

## **Instituciones, focalización y combate a la pobreza**

J. Mario Herrera Ramos

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

### **INTRODUCCION**

El estudio de las instituciones, el tema central del análisis político, se ha fortalecido y ampliado, con la participación del enfoque económico. El florecimiento del análisis institucional ha empezado a afectar un área de estudio, que siempre había reconocido la importancia de las instituciones pero no las había analizado propiamente: el desarrollo económico. En particular se ha iniciado el estudio de las restricciones institucionales para el análisis de las políticas sociales relacionadas con el combate a la pobreza. El resultado de este esfuerzo, aún en sus inicios es encontrar que no necesariamente la focalización resulta en un efecto de protección a los pobres de los recortes presupuestales. Tampoco se sostiene que más recursos asignados exclusivamente a los pobres necesariamente resultan en su estricto beneficio. Los beneficiarios de los programas sociales no son agentes pasivos que esperen a recibir los "derechos" que se les han otorgado al ser identificados como pobres. Los beneficiarios constantemente ajustan su comportamiento a las condiciones asociadas con los diferentes criterios de asignación de los programas sociales. Estos resultados son de importancia capital para entender, y considerar, en la discusión actual sobre los programas focalizados contra los programas universales.

En el presente documento, de carácter exploratorio, se considera el problema de fallas en la focalización en diversos programas sociales ejecutados por el gobierno mexicano entre 1995 y 1996, en la transición entre SOLIDARIDAD y PROGRESA. Se utiliza la información de la encuesta aplicada para la elaboración del Censo de Población de 1995, y la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996. El documento está dividido en cuatro partes. La primera proporciona un panorama sumario del análisis institucional relacionado con el estudio del desarrollo económico. La segunda y la tercera contienen las partes sustantivas del trabajo y consideran las diferentes políticas sociales ejecutadas por el gobierno mexicano antes y después de la crisis externa de 1982, y los problemas de focalización asociados con algunos de los programas de SOLIDARIDAD, en especial los subsidios alimentarios (leche y tortillas), el programa de becas escolares, y PROCAMPO. Al final se presentan las conclusiones.

### **EL ANÁLISIS DE INSTITUCIONES**

En la actualidad es común aceptar dos hechos derivados del análisis institucional, especialmente en el campo de la economía. Primero que las instituciones importan y, además son sujetos de análisis; segundo, que éste es uno de los campos con mayor auge en el interés académico y de política pública.

Ahora bien, dentro del análisis institucional podemos encontrar dos vertientes conocidas genéricamente como "viejo" y "nuevo" institucionalismo. ¿Qué distingue a ambos enfoques? Las dos corrientes aceptan que las instituciones importan, pero la segunda considera que son sujetos de análisis y por tanto ha propuesto, a diferencia del primero, una agenda de investigación positiva. El propósito de esta agenda es formular principios y proposiciones que permitan comparar, y de esta manera entender y explicar experiencias derivadas de procesos reales. Sus fundamentos analíticos provienen de la microeconomía y su metodología del agente racional.(1) Siguiendo a Shepsle, los factores determinantes de las instituciones pueden analizarse mediante el uso de las herramientas desarrolladas por la teoría económica(2)

En principio podemos considerar que el estudio de las instituciones coincide en su interés interdisciplinario con la "Economía Política Positiva". Esto es cierto especialmente si consideramos que el interés analítico se puede plantear en términos del comportamiento económico en los procesos políticos y el comportamiento político en los procesos de mercado.(3) El énfasis económico permite entender tanto el origen como la existencia de las instituciones políticas, así como la elaboración de políticas públicas. Destacar los procesos políticos en las decisiones de mercado, por otra parte, permite entender el ambiente político dentro del cual se desarrolla el mercado. El objetivo último es explicar, de manera unificada, procesos sociales tan importantes como los asociados con las decisiones de producción, la asignación de recursos y la formulación de políticas públicas, así como los resultados que generan.(4)

De acuerdo con Oliver Williamson las instituciones de interés analítico para la Nueva Economía Institucional (NEI) son de dos tipos.

