

moratoria y, por lo tanto, pierda la propiedad o la deba revender con un fuerte descuento. Para ello será necesario especificar en la utilidad a maximizar una función de valor, lo que permitirá modelar el interés de poseer una vivienda no sólo basado en la preocupación de satisfacer las necesidades habitacionales sino también en el interés de los individuos de acumular riqueza. La posibilidad de arriesgar el patrimonio familiar, acumulado en muchos años mediante el continuo pago de la hipoteca, podría desmotivar a las personas a adquirir una vivienda, generándose así un factor de sensibilidad de la demanda a la evolución de las tasas de interés.

### Referencias bibliográficas

- Barry, C., G. Castañeda y J. Lipscomb (1994), "Institutional Structure and Performance of Mortgage Markets in Mexico: Prospect for Expanding the Market via Securitization", por publicarse en el *Journal of Housing Research*.
- (1995), *Risks Characteristics of Dual Rate Mortgages in an Inflationary Environment: The Case of Mexico*, México, UDLA-Puebla (Cuaderno de Trabajo).
- Mills, Edwin y B. Hamilton (1994), *Urban Economics*, 5a. ed., Harper Collins College-Publishers.
- O'Sullivan, Arthur (1993), *Urban Economics*, 2a. ed., Irwin.
- Scott, William, A. Houston y A. Quang Do (1993), "Inflation Risk, Payment Tilt, and the Design of Partially Indexed Affordable Mortgages", *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, vol. 21, núm. 1, pp. 1-25.

## Empleo rural y combate a la pobreza: una propuesta de política

Enrique Dávila, Santiago Levy y Luis Felipe López Calva

*Resumen:* En 1993, dos tercios de la población económicamente activa (PEA) trabajaba en el sector informal, sin acceso a los beneficios de la seguridad social ni de la legislación laboral. Tres factores reforzarán esta situación: la población en edad de trabajar seguirá creciendo a tasas superiores que la de la población, la tasa de participación de las mujeres aumentará, y la apertura comercial reducirá la demanda de trabajo rural. Incluso con supuestos optimistas sobre crecimiento del producto y cambios en la legislación laboral, es poco probable que en el corto plazo el sector formal absorba una parte significativa de los trabajadores informales del sector rural. En los próximos años, los programas gubernamentales de empleo rural pueden contribuir al combate a la pobreza extrema rural mediante programas de bajos salarios que autoseleccionen la población más pobre y que además establezcan condiciones que incrementen la productividad de la mano de obra a través de proyectos de infraestructura rural. Estos deberán enfocarse sólo a ciertas regiones del país, y cuidar aspectos de estacionalidad.

*Abstract:* In 1993 two thirds of the labour force were working in the informal sector, without the benefits of both social security and labor legislation. Three facts will reinforce this: the working population grows at a faster rate than the global population, the participation of women in labor will increase, and the opening of the economy will reduce the demand for rural labor. Even with optimistic expectations of economic growth, and modifications in the labor legislation, the probability that the formal sector can absorb a considerable part of informal workers is low. Governmental programs aimed to develop rural employment can contribute to reduce extreme poverty over the next few years by implementing low salaries programs that induce to self selection in the poor population, and by selecting projects of rural infrastructure which increase labour productivity. The programs should consider seasonality aspects, and focus only on certain regions of the country.

Enrique Dávila es profesor del CIDE, Santiago Levy es subsecretario de egresos de la SHCP y Luis F. López Calva estudia en la Universidad de Boston. Las opiniones expresadas representan exclusivamente los puntos de vista de los autores y no necesariamente coinciden con las de las instituciones a las que están afiliados.

El combate a la pobreza extrema es un elemento importante de la política económica que prevaleció en México durante el periodo de 1989 a 1994. Si bien se han logrado avances importantes, los rezagos acumulados requieren tanto de la renovación de los instrumentos para alcanzar los objetivos en forma más eficaz como de su adecuación al cambiante contexto económico del país.

El presente artículo afirma que en los próximos años el combate a la pobreza extrema deberá complementarse con un programa gubernamental de empleo rural (PGER).<sup>1</sup> Esta afirmación se basa en que, primero, a pesar de la migración rural-urbana, la pobreza extrema sigue siendo un fenómeno fundamentalmente rural.<sup>2</sup> Segundo, el trabajo es el activo económico principal de un número importante y creciente de la población rural en pobreza extrema, de manera tal que los ingresos laborales forman parte determinante, y en muchos casos única, de su ingreso. Y tercero, que a pesar de los avances recientes en materia de estabilización macroeconómica y reforma microeconómica, es poco probable que en los próximos seis años la demanda por trabajo no calificado crezca a tasas suficientemente altas que permitan observar un aumento significativo de los salarios reales rurales en las regiones relativamente más atrasadas del país.

Los PGER no están exentos de riesgos. Un programa muy ambicioso puede ser fiscalmente insostenible, eliminando así parte de los beneficios de estabilización del ingreso de los pobres derivados del propio programa; asimismo, un programa que no genere infraestructura y aumente en el futuro la productividad del trabajo rural carecerá de mecanismos que permitan eliminar la necesidad del propio programa en el mediano plazo; y un programa que pague una tasa de salarios muy alta (en relación con el mercado regional) puede atraer a trabajadores que no son parte de la población objetivo y distorsionar las decisiones de migración y selección de cultivos de otros trabajadores rurales.

De la misma manera, los PGER no son sustitutos de otras medidas para combatir la pobreza extrema, como lo son la atención de las necesidades nutricionales, de salud básica y de costos de acceso a la educación. De hecho, la atención de estas necesidades de la población en

<sup>1</sup> Ravallion, 1991a y 1991b, son una referencia general a este tipo de programas.

<sup>2</sup> Utilizando el índice de pobreza más simple —la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza— y datos de las encuestas de ingreso-gasto de 1984 (1989), tenemos que 69% (73%) de la población pobre vivía en el campo. La proporción de pobreza rural dentro de la pobreza total aumenta para índices de pobreza que incorporan información sobre la intensidad y distribución de la pobreza (Levy, 1994).

pobreza extrema es condición *sine qua non* para romper el círculo vicioso de la pobreza (Levy, 1994). Aun así, los PGER pueden ser parte de un programa contra la pobreza rural al constituirse en un instrumento de intervención que puede ser calibrado, con cierta precisión, en función de necesidades regionales (zonas de muy bajos salarios) o temporales (zonas donde la demanda de trabajo tiene un alto componente de estacionalidad). El reto se encuentra en diseñar e implementar un PGER modesto, bien enfocado, con objetivos claros y con mecanismos de coordinación administrativa que eviten la dispersión de esfuerzos.

El artículo consta de tres secciones. La primera hace una revisión del mercado laboral para identificar la población objetivo de un PGER. Se cuantifica la población económicamente activa (PEA) para 1993 y se clasifica con base en su distribución geográfica, acceso a la seguridad social, horas trabajadas y niveles de ingresos. Posteriormente, se argumenta que el mercado laboral se encuentra segmentado en tres grandes grupos: cerca de un tercio de la PEA en el llamado sector urbano formal —con empleos de mejor calidad en términos de acceso a la seguridad social y mayor remuneración por hora trabajada—, y el resto distribuido entre los sectores informal urbano y rural. Esta segmentación sugiere la existencia de ineficiencias importantes causadas, al menos parcialmente, por distorsiones de la legislación laboral y de seguridad social. En esta sección se argumenta que, aun si estas distorsiones son eliminadas, y con base en supuestos optimistas sobre el crecimiento del producto, en los próximos seis años todavía existirá la necesidad de un PGER que acelere el incremento de los ingresos de los pobres rurales. Ahora bien, con base en supuestos menos optimistas, y dadas las perspectivas de crecimiento con la reciente crisis macroeconómica, un PGER parecería ser aún más importante para evitar un estancamiento o deterioro de los ingresos de los pobres rurales.

La segunda sección discute la relación entre los PGER y el combate a la pobreza extrema. Se pone especial énfasis en la determinación del salario que debe pagarse en estos programas como mecanismo para seleccionar a la población en pobreza extrema, evitando así la necesidad de mecanismos burocráticos costosos y discrecionales de selección de la población objetivo. Igualmente, se señala que los PGER no sólo deben contribuir a la reducción de la pobreza hoy sino también al combate de la pobreza mañana, mediante la selección de obras de infraestructura que aumenten la productividad y estimulen de manera permanente la demanda de trabajo rural. Posteriormente, se hace una breve

reseña de experiencias previas con este tipo de programas, destacando el caso de la India, así como el programa de caminos rurales de México, el cual se llevó a cabo durante el periodo de 1970 a 1976. La sección concluye con una reseña de las principales características que los PGER deben tener para maximizar su eficacia en el combate a la pobreza.

Por último, la tercera sección esboza las características de un PGER para México. En primer lugar, se presentan indicadores para cuantificar la población objetivo de un PGER enfocado a los trabajadores rurales en pobreza extrema. Más adelante, se presentan las posibles dimensiones de un PGER para combatir la pobreza, con estimaciones preliminares de su costo fiscal. A continuación, se desagrega la información sobre ingresos rurales para identificar a los estados con alta presencia de población rural en pobreza extrema y hacer una selección preliminar de las regiones donde podría iniciarse un PGER. La sección concluye con algunas observaciones sobre los problemas legales y administrativos que deben superarse antes de implementar un PGER.

## 1. Situación del mercado laboral<sup>3</sup>

### *Población total, en edad de trabajar y económicamente activa*

A principios de 1993 la población de México era de 86.6 millones de habitantes, de los cuales 49% eran hombres y 51% mujeres. Las áreas más urbanizadas absorbían 44.5% de la población total y la población de 12 años y más era de 61 millones de habitantes (70%). Esta última

<sup>3</sup> Esta sección está basada en las publicaciones conjuntas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, elaboradas a partir de la *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE): la referente al levantamiento de 1993 (INEGI/STPS, 1993b), por ser la información publicada más reciente, y la correspondiente a 1991 (INEGI/STPS, 1993a), por ser la más detallada. Ello permitió realizar estimaciones, aplicando estructuras porcentuales de 1991 a los datos globales de 1993, en los casos en que se podía esperar una estabilidad razonable de tales estructuras porcentuales. La ENE es una encuesta de hogares, con un sólido marco muestral, elaborado con base en el *Censo de Población de 1990*, que utiliza el probado cuestionario de la *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* (ENEU) y extiende la cobertura hasta tener representatividad, a escala nacional, de zonas más urbanizadas (100 000 habitantes o más o capitales de los estados) y de zonas menos urbanizadas (menos de 100 000 habitantes). Desafortunadamente, estas fuentes de datos —que son las más detalladas para mediciones de empleo— no permiten clasificar a la población trabajadora en urbana y rural, si bien la población rural es un subconjunto de la población de las zonas menos urbanizadas. Por ello, se utilizó complementariamente la clasificación de la población ocupada por rama de actividad y se definió el empleo rural como la población ocupada en labores agropecuarias en zonas menos urbanizadas.

es la que se considera, para fines estadísticos, como la población en edad de trabajar, a pesar de que, legalmente, la edad mínima para trabajar es de 14 años (con restricciones que se levantan a partir de los 16 años) y de que la Ley del Seguro Social concede el derecho a la pensión de retiro a partir de los 65 años. De hecho, la población de 15 a 64 años era de 50.4 millones de personas (58% del total).

Las áreas más urbanizadas absorbían 46.8% de la población de 12 años y más; su más alta participación en esta población que en la población total refleja diferencias en las estructuras demográficas derivadas de las mayores tasas de fertilidad en las zonas menos urbanizadas, a pesar de que las tasas de mortalidad infantil son también más altas.

La PEA, definida como la suma de los ocupados y los desocupados abiertos, era de 33.7 millones de personas.<sup>4</sup> Los ocupados son quienes trabajaron cuando menos una hora en la semana de referencia (la anterior a la encuesta), así como quienes no trabajaron, pero tenían asegurado el retorno a su trabajo o negocio o iniciarían, con seguridad, un trabajo en cuatro semanas o menos. Los desocupados abiertos son quienes no trabajaron, pero se encontraban disponibles para incorporarse a alguna actividad económica y buscaron hacerlo en los dos meses previos a la semana de referencia.

