipulado un ingreso por debajo de dos salarios mínimos. En el caso del PASL también se aplica un criterio demográfico, ya que las familias beneficiarias deben tener uno o más niños menores de 12 años. Las familias beneficiarias del programa de tortilla tienen derecho a retirar un kilo de tortilla diario, y

---

<sup>3</sup> Ver, Lustig (1989), Martín del Campo y Tinoco (1992), Levy y Wijnbergen (1993), Brachet-Marquez and Sherraden (1994).

<sup>4</sup> Deininger y Heinegg (1995) estiman que las políticas de precios del maíz y el café hasta principios de la década pasada representaron impuestos implícitos a los productores pequeños en las regiones más pobres del orden de 15-30%, en beneficio de grandes agricultores en regiones más ricas.

<sup>5</sup> Deininger y Heinegg (1995), Dávila *et al.* 2002.

las del programa de leche entre 4 (un niño) y 24 (6 o más niños) litros subsidiados.

Aunque la aplicación de estos mecanismos de focalización representó un avance respecto a los subsidios generalizados en términos de eficiencia y equidad, hasta años recientes sus gastos operativos eran altos,<sup>6</sup> sus mecanismos de focalización operaban con poca transparencia,<sup>7</sup> y su cobertura era (y es aún) casi exclusivamente urbana, con una fuerte concentración en la ciudad de México. La tabla 3.1 compara la distribución de los beneficiarios de los subsidios alimentarios con la distribución de los niños con deficiencias nutricionales a finales de las décadas de 1980 y 1990. A pesar de los esfuerzos de focalización, en 1988 observamos una relación inversa entre necesidades y recursos: la mitad de los niños desnutridos se concentraban en la región sur del país, pero sólo 15% de los beneficiarios de los programas alimentarios; en el otro extremo, la mitad de los beneficiarios se concentraban en la cd. de México, pero sólo 7.3% de los niños desnutridos del país. Una década más tarde, sin embargo, el desbalance regional entre beneficios y necesidades alimentarias se había reducido en forma importante: el sur y centro se convirtieron en las principales regiones receptoras, congruentemente con la distribución de la desnutrición. Este cambio notable se explica por la creación de Progresá en 1997 y su rápido crecimiento en los siguientes dos años, pero también por cambios en la distribución regional de los programas existentes. Los tres programas reorientaron una parte significativa de su padrón hacia la región sur (y centro, en el caso de los programas de leche y tortilla), aunque casi la mitad de los beneficiarios de LICONSA aún se concentran en la cd. de México. A pesar de la concentración de los programas alimentarios en esta ciudad en la década anterior, su participación relativa en la población infantil con bajo peso/edad aumentó de 7.3% a 12.6%, posiblemente por efecto de flujos migratorios.

Esta revolución en la focalización de los subsidios alimentarios puede observarse sectorialmente, con una reasignación de áreas urbanas (que absorbían 60% a 70% de los subsidios en 1994) a áreas rurales, congruente con la distribución de niños en condiciones de desnutrición.

Un elemento fundamental de las reformas en los programas dirigidos fue la reducción del subsidio generalizado a la tortilla en el curso de la década de 1990, hasta eliminarse por completo en 1999, liberando los recursos necesarios para la creación y crecimiento de Progresá/Oportunidades. En este último año, los recursos presupuestales

---

<sup>6</sup> LICONSA aparece como el segundo programa con mayores costos operativos (28.5% del presupuesto total del programa) entre 26 programas de América Latina analizados en Grosh (1994). Sin embargo, desde el año 2000 el PASL ha operado en forma prácticamente autosuficiente en el aspecto financiero, gracias al acceso que se ha tenido a precios internacionales de leche en polvo por debajo del precio subsidiado de venta en México.

<sup>7</sup> En el pasado, el padrón de beneficiarios del programa estaba sujeto a la injerencia de organizaciones sindicales (Martín del Campo y Tinoco, 1992) y sólo en los últimos años se han aplicado sistemas de puntaje para la selección de los hogares y se han empezado a depurar los padrones.

asignados a los programas alimentarios dirigidos en su conjunto llegaron a su nivel más bajo de la década (gráfico 3.1), creciendo desde entonces en forma continua, casi exclusivamente por vía del componente alimentario de Progres/Oportunidades. Este componente representa actualmente, en términos presupuestales, el principal instrumento de ayuda alimentaria en México. Ha crecido también en estos años el programa de Desayunos Escolares del DIF y el PASL, pero se ha reducido significativamente el programa dirigido de tortilla (gráfica 3.2). En el caso del PASL, ha disminuido su presupuesto fiscal hasta casi desaparecer, pero esto se debe principalmente al acceso a precios internacionales de leche en polvo por debajo del precio subsidiado de venta en México, aunque también se observa una reducción de la cobertura en la segunda mitad de la década pasada. Esta última tendencia se ha revertido en 2000-2002, reflejando un interés renovado en este programa por parte de la administración de Fox.

El gasto federal en subsidios alimentarios dirigidos en su conjunto durante 2002 es ligeramente inferior al reportado en 1995, y significativamente más bajo si consideramos los subsidios alimentarios en su totalidad, incluyendo el subsidio general a la tortilla. A pesar de ello, el impacto sobre los más pobres por peso gastado en estos apoyos ha aumentado por varios múltiplos gracias a las mejoras en la eficiencia y focalización de los programas. Para comprobar esto consideramos la distribución de los programas actuales entre los hogares agrupados por deciles poblacionales, y ordenados por ingreso per cápita autónomo (antes de transferencias<sup>8</sup>), utilizando el Módulo Social de la ENIGH 2002. Presentamos deciles de la población nacional, y deciles de la población urbana y rural, reordenando la población por ingreso per cápita al interior de cada sector.

Las gráficas 3.3 y 3.4 presentan la distribución de los principales programas alimentarios a nivel nacional y sectorial. Todos los programas considerados resultan altamente progresivos a nivel nacional, excepto el PASL, en la mitad más pobre de la población (y el programa de tortilla en los primeros deciles). Progres/Oportunidades es, por mucho, el programa más progresivo, tanto a nivel nacional como en el sector urbano. La focalización de este programa lograda en el nivel urbano es notable: 52% de sus transferencias se concentran en el primer decil (contra 42% a nivel nacional). Sin embargo, dentro del sector rural la distribución de este programa resulta mucho más plana, muy cercana a la distribución de Desayunos Escolares. Por otro lado, la distribución rural de Despensas DIF es regresiva en este sector. Comprobamos también que la falta de progresividad del PASL a nivel nacional no se explica por la concentración urbana de este programa (95%), sino por la ausencia de focalización dentro de este sector.

---

<sup>8</sup> El concepto de ingreso utilizado es el ingreso corriente total neto de las transferencias monetarias públicas reportadas en la ENIGH 2002 (Oportunidades, PROCAMPO, otras becas y donativos del gobierno, y prestaciones económicas de la seguridad social).

A pesar de los contrastes entre programas, la distribución global de los apoyos alimentarios, ponderados por el valor monetario de sus transferencias (ver anexo), es altamente progresiva, y coincide con precisión sorprendente con la distribución por deciles de niños con baja talla/edad. Sin embargo, es razonable suponer que la población objetivo relevante para los programas de apoyos alimentarios no es necesariamente la población con deficiencias nutricionales (a lo largo de toda la distribución del ingreso), sino la población que sufre estas deficiencias por no contar con los recursos económicos necesarios para adquirir una canasta alimentaria básica. Esto define el concepto de pobreza económica en su sentido más básico, y representa por ello un referente natural para evaluar la distribución de programas de lucha contra la pobreza. En este caso, sería relevante considerar la proporción de los recursos que ejercen los programas alimentarios en beneficio de la población en condiciones de pobreza alimentaria, que en el año 2002 coincide casi exactamente con el primer quintil poblacional (20.3%).

La participación en los apoyos alimentarios del primer quintil en 2002 fue de 42%, que es alto si lo comparamos con programas amplios de gasto social (ver abajo), pero si lo consideramos como un programa de lucha contra la pobreza alimentaria implica un error de inclusión del orden de 60%. En términos de este objetivo, esta fracción de las transferencias realizadas por los programas alimentarios representa estrictamente recursos perdidos. A esto hay que agregar los costos operativos y de participación del programa. Los recursos que finalmente benefician a la población objetivo (B) pueden obtenerse como:

$$B = (F) * (1 - C_p) * (1 - C_o),$$

donde F (focalización) es la proporción de las transferencias realizadas que son recibidas por la población objetivo,  $C_p$  son los costos de participación para los beneficiarios como proporción de las transferencias recibidas, y  $C_o$  son los costos operativos como proporción del presupuesto total del programa.

La tabla 3.3 presenta estos indicadores para algunos de los programas alimentarios considerados (consideramos el PET en la sección 6), incluyendo como puntos de referencia los subsidios generalizados simulados para la leche y tortilla (a partir de datos de gasto de la ENIGH 1996), y el promedio de 18 programas dirigidos en América Latina analizados en Grosh (1994). Confirmamos que Oportunidades representa un instrumento de transferencias excepcionalmente costo-efectivo, al combinar eficiencia de focalización con bajos costos. Una medida simple de eficiencia de focalización es la tasa entre las transferencias recibidas por la población objetivo y las transferencias esperadas con una asignación puramente aleatoria, que es igual al peso porcentual de la PO dentro de la población total (Coady *et al.* 2002). En la tercera línea de la tabla vemos que el Programa de Tortilla no supera una

asignación aleatoria a la población en condiciones de pobreza alimentaria (20% más pobre), el PASL ofrece una transferencia menor a la aleatoria, y Oportunidades una 224% superior. Los programas de leche y tortilla representan claras mejoras en eficiencia sobre los subsidios generalizados que existían para estos productos, aun tomando en cuenta costos operativos superiores, aunque el PASL es comparable en eficiencia de focalización al subsidio general a la tortilla.

Por otro lado, aplicando la fórmula anterior, comprobamos que por cada peso que se les asigna actualmente a estos programas, se podrían transferir 3.4 (Tortilla) y 6.8 (PSAL) veces más recursos a la población en pobreza alimentaria si se reasignara este peso a Oportunidades. Otra manera de interpretar estos resultados, en términos de las “preferencias reveladas” del gobierno, sería que estos programas revelan una población objetivo que no es la población en condiciones de pobreza alimentaria, pero hemos visto que en el caso del PASL la distribución es prácticamente homogénea en los deciles 3-9 a nivel nacional, y 1-9 en el sector urbano.

#### **4. Educación y salud**

Nos hemos centrado en los apoyos alimentarios de Oportunidades, pero este programa ha tenido un impacto igualmente revolucionario en la asignación de los apoyos dirigidos a educación y salud. En el primer caso, como en el alimentario, el componente educativo (becas) de este programa actualmente, absorbe una proporción mayoritaria de los “programas compensatorios” (gráfica 4.1) y, como en el caso anterior, también encontramos una asignación altamente progresiva en relación a los otros programas de becas gubernamentales, que de hecho son, en conjunto, ligeramente regresivos (gráfica 4.2). Por otro lado, en contraste con los apoyos alimentarios, donde con la introducción de Oportunidades se eliminó el último subsidio generalizado, el gasto dirigido en educación representaba en 2002 apenas 5.5% del gasto público total en educación, por lo que este programa sólo tiene un efecto directo marginal en la distribución de este gasto. Sin embargo, las becas de Oportunidades tienen un efecto indirecto sobre la distribución de este gasto mucho más importante, al modificar por su condicionalidad el patrón de uso de los servicios públicos, y así la distribución de los beneficios del gasto amplió en la oferta de los servicios. Este efecto es notable en el caso de la educación secundaria, donde la participación del primer quintil crece de 12% a 22% (gráfica 4.3).

En el caso de salud, el componente de Oportunidades (servicios y papillas) tiene también un peso importante dentro de las acciones dirigidas en el sector. El programa IMSS-Solidaridad (originalmente IMSS-Coplamar, ahora IMSS-Oportunidades) atiende a una parte importante de los beneficiarios de

Oportunidades, aunque es mucho más antiguo que este programa. Es probable que la condicionalidad de los apoyos alimentarios de Oportunidades al uso de los servicios de salud haya contribuido a la alta progresividad de IMSS-Solidaridad observada en 2000 (gráfica 4.3), aunque dada su focalización geográfica este programa tenía, sin duda, un impacto bien focalizado antes de Oportunidades. Este efecto lo podemos observar claramente, en todo caso, en la distribución del gasto amplio en los servicios para la población abierta de la SSA, cuya focalización en el primer quintil aumentó en una forma comparable al caso de la educación secundaria: de 19% a 35% entre 1996 y 2002 (gráfica 4.3).<sup>9</sup>

## **5. Infraestructura y vivienda**

Aunque el FAIS era el rubro de gasto dirigido de mayor peso presupuestal en 2002 (26.7%), no podemos analizar su distribución por deciles poblacionales. Por un lado, “infraestructura social” se refiere principalmente a bienes públicos locales, por lo que una encuesta de hogares difícilmente podría captar sus beneficios. Por el otro, el proceso iniciado en 1996 de descentralización de estos recursos —originalmente parte de PRONASOL (Ramo 26)— ha transparentado su distribución estatal y municipal, pero no su asignación al interior de los municipios. Aquí sólo podemos notar que la introducción de una fórmula pública basada en el nivel de pobreza y marginación de las entidades para la asignación entre estados y municipios ha tenido un impacto notable en la equidad geográfica de los recursos. La participación de los seis estados que concentran el mayor número de pobres (Veracruz, Chiapas, Estado de México, Puebla, Oaxaca y Guerrero) pasó de 29% a 36% con el crecimiento de PRONASOL entre 1988 y 1994, pero alcanzó 54% en el año 2000, cuando la fórmula de pobreza se aplicó, finalmente, sin restricciones después de un periodo de transición (Scott 2004b).