- a.El ambiente institucional, o las "reglas del juego", integrado por el marco legal asociado con las normas legales que definen los derechos de propiedad, los contratos, el poder judicial y la manera como se ejerce, disputa y legaliza el poder.
- b.Las instituciones de gobernabilidad, se refiere a la forma como se "juega el juego", es decir las diferentes maneras en que organiza la sociedad, los arreglos institucionales, para asignar bienes y servicios tales como mercados, comités, y otro tipo de instituciones que intentan simular el funcionamiento del mercado.(5)

Los costos de transacción son una rama relacionada con la gobernabilidad con importantes efectos pues, en la asignación de recursos y la estructura de la organización económica. Los costos de transacción son aquellos asociados con organizar, mantener y hacer cumplir las normas de un acuerdo institucional.(6) Las instituciones son mecanismos diseñados por el hombre y que moldean, restringen la interacción humana, y como dice North proporcionan una estructura de incentivos que determinan el intercambio entre humanos, sea político económico o social.(7) Las instituciones existen, y son necesarias, porque los individuos toman decisiones con base en modelos subjetivos, diferentes entre los individuos, y con una reducida tendencia a coincidir, y además la información que cada uno recibe es incompleta. Entrar en procesos de intercambio requiere que los agentes tengan información que facilite dicho intercambio y para obtenerla deben incurrir en costos. Es posible, y de hecho así lo demuestra la experiencia, que las mismas funciones sean realizadas por diferentes arreglos institucionales. Sin embargo los costos de transacción pueden ser un elemento importante para decidir sobre el arreglo institucional más eficiente. En relación con este punto es conveniente aclarar que uno de los temas que no ha sido tratado en forma satisfactoria por el NEI es precisamente el porqué subsisten instituciones que pueden considerarse como inadecuadas para las necesidades actuales de una sociedad, lo que Bardhan denomina disfuncionales. Una posible explicación está asociada con la dependencia histórica, o "dependencia de la trayectoria", donde en un principio un grupo eligió una senda institucional diseñada para satisfacer sus intereses, y son estos grupos los que efectivamente puede impedir el desarrollo de otras instituciones más funcionales y eficientes. (8)

Una de las áreas de estudio que recientemente ha recibido el impulso de la NEI es el desarrollo económico. En realidad las preguntas importantes relacionadas con el desarrollo también ocupan un lugar sobresaliente en el análisis institucional. Este punto deriva del interés por explicar las diferentes experiencias institucionales, los factores que pueden explicar esas diferencias entre las sociedades, y más importante, qué explica los contrastes en su desempeño. Una de las características de los países en desarrollo es la magnitud de la pobreza, la falta de crecimiento sostenido y relacionado con ésta, los bajos niveles de productividad. Pero también encontramos que entre los países en desarrollo tienen grandes diferencias institucionales y es lícito preguntar por las diferencias institucionales, su relación con las diferencias en productividad y en general, por el tipo de arreglo institucional que facilite los procesos de crecimiento y desarrollo.

El problema de la pobreza se ha convertido en uno, por no decir en el más, importante en materia de política pública, tanto para los gobiernos nacionales como para los organismos multilaterales.

Dentro de la polémica en América Latina sobre la política social se reconoce que el creciente interés por este tema surge de dos hechos. La crisis de inicio de la década pasada y la consecuencia obligada de la revisión crítica de las políticas sociales aplicadas durante los años del modelo de sustitución de importaciones. Se reconoce también que éstas no beneficiaron a las personas que lo necesitaban, además que no se aplicaron en forma sistemática. En buena medida ello se debió a que se pensaba que el crecimiento económico, por sí sólo, erradicaría la pobreza.