La tasa neta de participación (porcentaje de la población en edad de trabajar que forma parte de la PEA) fue de 55% en promedio, aunque fue muy diferente para hombres y mujeres (79 vs. 33%). En las áreas más urbanizadas la tasa de participación fue de 55% en promedio: 75% para hombres y 37% para mujeres. En las áreas menos urbanizadas también promedió 55%: 83% para hombres y 29% para mujeres.

La menor tasa de participación masculina en las zonas más urbanizadas se explica fundamentalmente por una tasa mucho menor

<sup>4</sup> Cabe señalar que los datos censales arrojan mediciones de la PEA sustancialmente menores que las obtenidas de las encuestas de empleo: la ENE de 1991 estima 31.2 millones de personas y el *Censo de Población de 1990* arroja 24.1 millones, diferencia demasiado grande para atribuirla al crecimiento de la población y el empleo en un solo año. A primera vista, parecería razonable inclinarse por el dato del *Censo de Población*, ya que éste proviene de un conteo exhaustivo. Sin embargo, al revisar el cuestionario censal se encuentra que la condición de actividad se captó a partir de una pregunta de opción múltiple en la cual se pedía al entrevistado que indicara su actividad principal durante la semana anterior al levantamiento y a pesar de que el instructivo del encuestador indicaba que debía darse preferencia a las actividades económicas (trabajar y buscar empleo) sobre las no económicas, resulta razonable suponer que las personas tendieron a reportar como actividad principal aquella a la que dedicaron mayor tiempo en la semana de referencia. Ello, aunado a la mayor profundidad de la entrevista de las encuestas de empleo (cuyo cuestionario incluye gran número de preguntas de recuperación), llevó a preferir la ENE como fuente de información.

de participación en edades tempranas (12 a 14 años), atribuible a su vez a las mayores oportunidades para estudiar. Para las mujeres, la diferencia en las tasas de participación en tal rango de edad es proporcionalmente menor, y este efecto es contrarrestado por mayores tasas de participación femeninas, para otras edades, en las zonas más urbanizadas.

La tasa de desempleo abierto (porcentaje de la población desocupada abierta dentro de la PEA) fue de 2.4% para el país en su conjunto. El bajo nivel de estas tasas normalmente desconcierta a los observadores; sin embargo, éstas derivan de encuestas de hogares levantadas dentro de un sólido marco muestral y utilizan definiciones basadas en recomendaciones internacionales.<sup>5</sup> La explicación de la aparente paradoja de bajas tasas de desempleo abierto en un país con severos problemas en su mercado laboral está en las definiciones utilizadas y en la lógica de los procesos de búsqueda de empleo de los individuos:

- En México los trabajadores no pierden nada al emplearse, mientras que, en los países en que existe un seguro de desempleo, la pérdida de este subsidio constituye un fuerte impuesto marginal a la ocupación.
- Los bajos niveles de ingreso que predominan entre los trabajadores mexicanos hacen que éstos no puedan enfrentar periodos de búsqueda largos, pues no cuentan con ahorros suficientes para financiarlos.
- En México la existencia de un amplio sector informal permite a los buscadores de empleo ocuparse si se deciden a aceptar las remuneraciones al trabajo vigentes en éste, sin que esa decisión sea directamente coartada por restricciones institucionales.

Podría pensarse, entonces, que una característica estructural del mercado laboral mexicano es la existencia de un amplio margen de desempleados encubiertos (es decir, de personas que no buscan activamente empleo, pero que estarían dispuestas a aceptarlo de inmediato si se les ofreciera). Sin embargo, esto no es así: los inactivos disponibles eran sólo 549 000 en 1993 que, sumados a los 819 000 desocupados

<sup>5</sup> De hecho, las mediciones del desempleo abierto en México son superiores a las que se dan a conocer en otros países, donde se derivan de registros administrativos sobre las personas que cobran seguro de desempleo, quienes, siendo racionales, tratan de combinar el cobro del seguro de desempleo con una ocupación informal que les proporcione ingresos adicionales.

abiertos, representaban 4% de la PEA corregida (al incorporar a los desempleados encubiertos). Por tanto, aunque la tasa de desempleo casi se duplica, sigue representando un porcentaje modesto de la PEA.<sup>6</sup> Lo anterior refleja sencillamente que quienes se retiran de la búsqueda de empleo reasignan su tiempo disponible de la manera más provechosa para ellos y sus familias, dedicándose al estudio, a los quehaceres domésticos u otras actividades, de manera que no tienen capacidad para incorporarse al mercado de trabajo en un periodo relativamente corto.<sup>7</sup> En todo caso, estas personas hubieran podido ocuparse en el sector informal, si hubieran aceptado las remuneraciones al trabajo ahí vigentes. Por consiguiente, los problemas del mercado laboral mexicano no son propiamente de desempleo abierto o encubierto sino de calidad del empleo, como se discute a continuación.

#### *Estructura de la ocupación*

En 1993, la ocupación total fue de 32.8 millones de personas.<sup>8</sup> Para dar una idea de su estructura, podemos clasificarla de acuerdo con varios criterios:

- i) por tamaño de localidad: 46% estaba en las zonas más urbanizadas;
- ii) por sexos: 69% de los ocupados del país eran hombres, aunque

<sup>6</sup> Revenga y Riboud (1992) hacen énfasis en que la distinción entre desempleados e inactivos es bastante débil, ya que frecuentemente los periodos de desempleo terminan con una retirada (las más de las veces temporal) de la población económicamente activa. Con base en los datos de panel rotatorio de las ENEU de 1990 y 1991, encontraron que una fracción sustancial de las salidas del desempleo representan una retirada de la población económicamente activa (25% para los hombres y 53% para las mujeres) y que un alto porcentaje de quienes se retiran regresa en tres meses o menos (55% de los hombres y 41% de las mujeres). Sobre esta base las autoras calculan una tasa de desempleo abierto para el caso de los hombres, con base en la ENE de 1991, incluyendo a los inactivos disponibles no discapacitados, de 6.4%, casi del doble de la basada en la definición tradicional (3.4%). Estos resultados son congruentes con los arriba reportados.

<sup>7</sup> El INEGI está consciente del problema de la inadecuación de las definiciones tradicionales del desempleo con base en la ENEU y, por tanto, presenta algunas mediciones complementarias. Una de ellas es la tasa de desempleo abierto alternativa, que incorpora una corrección análoga a la aquí utilizada.

<sup>8</sup> El *Censo de Población* arroja 23.4 millones de ocupados, pero las cifras no son comparables, por una captación más exhaustiva, en la ENE, de los marginalmente ocupados (véase la nota 4). Con base en las cifras de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), se estima que, en la fecha del *Censo*, había en el país 16.6 millones de hogares, lo que arroja 4.9 personas por hogar, de las cuales 3.2 estaban en edad de trabajar y 1.8 trabajaban, en el sentido amplio de la ENE, pero de acuerdo con la captación del *Censo*, sólo 1.5 lo hacían.

- en las zonas más urbanizadas esta proporción disminuía (65%), mientras que en las menos urbanizadas llegaba a 73%;
- iii) por relación laboral: los asalariados (incluidos destajistas) representaban sólo 55% de los ocupados del país, pues aunque eran ampliamente mayoritarios en las zonas más urbanizadas (73%), eran minoritarios en las menos urbanizadas (39%). El resto de los ocupados eran trabajadores por cuenta propia (27%), trabajadores sin pago (14%) y empleadores (4%);
  - iv) por tamaño de la empresa: los ocupados en empresas con 5 empleados o menos representaron 56% del total, con un claro contraste entre las áreas más urbanizadas (42%) y las menos urbanizadas (69%). En cambio, las empresas con 51 y más empleados representan sólo 27% del empleo, con un contraste todavía más marcado entre las áreas más urbanizadas (41%) y las menos urbanizadas (15%). Por tanto, la estructura del empleo en las zonas más urbanizadas es bipolar, con menos de una quinta parte del empleo en empresas de tamaño intermedio (6 a 50 personas), mientras que en las zonas menos urbanizadas se tiene un predominio de los micronegocios, con las empresas de tamaño intermedio aportando un porcentaje muy similar al de las empresas más grandes;
  - v) por actividad económica: 27% de la población ocupada se ubicaba en labores agropecuarias y, como es lógico, esta participación era radicalmente distinta en las zonas menos urbanizadas (49%) que en las más urbanizadas (1 por ciento).

Por otro lado, desde la perspectiva del combate a la pobreza resulta indispensable también clasificar a la población trabajadora de acuerdo con su acceso a la seguridad social, las horas trabajadas y los ingresos percibidos. Considerando primero la seguridad social, cabe destacar que sólo 32.7% de los ocupados del país tiene acceso al IMSS, ISSSTE o similar y, aunque en las zonas más urbanizadas la proporción alcanza 50%, en las menos urbanizadas es de sólo 17.7%.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cabe señalar que los ocupados con seguro social reportados en la ENE de 1993 son 10.7 millones de trabajadores, cifra inferior a los asegurados directos del IMSS (11.3 millones), sin considerar otros seguros, como el ISSSTE, el de las fuerzas armadas y de los de gobiernos estatales. Las posibles fuentes de esta discrepancia son las siguientes: primero, la expansión de la ENE se basa en el *Censo de 1990*, pero aparentemente no corrige por subnumeración censal, lo que daría lugar a que el número de ocupados con seguro social estuviera subestimado, aunque la proporción de éstos en el total de ocupados no se alteraría significativamente, pues también el número de

Estas cifras hacen evidentes los problemas de calidad del empleo en el país, pues aun cuando el análisis se limite a los asalariados, resulta que la cobertura de estos últimos es de sólo 63.2% (75.0% en las zonas más urbanizadas y 42.9% en las menos urbanizadas). Por tanto, la elevada proporción de ocupados sin seguro social se debe a la combinación de un alto porcentaje de ocupados no asalariados, legalmente excluidos del régimen obligatorio de los seguros sociales, junto con una baja cobertura de la población asalariada, particularmente de la contratada por micronegocios que pueden evadir más fácilmente las regulaciones laborales.

Segundo, al clasificar a la población por tiempo trabajado, encontramos que 95% de los ocupados trabajó la semana de referencia, con proporciones muy similares en las zonas más urbanizadas y las menos urbanizadas. De los ocupados que trabajaron la semana de referencia, 28% trabajó menos de 35 horas, 46% de 35 a 48 horas y 25% más de 48 horas. En las zonas más urbanizadas las proporciones fueron de 22, 53 y 25%; en las menos urbanizadas fueron de 34, 41 y 24%, respectivamente.

Por tanto, la cuarta parte de los ocupados del país trabaja más de 48 horas por semana en su empleo principal, en contradicción con las intenciones de la legislación laboral (de hecho, el problema es peor, pues 3.3% de los ocupados tiene un empleo adicional). Inversamente, más de la cuarta parte (28%) de los ocupados del país trabajaba menos de 35 horas y aun cuando una fracción mayoritaria de este subempleo es de carácter voluntario, el involuntario tiene una participación no desdeñable: 19% se debía a razones de mercado. Por tanto, calculamos que el subempleo involuntario afectó a 5% de los ocupados que trabajaron la semana de referencia.