En el otro extremo, los subsidios dirigidos para vivienda absorbían en 2002 menos de un punto porcentual del gasto dirigido. El Módulo Social de la ENIGH 2002 capta el programa “Piso Firme”, un programa de construcción de pisos de cemento en viviendas con piso de tierra, y un conjunto de apoyos a la vivienda, que agrupamos en quintiles para obtener mayor representatividad. “Piso Firme” es altamente progresivo, con casi todos sus recursos concentrados en los primeros dos quintiles, mientras que los apoyos a la vivienda más tradicionales presentan una distribución regresiva, aunque menos que los programas de crédito a la vivienda<sup>10</sup> que incluimos para propósitos de comparación.

---

<sup>9</sup> Esto podría reflejar también el efecto de programas de ampliación de cobertura, como el PAC, pero es probable que estos se hayan dirigido a su vez en función de las demandas generadas por Oportunidades.

<sup>10</sup> El módulo de características de la vivienda de la ENIGH reporta créditos recibidos de INFONAVIT y FOVISSSTE, entre otras instancias públicas.

## 6. Opciones productivas: PROCAMPO, PET, Crédito a la Palabra

PROCAMPO se inició en 1994 como un programa transitorio de apoyo a productores agrícolas ante la apertura programada del sector en el marco del TLC con América del Norte. Consideramos este programa aquí, a pesar de que no se trata estrictamente de un programa contra la pobreza, por su capacidad pionera en la historia de los programas de apoyo agrícola en México de llegar hasta los productores de subsistencia.

El programa ofrece transferencias monetarias fijas por hectárea cultivada, a partir de un padrón de tierras elegibles, cultivadas con alguno de nueve cultivos básicos los tres años anteriores al inicio del programa. Al ofrecer un pago por ha cultivada, independientemente de la productividad o excedente comercializado, en contraste con los apoyos anteriores vía precios, estas transferencias benefician también a los productores de subsistencia: 45% del área cubierta por el programa corresponde a unidades menores a 5 has. Esto implica un elemento de progresividad en la mitad más pobre de la población, aun cuando la distribución del programa se vuelve regresiva en los deciles superiores, ya que las transferencias por productor crecen con el tamaño de la tierra (gráfica 6.1).

El *Programa de Empleo Temporal* (PET) es un programa de empleo temporal dirigido al ámbito rural, principalmente en proyectos de infraestructura productiva y comunitaria, que ofrece un nivel salarial mínimo diseñado para asegurar la auto-selección de trabajadores en condiciones de pobreza extrema en periodos de baja actividad agrícola. Aunque en un principio se originó como un programa emergente para subsanar los efectos de la crisis económica de 1995, se convirtió en uno de los principales instrumentos en la estrategia de combate a la pobreza implementada en 1995-2000, aunque desde entonces se ha reducido en forma gradual. Gracias a este mecanismo de auto-selección, el programa es altamente progresivo, y tiene un bajo error de inclusión. Este mecanismo también implica bajos costos operativos, pues no es necesario implementar un esquema de identificación administrativo costoso como en el caso de Oportunidades. El costo importante del programa, sin embargo, es el costo de participación asociado al costo de oportunidad laboral, que es común a este tipo de programas en condiciones donde no existe desempleo abierto, sino subempleo. En este caso particular, el ciclo anual de gasto ejercido por el programa no ha logrado respetar el diseño contra-cíclico, lo que incrementa significativamente el costo de oportunidad, estimado en el orden de 50% (Scott 2002). Por ello, a pesar de que el PET presenta una eficiencia de focalización muy similar a Oportunidades, el costo por peso transferido es el doble en relación a este último programa (tabla 3.3).

Finalmente, consideramos *Crédito/Apoyos a la Palabra*, un programa de crédito rural originado en PRONASOL y actualmente reagrupado dentro de

"Oportunidades Productivas".<sup>11</sup> El programa presenta un nivel de progresividad intermedio entre el PET y PROCAMPO (en la mitad inferior de la distribución).

## **7. Resultados comparativos**

En esta sección comparamos los programas considerados en términos de su capacidad para dirigir recursos a la población pobre: entre ellos, y en el contexto de los principales programas de gasto social amplios y subsidios universales (subsidio eléctrico residencial, gasto fiscal en IVA), un total de 28 rubros de gasto dirigido y amplio.<sup>12</sup> Con dos excepciones (IMSS-Solidaridad y Salud DIF), la distribución de estos programas por deciles ha sido estimada a partir de la misma fuente (ENIGH 2002), y bajo los mismos parámetros metodológicos.<sup>13</sup>

Antes de presentar estos resultados, hay que hacer algunas acotaciones sobre su interpretación. Primero, no todos los rubros de gasto que consideramos persiguen objetivos redistributivos exclusivamente, ni aún principalmente o posiblemente del todo. El gasto público en los principales rubros de gasto amplio —educación, salud, seguridad social— puede justificarse en principio a partir de objetivos no redistributivos, de eficiencia económica (ver Barr 1992), aunque es claro que estos objetivos han sido centrales en los orígenes históricos de estos programas (Lindert 2004). Dado que sus beneficios son imputables en forma diferenciada a nivel de los hogares, sin embargo, todos tienen —intencional o colateralmente— impactos redistributivos. Por ello, la distribución de sus beneficios es un aspecto relevante (entre muchos otros) en la evaluación de estos programas.

Segundo, aun cuando se trata de programas diseñados como instrumentos redistributivos, la mayoría de ellos no distribuyen transferencias monetarias, sino bienes específicos (alimentación, salud, educación, vivienda, etc.). Estos programas tienen un impacto redistributivo en términos monetarios pues liberan recursos monetarios del hogar para otras necesidades. Pero los objetivos distributivos en distintas dimensiones pueden no estar alineados: los más pobres en una dimensión pueden no coincidir con los más pobres en otra. En particular, la población objetivo en términos de pobreza monetaria puede no coincidir con la población objetivo en términos de los bienes específicos de interés. El presente análisis asume que la población objetivo es la población más pobre (en términos monetarios). Éste

---

<sup>11</sup> En el Módulo Social de la ENIGH 2002 se preguntan los dos conceptos por separado, por lo que para el presente análisis de incidencia sumamos los beneficiarios que reportan recibir Crédito a la Palabra con los que reportan recibir Oportunidades Productivas.

<sup>12</sup> Los programas de gasto amplio se analizan en Banco Mundial (2004).

<sup>13</sup> La población se ordena a partir del ingreso corriente total *per cápita* de los hogares, neto de transferencias públicas monetarias.

es el supuesto implícito de las medidas de progresividad, como el coeficiente de concentración, que llega a su máximo teórico (-1) cuando el grupo (o individuo) más pobre concentra todas las transferencias. Las medidas de eficiencia de focalización que aplican los estudios comparativos de programas dirigidos también toman como referencia la proporción de los recursos recibidos por una determinada fracción más pobre de la población (Grosh 1994, Coady *et al.* 2002). Éstas son normas de focalización simples, que resultan prácticas para el análisis comparativo con información limitada, pero no constituyen reglas de focalización óptima. Una regla más sofisticada asignaría los recursos entre grupos en proporción de su peso relativo en las necesidades específicas que el programa pretende subsanar, como hemos hecho arriba (sección 3) cuando comparamos la distribución de los subsidios alimentarios con la distribución de los niños desnutridos. La regla simple es relevante aun en este caso, si queremos enfocarnos sobre las poblaciones con necesidades en dimensiones no monetarias que son pobres en recursos monetarios, y por ello dependen de apoyos públicos para resolver las brechas específicas. Al comparar un conjunto amplio de programas con objetivos en dimensiones múltiples (aun dentro del mismo programa, como en el caso de Oportunidades), los recursos monetarios ofrecen una dimensión común, que en el caso de México, está altamente correlacionada con las otras dimensiones de interés.

Tercero, los programas dirigidos incluidos en el presente análisis representan apenas una fracción del conjunto de programas de gasto dirigido que operan actualmente en México. Para el resto de los programas no existe aún la información necesaria para verificar la distribución de sus beneficios entre la población nacional.

Finalmente, el presente análisis comparativo considera únicamente la eficiencia en la focalización de estos programas, ignorando tanto diferencias en costos operativos y de participación (excepto en tabla 3.3), como en el impacto final de sus beneficios sobre el nivel de vida de los beneficiarios.

Hechas estas aclaraciones, las gráficas 7.1 y 7.2 comparan el conjunto de programas dirigidos y amplios en términos de su *coeficiente de concentración*<sup>14</sup> y la participación porcentual en sus beneficios de la población en condiciones de pobreza alimentaria. Comprobamos, en primer lugar, que los programas dirigidos son, como esperaríamos, los más progresivos. Los cuatro rubros dirigidos que transfieren a la población pobre menos recursos que los esperados en una asignación aleatoria (DIF salud, Otras becas, LICONSA y Apoyos para vivienda) absorben una proporción minoritaria del gasto dirigido. A pesar de su progresividad global limitada en términos del coeficiente de concentración, PROCAMPO dirige más de 30% de sus recursos a

---

<sup>14</sup> Este indicador es idéntico a un coeficiente de Gini aplicado a la distribución del gasto público, ordenando a la población por su ingreso *per cápita*. Varía de 1 a -1, con valores negativos (positivos) para distribuciones progresivas (regresivas) en términos absolutos, y cercano a cero para distribuciones neutrales.

los pobres alimentarios, aunque presenta un error de inclusión<sup>15</sup> de casi 50%, el más alto después de LICONSA y apoyos para la vivienda (gráfica 7.3). En el otro extremo, Oportunidades, Piso Firme, PET y Crédito a la Palabra tienen errores de inclusión cercanos o menores al 10%.

Dado el peso relativo de los programas mejor focalizados, 44% del gasto dirigido beneficia a los pobres.<sup>16</sup> A pesar de ello, dado que este gasto apenas representa 8% del gasto total analizado, su efecto sobre la regresividad del gasto amplio es marginal. Los programas dirigidos considerados reducen el coeficiente de Gini del ingreso autónomo (antes de transferencias) de 0.494 a 0.480, y aumentan la participación en el ingreso del quintil más pobre de 3.8 a 4.4% (tabla 7.1).

Considerando la focalización sectorial y por nivel de marginación (gráficas 7.4 y 7.5), encontramos que los programas dirigidos analizados son preponderantemente rurales, excepto por LICONSA, Tortilla, y Apoyos para vivienda. De los recursos dirigidos totales, 65% benefician a poblaciones rurales, una priorización notable del sector rural si tomamos en cuenta que la participación rural es de 30% en el caso del gasto amplio, y la población rural representa sólo 25% de la población nacional. Combinando esta información con la focalización lograda por los programas en cada sector, encontramos que, del gasto dirigido que llega a los pobres, cerca de tres cuartas partes beneficia a pobres rurales (gráfica 7.6). Comprobamos también que los principales programas benefician a población en localidades de alta y muy alta marginación (gráfica 7.5), y que 50% del gasto total dirigido llega a estas poblaciones. Piso Firme es excepcional en la focalización de sus beneficios sobre localidades de muy alta marginación, más de dos veces mayor que Oportunidades, PET y PROCAMPO.

Finalmente, las gráficas 7.7 y 7.8 muestran el peso de estos recursos en relación al ingreso autónomo de los hogares. En su totalidad, las transferencias dirigidas (monetarias y casi-monetarias) representan una contribución media de 25% para el primer quintil nacional (pobres alimentarios), con una diferencia importante entre sectores: 52.2% para los pobres rurales (deciles rurales 1-3), y 8.5% para los urbanos (decil 1 urbano).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Definimos este error para propósitos del presente análisis comparativo como la proporción de recursos que benefician al 50% más rico de la población, tomando en cuenta que la pobreza según la línea más alta ("Pobreza Patrimonial") era de 51.7% en el 2002.