En la actualidad se busca que las políticas sociales sean sistemáticas y proporcionen apoyos para eliminar la pobreza, así como problemas asociados con la distribución. En este sentido se tiende a favorecer políticas focalizadas, y que cuenten con el apoyo, participación y responsabilidad de los beneficiarios potenciales. Sin embargo creo que aun mantienen la característica que les dio origen. "Surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal propició y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de la región." (9) En realidad agregaría que la focalización aparece debido a las restricciones fiscales. Paliar los efectos de las crisis y la restricción fiscal generan la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente lo necesiten. Todo ello con el objetivo de evitar problemas de gobernabilidad, y movilización social en tanto las medidas económicas reactivan el crecimiento.

Precisamente lo que podemos deducir de los resultados empíricos de la nueva teoría del crecimiento en relación con los objetivos de la política social es primero que no se debe considerar un paliativo, una "compensación" por daños causados. Sus determinantes, los objetos de las políticas sociales son precisamente los factores básicos del crecimiento de largo plazo. La educación es fundamental para el crecimiento y al mismo tiempo, esta variable es la que más efectos tiene sobre la desigualdad y la pobreza. Si esto es así entonces la política social debe ser constante, consistente y permanente si desea lograr el crecimiento económico. La política social debe ser considerada no como un paliativo sino como una condición indispensable para el crecimiento económico, y debe también considerar como objetivos la eficiencia y la igualdad. Ante crisis recurrentes, y debido a la falta de visión de largo plazo, además de su facilidad, la primera víctima en materia de recortes es el gasto social. Esto no sólo es moralmente inadmisibles, sino un obstáculo para el crecimiento en el largo plazo. De igual manera la política social incluso tendría que ser parte de la discusión en torno al papel del estado, en el sentido de lo que "debe" hacer el estado en materia de bienestar humano, en especial de la población pobre que por desgracia en algunos países como México son poco menos de la mitad. En este sentido estamos totalmente de acuerdo con Dasgupta quien argumenta que el interés humano en países pobres está ".mejor atendido en un ambiente donde la esfera socioeconómica de la vida está limitada a la producción y asignación de bienes colectivos, entre los cuales una buena cantidad son necesidades básicas . Ellos incluyen infraestructura, bienes públicos (seguridad, aplicación y cumplimiento de leyes de propiedad y contratos, salud pública), recursos de propiedad común (ríos, bosques, pastizales, cuerpos de agua), atención primaria a la salud y educación. La nutrición es también un bien privado y es fácilmente comercializable y requiere otro tratamiento. Subsidios alimentarios focalizados, programas de alimento por trabajo, reforma agraria y facilidades de crédito para los pobres son formas de asegurar que la gente necesitada no enfrente el problema de la carencia total de bienestar. Ellos son parte vital del centro de actividades gubernamentales en países pobres." (10)

Precisamente este enfoque integral incluso toca a mercados de crédito (tradicionalmente sujetos de la política económica exclusivamente), que limitan el acceso a personas afectadas por los problemas de pobreza y distribución del ingreso. Cuando la redistribución de activos no es posible es más adecuado considerar alternativas que permitan a los sujetos de políticas sociales crear riqueza. Estas alternativas además de incentivar la inversión (frecuentemente la política de redistribución los limitan), tienen fuerte

impacto sobre el ingreso de los más pobres. Sin estas alternativas incluso quienes no se encuentran entre los pobres extremos, los pobres urbanos, tendrán que ser objetivos de política social, entendidas en el sentido tradicional.

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES**

En la década de los años setenta, el interés público por el desarrollo rural surge debido a la reducción en el crecimiento y la capacidad productiva del sector agropecuario. La propuesta más importante de política surge en 1973, bajo el nombre de PIDER (Programa Integral de Desarrollo Rural). Tal era la magnitud del programa, que en el período 1973-1978 creció hasta comprender una superficie donde vivían 5 millones de pobres rurales y se había invertido un billón de dólares (Cernea, 1979). En 1977, se promovió un programa de distritos de temporal, tendiente a promover la construcción de infraestructura hidráulica en áreas de temporal. Entre 1980 y 1982 se implementa el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el objetivo primordial de lograr la autosuficiencia alimentaria. En estos tres grandes programas, el objetivo central era el aumento de la productividad mediante diferentes acciones que comprendían desde la construcción de infraestructura hasta apoyos en la comercialización e innovación tecnológica.