Tercero, al clasificar a la población trabajadora por nivel de ingresos, tenemos que 14% no recibió ingresos, 19% ganó menos del salario mínimo, 55% entre 1 y 5 salarios mínimos, 7% más de 5 salarios

ocupados sin seguridad social estaría subestimado; y segundo, las personas pueden desconocer las prestaciones a las que les da derecho su empleo, lo cual daría lugar a una subestimación absoluta y relativa de los ocupados con seguro social. Esta última fuente de error no puede descartarse, pero no es de esperar que sea muy grande, pues la pregunta de la ENE se refiere específicamente a si se tienen servicios médicos, información que las familias trabajadoras suelen tener muy presente. Como contrapartida, las cifras del IMSS y de otras instituciones, al provenir de registros administrativos no siempre bien depurados, pueden sobrestimar la población amparada. En cualquier caso, la simple suma de las poblaciones aseguradas requeriría ajustes a la baja, pues de otra manera las personas con doble empleo serán contadas dos veces, sobre todo si el seguro social que los cubre es diferente.

mínimos y 5% no especificó sus ingresos. Sin embargo, si se toma únicamente la población que trabajó de 40 horas en adelante, las proporciones de quienes no reciben ingresos o ganan menos del salario mínimo son sensiblemente menores: 8 y 13%, respectivamente. Ahora bien, los trabajadores sin ingresos son, en su abrumadora mayoría, familiares cuyos gastos de consumo son cubiertos por el jefe de familia-empleador, por lo que el problema de bajos ingresos por hora trabajada se concentra en quienes perciben menos de un salario mínimo por una jornada completa o más.

En las áreas más urbanizadas, la población que trabajó la semana de referencia se concentró claramente en el estrato de 1 a 5 salarios mínimos (71%), con 11% cuyo ingreso es superior a los 5 salarios mínimos, 5% que no percibió ingresos y 9% con ingresos menores al salario mínimo (más 4% no especificado). Nuevamente, si sólo se tiene en cuenta a la población que trabajó 40 horas o más, se reducen apreciablemente las proporciones de trabajadores sin ingresos (2%) y con ingresos menores al mínimo (5%). Estos datos indican que el salario mínimo legal ha dejado de representar una restricción en las ciudades medianas o grandes del país (100 000 habitantes o más), pues sólo la vigésima parte de quienes trabajan una jornada completa (40 horas o más) gana menos de un salario mínimo legal.

Finalmente, en las zonas menos urbanizadas, de quienes trabajaron la semana de referencia, 42% ganó de 1 a 5 salarios mínimos, sólo 4% ganó más de 5 salarios mínimos, 22% no recibió ingresos y 27% obtuvo menos del salario mínimo. Aun si únicamente se consideran los ocupados que laboraron 40 horas o más, 13% no recibió ingresos y 23% recibió menos del salario mínimo. Por tanto, en las zonas menos urbanizadas aún existe un problema importante de salarios menores al mínimo por una jornada completa, que en 1993 afectaba, en términos absolutos, a 2.1 millones de personas.

#### *Empleo urbano formal, empleo urbano informal y empleo rural*

Existen claras diferencias en la calidad del empleo entre los establecimientos de distintos tamaños. La evidencia principal es para las zonas más urbanizadas (por basarse en la ENEU) y se refiere a los trabajadores asalariados, sin desagregar el pequeño margen de empleo agropecuario en tales zonas. Así tenemos que:

- En 1987, la probabilidad de que un asalariado contara con algún tipo de seguro social era de 29% en empresas de 1 a 5 ocupados, de 57% en las de 6 a 15, de 77% en las de 16 a 50, de 84% en las de 51 a 100, de 92% en las de 101 en adelante y de 90% en el sector público (Aburto, 1991).
- Regresiones que explican los salarios por hora, en función de la escolaridad, la edad, el sexo, el estado civil y el tamaño de la empresa, no permitían rechazar la hipótesis de que los salarios se elevan con el tamaño del establecimiento, aun después de controlar las demás variables (Cejudo, 1994).

Por tanto, existen fundamentos para postular que el empleo formal es normalmente de más calidad que el empleo informal, para personas de características estadísticamente similares, entendiéndose por mayor calidad mayor acceso a la seguridad social, mayor acceso a los beneficios de la legislación laboral y mayores salarios por hora trabajada. Esto podría representar la prueba de ineficiencias en la operación del mercado laboral.

Por lo que toca al empleo rural (empleo agropecuario en las zonas menos urbanizadas), destacan tres mediciones relativas a la calidad del empleo, nuevamente a partir de los levantamientos de 1991 y 1993 de la ENE: primero, sólo 4.6% del empleo rural se encontraba cubierto por algún seguro social; segundo, 5% de los ocupados rurales no trabajaron y de quienes lo hicieron, 30% trabajó menos de 35 horas durante la semana de referencia. Sin embargo, de éstos, únicamente 16% lo atribuyó a razones de mercado, pero la mayoría declaró que ése era su horario normal (67%) y 10% alegó razones personales (7% indicó otras razones). Y tercero, cabe señalar que del total de trabajadores rurales, 27% no recibe ingresos y 32% percibe menos del salario mínimo.

Por tanto, para propósitos analíticos, y aun con cierta sobresimplificación, agrupamos a la población ocupada en tres segmentos:

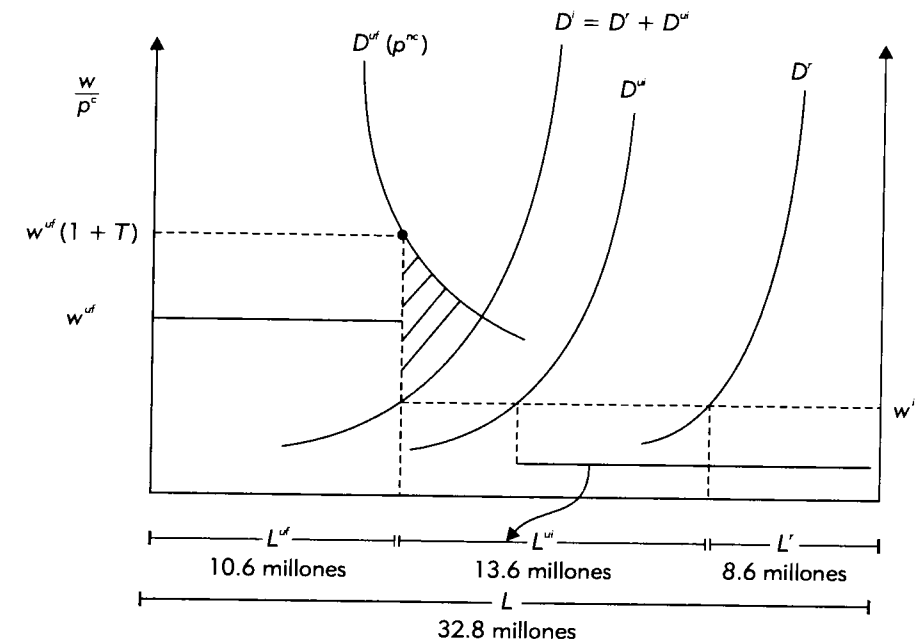
- Población ocupada en empresas de 11 o más empleados, exceptuando las actividades agropecuarias (independientemente del tamaño de la localidad), que designaremos como empleo urbano formal. Esta población era de 10.6 millones de trabajadores en 1993 y corresponde aproximadamente a la población con acceso al IMSS, ISSSTE u otros organismos similares, y a los beneficios de la legislación laboral.

- Población ocupada en actividades agropecuarias en las zonas menos urbanizadas (independientemente del tamaño del establecimiento). A este segmento del mercado laboral lo llamaremos empleo rural y en 1993 era de 8.6 millones de trabajadores, con un amplio componente de trabajo no asalariado y con acceso casi nulo o nulo a la seguridad social.
- El resto de la población ocupada, que agrupa a los ocupados en empresas de hasta 10 personas (que tienden a eludir la legislación laboral y de seguridad social, o son empresas familiares que no utilizan trabajo asalariado), en actividades no agropecuarias (independientemente del tamaño de la localidad) y el escaso margen de ocupados en actividades agropecuarias en las zonas más urbanizadas. A esta población la denominaremos como empleo urbano informal, y en 1993 era de 13.6 millones de trabajadores.

La segmentación del mercado laboral se reflejaría en los mecanismos para la determinación de los salarios respectivos. En términos generales, en el sector urbano formal el costo de la mano de obra está determinado por dos factores: primero, un salario contractual (normalmente mayor al mínimo general); y segundo, un conjunto de cargas a la nómina, que incluyen tanto impuestos propiamente dichos (federales y estatales) como impuestos implícitos en las cuotas de seguridad social, pasivos contingentes por indemnización por despido y otros. La legislación fiscal, además, no permite crear estos pasivos, aunque son indudablemente un componente significativo de los costos laborales. En los otros dos sectores, por otro lado, las remuneraciones se ajustan endógenamente en función de la oferta y la demanda de mano de obra, en forma simultánea, de manera que existe un diferencial de equilibrio entre los salarios de ambos mercados, que refleja diferencias en el costo de la vida entre las zonas rurales y urbanas, junto con la amortización de los costos esperados de la migración.

Esta descripción del mercado laboral se ilustra en la gráfica 1 que, a pesar de suponer una oferta de trabajo totalmente inelástica e ignorar diferencias en la calidad del trabajo y en los costos de migración, da una visión de conjunto del mercado laboral mexicano y ayuda a identificar la población objetivo de un PGER. En el eje vertical izquierdo medimos el salario en el sector urbano formal en términos de bienes comerciables,  $w/p^c$ , señalando la diferencia entre el salario consumo que recibe el trabajador,  $w^{uf}$ , y el salario producto que paga el productor,

Gráfica 1



$w^{uf}(1+T)$ .<sup>10</sup> La demanda de trabajo en el sector urbano formal,  $D^{uf}$ , es función del salario y de los precios de los bienes no comerciables,  $p^{nc}$ . En el entendimiento de que el trabajo y los insumos no comerciables (energía, transporte, servicios financieros) son complementos, la demanda de trabajo en este sector se desplaza hacia afuera conforme  $p^c/p^{nc}$  cae (tal que una apreciación real deprime la demanda por trabajo en este sector). En el eje vertical derecho graficamos la demanda de trabajo en el sector urbano informal,  $D^{ui}$ , y la demanda de trabajo en el sector rural,  $D^r$ , tal que  $D^i = D^{ui} + D^r$  es la demanda de trabajo en el sector informal.

Dadas las negociaciones salariales en el sector urbano formal,  $w^{uf}$ , los precios de los insumos no comerciables,  $p^{nc}$ , y una estructura im-

<sup>10</sup>  $T$  denota el efecto tanto de los cargos directos a la nómina (IMSS, Infonavit, impuestos estatales) como de los cargos indirectos contingentes derivados de los costos de indemnización por despido. Dávila y Levy (1994) argumentan que en el caso de México, como resultado de ineficiencias y distorsiones importantes en el funcionamiento de las instituciones de seguridad social y de la legislación laboral, el valor que el trabajador asigna a los beneficios derivados de estos cobros es inferior al costo que paga el empleador.



positiva asociada a la legislación laboral y de seguridad social,  $T$ , se obtiene el empleo en este sector,  $L^{uf}$  (alrededor de 10.6 millones de trabajadores en 1993). El resto de la población ocupada se distribuye entre el empleo en el sector urbano informal,  $L^{ui}$  (cerca de 13.6 millones de trabajadores), y el empleo en el sector rural,  $L^r$  (alrededor de 8.6 millones de trabajadores), a una tasa de salario  $w^i$  del sector informal<sup>11</sup> inferior a  $w^{uf}$ , y que equilibra el mercado laboral  $L^{ui} + L^r = L - L^{uf}$ , donde  $L$  es el total de la población ocupada (32.8 millones en 1993).

Los costos de bienestar de las distorsiones del mercado laboral aparecen marcados con líneas diagonales en la gráfica. De manera más importante, la gráfica ayuda a identificar el conjunto de políticas necesarias para aumentar los salarios y cerrar las brechas existentes entre el sector urbano formal y el sector informal. Primero, reformas de fondo a la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley del Infonavit que reduzcan el valor de  $T$  y estimulen la demanda de trabajo formal (lo cual, por sí solo, y para precios dados de los insumos no comerciables, estimularía también los salarios en el sector informal al contraer la oferta laboral en este sector). Segundo, una desregulación profunda en los sectores que producen insumos no comerciables que desplace hacia afuera la demanda de trabajo en el sector urbano formal.<sup>12</sup> Tercero, un amplio proceso de desregulación y simplificación fiscal y administrativa que reduzca costos de transacción, favorezca el acceso a créditos y elimine las regulaciones que llevan a la informalidad a un amplio segmento de los micronegocios, desplazando hacia afuera a  $D^{ui}$ . Y cuarto, políticas que desplacen hacia afuera la demanda de trabajo en el sector rural,  $D^r$ , a través de inversiones en infraestructura rural y, parcialmente, a través de un programa gubernamental de empleo rural.