<sup>16</sup> La estimación del gasto total dirigido se basa sólo en los programas que ofrecen transferencias monetarias o casi-monetarias: Oportunidades, PET, Desayunos Escolares, Tortilla, PROCAMPO, LICONSA, y Otras becas.

<sup>17</sup> La pobreza alimentaria en los sectores urbano y rural en 2002 se ha estimado en 11.4% y 34.5%, respectivamente (Sedesol 2003). Sin embargo, hay dos diferencias importantes entre esta medición y la partición utilizada aquí. Primero, la definición de urbano/rural utilizada aquí (2500 habitantes) es distinta a la que se utilizó para obtener las medidas de pobreza (15 mil habitantes), e implica niveles de pobreza alimentaria del orden de 15% y 37% en áreas urbanas y rurales, respectivamente. Los deciles 1 urbano y 1-3 rural representarían en realidad 70% y 81% (respectivamente) de los pobres alimentarios urbanos y rurales. Segundo, el concepto de ingreso utilizado para ordenar a la población aquí es el ingreso antes de transferencias públicas, mientras que el concepto utilizado para la medición de la pobreza incluye las transferencias reportadas en la ENIGH (Oportunidades, Procampo, otras becas y donaciones del gobierno). Los grupos utilizados aquí representan por ello subconjuntos de los pobres alimentarios

Esto refleja en parte la asignación pro-rural de los programas dirigidos, y en parte una brecha importante entre los ingresos medios de los pobres urbanos y rurales.<sup>18</sup> Las transferencias reducen significativamente la brecha intersectorial en el ingreso de los pobres (gráfica 7.9).

## 8. Conclusiones

Del análisis presentado en las secciones anteriores podemos obtener algunas conclusiones preliminares. Primero, actualmente los programas de gasto dirigido cumplen, en general, con uno de los objetivos centrales que los motivan: llegar a las poblaciones pobres que no logran participar adecuadamente en los programas de gasto amplio. La participación relativa de los pobres extremos (quintil 1) en el gasto dirigido analizado (44%) es más del doble que su participación en el gasto amplio, con un error de inclusión (deciles 6-10) de 28%, contra 52% para el gasto amplio.

Segundo, a pesar de su eficiencia de focalización comparativa, los instrumentos de gasto dirigido absorben una proporción mínima del gasto público, por lo que su impacto redistributivo es marginal en relación al gasto amplio.

Tercero, la eficiencia observada en la focalización de los recursos dirigidos es un logro relativamente reciente, y se debe principalmente a la creación de Progresía/Oportunidades, el PET y Procampo en la pasada década. Estos tres programas explican 90% de las transferencias recibidas por el primer quintil. El componente más importante es sin duda el primero, cuya rápida expansión en los últimos cinco años ha tenido un efecto significativo también en la focalización del gasto amplio, especialmente en educación secundaria y salud para la población abierta.

Cuarto, encontramos un rango amplio en eficiencia de focalización entre los programas analizados, con una brecha importante entre los más y los menos progresivos. Esta brecha se observa aun si nos restringimos a programas clasificados bajo un objetivo específico común, como programas de ayuda alimentaria o becas educativas.

En principio, estos resultados sugieren múltiples oportunidades de reforma —mutuamente complementarias— para aumentar el impacto redistributivo del gasto público:

a) aumentar la proporción del gasto público ejercido en programas dirigidos,

---

con las mayores brechas de pobreza, con la ventaja para propósitos comparativos de ser similares en tamaño por sector: 7.5% de la población nacional.

<sup>18</sup> Esto se explica a su vez en parte por la diferencia en las líneas de pobreza entre los dos sectores (\$672.3 y \$494.8 por día por persona en el sector urbano y rural, respectivamente) pero refleja también una brecha de pobreza mayor en el sector rural que en el urbano, a pesar de esta diferencia en líneas.

- b) aumentar la proporción del gasto dirigido ejercido por los programas dirigidos más (costo-) efectivos como instrumentos redistributivos,
- c) reformar los mecanismos de focalización de los programas menos efectivos, y
- d) crear nuevos programas dirigidos.

La primera posibilidad puede, a su vez, lograrse por dos vías. Primero, se podrían reasignar recursos de programas de gasto amplio existentes a programas dirigidos. Por ejemplo, dada la distribución del ingreso en México, los subsidios generalizados al consumo representan instrumentos redistributivos ineficientes aun si se aplican a bienes “básicos” como alimentos, medicinas o energía eléctrica. Por ello, cualquier reasignación de recursos del gasto fiscal del IVA (exenciones a alimentos y medicinas) y el subsidio eléctrico residencial por medio de instrumentos como Oportunidades multiplicaría por varios factores el impacto por peso gastado de estos recursos sobre los pobres, como fue el caso cuando este programa sustituyó al subsidio generalizado a la tortilla. El mismo argumento se aplica a la posibilidad de reasignar una mayor fracción del gasto en educación de la oferta “amplia” de servicios a la demanda por parte de los pobres por medio de programas de becas efectivamente focalizadas. Esto sería especialmente relevante para la educación media-superior y superior, dada la participación limitada de los sectores más pobres que se observa actualmente en México en la educación pública en estos niveles.

Los resultados comparativos obtenidos también ofrecen una guía para la segunda y tercera opción de reforma, aunque como se mencionó en la sección anterior hay que interpretar estos resultados con cuidado. Además de comparar su eficiencia de focalización como instrumentos de transferencias, hay que considerar diferencias en costos, objetivos específicos, y población objetivo. Sería necesario explorar estos factores, en particular, para los programas menos eficientes: los apoyos a vivienda (aparte de Piso Firme), las becas educativas (aparte de Oportunidades), y los apoyos alimentarios del PASL y el programa de tortilla. En el primer caso, sería pertinente aprovechar la experiencia de Piso Firme para encontrar mejores mecanismos de asignación de los otros apoyos para la vivienda. En el caso de becas educativas, se justifica plenamente la participación creciente de Oportunidades como instrumento de asignación en los niveles básico y medio, y será necesario considerar esquemas similares para el nivel terciario. También se justifica la participación dominante de Oportunidades en los apoyos alimentarios. El PASL podría ser interpretado como un caso aparte, al no representar un costo de oportunidad significativo en términos de recursos fiscales. Ésta es una buena razón para mantener e inclusive ampliar el programa, como se ha hecho desde el año 2000, pero no para mantener mecanismos de focalización ineficientes ni para perder una parte de estos

beneficios en altos costos operativos. La posibilidad de ampliar el programa a comunidades rurales pobres es remota dada la naturaleza del producto y las condiciones de estas poblaciones,<sup>19</sup> pero son menos evidentes las restricciones que limitan la focalización del programa dentro de la población urbana.<sup>20</sup>

Vale la pena destacar también el caso de PROCAMPO y el PET, dos programas cuyo impacto redistributivo podría potenciarse significativamente con reformas relativamente simples. Como ya se ha mencionado, el primer programa se originó como un apoyo agrícola transitorio, pero podría optimizarse como un programa contra la pobreza una vez cumplida su función original (1994-2008). Para ello se podría reducir gradualmente el techo máximo de hectáreas apoyadas por productor, hasta concentrar los recursos principalmente en los productores de subsistencia. En el caso del PET, el único programa comparable a Oportunidades en eficiencia de focalización, los costos de participación podrían reducirse —y los beneficios netos para los pobres incrementarse— si los recursos se concentraran efectivamente en el ciclo de baja actividad agrícola, o en trabajadores en actividades de muy baja productividad o con una participación laboral limitada (mujeres con bajos niveles de escolaridad).

Finalmente, hay que considerar un reto más general y complejo, que es la coordinación del conjunto de programas dirigidos —entre ellos y con los programas de gasto amplio— para maximizar el impacto de los recursos públicos sobre las oportunidades de vida de los pobres. La coordinación de los programas puede analizarse desde múltiples perspectivas, pero un aspecto elemental, relevante en el presente contexto, es la focalización coordinada de los recursos. Con ello nos referimos a la convergencia de recursos e instrumentos complementarios en función de las brechas más profundas, y su importancia en el caso de México se deduce de los siguientes factores: a) los recursos fiscales limitados disponibles actualmente a los programas de gasto dirigido, b) el carácter multi-causal y multi-dimensional de la pobreza, y c) la distribución correlacionada de estas causas y dimensiones múltiples entre la población, en particular en el extremo inferior de la distribución. En años recientes se han dado avances importantes en esta dirección, incluyendo la definición de poblaciones objetivo a partir de criterios comunes en las reglas

---

<sup>19</sup> Dados los costos prohibitivos de distribuir leche liquidificada perecedera en comunidades remotas y los problemas de acceso limitado a agua potable, servicios sanitarios, y prácticas de higiene que enfrentaría la venta de leche en polvo en comunidades rurales pobres. Pero ver nota 22.

<sup>20</sup> La identificación de los beneficiarios no implicaría necesariamente costos altos pues se podrían aprovechar los padrones urbanos de Oportunidades. Una restricción más costosa es la localización de las tiendas LICONSA. Esta red de centros de distribución específicos al programa probablemente es el factor explicativo principal tanto de su focalización limitada como de sus altos costos operativos. Una reforma radical sería liquidar esta red, utilizar el acceso a precios internacionales bajos y capacidad de procesamiento instalada de LICONSA para producir la leche a bajo costo, vender esta leche comercialmente (a *precios* comerciales y por medio de *redes de distribución* comerciales), y distribuir las ganancias por medio de Oportunidades como transferencias monetarias o vales alimentarios (o de leche).

de operación de los programas, y la definición de medidas de pobreza "oficiales". El análisis de la distribución de beneficios que hemos presentado en este capítulo ofrece un instrumento básico adicional para evaluar y modificar la correspondencia entre la asignación del gasto público y la distribución de las necesidades más urgentes entre la población.

## Referencias

---

Banco Mundial 1991, *Malnutrition and Nutrition Programs: An Overview*. 1A2HR (Agosto).

Banco Mundial 2004, *Public Expenditure Review, Volume II-Main Report*, Report No. 27894-MX, July 27, 2004.

Barr, N. 1992, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30: 741-803.

Brachet Marquez, V. y Sherrard Sherraden, M. 1994, "Political Change and the Welfare State: The Case of Health and Food Policies in Mexico (1970-93)", *World Development*, 22(9): 1295 - 1312.

Coady, D. 2000, "The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of PROGRESA", WP, International Food Policy Research Institute.

Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott 2002, "The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons", *Social Safety Net Primer Series*, World Bank, April 16, 2002.

Dávila, E. G. Kessel y S. Levy, 2002, "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía Mexicana*.

Deininger, K. and Heinegg, A., 1995. "Rural poverty in Mexico", World Bank.

Grosh, M. (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, World Bank, Washington D.C;

Levy, S. Y van Wijnbergen, S. 1993, "Mercados de trabajo, migración y bienestar: la agricultura en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos", *El Trimestre Económico*; 60(238): 371 - 411.

Lindert, P.H. 2004, *Growing Public*, Cambridge UP.

Lustig, N. 1989, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", *Investigación Económica* 187, 1989.

Martín del Campo, A. y Tinoco, R. 1992, "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO", en Bazdresch, C.,

Bucay, N., Loaeza, S., y Lustig, N. (comps.), *México: Auge, Crisis y Ajuste*, FCE.

Presidencia de la República, *Anexo Estadístico del Informe de Gobierno*, varios años.

Scott, J.R. 2001, "Who benefits from social spending in Mexico?", DTE-208, CIDE.

Scott, J.R. 2002a, "Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992-2000", DTE-235, CIDE.

Scott, J.R. 2002b, "*Programa de Empleo Temporal (PET): una evaluación preliminar*," DTE-237, CIDE.

Scott, J.R. 2004a, "Desigualdad en salud y en los recursos para la salud en México", DTE-300, CIDE, Documento Técnico para el *Reporte de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud 2004*.

Scott, J.R. 2004b, "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 3, segundo semestre de 2004.

Sedesol, 2003, "Medición del Desarrollo: México 2000-2002", 23 de Junio 2003.

SHCP, 2002, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, Resultados para el año de 2000.

SHCP, 2004, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, Resultados para el año de 2002.

## Tablas y Gráficas

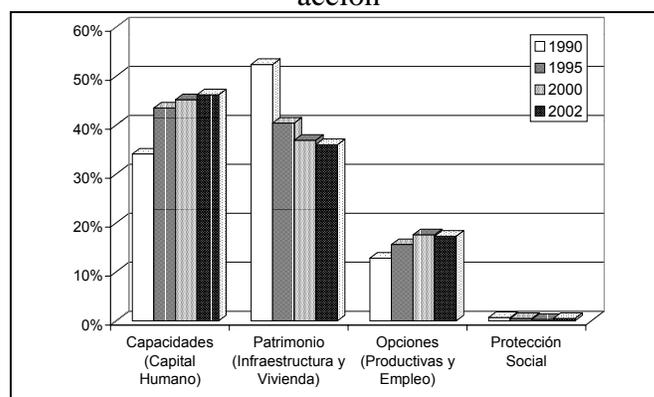
	Pesos (base=2002)	% PIB	% Gasto Programable
1990	33,132	0.7	4.6
1995	53,516	1.0	6.2
2000	61,742	0.9	6
2002	77,901	1.3	7.2

Fuente: *Presidencia de la República* (2003).