No obstante la magnitud de los programas, su éxito en términos de productividad y bienestar de la población rural fue limitado. Entre las principales razones para que estos programas no consiguieran los resultados esperados se encuentran las siguientes.

La primera tiene que ver con el hecho de que el responsable directo de enfrentar, y resolver el problema del campo era el gobierno federal. Segunda, y como resultado de la anterior, la organización estaba fuertemente centralizada, y en buena medida, los problemas rurales se definían desde el centro. Tercera, el énfasis estaba dado en la producción y, en general, se ignoraba que una buena parte de la población rural carecía de tierras y de oportunidades de empleo en la misma, o la regulación le impedía buscar usos alternativos (Cernea, op. cit. y Grindle, 1988).

En 1982, para enfrentar la crisis financiera, el gobierno mexicano decidió eliminar diversos programas de subsidios universales o generalizados. En algunos casos el gobierno los mantuvo pero con un criterio diferente de asignación ya que serían distribuidos por CONASUPO. Su generalidad se limitó a las áreas donde operaba esta compañía distribuidora. Para 1984 se había eliminado el subsidio generalizado a la tortilla, y en 1986 opera un programa mediante bonos o cupones llamado tortibonos.

En opinión de Lustig, los más afectados por los recortes presupuestales de la década de los ochenta fue la población catalogada como más pobre. Dichos reducciones en el gasto social, en particular los que se clasificaban bajo el rubro de desarrollo regional y desarrollo rural como PIDER y COPLAMAR que constituían los programas de política social más importantes, tenían por objetivo aumentar el nivel de vida de la población pobre y marginada del país.

Hacia fines de esa década se tenía conocimiento de que los subsidio a la alimentación y nutrición tenían un sesgo urbano y no necesariamente beneficiaban a la población hacia la que estaban dirigidos, es decir a los más pobres. Los incipientes intentos de focalización no eliminaron dicho sesgo.(11)

El reconocimiento de estos problemas, entre otras cosas, justificó y propició la formulación del Programa Nacional de Solidaridad. Intentaba ser una respuesta a la asignación unilateral, predominantemente burocrática, del gasto público social, basado en la abundancia de recursos públicos. "Ello provocó que una amplia proporción de este gasto se dirigiera a sectores que no eran los más necesitados".(12) La nueva política social además de necesitar un aumento de recursos financieros, necesitaba que su administración, y la definición de criterios de asignación, fueran más claros, y directos. Solidaridad fue desde su inicio un programa dirigido a la atención de las necesidades de la población más pobre del país. La diferencia con los programas promovidos en años anteriores era el énfasis en el diseño de nuevos arreglos institucionales que facilitarían un

nuevo trato con la sociedad. "El nuevo trato que se fundamenta en el impulso a la descentralización, la mayor participación social en la toma de decisiones, así como en el desarrollo de una nueva interrelación institucional que contemple el despliegue de programas articulados y estratégicos que esbocen el perfil de una nueva política social".(13)

Solidaridad incluyó una gran variedad de proyectos: becas escolares para niños en hogares pobres, créditos a la producción, pavimentación de caminos, electrificación rural, drenaje y alcantarillado, certificados de propiedad, clínicas de salud créditos a la producción.

En este sentido Solidaridad es un programa que reconoce la necesidad de un nuevo arreglo institucional, y además considera, en principio, la existencia de formas institucionales de organización propias de las sociedades que integran las comunidades que en principio serían beneficiarias de la nueva política social. Para eliminar el peso de la burocracia en las decisiones de asignación del gasto, se promovía la participación de la sociedad mediante la creación de Comités de solidaridad que permitiera la expresión de las demandas de las comunidades, debidamente jerarquizadas. Es por tanto un programa que se basa en la construcción de nuevos arreglos institucionales, incorporando los arreglos propios de las comunidades beneficiarias.