<sup>11</sup> Como se señala, ignoramos las diferencias en la calidad de trabajo y en los costos de migración entre el sector urbano y el rural. En un modelo donde se reconocen estos costos de migración, habría dos salarios de equilibrio diferentes en el sector informal (Levy y Van Winjbergen, 1994). Si los costos de migración son constantes, la estática comparativa en ambos casos sería similar.

<sup>12</sup> Dávila y Levy (1994) presentan una discusión detallada de las acciones requeridas en estas dos áreas.

### Tendencias del mercado laboral

Consideremos primero la oferta laboral. La población de 12 años o más crecerá a 2.3% anual de 1994 a 2000 ya que, a pesar del continuo descenso en la tasa de natalidad, México seguirá teniendo una amplia población en edad fértil, producto del acelerado crecimiento demográfico de décadas pasadas. Por otra parte, la PEA crecerá a 3% anual en ese mismo periodo, pues la tendencia a menores tasas de participación de los menores se verá superada por la continua ampliación de la participación femenina en el mercado laboral.<sup>13</sup>

En lo que respecta a la demanda laboral, un factor merece especial atención: la demanda derivada de trabajo en el sector rural a precios mundiales es inferior a la demanda de trabajo que se registra con los actuales precios de garantía (Levy y Van Winjbergen, 1994). En consecuencia, la eliminación de los precios de garantía asociada a los acuerdos comerciales en vigor, en ausencia de otras intervenciones, presionará a la baja los salarios rurales y aumentará los incentivos a la migración rural-urbana, deprimiendo parcialmente los salarios en el sector informal urbano.<sup>14</sup> La magnitud de este fenómeno es considerable: Levy y Van Winjbergen (1994) calculan que la sola eliminación del precio de garantía del maíz aumentará la migración rural-urbana en alrededor de 700 000 trabajadores (por encima de los flujos migratorios normales). La velocidad de estos flujos migratorios dependerá de la rapidez con que se eliminen los precios de garantía; actualmente el programa Procampo planea lograr lo anterior en menos de cinco años.

Estos resultados son sensibles a cambios en el tipo de cambio real y, por tanto, el escenario posdevaluación merece ser comentado. La devaluación afecta los precios en dólares de la producción agrícola, sin embargo, si todos los productos agrícolas son comerciables internacionalmente, el cambio es neutral en términos de la composición de cultivos y sólo se afecta favorablemente la rentabilidad del activo que es la tierra, lo cual puede aumentar la demanda de trabajo en el campo

<sup>13</sup> La tasa bruta de participación femenina subió de 1% en 1930 a 7% en 1990 y se espera que llegue a 14% en el año 2030.

<sup>14</sup> Es difícil representar este cambio con precisión en la gráfica 1, ya que medimos el salario en términos de bienes comerciables, y la apertura comercial también cambia los precios relativos de estos bienes. En términos generales, la apertura comercial se puede interpretar como un desplazamiento de  $D^r$  hacia el eje vertical derecho, que amplía el empleo en el sector informal urbano, reduce  $w^i$  y aumenta la brecha salarial con el sector urbano formal.



y amortiguar en parte el efecto de la apertura. Nuestra hipótesis es, sin embargo, que este cambio no es de una magnitud tal que se contrarresten los efectos mencionados anteriormente, por lo que debería esperarse, de cualquier manera, un aumento en los flujos migratorios campo-ciudad por encima de los flujos normales.

Por su parte, Procampo compensa a los dueños de tierras por la caída en el valor de las mismas derivada de la eliminación de la protección, a través de pagos directos que son independientes de la composición de la producción. De esta manera, una vez eliminada la protección, Procampo induce a que las decisiones de producción, en particular las relativas a la composición de cultivos y a la inversión en infraestructura, se valoren a precios mundiales. Porque los campesinos en tierras marginales de temporal recibían pocas rentas de los precios de garantía (al tener los rendimientos marginales más bajos) y porque los jornaleros agrícolas sin tierra no percibían rentas derivadas de la protección, es claro que Procampo no es un programa de combate a la pobreza rural.<sup>15</sup> Y porque Procampo tampoco es un programa de inversiones en infraestructura rural, no elimina los incentivos a la migración rural-urbana derivados de la liberalización comercial en el sector agrícola.<sup>16</sup>

Los elementos anteriores señalan que, *ceteris paribus*, en los próximos años las tendencias del mercado laboral llevarán a un estancamiento, o incluso a una caída, de los salarios reales para trabajo no calificado. Estas tendencias podrían, al menos en principio, ser contrarrestadas por un crecimiento del empleo en el sector formal de la economía que contrajera la oferta laboral en el sector informal, particularmente en el rural. Para evaluar esta posibilidad, se estimó una forma reducida que cuantifica la elasticidad del empleo formal respecto a cambios en el producto total. En particular, con datos anuales para el periodo 1975-1982 tenemos que:

<sup>15</sup> La liberalización elimina el impuesto al consumo de maíz asociado a los precios de garantía, lo cual aumenta el salario en términos de maíz de los jornaleros agrícolas sin tierra y de los campesinos en tierras de temporal que son compradores netos de maíz, y a través de esto contribuye al combate a la pobreza. Pero, por otra parte, el cambio en la composición de cultivos inducido por la liberalización deprime la demanda derivada de trabajo. El efecto neto es una caída en el bienestar de estos grupos (Levy y Van Winjbergen, 1994).

<sup>16</sup> Un problema adicional es que el perfil de escolaridad de los trabajadores agropecuarios es sustancialmente inferior al del resto de la economía y en particular al prevaeciente en el sector manufacturero, lo cual planteará problemas especialmente importantes en el área de capacitación para que la población migrante pueda ser absorbida con facilidad (Freyre y Vite, 1993).

$$\ln L^f = (0.558) \cdot \ln \text{PIB} + (0.038) \cdot \text{tiempo}$$

donde  $\ln$  denota logaritmo natural,  $L^f$  es un índice del empleo en el sector formal construido a partir de los datos de asegurados permanentes del IMSS, y la variable *tiempo* recoge el efecto acumulativo de las ampliaciones en la cobertura del IMSS (especialmente las incorporaciones de nuevos municipios a tal cobertura) que no pudieron medirse directamente.<sup>17</sup>

La estimación econométrica podría ser enriquecida, pero en términos generales es aceptable para nuestros propósitos.<sup>18</sup> Destaca que la elasticidad del empleo formal respecto al PIB sea sustancialmente inferior a la unidad. La diferencia puede explicarse por aumentos en la productividad laboral o por otros factores, pero independientemente de éstos, podemos inferir que: aun si en los próximos años el PIB creciera al 5% anual, el empleo formal aumentaría a un 2.8% anual, cifra que está por debajo del crecimiento de la PEA. Ello genera dudas significativas sobre una estrategia de mejoramiento de las condiciones laborales de la población trabajadora rural en pobreza extrema para el periodo 1994-2000, que descansa únicamente en el crecimiento del producto total.

Es útil comentar aquí los efectos de modificaciones en el tipo de cambio sobre la capacidad de absorción del sector formal, los cuales dependen de la elasticidad precio de la demanda de trabajo. Si ésta es positiva y la devaluación implica un cambio permanente en el salario real, la absorción del sector formal aumenta, pero sólo de una vez por todas, por lo que no hay un cambio permanente en la tasa de absorción del sector formal. De esta manera, la necesidad de compensar esa baja capacidad de absorción no desaparece y, por ende, persiste la necesidad de un programa como el que aquí se propone.

La estimación anterior es resultado de la estructura actual del mercado laboral, y podría argumentarse que la elasticidad antes señalada podría ser mucho mayor en el contexto de una regulación la-

<sup>17</sup> La regresión presentó un coeficiente de determinación ajustado de 99%, sin evidencia definida de autocorrelación de errores, y los coeficientes de las variables independientes resultan significativos a 99% (la constante lo es a 96%). Incluimos la variable tiempo para descontar una tendencia al crecimiento de la población amparada por los sistemas de seguridad social del orden de 3.8% anual por efecto de la ampliación de la cobertura.

<sup>18</sup> A través de pruebas de rompimiento estructural (Chow), se evaluó la hipótesis de que el proceso de apertura comercial haya generado un cambio estructural en el sentido de alterar la elasticidad entre el empleo formal y el PIB. Sin embargo, los datos no ofrecieron evidencia de tal cambio estructural.

boral y de seguridad social menos ineficiente. Sin embargo, debemos señalar que los rezagos existentes en materia de empleo (en particular los casi dos tercios de la PEA que está en el sector informal) son de tal magnitud que las medidas enfocadas a alentar el crecimiento del empleo formal resultarán insuficientes para mejorar de manera sustancial el bienestar de los trabajadores rurales más pobres, al menos en los próximos seis años. Dadas las tendencias antes señaladas, parece indispensable diseñar políticas de empleo adicionales que, al menos durante un periodo transitorio, complementen el crecimiento económico como estrategia para aumentar las percepciones de los trabajadores en el sector informal.

## 2. Los PGER y el combate a la pobreza

### *Discusión general*

Uno de los retos más difíciles en el combate a la pobreza es el diseño de mecanismos eficientes para alcanzar a la población objetivo. Desde el punto de vista de la efectividad presupuestal, programas que lleven a cabo una "prueba de ingresos" (*means-tested programs*) resultan atractivos, ya que sólo se otorgan beneficios a aquellos individuos cuyo ingreso está por debajo de una línea de pobreza predefinida. Éste es el caso, por ejemplo, del programa Tortilla-Solidaridad, que otorga un kilo de tortillas diario a un jefe de familia cuyo ingreso sea inferior a dos salarios mínimos. La efectividad presupuestal es obvia: no se desperdician recursos en el combate a la pobreza en individuos que no forman parte de la población objetivo.

Sin embargo, los programas con "prueba de ingresos" tienen al menos tres tipos de problemas. Primero, pueden generar incentivos negativos en contra del esfuerzo de la población pobre, ya que si un individuo pobre genera ingresos marginales por encima de la línea de pobreza, pierde el derecho a la transferencia, enfrentándose de hecho a tasas marginales impositivas muy altas (Besley y Kanbur, 1990). Segundo, tienen fuertes dificultades administrativas al requerirse un aparato burocrático que pueda medir en forma efectiva el ingreso de todos los beneficiarios potenciales. Esto es particularmente difícil en zonas rurales, donde la información sobre ingresos es más escasa, la población más dispersa y, consecuentemente, los costos de monitoreo son más altos. Y tercero, estos programas propician el fraude

por parte de los aspirantes para beneficiarse de ellos e incentivan la corrupción por parte de la burocracia que los administra. Por estas razones, los programas con "prueba de ingresos" han sido prácticamente descartados en los países en desarrollo, al menos cuando están enfocados a la población rural. De hecho, en el caso mexicano, el programa Tortilla-Solidaridad opera casi exclusivamente en las zonas urbanas.

Para el caso de México, existen cálculos que muestran la ineficiencia relativa de los programas con "prueba de ingresos" y su efecto sobre los incentivos en los participantes (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993). El costo administrativo, medido como pesos gastados en administración por cada peso de transferencia, era 0.155 para el programa de la tortilla, 0.605 para el programa de abasto social de leche y 0.752 para el programa de la Distribuidora Conasupo, S.A. (Diconsa). Es claro que el menos costoso administrativamente era el que se manejaba en zonas urbanas, mientras que el dirigido a zonas rurales era sumamente costoso. Por otra parte, el impuesto marginal estimado para individuos que se encontraban cerca del umbral de participación (dos salarios mínimos) podía ser de más de 50% en el Distrito Federal y aún mayor en el interior de la República. Una desventaja adicional de este tipo de programas es la creación de grupos que dependen del subsidio de manera permanente, por lo que deben buscarse programas que resuelvan el problema con un enfoque intertemporal, permitiendo a los individuos salir del programa al mejorar su nivel de ingreso. Finalmente, es importante señalar que un programa como el que aquí se propone puede ser complementario de otros tipos de programa, sin eliminarlos necesariamente.