1990-1995	61.5%
1995-1997	-6.2%
1997-2002	51.5%

Fuente: *Presidencia de la República* (2003).

Gráfica 2.1  
Gasto en programas dirigidos por líneas de acción



Fuente: *Presidencia de la República* (2003).

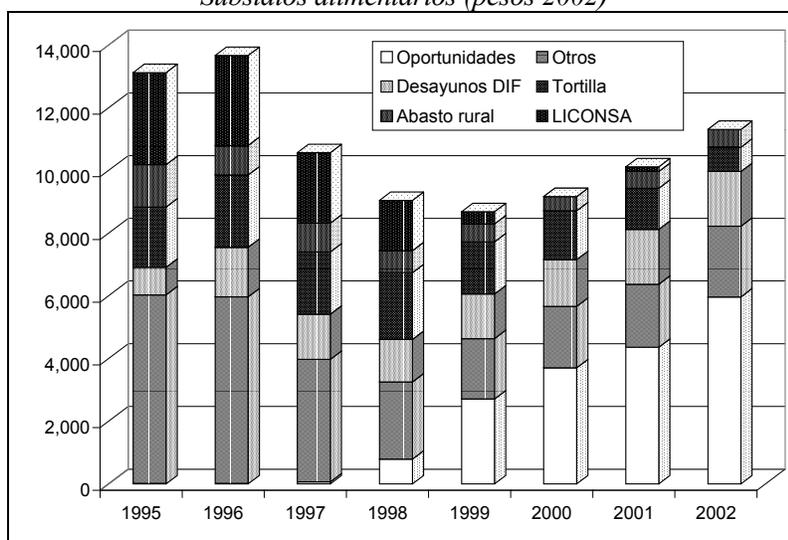
	2002
FAIS	26.7%
Oportunidades	21.8%
Educación (CONAFE; Educación Indígena; Escuelas de Calidad; etc.)	10.8%
Alimentación (Desayunos Escolares, DIF/FAM; LICONSA; etc.)	6.9%
Salud (Ampliación de Cobertura; IMSS-Oportunidades; Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas; etc.)	6.7%
Otros "Patrimonio" (Desarrollo Local, Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Nacional de Reforestación; Incentivos Estatales; etc.)	6.5%
Programa de Empleo Temporal (PET)	5.0%
Otros "Productivos" (CONAZA; Hábitat; Desarrollo Forestal; Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias; etc.)	4.9%
Programas productivos para productores de bajos ingresos	4.8%
Caminos Rurales	1.5%
Apoyos productivos en zonas marginadas	1.5%
Apoyo a la PYME	1.2%
Subsidios para la vivienda	0.9%
Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Marginadas	0.5%
Seguridad social para jornaleros agrícolas	0.3%
Salud para todos	0.2%
Fuente: <i>Presidencia de la República</i> (2003).	

	Cd. de México	Centro	Norte	Sur
<b>1988</b>				
<b>Bajo peso/edad</b>	<b>7.3%</b>	<b>33.6%</b>	<b>10.8%</b>	<b>50.8%</b>
<b>Total Beneficiarios</b>	<b>51.5%</b>	<b>16.6%</b>	<b>16.9%</b>	<b>15.1%</b>
Leche (LICONSA)	72.3%	13.3%	3.3%	11.1%
Tortilla (Tortibonos)	77.6%	8.6%	11.3%	2.4%
DIF (desayunos escolares)	19.5%	35.6%	11.7%	33.1%
<b>1999</b>				
<b>Bajo peso/edad</b>	<b>12.6%</b>	<b>27.5%</b>	<b>8.2%</b>	<b>51.7%</b>
<b>Total Beneficiarios</b>	<b>20.8%</b>	<b>28.5%</b>	<b>11.2%</b>	<b>39.4%</b>
Leche (LICONSA)	47.1%	24.5%	6.5%	21.9%
Tortilla (FIDELIST)	10.4%	33.7%	16.0%	39.9%
DIF (desayunos escolares)	10.1%	28.0%	15.5%	46.4%
PROGRESA	0.0%	29.8%	4.2%	66.0%
Fuentes: <b>1988:</b> Banco Mundial (1991), a partir de la <i>Encuesta Nacional de Nutrición</i> 1988; <b>1999:</b> <i>Encuesta Nacional de Nutrición</i> 1999.				

	Urbano	Rural
Baja talla/edad (1999)	46.1	53.9
Apoyos 1994	59.8 (68.6)	40.2 (31.4)
Apoyos 2000	36.4 (23.6)	63.6 (76.4)
Apoyos 2002	44.6	55.4

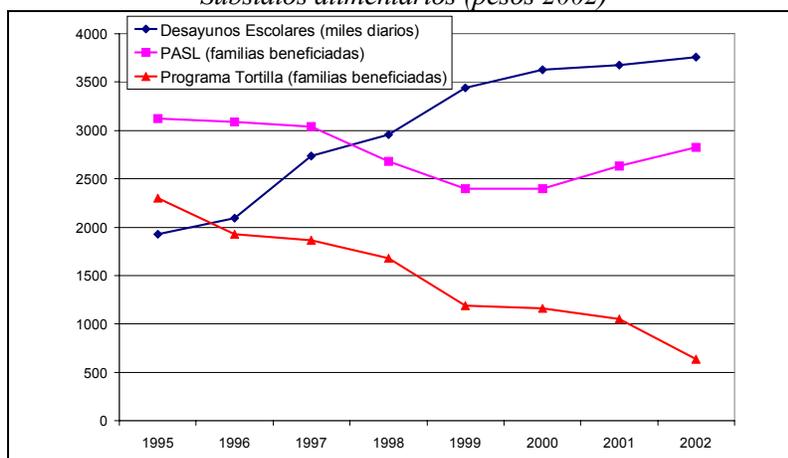
Fuentes: ENN 1999; apoyos 1994-2000: *Presidencia de la República* (2000); SHCP (2000) (en paréntesis); apoyos 2002: estimación del autor a partir de ENIGH 2002 (Módulo de programas sociales) y beneficios de los programas.

Gráfica 3.1  
Subsidios alimentarios (pesos 2002)



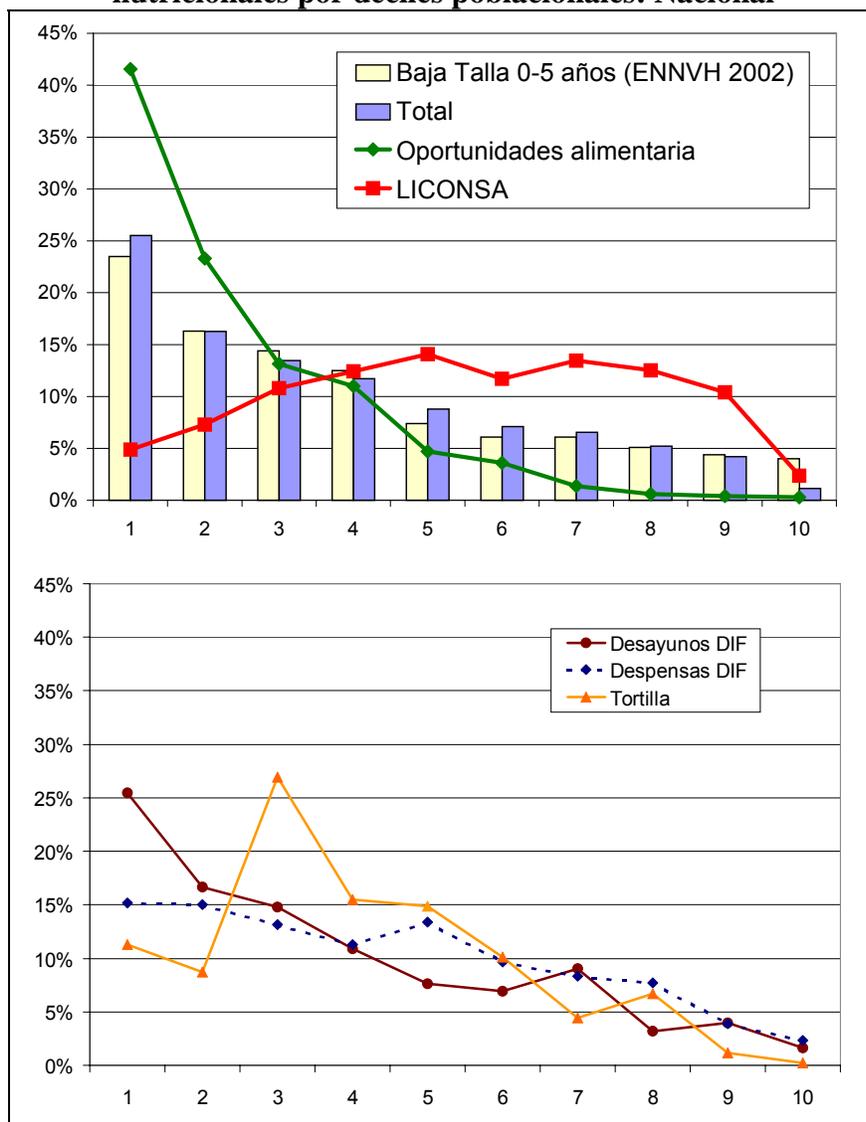
Fuentes: *Presidencia de la República* (2000, 2003).

Gráfica 3.2  
Subsidios alimentarios (pesos 2002)



Fuentes: *Presidencia de la República* (2000, 2003).

**Grafica 3.3**  
**Distribución de programas alimentarios y necesidades nutricionales por deciles poblacionales: Nacional**

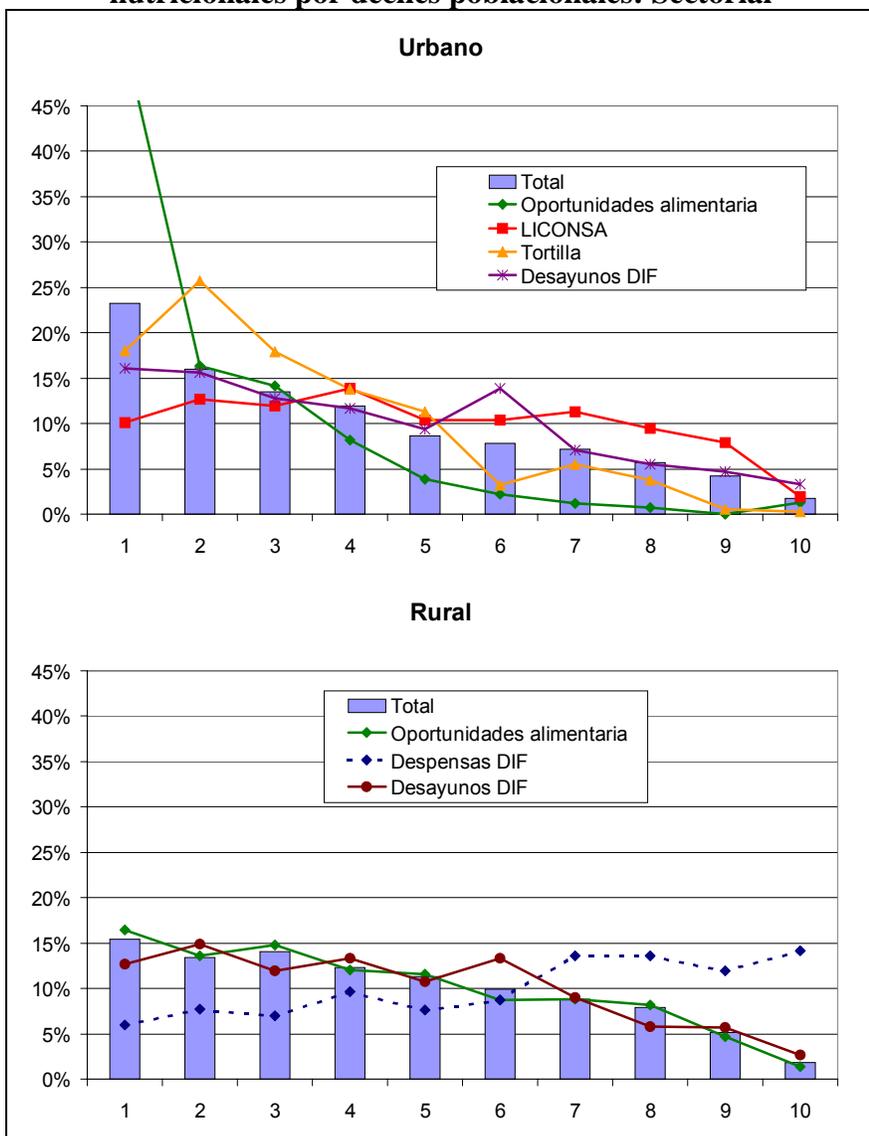


Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002.