### **FOCALIZACIÓN Y GASTO SOCIAL**

La focalización, la asignación de gasto público precisamente a personas u hogares que efectivamente lo necesiten, es una respuesta a las medidas de ajuste económico. La focalización era una manera de proteger de los recortes presupuestales a los verdaderamente pobres, a los verdaderamente necesitados del apoyo mediante la acción pública. Distintos programas de asignación de gasto público asignado para reducir la pobreza tienen en la focalización una de sus características determinantes.

En general podemos encontrar dos tipos de focalización: amplia, y reducida o limitada.(14) En el primer caso se intenta beneficiar a la población pobre mediante el apoyo a rubros de gasto que tienen mayor importancia para los pobres: educación básica, clínicas de salud, desarrollo rural.

La focalización reducida o limitada es "[...] el intento deliverado por concentrar los beneficios sobre la población- independientemente del tipo de gasto".(15) De acuerdo con Van de Walle la focalización restringida se basa en dos principios. El primero consiste en identificar o definir algún indicador de focalización que esté asociado con el ingreso, o más ampliamente con algún indicador de bienestar, pero cuya identificación sea más fácil de obtener. Tal es el caso por ejemplo, de los índices de marginación y su referente territorial. El segundo se refiere a la posibilidad de que los potenciales beneficiarios se autoseleccionen. En este caso se diseña el programa de tal manera que los costos de recibirlo se incrementen con el nivel del indicador (ingreso por ejemplo) mientras que los beneficios se mantienen constantes. El programa se diseña de tal manera que solamente los pobres participen.(16)

La focalización, sin embargo también implica costos, que se deben descontar al presupuesto propio del programa en cuestión. Entre más altos sean éstos menor será el presupuesto disponible para los beneficiarios. La forma más elemental de identificar esos costos es considerar los meramente administrativos. Es decir los costos de administrar el programa y de obtener información necesaria para la asignación focalizada. Sin embargo, conviene separarlos, como propone Sen, de acuerdo con la forma en que surgen, de manera que sea posible identificar su relación con el comportamiento y respuesta de los beneficiarios de los programas.(17) Sen distingue cuatro fuentes de costos relacionados con la focalización.

1.- Distorsión de información. Quienes no cumplen los requisitos del programa para ser considerado como beneficiario tienen incentivos para proporcionar información distorsionada. En este caso se estaría incluyendo a no pobres entre los pobres (en la

literatura se denomina error tipo II)

2.- Distorsión de incentivos. Los beneficios de un programa pueden inducir a los agentes a modificar el valor relativo de otras actividades generadoras de ingreso, y así sustituirlas.

3.- El costo social asociado con ser públicamente señalado como pobre.

4.- Pérdidas administrativas. Entre más fina sea la focalización mayor será la demanda de información sobre los individuos que pueden o integran el padrón de beneficiarios.

5.- Calidad de los servicios e beneficios y sustentabilidad política del o los programas. "Los beneficiarios de programas contra la pobreza totalmente focalizados con frecuencia carecen de fuerza política, y les puede faltar el apoyo para mantener los programas y la calidad de los servicios que les ofrecen. Los beneficios específicos para los pobres con frecuencia terminan transformados en pobres beneficios."(18)

Cada uno de estos costos (que están relacionados con los costos de transacción) limitan la efectividad de las acciones relacionadas con las políticas sociales. Es posible encontrar "fugas" de presupuesto asignado a este tipo de programas. Dependiendo de la magnitud de las mismas se podría pensar que en esa medida se requeriría de una mayor y más rigurosa focalización. Sin embargo ello no necesariamente es así precisamente por la naturaleza de los costos asociados a los programas, y su relación con el comportamiento de los beneficiarios explicados por Sen.(19)

En realidad estas "fugas" pueden ser muy elevadas. De acuerdo con el Banco Mundial, la magnitud de los beneficios relacionados con el error tipo II tienden a ser altos. Comparando programas asociados con subsidios a los alimentos en Bangladesh, Egipto, India, México y Filipinas las "fugas" como porcentaje de las transferencias a los no-pobres, van desde 37% en India hasta 80% en México y Egipto.(20)

A pesar de la evolución de los intentos por asignar gasto público hacia políticas de combate a la pobreza, rural y urbana, en México, las "fugas" no se han reducido.