En términos más generales, en la lucha contra la pobreza existe un problema de información asimétrica, en el sentido de que la información con la que cuenta el diseñador de políticas difiere de la que tiene la población, lo cual dificulta la identificación de la población objetivo.<sup>19</sup> Una forma de resolver este problema es diseñar mecanismos de autoselección de la población pobre que, de forma endógena (y preferiblemente a través de mecanismos de mercado), lleve a una separación de la población en pobreza extrema del resto de la población. De encontrarse este mecanismo, se obviarían los problemas adminis-

<sup>19</sup> Aunado al hecho de que, dependiendo del monto y la naturaleza de los beneficios que otorguen los programas, pueden existir incentivos para revelar información errónea al diseñador de políticas.

tratativos de identificación y monitoreo, y se evitarían los problemas de incentivos negativos antes mencionados.

Ahora bien, si suponemos que el costo de oportunidad del tiempo de quienes viven en pobreza extrema es inferior al del resto de la población, es factible diseñar un mecanismo de mercado que favorezca la autoselección de la población objetivo. Dicho mecanismo consistiría en ofrecer a los participantes en un PGER una tasa salarial mayor que el costo de oportunidad de la población pobre, pero menor que el mismo costo de la población no pobre. A través de la selección adecuada de una variable clave —el salario—, un PGER puede lograr la compatibilidad de incentivos, en el sentido de que sólo se incorporarán al programa los individuos para los que la transferencia otorgada a través del salario compense su costo de oportunidad de trabajar dentro del mismo. Adicionalmente, un PGER con las características señaladas tiene otras tres ventajas: primero, permite minimizar las fugas de transferencias hacia grupos a los que no se desea ayudar. Segundo, al eliminarse la discrecionalidad de quién tiene derecho a participar en el programa, se elimina la búsqueda de rentas por parte de los administradores y se reducen los espacios para la politización del programa. Y tercero, el programa tendría un mecanismo automático para ir eliminando de su alcance a la población cuyos ingresos aumentan: cuando el costo de oportunidad del trabajador excediera el salario pagado en el PGER, como resultado de una mejoría en su situación económica general, los incentivos para participar en el mismo se reducirían.<sup>20</sup>

Los programas de combate a la pobreza extrema pueden enfrentarse a un conflicto de eficiencia intertemporal en la aplicación del gasto para combatir la pobreza: la asignación del gasto a estos programas puede aumentar *hoy* los ingresos de cierto grupo, pero retira recursos de programas alternativos, por ejemplo de inversión, que podrían atacar aspectos estructurales y reducir la pobreza *mañana*. Este problema puede ser minimizado con un PGER de diseño adecuado, el cual al mismo tiempo que transfiere ingresos a la población pobre en

<sup>20</sup> Datt y Ravallion (1994) analizan econométricamente la experiencia de dos aldeas en la India y encuentran que para los participantes en los PGER, el ingreso sacrificado es bajo, a pesar de que existe una reasignación intrafamiliar del trabajo: en muchos casos, las mujeres se enlistaron en el proyecto y los hombres dedicaron mayor tiempo al trabajo de casa o viceversa. Por otra parte, desde el punto de vista de la asignación del tiempo, un hallazgo importante es que en los hombres el empleo en el PGER desplazó al desempleo o subempleo como jornaleros, mientras que en la mujer desplazó el trabajo en el hogar y el ocio. No se encontró evidencia de que este tipo de empleo haya desplazado actividades que proporcionan un ingreso mayor, como cuidado de tierras propias o de ganado propio.

el corto plazo, genera infraestructura en las zonas rurales que amplía las oportunidades de mercado. En consecuencia, para maximizar los efectos permanentes del programa sobre la demanda de trabajo rural, deben explorarse todas las alternativas: obras de infraestructura hidroagrícola que transformen tierras de temporal en tierras de irrigación;<sup>21</sup> mejoras en la productividad de las tierras de temporal mediante obras de nivelación de suelos o de reducción de la erosión; caminos rurales que reduzcan los costos de transporte y generen mejores comunicaciones, etc. Por estas razones, los PGER deben dirigirse hacia una combinación de obras que, dependiendo de las características y ventajas comparativas de las regiones que se desean apoyar, conduzcan a aumentos permanentes en la productividad.<sup>22</sup> Esto también fortalece el carácter transitorio de los programas, evitando que se conviertan en un compromiso de transferencias sistemático.

En síntesis, un PGER genera beneficios de dos tipos: por una parte, beneficios directos: la transferencia que reciben los grupos incorporados, y que es igual a la diferencia entre la tasa salarial pagada en el programa y el costo de oportunidad de cada uno de los participantes. Por la otra, beneficios indirectos: primero, la infraestructura resultado de las obras construidas con el PGER, que puede elevar la rentabilidad de la tierra, estimular la demanda de empleo rural y, en general, aumentar el valor de los activos que poseen los pobres. Segundo, el efecto sobre el nivel salarial del mercado rural en la región de que se trate; y tercero, la estabilización de los ingresos de la población participante, la cual puede lograrse con un diseño estacional adecuado. Los efectos indirectos fortalecen la elección de los PGER como planes óptimos de combate a la pobreza: de hecho, en la evaluación costo-beneficio de estos programas y su comparación con programas de transferencias generalizadas, la incorporación de tales efectos favorece la superioridad de los primeros (Datt y Ravallion, 1994).

<sup>21</sup> Levy y Van Winjbergen (1994) calculan que en México las tierras de irrigación son 2.4 veces más intensivas en trabajo que las tierras de temporal, por la selección de cultivos que, para unos precios dados, se daría en cada una de ellas.

<sup>22</sup> La participación de las comunidades locales en la propuesta de proyectos es particularmente recomendable, por la dificultad que implica identificar proyectos desde la limitada información de las unidades administrativas. En México hay la ventaja de que estos esquemas de participación comunitaria ya existen y han funcionado, en la mayoría de los casos, de manera eficaz.

Restricciones presupuestales y diseño de un PGER

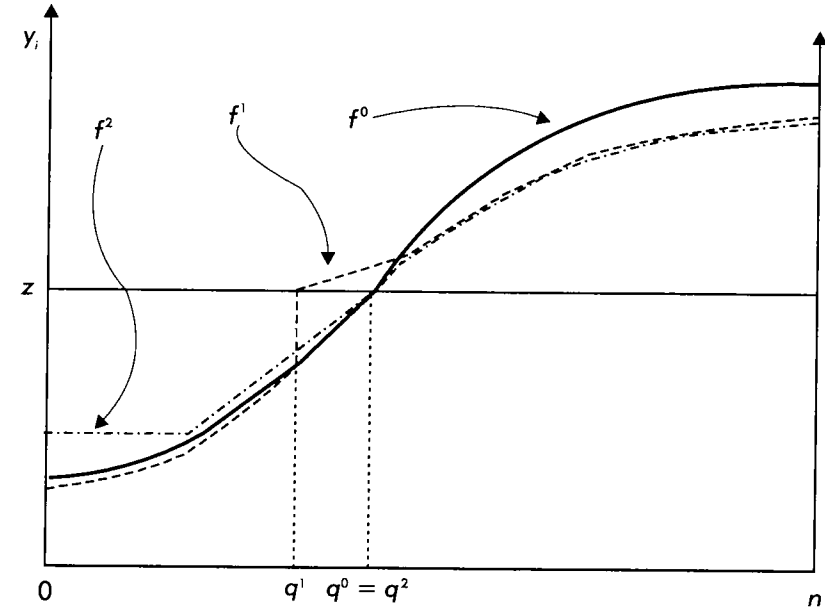
Hay dos diseños distintos de un PGER: un PGER que pague un salario bajo, pero que garantice un empleo a todo el que lo desee; o bien uno que pague un salario más alto pero que, como resultado de restricciones presupuestales, tenga que racionar el número de puestos a través de algún mecanismo. La diferencia entre estos dos tipos de PGER se ilustra en la gráfica 2. En el eje vertical tenemos  $y_i$ , el ingreso del  $i$ ésimo trabajador, y la línea de pobreza,  $z$ . El eje horizontal grafica en orden ascendente de ingresos a toda la población trabajadora,  $n$ . En la gráfica,  $f^0$  es la distribución inicial del ingreso, tal que  $q^0$  es el número inicial de trabajadores pobres (y  $q^0/n$  la proporción de trabajadores pobres en el total). Nótese que para los trabajadores pobres ( $z - y_i$ ) mide la "brecha de pobreza", esto es, el ingreso requerido para eliminar la pobreza de ese trabajador. Nótese también que no todos los trabajadores pobres son igualmente pobres: aquéllos cerca del origen son los más pobres de todos (con la mayor brecha de pobreza), mientras que aquéllos ligeramente a la izquierda de  $q^0$  están muy cerca de abandonar la condición de pobreza.

Compárense ahora dos tipos distintos de PGER. El primero paga un salario alto pero ofrece menos empleos al número total de trabajadores pobres que desea participar. La distribución del ingreso resultante del programa es  $f^1$ , y el número de pobres se reduce de  $q^0$  a  $q^1$  (nótese que el ingreso de los trabajadores no pobres es menor, representando el hecho de que el PGER tiene que ser financiado por alguna fuente). Por otro lado, dado que un buen número de trabajadores pobres no tuvo acceso al PGER (aquéllos entre el origen y  $q^1$ ), su brecha de pobreza se mantiene inalterada.

El segundo PGER paga un salario más bajo, pero da acceso a todos los trabajadores pobres que desean participar. La distribución del ingreso resultante de este programa es  $f^2$  (suponemos que su costo total y su método de financiamiento son iguales a los del primer PGER). Dado que el salario pagado es más bajo, es insuficiente para cerrar la brecha de pobreza de los trabajadores más pobres (que son los que deciden participar en el programa), de manera tal que  $q^2 = q^0$ , esto es, el número total de trabajadores pobres se mantiene constante. Sin embargo, con el programa es posible aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres por encima de su ingreso original, cerrando al menos parcialmente la brecha de pobreza de esa población trabajadora.

Para un presupuesto dado, los diseñadores de políticas deben res-

Gráfica 2



ponder al siguiente interrogante: ¿debe transferirse un monto de ingreso mayor a un subconjunto de trabajadores pobres, o debe transferirse un ingreso menor pero abarcar a todos los trabajadores pobres que lo deseen? La respuesta a este interrogante depende del coeficiente de aversión a la pobreza asignado en el índice seleccionado.<sup>23</sup> Si lo único que interesa es reducir el cociente  $q/n$  —la proporción de población pobre dentro de la población total— es claro que un programa con salario alto pero con acceso racionado es el preferible. Sin embargo, si se reconoce que no todos los trabajadores pobres son igualmente pobres, y se le da una ponderación mayor a reducir la pobreza de los más pobres entre los pobres, entonces un programa que dé acceso genera-

<sup>23</sup> El índice de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke (1984) permite evaluar lo anterior; este índice se obtiene de:

$$P(\alpha, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q (g_i/z)^\alpha, \text{ donde } g_i = \max((z - y_i), 0),$$

$q$  es el número de trabajadores para los que  $g_i > 0$ , y es el coeficiente de aversión social a la pobreza. Para  $\alpha = 0$  obtenemos que  $P(\cdot) = q/n$ , esto es, la pobreza es sólo la suma de los pobres, sin ponderación alguna, expresada como proporción de la población total,  $n$ . Para  $\alpha > 0$ ,  $P(\cdot)$  da mayor peso a la brecha de pobreza de los más pobres, obteniéndose un índice sensible a la distribución de la pobreza.

lizado a toda la población que lo desee, aunque transfiera un menor monto de ingreso a cada uno de los participantes, es preferible. Análiticamente, es posible hallar un nivel crítico del coeficiente de aversión a la pobreza, mayor que cero, a partir del cual el esquema de tasa salarial baja sin racionamiento domina al esquema de acceso racionado con mayor salario, en el sentido de que el índice de pobreza decrece con mayor probabilidad (Datt y Ravallion, 1994).