Nota: Total incluye Oportunidades, LICONSA, Tortillas, Desayunos. En el caso de LICONSA se imputa el valor de subsidio para los hogares, no el costo fiscal del programa.

Deciles de población ordenados por ingreso *per cápita*.

**Gráfica 3.4**  
**Distribución de programas alimentarios y necesidades**  
**nutricionales por deciles poblacionales: Sectorial**



Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002.

Nota: Total incluye Oportunidades, LICONSA, Tortillas, Desayunos. En el caso de LICONSA se imputa el valor de subsidio para los hogares, no el costo fiscal del programa.

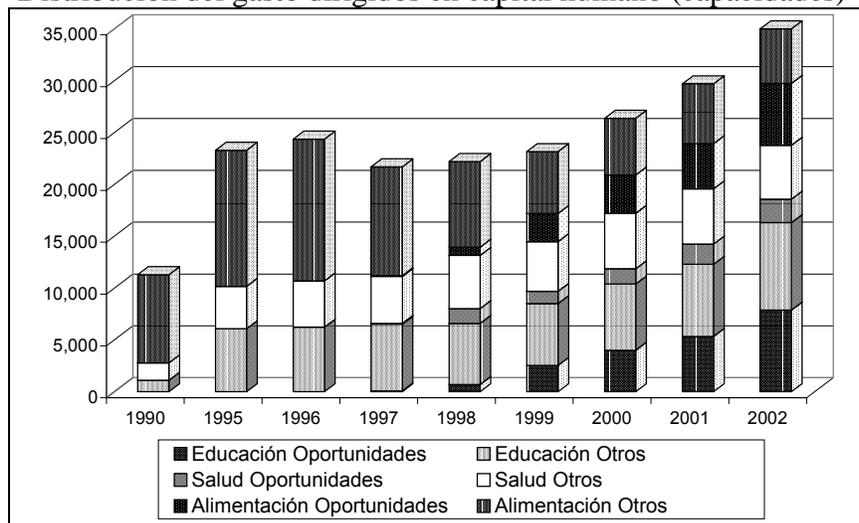
Deciles de población ordenados por ingreso *per cápita*.

**Tabla 3.3**  
**Costo-eficiencia como instrumentos redistributivos**

	Pobl. Obj.	Oportunidades	Leche		Tortilla		PET	Promedio AL (Grosh 1994)
			PASL	General	Dirigido	General		
% de transferencias recibidas por PO (F)	20%	<b>64.9%</b>	<b>12.2%</b>	4.3%	<b>20.0%</b>	12.3%	<b>65.8%</b>	
	40%	<b>89.0%</b>	<b>35.4%</b>	15.7%	<b>62.4%</b>	33.6%	<b>86.0%</b>	72.0%
Eficiencia de focalización (F/%PO en población total)	20%	<b>3.24</b>	<b>0.61</b>	0.22	<b>1.00</b>	0.62	<b>3.29</b>	
	40%	<b>2.23</b>	<b>0.89</b>	0.39	<b>1.56</b>	0.84	<b>2.15</b>	1.80
Costos Administrativos (C <sub>o</sub> )		<b>8.2%</b> <sup>b</sup>	<b>28.5%</b> <sup>a</sup>	5%	<b>12%</b> <sup>a</sup>	5%	<b>4%</b> <sup>c</sup>	9.0%
Costos Participación (C <sub>p</sub> )		<b>2%</b> <sup>b</sup>	<b>2%</b>	0%	<b>2%</b>	0%	<b>50%</b> <sup>c</sup>	2.0%
% de recursos ejercidos en beneficio de PO (B)	20%	<b>58.3%</b>	<b>8.5%</b>	4.1%	<b>17.3%</b>	11.7%	<b>31.6%</b>	
	40%	<b>80.1%</b>	<b>24.8%</b>	14.9%	<b>53.8%</b>	31.9%	<b>41.3%</b>	64.2%
Costo por \$ transferido	20%	<b>1.7\$</b>	<b>11.7\$</b>	24.5\$	<b>5.8\$</b>	8.6\$	<b>3.2\$</b>	
	40%	<b>1.2\$</b>	<b>4.0\$</b>	6.7\$	<b>1.9\$</b>	3.1\$	<b>2.4\$</b>	1.6\$

Fuentes: cálculos del autor a partir del Módulo Social ENIGH 2002, y datos de costos de <sup>a</sup>Grosh (1994), <sup>b</sup>Coady (2000), y <sup>c</sup>Scott (2002b). Las cifras en *itálicas* son imputadas.<sup>21</sup> Deciles de hogares ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

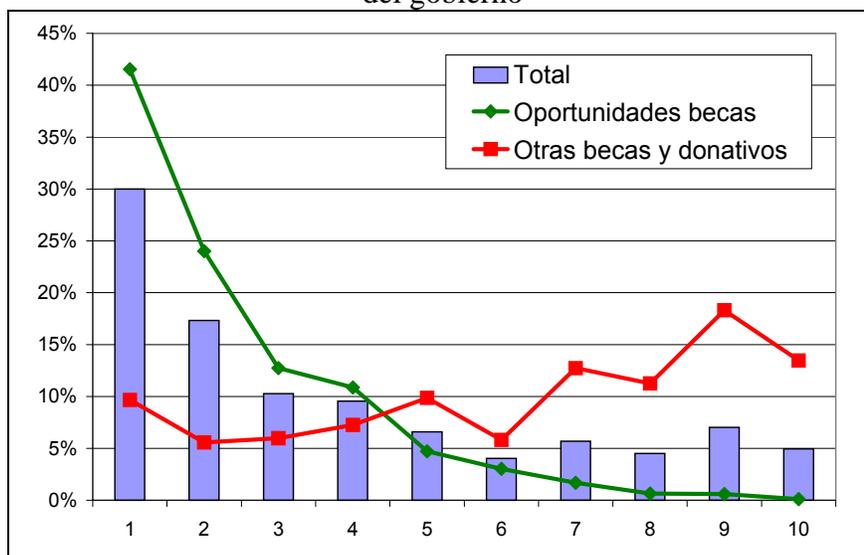
Gráfica 4.1  
Distribución del gasto dirigidos en capital humano (capacidades)



Fuente: *Presidencia de la República* (2003).

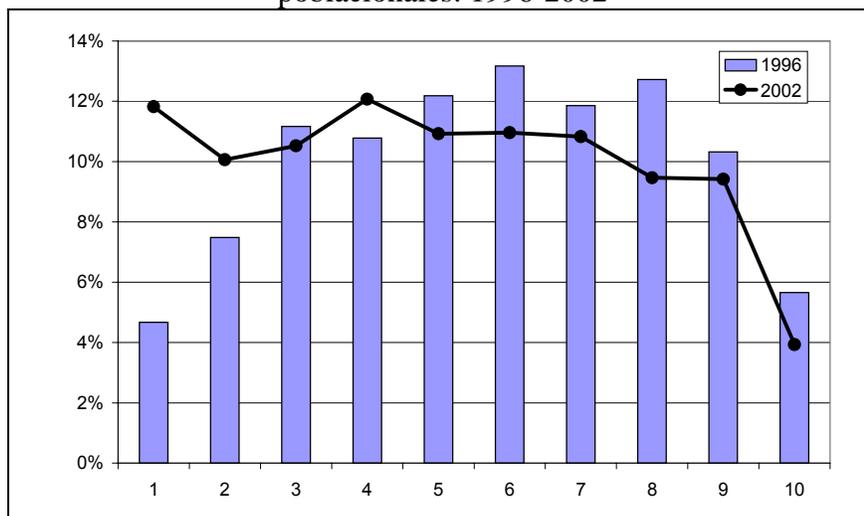
<sup>21</sup> En el caso del PASL y Tortilla dirigido suponemos costos de participación bajos, y en el caso de los subsidios generalizados suponemos que no hay costos de participación, y costos administrativos bajos (5%), al no requerir mecanismos administrativos para la identificación de los beneficiarios.

Gráfica 4.2  
Distribución por deciles poblacionales de transferencias por concepto de becas de Oportunidades y otras becas y donativos del gobierno



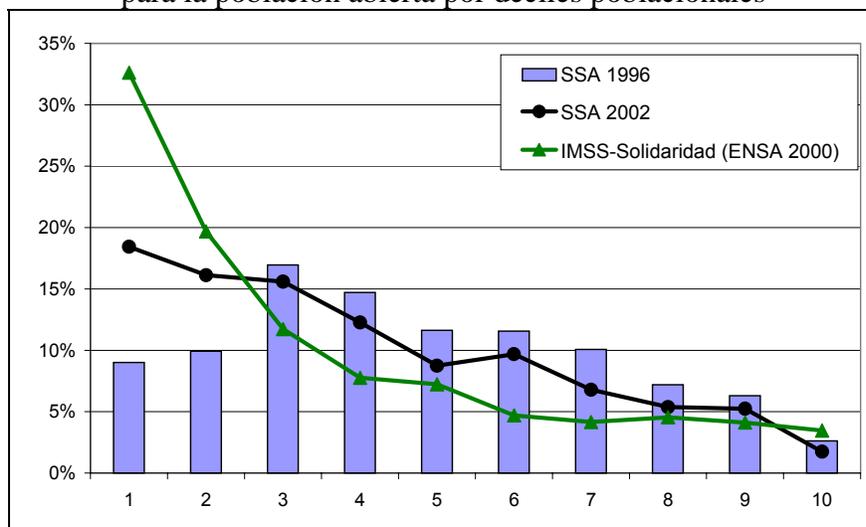
Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

Gráfica 4.3  
Participación en educación secundaria pública por deciles poblacionales: 1996-2002



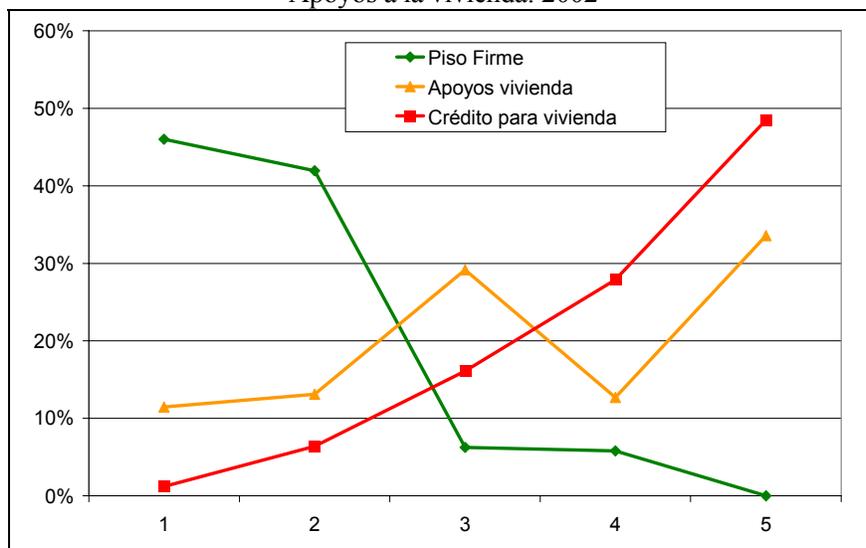
Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 1996 y 2002. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

Gráfica 4.4  
Distribución de programas de salud dirigidos y servicios de salud para la población abierta por deciles poblacionales