De acuerdo con la Encuesta del Censo de Población 95, poco más de 4 millones de hogares (20.16%) recibían algún tipo de subsidio. La mayor parte de ellos (57.15%) se localizaban en ciudades con más de 100,000 habitantes, y casi 20% se ubicaba en localidades rurales (menores de 2,500 habitantes)

Los subsidios considerados pertenecen a algún tipo de programa relacionado con el combate a la pobreza: leche, tortilla, desayunos escolares, becas para estudio y capacitación para el trabajo. El tipo de subsidios predominante es de alimentos pues 55% y 27% de los hogares reciben el subsidio a la leche y a la tortilla respectivamente. Del total de hogares que se benefician con subsidios, cerca de 19% reciben dos ó más. El Estado de México y el Distrito Federal son las entidades donde se concentra aproximadamente 39% de los hogares que reciben subsidio (20.20% y 18.40% respectivamente). Estas entidades también concentran 59% de los hogares que reciben subsidio de leche (31.31% y 27.85%), y 27% de becas y desayunos escolares (10.54% y 16.89%). Aunque también tienen el porcentaje más elevado de hogares beneficiados con el subsidio a la tortilla, éstos sólo representan 15%.

Ahora bien, si consideramos el ingreso de los hogares que reciben subsidio encontramos que se tiende a favorecer a aquéllos que tienen un mayor nivel de ingreso relativo. Los hogares que no perciben ingreso, y que se benefician con algún subsidio, representan menos del 5%. Cerca del 12% de los hogares que reciben algún subsidio tienen un ingreso menor a un salario mínimo; 23% de los hogares tienen un ingreso en el rango de uno y dos salarios mínimos; 39% entre dos y cinco; y 20% tienen un ingreso superior a cinco salarios mínimos.

En las ciudades con más de 100,000 habitantes se ubican 70% de los hogares que reciben algún subsidio, cuyo rango de ingreso es superior a los dos salarios mínimos; y

26% tiene un ingreso superior a los cinco salarios mínimos. El 60% de los hogares beneficiados con el subsidio a la leche recibe un salario mayor a los dos salarios mínimos. El programa de becas, por su parte, beneficia a 28% de los hogares con ingreso superior a cinco salarios mínimos. (Ver cuadros 1,2,3, 4 y 5)

Resultados similares podemos obtener si consideramos la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1996.

En el momento de levantar la Encuesta todavía funcionaba Solidaridad, y se mantenía el programa de becas. En el cuadro 6 podemos ver que en las localidades rurales se encuentran entre los deciles 5 y 7, En las localidades con mayor número de habitantes las becas beneficiaron a los hogares en los deciles 7 a 10. El patrón de gasto de los hogares que reciben beca es muy diferente si consideramos su ubicación. En las localidades rurales, los hogares que reciben beca asignan 47% de su gasto al rubro de alimentos; patrón muy similar al de los hogares localizados en comunidades con un número de habitantes entre 2,500 y 14,999. Los hogares que reciben beca y residen en localidades urbanas el patrón de gasto es totalmente diferente, pues asignan a alimentos entre 38% y 31%. A educación y esparcimiento dedican entre 14% y 21%. (Ver cuadro 7)

Si consideramos las fuentes de ingreso, también encontramos fuertes contrastes entre los hogares beneficiados por el programa de becas escolares. Para los hogares rurales las principales fuentes de ingreso son remuneraciones al trabajo. Los provenientes de negocios propios y las transferencias (entre los que se encuentran las becas). En este último renglón los hogares reciben 30% de su ingreso por transferencias, porcentaje que disminuye a medida que el hogar beneficiado se localiza en lugares urbanos de mayor tamaño. (Cuadro 8)