Además de los criterios derivados del coeficiente de aversión social a la pobreza, existen otros elementos que ayudan a seleccionar el PGER más conveniente. Primero, es claro que mientras mayor sea el salario pagado, mayores serán los incentivos para participar para trabajadores que son relativamente menos pobres. En consecuencia, a mayor salario la capacidad del PGER para enfocarse exclusivamente en la población objetivo se reduce, aumentando las fugas hacia otros trabajadores que, en principio, no se desea ayudar. Segundo, la limitación del acceso a los empleos generados por el PGER cuando el salario es más alto requiere mecanismos específicos de racionamiento que pueden sesgar las oportunidades en contra de los más pobres.<sup>24</sup> Por estas razones, si el PGER tiene como objetivo fundamental el combate a la pobreza extrema, parecerá más conveniente pagar un salario menor, que asegure que en realidad se llegará a la población objetivo y se evitará que el programa sea acaparado por grupos con ingresos relativamente más altos (como desafortunadamente ha sucedido con otros programas de combate a la pobreza).

### *Regionalización*

La demanda de mano de obra generada por un PGER tendrá un efecto positivo sobre el salario del mercado rural de la región de que se trate, efecto que dependerá de la elasticidad de la oferta laboral y de la magnitud relativa del empleo generado por el programa respecto al mercado laboral regional.

En consecuencia, para maximizar los efectos indirectos sobre los

<sup>24</sup> El mecanismo de racionamiento primero en tiempo-primero en derecho puede tener un sesgo en contra de los más pobres, ya que son los que tienen menor acceso a la información, y tal vez también menores posibilidades de transporte. Alternativamente, el racionamiento se podría dar mediante la selección de participantes por parte de comités locales de la región, que definirían quiénes pueden participar en el programa, aunque este mecanismo también se presta a múltiples posibilidades de manipulación hacia fines distintos del objetivo original.

salarios rurales (dada una restricción presupuestal), conviene concentrar las acciones del PGER en un conjunto restringido de regiones más que dispersarlas en todo el territorio nacional, pues en este último caso el efecto sobre los salarios de equilibrio de cada región sería insignificante.

Por otra parte, si el objetivo del PGER es reducir la pobreza de los más pobres entre los extremadamente pobres, las áreas seleccionadas deberán ser aquellas donde la brecha de pobreza sea mayor. A esto se suma que, en las zonas deprimidas la oferta laboral será inicialmente elástica por la baja calidad del empleo (salarios reducidos y subempleo involuntario), pero más allá de cierto volumen de empleo se tornará muy inelástica, ya que la atracción migratoria de estas regiones es muy baja, lo que aunado a la fijación de un salario relativamente bajo permitirá que el efecto del PGER se concentre en tales regiones seleccionadas.

En cualquier caso, las indivisibilidades implícitas en los costos de administración determinan que sea mucho más barato manejar un PGER concentrado en un conjunto pequeño y bien definido de zonas, que otro cuyas acciones se dispersen a lo largo y ancho del territorio nacional.

### *Estacionalidad*

En principio, un PGER debería ser contracíclico respecto a la demanda de mercado (Narayana, Parikh y Srinivasan, 1988). De esta manera, el programa ayuda a estabilizar los ingresos de los trabajadores pobres, además de que evita presionar al alza el salario rural en épocas de siembra y cosecha. Sin embargo, el diseño contracíclico del programa puede complicar la autoselección de la población en pobreza extrema ya que, en las épocas de baja actividad agropecuaria, el costo de oportunidad del tiempo para la población rural en general es más bajo.

En cualquier caso, existen variables ajenas al diseño del programa que determinan cuándo es factible implementarlo. Las condiciones climatológicas de ciertas épocas del año hacen necesario suspender o reducir la intensidad de las obras que se están llevando a cabo, sean éstas de caminos, obras de irrigación, mejoramiento de suelos u otras. En principio, estas épocas pueden o no coincidir con aquellas en que la demanda de trabajo estacional en el mercado también cae. En consecuencia, la implementación de un PGER requiere un análisis deta-

llado de cada región que determine la estacionalidad de la demanda laboral y las restricciones climatológicas.

### *Experiencias de PGER*

#### India

En la India, tres cuartas partes de la población vive en áreas rurales y dos terceras partes de la fuerza laboral dependen de la agricultura. La mayoría de los pobres son asalariados agrícolas sin tierra o poseedores de porciones muy pequeñas de tierra con productividad baja. La incidencia del desempleo, particularmente en épocas de baja demanda de mano de obra, es sustancial. A partir de los años setenta se han implementado distintos programas de combate a la pobreza, destacando los esquemas de empleo y el programa llamado "alimentos por trabajo". Estos programas, entre los cuales destacan el Maharashtra State Employment Guarantee Scheme y el llamado Rural Landless Employment Guarantee Program ofrecen, como su nombre lo indica, una garantía de empleo en las zonas rurales.

El periodo de empleo fue, en promedio, de 100 días al año. Al inicio del programa de empleo garantizado se estimó en 44.4 millones el número de familias debajo de la línea de pobreza extrema, de los cuales se esperaba que al menos un miembro acudiera para incorporarse al programa. *El nivel salarial fue utilizado como mecanismo de autoselección y fue fijado por debajo del nivel de pobreza extrema, tratando de seleccionar a los más pobres entre los pobres.*

El consenso general de estos programas es positivo: la efectividad-costo es alta y el índice de pobreza sensible a la distribución fue reducido 13 puntos en poco más de cinco años (Bandyopadhyay, 1988). Los análisis coinciden en señalar los beneficios en términos de la creación de infraestructura y la minimización de las fugas (aunque el efecto indirecto de la creación de infraestructura es relativizado por algunos autores por la falta de mantenimiento posterior a su construcción).<sup>25</sup>

Las principales críticas se centran en tres aspectos administrativos: primero, la regionalización del programa. Cuando los programas

<sup>25</sup> Destaca particularmente el análisis de equilibrio general de Narayana *et al.* (1988), donde se analiza el efecto en términos de empleo, producto y eficiencia del PGER en relación con posibles usos alternativos, haciendo proyecciones hasta el año 2000.

se llevaron a cabo en el ámbito nacional, se encontró que los mecanismos de coordinación con los departamentos estatales no habían sido adecuados en todos los casos. Segundo, destaca la dificultad para conocer en todas las regiones las deficiencias de infraestructura y las ganancias mayores de productividad. Y tercero, es importante el peligro de confundir objetivos, en el sentido de convertir al empleo en sí mismo en el objetivo, olvidando que el objetivo es la transferencia temporal de ingresos y la creación de condiciones para un mayor crecimiento del sector rural en el largo plazo.

#### México

Durante el sexenio de 1970 a 1976 se llevó a cabo el programa "camino de mano de obra" (aunque sus objetivos y mecánica de implementación fueron diferentes al caso de la India). En particular, el objetivo principal no fue el combate a la pobreza sino la construcción de caminos: el programa buscaba "establecer un equilibrio entre la red troncal y una red alimentadora de caminos, a la vez que se mitiga, en parte, el problema del desempleo".<sup>26</sup>

La determinación del salario para los participantes fue opuesta a los programas de la India: de hecho, se manejó en el sentido de ofrecer un salario *alto*. Así, el participante podía obtener hasta 1.8 veces el salario mínimo rural vigente al participar en este esquema, además de que ciertas pruebas señalan que el salario mínimo en este sexenio se encontraba por arriba del nivel de equilibrio (que era en términos reales más alto de lo que es hoy en día).<sup>27</sup> Ante un salario tan atractivo, fue necesario llevar a cabo un racionamiento de acceso a sus beneficios que, al parecer, se dio a través de un esquema de primero en tiempo—primero en derecho, con lo cual, dada la alta tasa salarial, *representó un sesgo en contra de los más pobres*, por las razones señaladas en la sección anterior.

El número de empleos en promedio diario anual creados durante el periodo fue de 75 131. De acuerdo con el informe de la misma Secretaría, la población en las entidades beneficiadas se contaba en 7.4 mi-

<sup>26</sup> Secretaría de Obras Públicas (1976).

<sup>27</sup> En 1976 el salario mínimo era, en términos reales, el triple de lo que es actualmente, pero para ganarlo un trabajador sin escolaridad debía emplearse en un establecimiento de 51 personas o más. Si trabajaba en un establecimiento de 1 a 5 personas, ganaba la mitad de un salario mínimo (Dávila, 1989).

llones, por lo que, suponiendo una tasa de participación conservadora, el empleo generado representaba alrededor de 3% de la PEA en los grupos participantes.

El programa se centró en 11 700 comunidades con una población de entre 500 y 2 500 habitantes. Parte del programa se enfocó a habilitar 300 000 km de brechas a fin de hacerlas transitables durante todo el año. Por tanto, el diseño del esquema, desde el punto de vista regional, no se planteó como un objetivo explícito concentrar las obras en las zonas más pobres. Desde el punto de vista estacional, se estableció con base en las temporadas de lluvias, en las que era difícil realizar las obras. Además, se decidió disminuir la demanda laboral en el periodo de siembra y cosecha, para no "interrumpir las labores agropecuarias propias de los campesinos". La administración del programa estuvo a cargo de la Secretaría de Obras Públicas con la participación de las comunidades que, a través de las llamadas Asambleas Populares, establecían un Comité Pro Construcción del Camino.

No existe información adecuada para evaluar el programa en términos de su efecto sobre los indicadores de pobreza. En la evaluación del programa se destacan tres beneficios como los más importantes: 1) la comunicación de poblaciones pequeñas y alejadas; 2) la reversión de la estructura de la red caminera que estaba formada por 80% de red troncal y sólo 20% de caminos alimentadores, y 3) el efecto sobre la conciencia y capacidad de organización de las comunidades. El costo del programa, para los seis años, fue de 438.3 millones de dólares, de los cuales 65% se destinó al pago de salarios y sólo 3.5% correspondió a costos de supervisión.

### Lecciones de política

Los PGER pueden ser un componente importante de una estrategia de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, tanto consideraciones analíticas como la experiencia de otros países, incluido México, señalan que para que estos programas sean eficaces deben:

- Seleccionar una tasa salarial que incentive la autoselección del grupo objetivo. En particular, se requiere una tasa salarial baja, para evitar la participación de trabajadores que no son parte de la población objetivo.
- Enfocar la atención a la creación de infraestructura, favore-

ciendo cambios permanentes para la población involucrada y minimizando el conflicto intertemporal en el combate a la pobreza.

- Concertar las acciones, a excepción de la etapa inicial, en un conjunto reducido de regiones, específicamente en aquellas donde las brechas de pobreza sean mayores.
- Incorporar elementos de estacionalidad a través de la instrumentación de un programa contracíclico en términos de la demanda de empleo rural que evite las distorsiones en el mercado laboral rural y apoye la estabilización de los ingresos de los pobres.
- Diseñar una estructura administrativa adecuada aprovechando las organizaciones regionales.

### 3. Un PGER para México

#### Cuantificación de la población objetivo

Como señalamos en el apartado 1, la población de las zonas menos urbanizadas que trabajó más de 40 horas y percibió ingresos, pero ganó menos del salario mínimo, fue de 2.1 millones en 1993. Por otra parte, los trabajadores rurales (trabajadores en zonas menos urbanizadas en actividades agropecuarias) que percibieron ingresos, pero ganaron menos del salario mínimo, fueron 2.7 millones (32% del empleo rural de 8.6 millones de personas). Desafortunadamente, no se cuenta con el dato de qué parte de esta población de 2.7 millones trabajó 40 horas o más. Por esta razón, se optó por suponer que su proporción era similar a la que se observa para el conjunto de los trabajadores rurales (o sea, 55 por ciento).