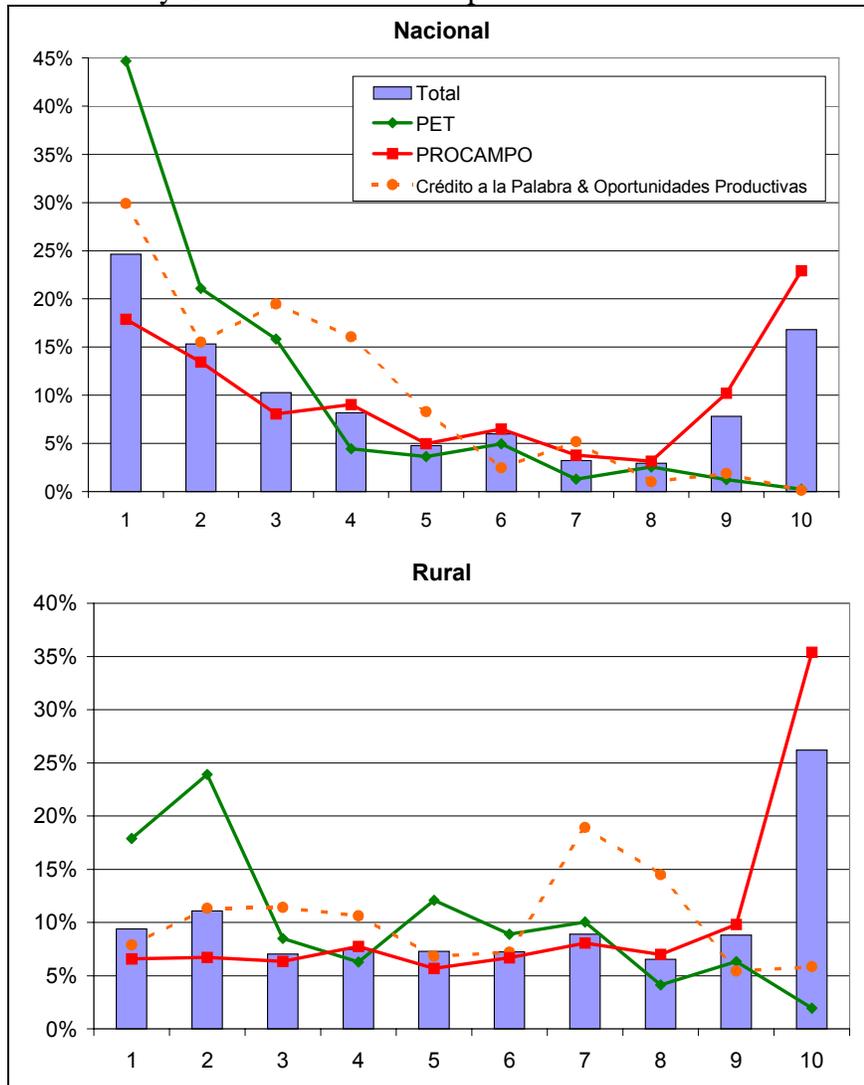
Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 1996, 2002 y ENSA 2000. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

Gráfica 5.1  
Apoyos a la vivienda: 2002



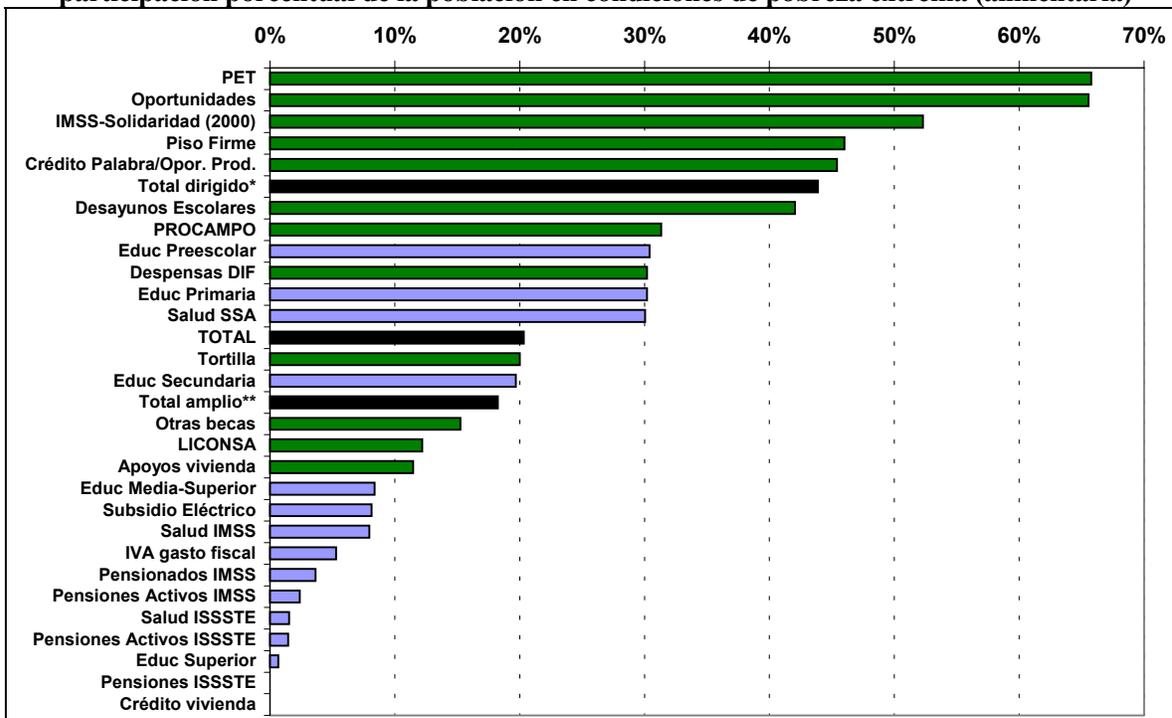
Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002. Quintiles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

Gráfica 6.1  
 Distribución de transferencias de PROCAMPO y beneficiarios del  
 PET y Crédito a la Palabra/Oportunidades Productivas



Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

**Gráfica 7.2**  
**Focalización:**  
**participación porcentual de la población en condiciones de pobreza extrema (alimentaria)**



Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002 y ENSA 2000. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

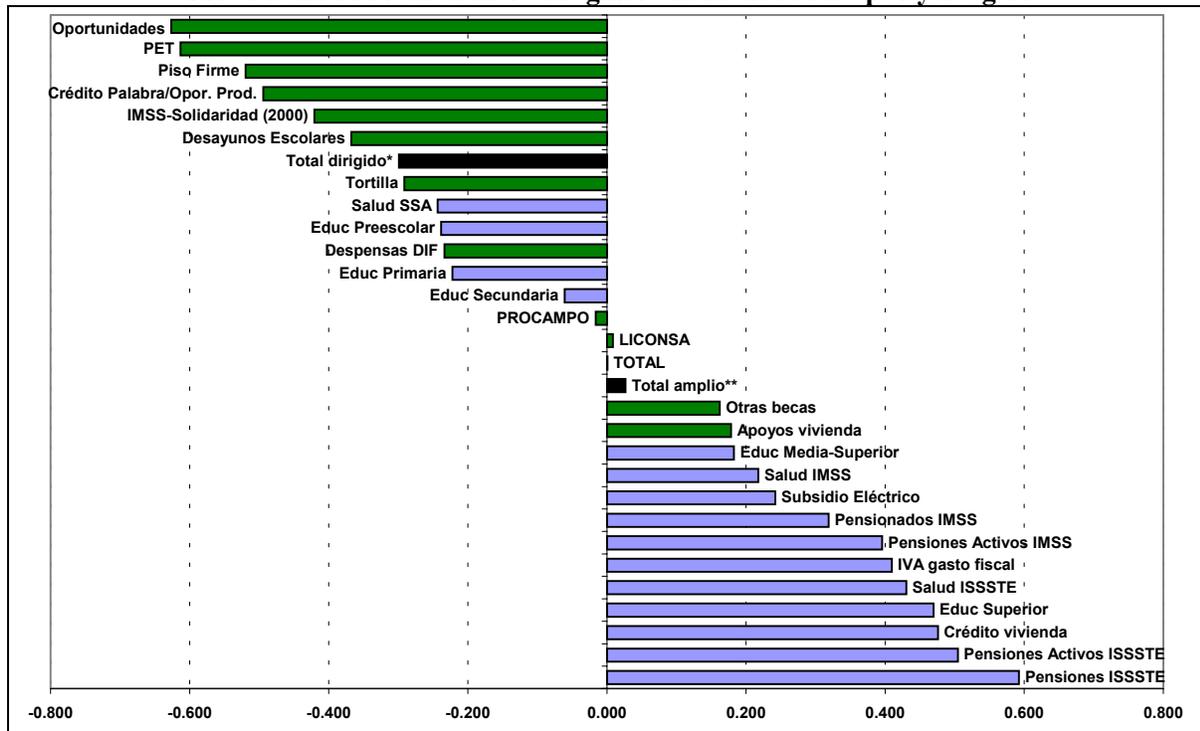
\*Total dirigido incluye Oportunidades, PET, Desayunos Escolares, Tortilla, PROCAMPO, LICONSA, y Otras becas.

\*\*Total amplio excluye pensiones.

Deciles	Autónomo	después de transferencias
1	1.3%	1.7%
2	2.5%	2.7%
3	3.4%	3.6%
4	4.5%	4.6%
5	5.6%	5.6%
6	7.0%	7.0%
7	8.6%	8.6%
8	11.3%	11.2%
9	16.1%	15.9%
10	39.7%	39.1%
<b>Gini</b>	<b>0.494</b>	<b>0.480</b>

Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002.

**Gráfica 7.1**  
**Coefficientes de concentración del gasto redistributivo amplio y dirigido**

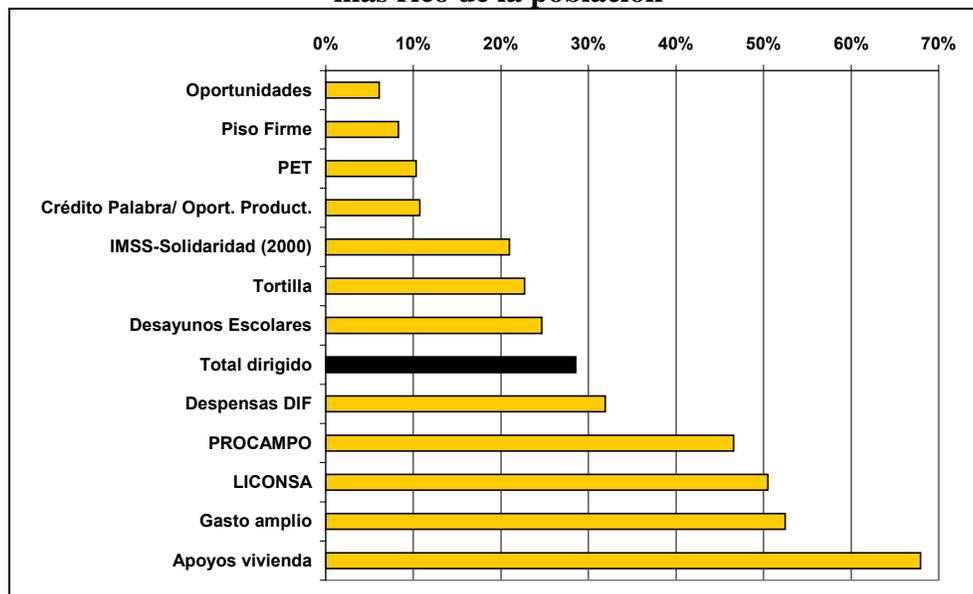


Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002 y ENSA 2000. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo per cápita.

\*Total dirigido incluye Oportunidades, PET, Desayunos Escolares, Tortilla, PROCAMPO, LICONSA, y Otras becas.

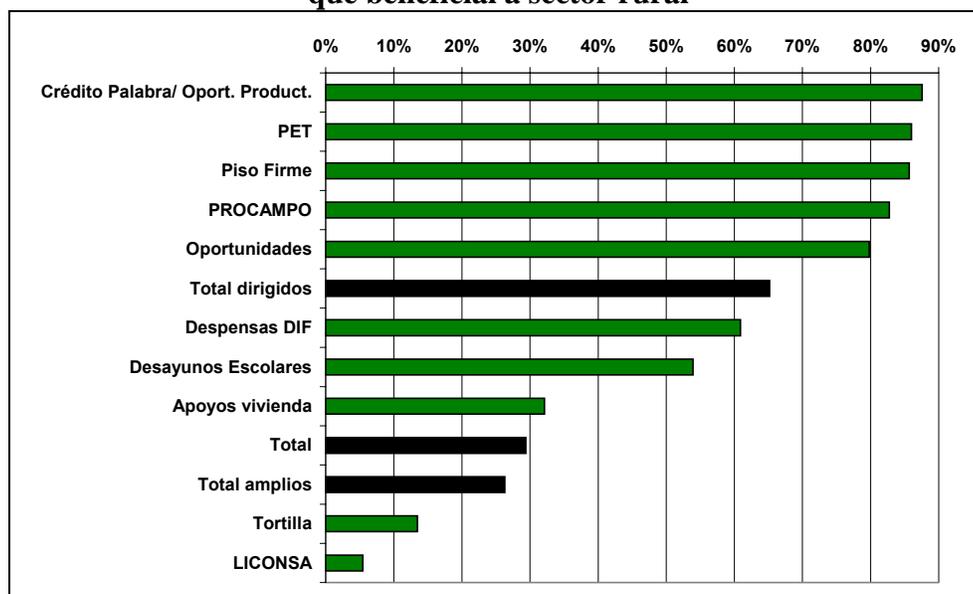
\*\*Total amplio excluye pensiones.