Estos problemas de focalización también se presentan en programas de apoyo a la producción agrícola. El más importante en la actualidad es PROCAMPO. Por su propia naturaleza este programa tiende a concentrarse en localidades rurales, en especial los hogares beneficiados se concentran en los deciles 3, 4, 5. Sin embargo en las localidades con una población en el rango de 2,500 a 14,999, más del 50% de los hogares beneficiados con el PROCAMPO se concentra en los deciles 8, 9 y 10, en particular en el decil 9. De acuerdo con el cuadro 9 los hogares beneficiados con PROCAMPO tienen patrones de ingreso muy similares, independientemente de su ubicación. Los patrones de ingreso, por su parte son muy diferentes: más del 45% de su ingreso proviene, como es de esperarse, de negocios propios. (cuadro 10)

## CONCLUSIONES

En los programas asociados con elaboración, implementación y evaluación de las políticas sociales es muy importante considerar las restricciones institucionales, y sus efectos sobre los resultados de los mismos. A diferencia de otros bienes y servicios, los relacionados con programas de política social de combate a la pobreza, la demanda está limitada en cantidad. Los agentes no pueden demandar la cantidad de bien que en realidad desearían. La asignación de recursos, la oferta de bienes depende del presupuesto público y en principio el monto destinado depende de una decisión política. Es frecuente que al inicio de los programas, y hemos visto que a lo largo de tres décadas México ha llevado a cabo distintos programas asociados con el combate a la pobreza, los grupos beneficiados tiendan a ser los menos pobres. No siempre los grupos inicialmente beneficiados tienen incentivos para dejar de serlo, es decir para aceptar las consecuencias de una mejor focalización. Lo anterior tampoco significa que una mayor asignación presupuestal a programas de combate a la pobreza resulte en más beneficios para la población verdaderamente pobre. Hemos visto que a pesar de diferentes intentos, y programas por tanto, por focalizar la asignación de gasto público las "fugas" hacia beneficiarios no elegibles por el propio programa, son muy elevadas. En un trabajo exploratorio como el presente se puede concluir que existe suficiente evidencia para justificar un estudio más detallado sobre el efecto de los costos de transacción sobre la asignación de gasto público a políticas sociales, y la importancia que tienen las reglas de para ser sujetos de los beneficios de un programa social.

## BIBLIOGRAFÍA

Alt, Richard and Shepsle K. ,(1990) "Editor's Introduction", en Alt and Shepsle (eds.) *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bardhan, Pranab, (2000) "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics From the Point of View of Poor Countries", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156, 1, March: 216-235.

Bardhan, Pranab and Christopher Udry (1999) *Development Microeconomics*, Oxford, Oxford University Press.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica.

De Doner, Philippe and Jean Hindriks, (1998) "The Political Economy of Targeting" *Public Choice*, 95:177-200.

Friedmann, Santiago, Nora Lustig, y Adriana Legovini, (1997) "México: Gasto Social y Subsidios Alimentarios Durante el Ajuste de los Años Ochenta" en Nora Lustig (comp.) *El Desafío de la Austeridad. Pobreza y Desigualdad en la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica: 365'404.

Gelbach, J. B. And L.H. Pritchett, (1997) "Does More for The Poor Means Less for The Poor? The Political Economy of Tagging", *The World Bank, Research Working Paper 1523*.

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI ) (1998) *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, México.

INEGI (1999), *Contar 2000*, México.

Lanjouw, Peter and Martin Ravallion (1999) "Benefit Incidence, Public Spending Reforms, and The Timing of programme Capture", *The World Bank Economic Review*, 13, 2: 257-73.

North, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Partha, Dasgupta (1993) *An inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Oxford University Press.

Sen, Amartya K. (1995) "The Political Economy of Targeting" en Dominique van de Walle and Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and The Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, John Hopkins University Press: 11-24.

Shepsle, K (1995) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach" en James Farr, John S. Dryzek and Stephen Leonard (eds.) *Political Science in History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Van de Walle, Dominique (1998) "Targeting Revisited", *The World Bank Research Observer*, 13, 2, August: 231-48.