Sobre esta base, se estimó que *alrededor de 1.5 millones de ocupados rurales trabajaron 40 horas o más y obtuvieron ingresos menores al salario mínimo*. Esta población está constituida tanto por jornaleros agrícolas sin tierras como por pequeños propietarios (en ejidos o en tierras privadas). Los primeros reciben sus ingresos en intervalos cortos, mientras que los segundos los reciben típicamente en el momento de la cosecha, por lo que puede darse una subestimación si el periodo de referencia de la encuesta no cubre este momento.<sup>28</sup> Por este motivo,

<sup>28</sup> Esta observación adquiere relevancia si se tiene en cuenta que la ENE de 1991 se levantó



conviene separar estas dos poblaciones: los jornaleros y peones, que son alrededor de 0.5 millones,<sup>29</sup> y el resto, que son cerca de 1.0 millones.

Por otra parte, una actualización a mayo de 1994 de la línea de pobreza extrema para 1984, calculada por Levy (1994), arroja una cifra de N\$22 diarios, lo cual contrasta con un salario mínimo general de N\$14 para este mismo año.<sup>30</sup>

Combinando estas fuentes de información podríamos concluir que *la cota inferior de la población objetivo de un PGER sería de 0.5 millones, aunque la cota superior sería de 1.5 millones* (en función del grado de error en la medición de los ingresos de los propietarios o detentadores de tierras). En efecto, si un PGER ofreciera un salario mínimo por trabajar una jornada completa, se incorporarían al programa:

- En primer lugar, los jornaleros agrícolas sin tierras que trabajan jornada completa y ganan menos del salario mínimo (el medio millón de personas arriba estimado).
- En segundo lugar, una fracción de los trabajadores que explotan tierras propias o rentadas, pero de tan mala calidad que, a los precios vigentes, tienen un ingreso marginal inferior al salario mínimo.<sup>31</sup>

Las estimaciones anteriores parten del supuesto implícito de que todo el subempleo (menos de 40 horas de trabajo a la semana) es voluntario. Si se considera que parte de éste se puede deber a razones de mercado, las cifras anteriores cambian de manera significativa: por una parte, los jornaleros agrícolas sin tierra que ganan menos de un salario mínimo llegarían a 0.8 millones; por la otra, los trabajadores rurales con tierra, pero con un ingreso inferior a un salario mínimo, serían 1.9 millones. Según estas cifras, la cota inferior del PGER sería de 0.8 millones y la superior de 2.7 millones.

en el trimestre abril-junio y la ENE de 1993 en el trimestre enero-marzo, por lo que no abarcan el levantamiento de la cosecha de primavera-verano.

<sup>29</sup> Este dato se estima con base en las estructuras de empleo de la ENE de 1991, y de un supuesto análogo al mencionado en el texto respecto a la proporción de trabajadores que laboran más de 40 horas a la semana.

<sup>30</sup> Debe tenerse en cuenta que la actualización mencionada se hizo con el índice nacional de precios al consumidor, y no con los bienes incluidos en la línea de pobreza, por lo que puede existir una sobreestimación.

<sup>31</sup> En la medida en que los picos de demanda del programa se hicieran coincidir con las épocas de baja actividad agropecuaria, este segmento de la población objetivo podría ser aun mayor.

### *Dimensión y costo fiscal de un posible PGER*

Las cifras anteriores, aun aquellas que suponen que todo el subempleo es voluntario, indican un problema de magnitud muy significativa, y es poco realista pensar que pueda (o deba) ser resuelto exclusivamente a través de un PGER. Tanto razones presupuestales como administrativas sugieren, al menos en una etapa inicial, limitar el alcance del PGER. Si bien es difícil tener estimaciones precisas acerca de la magnitud inicial óptima de este programa, parecería que una cifra de 250 000 empleos es razonable.

En efecto, un programa que ocupe a 250 000 personas, pagándoles alrededor del salario mínimo durante 100 días al año, tendrá un costo directo de mano de obra de N\$350 millones. A este costo deben sumarse, por otra parte, tanto los gastos administrativos como los gastos de materiales, según las obras de construcción que se planean llevar a cabo. Esto último, a su vez, dependerá de la composición de la cartera de proyectos y de la selección de técnicas para llevarlos a cabo, por lo que una estimación precisa requiere datos cuyo acopio y crítica metodológica rebasan los objetivos de este documento.

Sin embargo, con base en la *Encuesta Nacional de la Economía Informal*, se estima que los pagos explícitos e implícitos al trabajo representan 69% del ingreso de los micronegocios dedicados a actividades de construcción de viviendas en las zonas urbanas. Este coeficiente puede considerarse representativo de actividades de construcción intensivas en mano de obra en zonas urbanas. Si se ajusta por una estimación de la diferencia en los salarios de mercado entre zonas urbanas y rurales, resulta que una estimación conservadora de la participación del costo de la mano de obra en actividades de construcción en áreas rurales se sitúa en 60%. Si además se tienen en cuenta los gastos de administración directos e indirectos, la participación de la mano de obra directa podría ser de 50%. *Con este dato obtendríamos una aproximación burda al costo total del PGER de la dimensión señalada, y que sería de N\$700 millones anuales.*<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Naturalmente, un programa de transferencias directas costaría poco más de la mitad pero, como se señala en el cuerpo del documento, enfrentaría mayores problemas de dispersión de recursos hacia la población no objetivo (por problemas de monitoreo) y sobre todo implicaría renunciar a los beneficios de largo plazo derivados de la creación de infraestructura.

### Regionalización del PGER

El criterio de selección de los estados con el cual puede iniciarse el programa debe basarse en indicadores de pobreza y calidad del empleo. Sin embargo, ni las ENE utilizadas como fuentes principales de datos para este documento ni las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI son representativas a escala estatal, por lo que los índices de pobreza y calidad del empleo no son desagregables en ese ámbito. Esto representa un problema empírico en la selección de los estados.

En consecuencia, seguiremos un proceso de dos etapas para seleccionar los estados donde podría enfocarse el programa: primero, con base en indicadores regionales de desnutrición, obtenidos de la *Encuesta Nacional de Nutrición de 1988*, y asumiendo que los individuos que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza de manera permanente presentan indicadores de desnutrición más altos, se eliminarán una serie de entidades federativas en las cuales la desnutrición representa un problema relativamente menor. Segundo, con base en la información del *Censo de Población de 1990* se precisarán las entidades federativas donde presumiblemente se concentra la población objetivo. Posteriormente, utilizando los cálculos de índices de pobreza, índice de carencias e índice de desarrollo humano, estimados por De la Torre (1994), verificaremos lo robusto de nuestra selección de estados a la elección de distintos indicadores.<sup>33</sup>

### Indicadores de nutrición

La *Encuesta Nacional de Nutrición* (Instituto Nacional de Nutrición, 1988) no es representativa a escala estatal. Sin embargo, regionalmente podemos identificar zonas con un alto grado de desnutrición y otras en las que este problema es relativamente menor, con lo cual podríamos acotar el conjunto de estados objetivo. El cuadro 1 muestra el grado de malnutrición en niños menores de cinco años, por región.

Este cuadro nos permite ver que la desnutrición se concentra en las zonas centro y sureste, y que es un problema relativamente menos importante en el norte del país y en especial en el área metropolitana

<sup>33</sup> Otra opción sería utilizar el "mapa de marginación" del INEGI.

**Cuadro 1.** Malnutrición en niños menores de cinco años por región<sup>a</sup> (porcentajes respecto al total de niños menores de cinco años)

Región	Grado de desnutrición II	Grado de desnutrición III
Ciudad de México	7.5	3.6
Norte	10.8	9.1
Centro	32.9	30.2
Sureste	50.0	56.8

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición, 1988.

Nota: <sup>a</sup> Teniendo en cuenta el criterio peso/edad.

de la ciudad de México. Por tanto, si bien todavía no podríamos decir qué estados de la República deberían incluirse en el programa, sí podemos pensar en descartar el Distrito Federal y los estados del norte.

### Censo de población

El *Censo de Población de 1990* incluye información sobre los niveles de ingresos de la población ocupada y la clasifica por ramas de actividad y entidad federativa. Las entrevistas para reunir la información censal son mucho menos profundas que las aplicadas para efectos de la ENEU y la ENE, lo cual afecta la calidad de los datos, particularmente en el caso de los ingresos. Aun así, la información censal es muy útil (y de hecho insustituible) para ordenar las entidades federativas de acuerdo con los niveles de pobreza rural, aceptando como aproximación el porcentaje de trabajadores que percibió ingresos, pero obtuvo menos de un salario mínimo (aunque carecemos de datos para ajustar por horas trabajadas). Esta información, junto con las magnitudes de las poblaciones respectivas (actualizadas a 1993 con estimaciones del crecimiento de la PEA), se presenta en el cuadro 2.

Dada la magnitud (la propuesta del PGER propone cubrir a 250 000 personas), el cuadro sugiere la conveniencia de concentrarse inicialmente en un conjunto restringido de entidades federativas, de preferencia contiguas, para lograr tanto economizar en lo que se refiere a administración como impactar sobre el mercado laboral regional buscado. De otra manera, se corre el riesgo de dispersar los esfuerzos en un gran número de programas estatales, con grandes complicaciones

**Cuadro 2.** Aproximación a los trabajadores en pobreza extrema rural: trabajadores agropecuarios que ganan menos de un salario mínimo

Estado	Porcentaje del total estatal	Número
Total	41.6	1 806 490
Chiapas	71.3	274 827
Yucatán	65.6	65 005
Hidalgo	61.3	98 061
Oaxaca	59.3	150 410
Puebla	55.0	171 740
San Luis Potosí	52.8	67 801
Tabasco	51.7	59 248
Tlaxcala	46.5	20 929
Veracruz	46.3	271 023
Guerrero	44.9	71 011
Coahuila	41.2	27 947
Quintana Roo	40.9	9 871
Campeche	40.3	18 056
Zacatecas	40.2	32 077

administrativas y muy poco efecto sobre cada región. En consecuencia, se sugiere que el PGER, en su caso, inicie sus operaciones en los estados de Chiapas y Oaxaca (aunque posteriormente, en función de los resultados obtenidos, se podría considerar otro programa en la región formada por los estados de Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, y agregarse Guerrero a la primera región).

Nuestra selección es congruente con los resultados de De la Torre (1994), que clasifica a Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero entre los estados más pobres. En términos de carencias, Chiapas y Oaxaca se mantienen, Hidalgo y Guerrero quedan en otro rango y se incluye Veracruz. Tlaxcala y Puebla no están considerados. El hecho de que Puebla, por ejemplo, sea un estado de carácter marcadamente dual, hace que su selección sea sensible a la utilización de distintos indicadores.

**Cuadro 2.** Conclusión

Estado	Porcentaje del total estatal	Número
Distrito Federal	39.8	7 582
Tamaulipas	39.4	41 180
Guanajuato	36.5	69 230
México	36.2	69 874
Durango	35.7	25 401
Querétaro	34.1	12 683
Nuevo León	33.7	17 546
Michoacán	25.2	61 182
Chihuahua	24.7	26 531
Aguascalientes	24.0	6 868
Jalisco	19.1	37 827
Morelos	18.7	11 918
Baja California Sur	17.7	3 411
Nayarit	17.4	14 395
Sonora	14.4	19 479
Baja California	13.5	8 528
Sinaloa	12.7	31 049
Colima	12.0	3 787

Fuente: Cálculos propios con base en datos del *Censo de Población de 1990* (INEGI, 1990).

Sin embargo, nuestra elección de los dos estados más pobres es sólida respecto a distintos indicadores.

#### Aspectos operativos

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene un amplio portafolios de proyectos de caminos rurales. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través del Fideicomiso para Riesgo Compartido, tiene un amplio portafolios de pequeñas obras de irrigación e infraestructura hidroagrícola. En el corto plazo, se podría

instruir a estas secretarías para que presentaran estimaciones precisas del costo fiscal de dichos proyectos en los estados antes mencionados, seleccionando las obras que podrían ser realizadas a partir de 1996. Por otra parte, al tratarse de un componente de una estrategia más amplia de combate a la pobreza extrema, sería conveniente que el programa fuese manejado y coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, en su papel de secretaría globalizadora de las acciones contra la pobreza extrema. Esta Secretaría, a su vez, podría establecer los acuerdos de descentralización respectivos para una adecuada operación del programa. De la misma manera, debe estudiarse la posibilidad de que el PGER, al menos en su etapa inicial, sea financiado con recursos de programas sociales que hoy en día pueden estar asignados a beneficiar a grupos de ingresos más altos.