**Gráfica 7.3**  
**Error de Inclusión: proporción de los recursos que benefician al 50% más rico de la población**



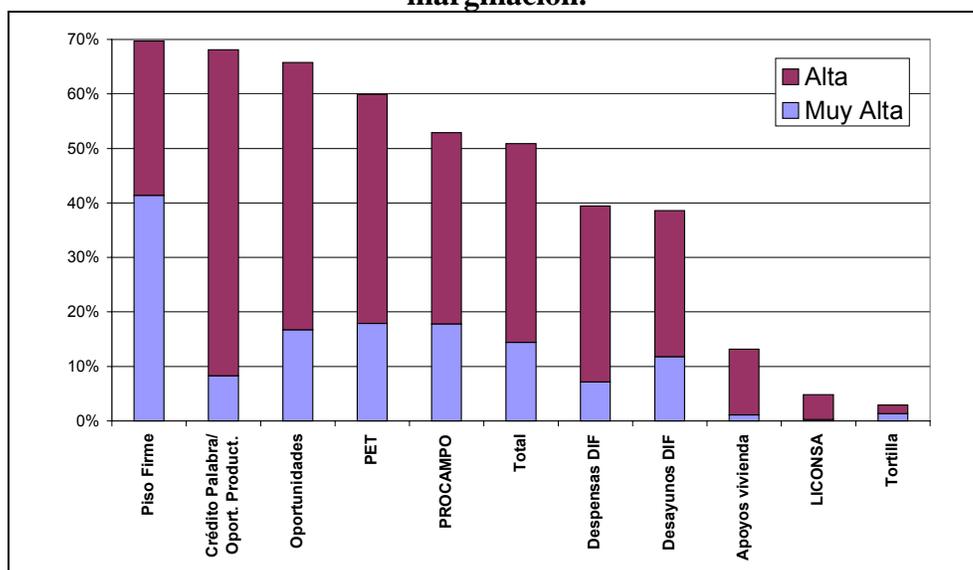
Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002 y ENSA 2000.

**Gráfica 7.4**  
**Focalización sectorial: proporción de los recursos que beneficia a sector rural**



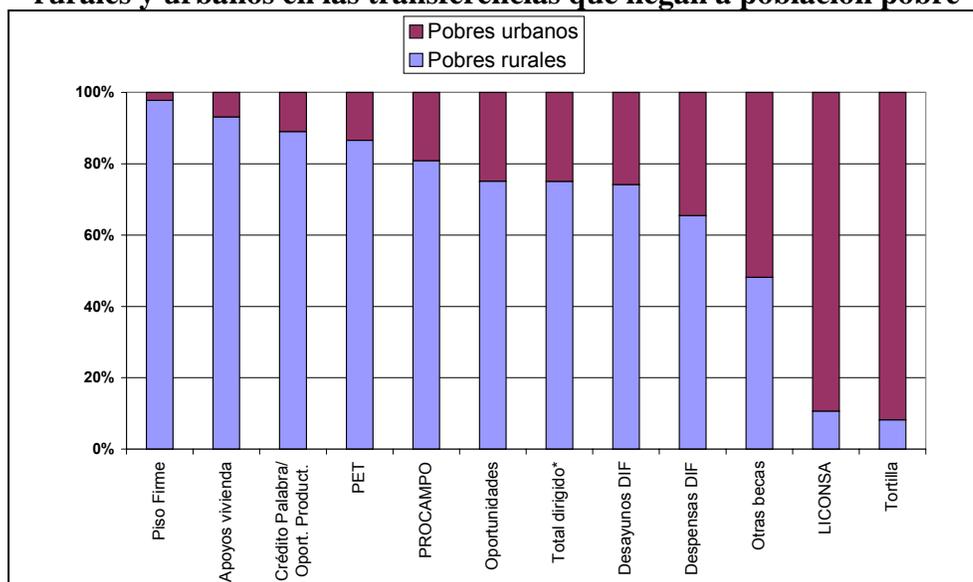
Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002 y ENSA 2000.

**Gráfica 7.5**  
**Focalización por nivel de marginación: proporción de los recursos que beneficia a población en localidades de alta y muy alta marginación.**



Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002.

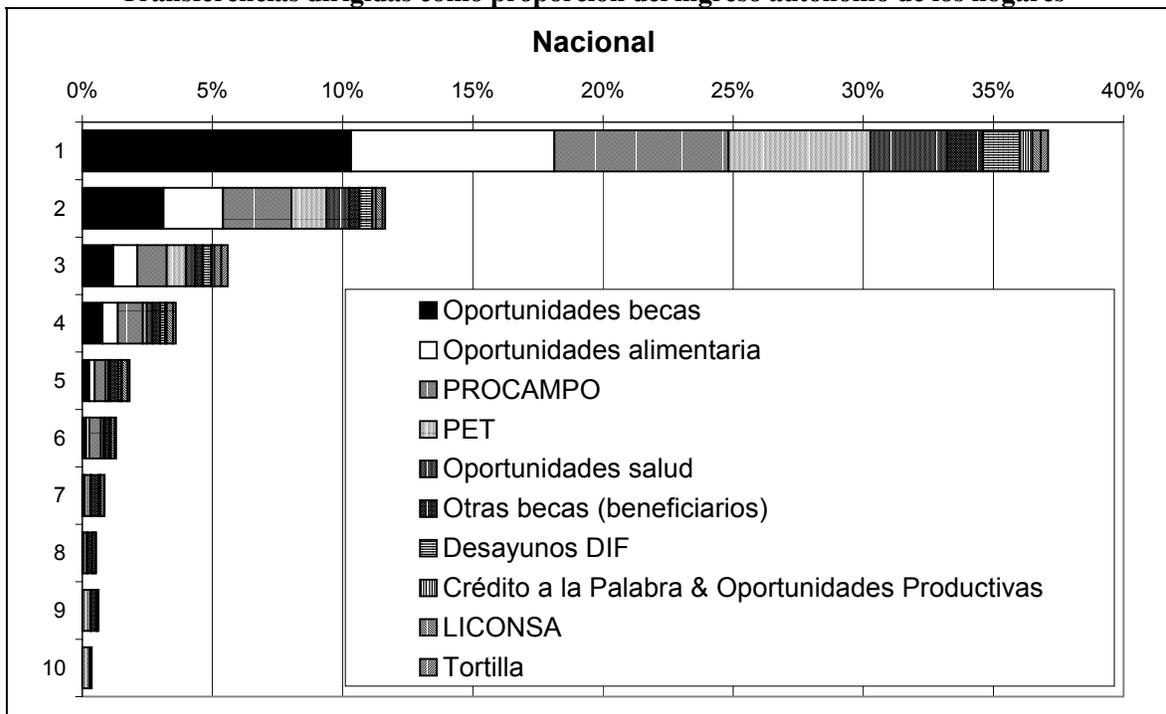
**Gráfica 7.6**  
**Focalización por pobres sectoriales: participación relativa de pobres rurales y urbanos en las transferencias que llegan a población pobre**



Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002.

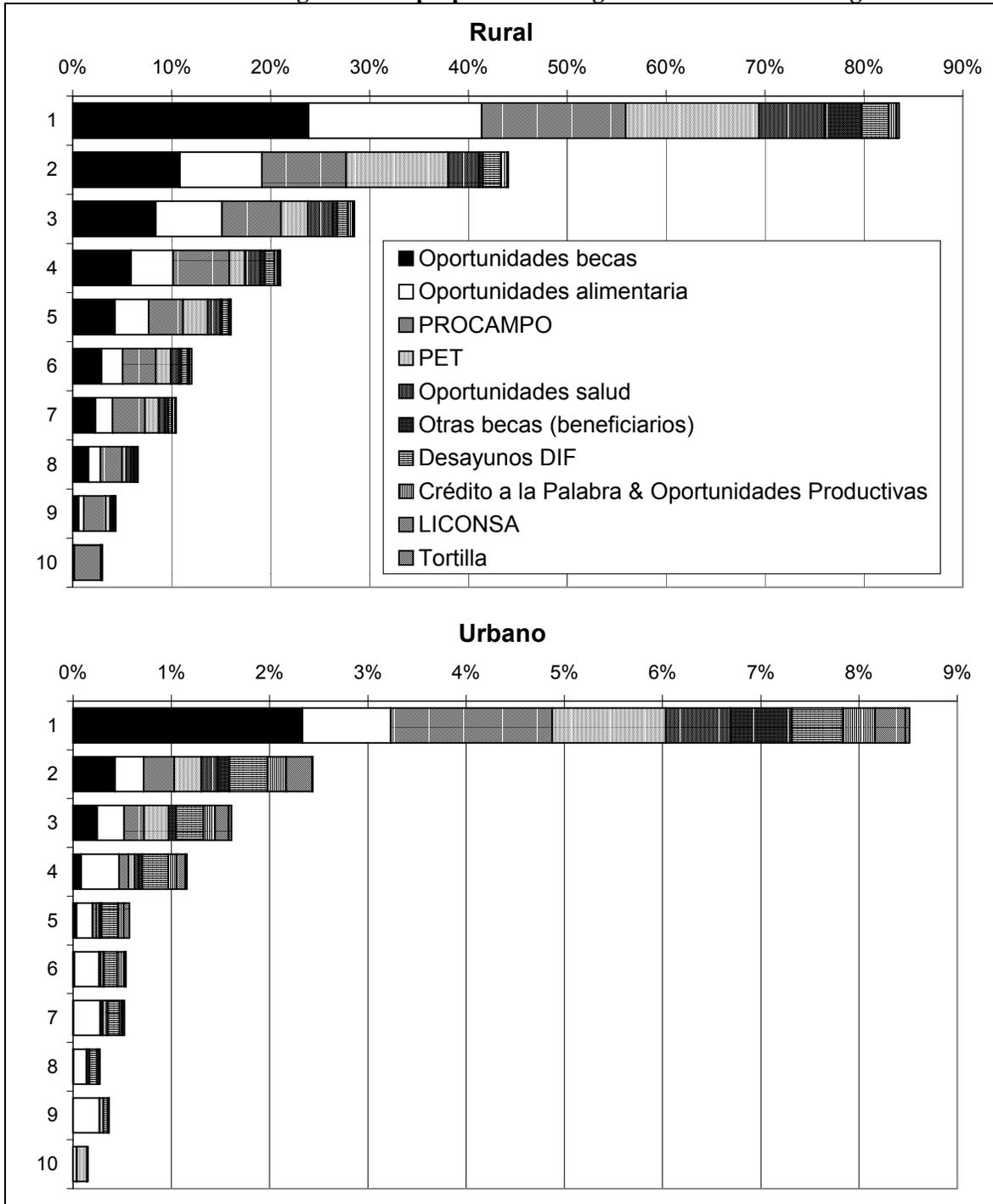
Nota: Dado que la pobreza alimentaria urbana y rural en 2002 fue de 11.4% y 34.5% respectivamente, aproximamos estas poblaciones con el primer decil urbano y los primeros tres deciles rurales. Esto implica grupos de pobres por sector de tamaño similar: 7.5% de la población nacional.

**Gráfica 7.7**  
**Transferencias dirigidas como proporción del ingreso autónomo de los hogares**



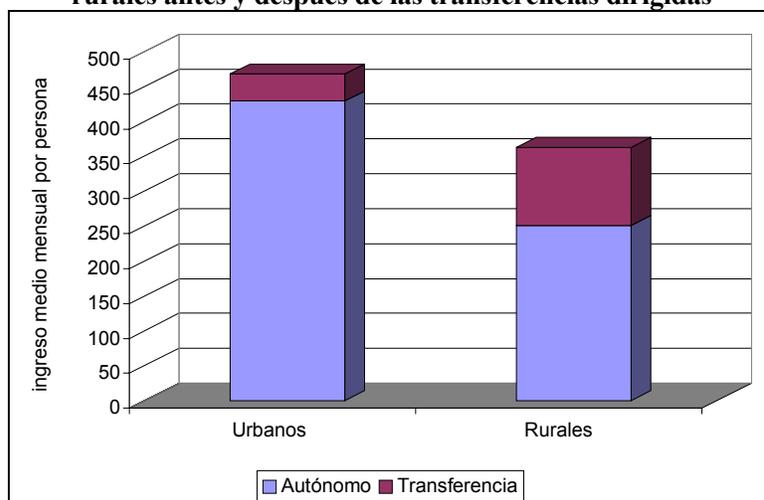
Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002 (Módulo Social).

**Gráfica 7.8**  
**Transferencias dirigidas como proporción del ingreso autónomo de los hogares**



Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002 (Módulo Social).

**Gráfica 7.9**  
**Ingreso medio mensual por persona de pobres urbanos y rurales antes y después de las transferencias dirigidas**



Fuente: estimaciones del autor a partir de ENIGH 2002 (Módulo Social).