Williamson, Oliver (1998) "The Institutions of Governance" *American Economic Review*, 88, 2: 75-79.

Yifu Lin, Justin and Jeffrey B. Nugget (1995) "Institutions and Economic Development" en J. Beherman and T.N. Srinivasan (eds.) Handbook of Economic Development, Amsterdam, North Holland, Vol. IIIA: 2301-2370.

J. Mario Herrera Ramos

Ph. D. London School of Economics and Political Science

Profesor de Economía y Política Pública en el Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. En la actualidad coordina el proyecto sobre Empleo, Política Social y Desarrollo de la FLACSO. Dirige el proyecto sobre Desarrollo Económico en las Ciudades Mexicanas. Sus intereses académicos se centran en los temas de teoría de juegos y política pública, así como el estudio del empleo informal en las ciudades mexicanas.

Imparte las cátedras de Microeconomía I y II, y Crecimiento Desarrollo y Política Pública en la mencionada Maestría.

## NOTAS

1. Alt and Shepsle, (..) "Editor's introduction" en Alt and Shepsle (eds.) Perspectives on Positive political Economy" ver también Thráin Eggerston (1990) Economic Behaviour and Institutions, Cambridge, Cam. Cambridge University Press.
2. K. Shepsle, (..) "Studying Institutions: Some lessons from the rational choice approach" en James Farr, Jhon S. Dryzek and Stephen Leonard (eds.) Political Science in History, Cambridge, Cambridge University Press: 276-295.
3. Alt and Shepsle op. cit. p. 1.
4. Ibid. p. 1.
5. Oliver Williamson, (1998) "The institutions of governance" American Economic Review, 88, 2 :75-79.
6. Justin Yifu Lin and Jeffrey B. Nugget (1995) "Institutions and Economic Development" en J. Beherman and T. N. Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics, Vol. III.p. 2315.
7. Douglas C. North, (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.
8. Pranab Bardhan, (2000), Understanding underdevelopment: Challenges for institutional economics from the point of view of poor countries" Journal of Institutional and Theoretical Economics, 156,1. March: 216-235.
9. Bertha Lerner, América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza", México, Porrúa, 1996, p. 95.
10. Dsagupta, Partha, (1993) An Enquiry.....
11. Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Adriana Legovini, (1997) "México: Gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta" en Lustig, Nora (comp.) El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica: 365-404.

12. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, (1994), El Programa Nacional de Solidaridad, México, Fondo de Cultura Económica, p.21
13. *ibid.* P. 58.
14. Van de Walle, Dominique, (1998) "Targeting Revisited" The World Bank Research Observer, 13,2, August:231-48.
15. *Ibid.* P. 236.
16. *Ibid.*
17. Sen, Amartya K. (1995) "The Political Economy of Targeting" en Dominique Van de Wall and Kimberly Nead (eds.) Public Spending and the Poor. Theory and Evidence, John Hopkins University Press:11-24.
18. Sen *op. Cit.* P. 14.
19. Cuando se considera que la focalización, y en general la asignación de presupuesto, como un proceso de decisión política las expectativas comunes relacionadas con este problema, se modifican. En los trabajos relacionados con este tema se concluye que cierto grado de "fugas" es necesario para que se mantenga el programa. Más para los pobres puede significar menos para los pobres. "Donde la sabiduría convencional dice que más focalización debería beneficiar a los pobres, tener efectos ambiguos sobre los grupos de ingresos medios, y redistribuir de los ricos, mostramos que la focalización redistribuye de los pobres, hace que los de ingreso medio empeoren, y beneficia a los ricos cuando se considera el equilibrio político" J. B. Gelbach and L.H. Pritchett, Does more for the Poor Mean Less for the Poor? The Political Economy of Tgging. World Bank Research Working Paper 1523, 1996.
20. Se puede consultar los resultados en la siguiente dirección:  
<http://www.worldbank.org/poverty/safety/inkind/exp4.htm>