Por último, cabe señalar que la administración de estos programas a través de licitaciones públicas, como lo requiere la legislación actual, es difícil en vista de lo lento y rígido de los procesos. En ocasiones los recursos sólo están disponibles en épocas del año en las que, por condiciones climatológicas, no se pueden llevar a cabo las obras. Por tanto, deben considerarse modificaciones legales que flexibilicen estas disposiciones.

#### 4. Recapitulación y conclusiones

En México, los problemas de empleo se manifiestan en la existencia de un amplio segmento de ocupados que perciben salarios bajos y no tienen acceso a la seguridad social, a diferencia de lo que sucede en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde el mayor nivel de vida de la población y la existencia de seguros de desempleo llevan a que tales problemas afloren en forma de altas tasas de desempleo abierto. Datos de la ENE del INEGI señalan que de una población ocupada que alcanzaba los 33 millones de personas en 1993, sólo una tercera parte tuvo acceso a la seguridad social (IMSS, ISSSTE o similar), 14% no recibió ingresos y 19% ganó menos del salario mínimo. Si se toma únicamente la población que trabajó de 40 horas en adelante (20 millones de personas), las proporciones de quienes no reciben ingresos o reciben menos del salario mínimo son menores, pero aún apreciables: 8 y 13%, respectivamente. Lo anterior asume mayor gravedad si se tiene en cuenta que el salario mínimo real se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema.

Los problemas más agudos de calidad del empleo se refieren al empleo rural (alrededor de 8.6 millones de trabajadores en 1993): sólo 4.6% de estos trabajadores se encontraba cubierto por algún seguro social, 27.8% no recibe ingresos y 32.4% percibe menos del salario mínimo. Aun si sólo se tiene en cuenta a quienes trabajan 40 horas o más, se estima que las proporciones de los que no reciben ingresos o ganan menos del salario mínimo podrían ser de 15 y 17%, respectivamente. Por otra parte, casi tres cuartas partes de la pobreza extrema en el país están en el sector rural. Para la gran mayoría de esta población, las percepciones salariales son la principal, si no es que la única, fuente de ingreso.

En términos de la dinámica demográfica, a pesar del continuado descenso en las tasas de fertilidad, la población en edad de trabajar crecerá a 2.3% anual en el presente sexenio (pues el acelerado crecimiento de décadas pasadas condiciona la existencia de una amplia población en edad fértil) y la PEA crecerá aún más rápido, probablemente a 3% anual (porque la tendencia a menores tasas de participación de los menores se verá superada por aumentos de la participación femenina en el mercado laboral).

La demanda derivada de trabajo en el sector rural a precios mundiales —aun a pesar del ajuste cambiario reciente— es inferior a la oferta de trabajo en el contexto de los actuales precios de garantía, por lo que la eliminación de tales precios presionará a la baja los salarios rurales, aun cuando la devaluación compense en parte este efecto al elevar el valor de la tierra. Esto aumentará los incentivos a la migración rural-urbana, presionando también a la baja a los salarios en el sector informal urbano. Procampo compensa a los dueños de tierras por la caída en el valor de las mismas derivada de la eliminación de la protección, por lo que no es un programa de combate a la pobreza rural. Esto lo hace a través de pagos directos que son independientes de la composición de la producción, de manera tal que, una vez eliminada la protección, el programa induce a que las decisiones de producción sean valoradas por los particulares a precios mundiales. Por lo tanto, Procampo tampoco es un programa de estímulo al empleo rural.

Estimaciones de formas reducidas indican que la elasticidad del empleo formal respecto al PIB es de 0.56, por lo que aun si en los próximos años el PIB creciera a 5% anual, el empleo formal aumentaría 2.8% anual, por debajo del crecimiento de la PEA. En consecuencia, el crecimiento económico, por sí solo, será insuficiente para absorber los grandes rezagos acumulados en materia de calidad del empleo. Una

desregulación profunda de la legislación laboral y de la seguridad social podría aumentar la elasticidad antes mencionada, pero aun así se mantendrá inferior a la unidad por el efecto de los aumentos en la productividad del trabajo y sus efectos en el mercado laboral rural sólo se observarían en el mediano plazo. En suma, no parece haber ninguna tendencia en los próximos seis años que permita vislumbrar un aumento en los salarios reales de los trabajadores en pobreza extrema en las zonas rurales del país. Por esta razón, es necesario complementar los programas de nutrición y salud básica para la población en pobreza extrema con intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones del mercado laboral rural.

Con base en esto, se propone la implementación de un PGER. Puesto que el costo de oportunidad del tiempo de los pobres extremos es menor que el de otros miembros de la población, se puede diseñar un programa que induzca a que los pobres extremos se autoseleccionen para participar en él. Al mismo tiempo, se estaría induciendo a los trabajadores de mayores ingresos a abstenerse de participar. De esta manera, se pueden llevar beneficios a la población objetivo, evitando mecanismos burocráticos costosos y discrecionales de monitoreo y minimizando las probabilidades de que el programa sea acaparado por grupos de ingresos más altos que tienen mayor capacidad de presión política.

El esquema que se propone consiste en pagar una tasa salarial por jornada de trabajo en obras públicas en el sector rural por debajo de la línea de pobreza. El programa, en principio, estaría abierto a todo el que desee participar, pero los incentivos deberán ser tales que la población en pobreza moderada se abstenga de hacerlo. El PGER utilizaría la mano de obra para llevar a cabo obras socialmente rentables de infraestructura rural. Éstas consistirían en caminos rurales (construcción y mantenimiento), obras de irrigación de pequeña escala y obras de nivelación de suelos y control de erosión. El salario ofrecido, en las condiciones actuales, puede ser igual al salario mínimo rural (pero sin duda no mayor).

El desarrollo de infraestructura ayuda a minimizar el conflicto entre el combate a la pobreza *hoy vs. mañana*, al aumentar la productividad del trabajo rural por medio de la estimulación permanente de la demanda de trabajo rural. Al mejorar las condiciones de trabajo en el sector rural, el costo de oportunidad del tiempo de los extremadamente pobres aumentaría, y con esto se reducirían paulatinamente sus incentivos para participar en un PGER. El PGER no sería un

programa permanente de subsidios sino un programa transitorio de apoyo a los pobres rurales hasta que mejoren las condiciones del mercado laboral. El PGER sólo ofrecería trabajo durante tres o cuatro meses al año, en principio en las épocas de baja actividad agropecuaria. Con esto también se ayudaría a estabilizar los ingresos de los pobres extremos y, de llevarse a cabo en forma sistemática, a reducir su exposición al riesgo (al contar con una fuente segura de ingresos en las épocas más deprimidas del año). Al cuidar la estacionalidad, no se distorsionaría el mercado laboral rural durante las épocas de siembra y cosecha.

La experiencia de países como la India con este tipo de programas ha sido muy positiva. En México se realizó un programa de caminos rurales de mano de obra en el sexenio de 1970 a 1976. Sin embargo, este programa pagó una tasa salarial de 1.8 veces el salario mínimo, en una época en que el salario mínimo estaba a su vez por encima de la línea de pobreza y del salario del mercado. A diferencia de los programas de la India, el programa mexicano no tuvo como objetivo central el combate a la pobreza extrema.

A partir de datos de la ENE de 1993, se puede concluir que existe una población de alrededor de 1.5 millones de trabajadores rurales que trabajan más de 40 horas a la semana con ingresos inferiores a un salario mínimo. Esta población está constituida principalmente por jornaleros agrícolas sin tierra (alrededor de 500 000), pero también incluye a campesinos con dotaciones de tierra muy pequeñas o de muy mala calidad (alrededor de un millón). Ésta sería la población objetivo del PGER y, aunque está dispersa por todo el país, se encuentra principalmente en los estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

En este estudio se propuso como punto de partida un programa inicial que ofrezca 100 días de empleo al año a 250 000 trabajadores. Por razones de eficiencia administrativa y de apoyo a la población en mayor pobreza, se plantea concentrar los esfuerzos iniciales en las zonas rurales de Chiapas y Oaxaca. Estimaciones preliminares sugieren que el costo fiscal sería de N\$700 millones. En función de los resultados obtenidos, el programa podría extenderse a las zonas deprimidas de otros estados.

En suma, un PGER puede ser uno de los instrumentos novedosos para el combate a la pobreza extrema. Para lograr esto, sólo debe estar enfocado a los pobres extremos, tener objetivos bien definidos, ser de tamaño modesto y tener mecanismos eficaces de coordinación administrativa.

## Referencias bibliográficas

- Aburto, C. (1991), *Ingresos y prestaciones de los asalariados: el efecto del tamaño de la empresa*, México, ITAM, Tesis de licenciatura.
- Agency for International Development (1977), *Creating Rural Employment, A Manual for Organizing Rural Works Programs*, Washington.
- Alba de et al. (1994), "Pertinencia de ubicación de las tiendas Diconsa", México, ITAM (mimeografiado).
- Bandyopadhyay, D. (1988), "Direct Intervention Programmes for Poverty Alleviation: An Appraisal", *Economic and Political Weekly*, núm. 23, pp. A77-A88.
- Besley, T. y R. Kanbur (1990), *The Principles of Targetting*, Washington, Banco Mundial (Working Paper Series núm. 385), marzo.
- Cejudo, N. (1994), *Los ingresos de los asalariados: un análisis de regresión*, México, ITAM, Tesis de licenciatura.
- Datt, G. y M. Ravallion (1994), *Income Gains for the Poor from Public Works Employment, Living Standards Measurement Study*, Banco Mundial (Working Paper Series núm. 100).
- Dávila, E. (1989), *Ingresos y prestaciones del sector informal*, Fundación Friedrich Hebert (Documento de Trabajo).
- Dávila, E. y S. Levy (1994), "Revolución microeconómica y reforma social: a la mitad del camino" (mimeografiado).
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.
- Freyre, R. y N. Vite (1993), *Capital humano en un modelo de equilibrio general*, México, ITAM, Tesis de licenciatura.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990), *XI Censo Nacional de Población y Vivienda*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1993a), *Encuesta Nacional de Empleo, 1991*, México.
- (1993b), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 1993*, México.
- Instituto Nacional de Nutrición (1988), *Encuesta Nacional de Nutrición*, México.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México", en Félix Vélez (ed.), *La pobreza en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-112.
- Levy, S. y S. van Winjbergen (1994), "Mexican Agriculture in the Free Trade Agreement: Transition Problems in Economic Reform", *American Economic Review* (por publicarse).
- Lustig, Nora (1995), *La medición de la pobreza en México: el origen de las discrepancias. Una nota metodológica*, Brookings Institution.
- Narayana, N., K. Parikh y T. Srinivasan (1988), "Rural Works Programs in

- India: Costs and Benefits", *Journal of Development Economics*, vol. 29, pp. 131-156.
- Ravallion, M. (1990), "On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation", *Journal of Development Economics*, vol. 34, pp. 57-79.
- (1991a), "Employment Guarantee Schemes: Are They a Good Idea?", *The Indian Economic Journal*, vol. 39, núm. 2.
- (1991b), "Reaching the Rural Poor Through Public Employment", *The World Bank Research Observer*, vol. 6, núm. 2, pp. 153-175.
- Ravallion, M., G. Datt y S. Chaudhuri (1993), "Does Maharashtra's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? Effects of the 1988 Wage Increase", *Economic Development and Cultural Change*.
- Revenga, A. y Michelle Riboud (1992), "Unemployment in Mexico: An Analysis of its Characteristics and Determinants", Banco Mundial (mimeografiado).
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1989), *Jornaleros agrícolas en México*, México, vols. I, II, III.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993), "Programa de subsidios dirigidos en México", Coordinación de Asesores (mimeografiado).
- Secretaría de Obras Públicas (1976), *Caminos de mano de obra*, México.
- Torre, Rodolfo de la (1994), "Indicadores de desarrollo regional con información limitada", México, ITAM (mimeografiado).