## Anexo

<b>Tabla A.1</b>			
<b>Montos de transferencias anuales ejercidas por los programas de gasto dirigido y distribución sectorial: 2002</b>			
<b>Programas/Rubros</b>	<b>Transferencias (millones de pesos)</b>	<b>Participación sectorial</b>	
		<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>Total*</b>	<b>43,442</b>	<b>34.8%</b>	<b>65.2%</b>
PROCAMPO	11,851	17.26%	82.74%
Oportunidades becas	7,880	20.19%	79.81%
Oportunidades alimentaria	5,966	20.8%	79.2%
Otras becas y donativos**	4,481	85.5%	14.5%
LICONSA***	4,096	94.6%	5.4%
PET	3,867	14.0%	86.0%
Oportunidades salud	2,260	20.8%	79.2%
Desayunos DIF	1,748	46.1%	53.9%
Tortilla	775	86.5%	13.5%
Crédito a la Palabra/ Oportunidades Productivas	521	12.4%	87.6%
Despensas DIF		39.1%	60.9%
Piso Firme		14.3%	85.7%
Apoyos vivienda		67.9%	32.1%

Fuentes: *Presidencia de la República (2003)*

\* Total no incluye Despensas DIF, Piso Firme, Apoyos vivienda.

\*\* Este rubro corresponde a "becas y donativos del gobierno", en el módulo de ingresos (transferencias) de la ENIGH 2002.

\*\*\* Subsidio estimado a partir de litros repartidos y diferencial entre precio por litro de LICONSA y precio promedio de leche adquirida comercialmente.

Tabla A.2 Distribución de beneficios de programas de gasto dirigido: 2002								
	Deciles	Total*	Ayuda Alimentaria					
			Oportunidades Apoyo Alim	LICONSA	Tortilla	Desayunos DIF	Despensas DIF	
Nacional	1	27.3%	41.6%	4.9%	11.3%	25.4%	15.2%	
	2	16.6%	23.3%	7.3%	8.8%	16.6%	15.0%	
	3	11.4%	13.1%	10.8%	26.9%	14.8%	13.2%	
	4	9.7%	11.0%	12.4%	15.5%	10.9%	11.3%	
	5	6.4%	4.7%	14.1%	14.9%	7.6%	13.4%	
	6	5.6%	3.6%	11.7%	10.1%	6.9%	9.7%	
	7	4.8%	1.4%	13.5%	4.5%	9.0%	8.3%	
	8	3.9%	0.6%	12.5%	6.7%	3.2%	7.7%	
	9	6.2%	0.4%	10.4%	1.2%	4.0%	3.9%	
	10	8.0%	0.3%	0.3%	2.4%	0.2%	1.6%	2.3%
		<b>CC</b>	<b>-0.299</b>	<b>-0.624</b>	<b>0.009</b>	<b>-0.291</b>	<b>-0.367</b>	<b>-0.234</b>
Urbano	1	23.4%	52.0%	10.1%	18.0%	16.1%	16.9%	
	2	12.2%	16.3%	12.7%	25.8%	15.6%	16.4%	
	3	10.7%	14.2%	12.0%	17.9%	12.8%	9.5%	
	4	9.8%	8.1%	13.9%	13.7%	11.7%	16.1%	
	5	6.2%	3.9%	10.4%	11.3%	9.4%	13.1%	
	6	6.8%	2.2%	10.4%	3.2%	13.8%	5.8%	
	7	8.0%	1.2%	11.3%	5.5%	7.1%	9.4%	
	8	5.6%	0.8%	9.4%	3.8%	5.5%	5.4%	
	9	9.3%	0.0%	7.9%	0.5%	4.7%	2.7%	
	10	8.2%	1.3%	1.9%	0.3%	3.3%	4.7%	
		<b>CC</b>	<b>-0.187</b>	<b>-0.660</b>	<b>-0.127</b>	<b>-0.439</b>	<b>-0.237</b>	<b>-0.254</b>
Rural	1	13.1%	16.4%	10.3%	0.0%	12.7%	6.0%	
	2	12.1%	13.6%	5.6%	0.0%	14.9%	7.7%	
	3	10.5%	14.8%	5.1%	10.4%	11.9%	6.9%	
	4	10.0%	12.0%	19.4%	9.3%	13.3%	9.7%	
	5	9.1%	11.6%	2.3%	10.4%	10.7%	7.7%	
	6	8.3%	8.7%	1.9%	43.4%	13.3%	8.8%	
	7	8.9%	8.8%	10.3%	5.4%	9.0%	13.6%	
	8	7.4%	8.1%	13.7%	10.7%	5.8%	13.6%	
	9	6.8%	4.6%	25.0%	0.0%	5.7%	12.0%	
	10	13.8%	1.3%	6.4%	10.4%	2.6%	14.1%	
		<b>CC</b>	<b>-0.050</b>	<b>-0.244</b>	<b>0.116</b>	<b>0.117</b>	<b>-0.197</b>	<b>0.150</b>
Marginación	<b>Muy alto</b>	13.8%	16.7%	0.2%	1.3%	11.8%	7.1%	
	<b>Alto</b>	35.0%	49.1%	4.6%	1.6%	26.8%	32.3%	
	<b>Medio</b>	22.7%	22.9%	2.3%	17.2%	22.1%	22.3%	
	<b>Bajo</b>	8.8%	6.4%	11.0%	34.7%	10.9%	20.7%	
	<b>Muy bajo</b>	19.7%	5.0%	81.9%	45.1%	28.3%	17.6%	

Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social y de Ingresos de la ENIGH 2002. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

\*Total incluye Oportunidades, PET, Desayunos Escolares, Tortilla, PROCAMPO, LICONSA, y Otras becas.

Tabla A.2 (cont.) Distribución de beneficios de programas de gasto dirigido: 2002						
	Deciles	Educación		Salud		
		Oportunidades becas	Otras becas y donativos	Oportunidades salud	IMSS-Oportunidades*	DIF salud*
Nacional	1	41.5%	9.7%	41.6%	32.6%	7.1%
	2	24.0%	5.6%	23.3%	19.7%	11.3%
	3	12.7%	6.0%	13.1%	11.7%	12.7%
	4	10.9%	7.3%	11.0%	7.8%	12.2%
	5	4.7%	9.9%	4.7%	7.2%	15.6%
	6	3.0%	5.8%	3.6%	4.7%	11.2%
	7	1.7%	12.7%	1.4%	4.2%	9.2%
	8	0.7%	11.3%	0.6%	4.5%	7.7%
	9	0.6%	18.3%	0.4%	4.1%	7.6%
	10	0.1%	13.5%	0.3%	3.5%	5.5%
		<b>CC</b>	<b>-0.626</b>	<b>0.162</b>	<b>-0.624</b>	<b>-0.421</b>
Urbano	1	57.7%	9.2%	52.0%		
	2	17.7%	5.0%	16.3%		
	3	13.4%	6.2%	14.2%		
	4	5.5%	10.7%	8.1%		
	5	3.0%	5.4%	3.9%		
	6	1.3%	10.1%	2.2%		
	7	0.6%	13.4%	1.2%		
	8	0.6%	8.6%	0.8%		
	9	0.1%	24.0%	0.0%		
	10	0.2%	7.5%	1.3%		
		<b>CC</b>	<b>-0.722</b>	<b>0.142</b>	<b>-0.660</b>	
Rural	1	16.8%	25.7%	16.4%		
	2	13.3%	4.8%	13.6%		
	3	14.0%	7.1%	14.8%		
	4	12.5%	9.1%	12.0%		
	5	10.9%	4.1%	11.6%		
	6	9.1%	7.6%	8.7%		
	7	8.8%	11.7%	8.8%		
	8	7.9%	11.8%	8.1%		
	9	4.2%	7.2%	4.6%		
	10	2.4%	10.9%	1.3%		
		<b>CC</b>	<b>-0.236</b>	<b>-0.082</b>	<b>-0.244</b>	
Marginación	<b>Muy alto</b>	17.2%	4.0%	16.7%		
	<b>Alto</b>	49.7%	11.1%	49.1%		
	<b>Medio</b>	22.8%	18.3%	22.9%		
	<b>Bajo</b>	5.9%	12.5%	6.4%		
	<b>Muy bajo</b>	4.3%	54.1%	5.0%		

Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002 y ENSA 2000. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

\*ENSA 2000.

Tabla A.2 (cont.)						
Distribución de beneficios de programas de gasto dirigido: 2002						
	Deciles	Patrimonio		Opciones Productivas y Empleo		
		Piso Firme	Apoyos vivienda	PET	Crédito a la Palabra/ Oport. Productivas	PROCAMPO
Nacional	1	23.7%	5.5%	44.7%	29.9%	17.9%
	2	22.4%	5.9%	21.1%	15.5%	13.4%
	3	20.8%	5.4%	15.8%	19.5%	8.1%
	4	21.1%	7.7%	4.4%	16.1%	9.0%
	5	3.8%	7.5%	3.6%	8.3%	5.0%
	6	2.5%	21.7%	5.0%	2.5%	6.5%
	7	5.2%	8.6%	1.3%	5.2%	3.8%
	8	0.5%	4.2%	2.6%	1.0%	3.2%
	9	0.0%	21.4%	1.2%	1.9%	10.2%
	10	0.0%	12.2%	0.3%	0.1%	22.9%
	CC	<b>-0.520</b>	<b>0.178</b>	<b>-0.613</b>	<b>-0.494</b>	<b>-0.016</b>
Urbano	1	3.8%	0.6%	47.9%	26.6%	22.3%
	2	26.0%	3.6%	20.7%	7.4%	8.9%
	3	54.5%	4.1%	0.0%	37.9%	10.6%
	4	9.2%	12.4%	8.5%	21.2%	3.2%
	5	2.8%	6.8%	4.2%	0.0%	1.6%
	6	3.8%	17.4%	0.9%	4.0%	2.1%
	7	0.0%	5.3%	16.8%	0.0%	1.8%
	8	0.0%	11.5%	1.0%	0.0%	2.6%
	9	0.0%	23.5%	0.0%	3.0%	6.5%
	10	0.0%	14.8%	0.0%	0.0%	40.6%
	CC	<b>-0.515</b>	<b>0.293</b>	<b>-0.549</b>	<b>-0.520</b>	<b>0.105</b>
Rural	1	9.4%	10.2%	17.9%	7.9%	6.6%
	2	2.9%	5.3%	23.9%	11.3%	6.7%
	3	15.3%	1.3%	8.5%	11.4%	6.3%
	4	19.6%	7.5%	6.3%	10.6%	7.7%
	5	5.9%	8.9%	12.1%	6.8%	5.7%
	6	18.4%	9.9%	8.9%	7.2%	6.7%
	7	11.2%	9.3%	10.0%	18.9%	8.1%
	8	8.7%	10.4%	4.1%	14.5%	7.0%
	9	5.6%	30.4%	6.3%	5.4%	9.8%
	10	2.9%	7.0%	1.9%	5.8%	35.4%
	CC	<b>-0.085</b>	<b>0.198</b>	<b>-0.280</b>	<b>-0.019</b>	<b>0.286</b>
Marginación	Muy alto	41.4%	1.1%	17.9%	8.3%	17.8%
	Alto	28.3%	12.1%	42.0%	59.8%	35.1%
	Medio	9.8%	16.5%	19.2%	18.3%	33.0%
	Bajo	5.2%	11.8%	8.6%	8.9%	8.4%
	Muy bajo	15.2%	58.5%	12.3%	4.7%	5.7%

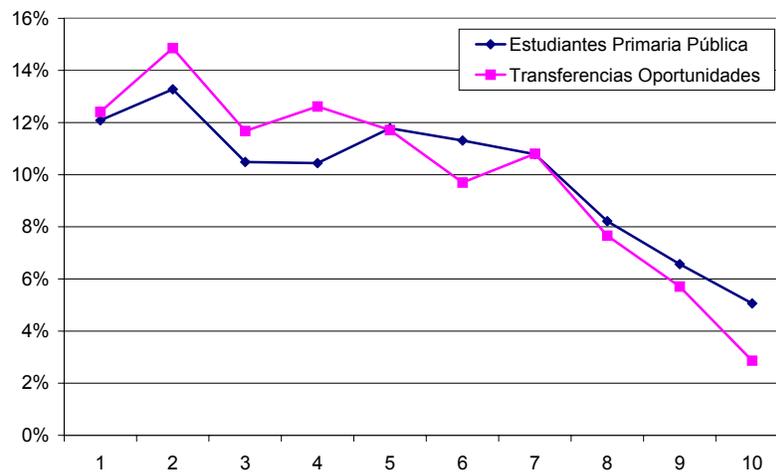
Fuente: estimaciones del autor a partir del Módulo Social y de Ingresos de la ENIGH 2002. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.  
poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

**Gráfica A.1**  
**Distribución de usuarios de los principales servicios de salud pública**  
**por tipo de fuente: ENSA 2000 y ENIGH 2002.**



Fuente: estimación del autor usando ENSA 2000 y ENIGH 2002.

**Gráfica A.2**  
**Distribución de las transferencias de Oportunidades y los estudiantes**  
**en educación primaria en el sector rural**



Fuente: estimación del autor usando ENIGH 2002.