

SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS

# Desarrollo social en México

Gonzalo Hernández Licona

Gustavo Merino Juárez

Ericka Rascón Ramírez

cuadernos  
de desarrollo  
humano

7





# Presentación

¿Cuáles son los problemas sociales que más nos apremian? ¿Qué estamos haciendo en materia de política social para solucionarlos? ¿Cuáles son los desafíos que enfrentamos como país? ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál es la visión de largo plazo?

La nueva serie *Cuadernos de Desarrollo Humano* de la Secretaría de Desarrollo Social es un espacio para discutir estas preguntas, informar sobre avances y –lo más importante– *plantear respuestas*. Es un foro en el que queremos generar una discusión de calidad sobre los temas de política social que nos preocupan a los mexicanos y que son la columna vertebral de nuestro desarrollo.

*Cuadernos de Desarrollo Humano* es una invitación a difundir y adquirir conocimiento en materia de política social; deseamos que esta publicación colabore al debate, que nos enriquezca a todos y, además, que nutra las acciones de política social no sólo del Gobierno Federal, sino también de los gobiernos estatales y municipales, del Poder Legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil.



SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS\*

# Desarrollo social en México

Gonzalo Hernández Licona  
Gustavo Merino Juárez  
Ericka Rascón Ramírez

\* Agradecemos la valiosa ayuda de Elsy Alcalá Cortés,  
Oliver Azuara Herrera, Marcela del Razo Martínez,  
Cecilia García Medina y Tatiana Salomón Navarrete

**cuadernos  
de desarrollo  
humano**



LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA  
Secretaria de Desarrollo Social

LIC. ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA  
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

DR. RODOLFO TUIRÁN GUTIÉRREZ  
Subsecretario de Desarrollo Urbano  
y Ordenación del Territorio

DR. MIGUEL SZÉKELY PARDO  
Subsecretario de Prospectiva,  
Planeación y Evaluación

LIC. OCTAVIO AGUILAR VALENZUELA  
Oficial Mayor

MTRO. DANIEL HERNÁNDEZ FRANCO  
Coordinador de Asesores

LIC. RAMÓN ZAMANILLO PÉREZ  
Coordinador de Delegaciones

RODOLFO GUZMÁN GARCÍA  
Coordinador de Comunicación Social

2003  
Secretaría de Desarrollo Social  
Serie *Cuadernos de Desarrollo Humano*, 7  
Julio de 2003

DR. GONZALO HERNÁNDEZ LICONA  
Coordinador de la Serie

EMILIANO PÉREZ CRUZ  
Coordinación editorial

MARTHA GONZÁLEZ SERRANO  
Diseño y formación de interiores

ISBN: 968-838-548-4  
© Secretaría de Desarrollo Social  
Paseo de la Reforma 116  
Col. Juárez, C.P. 06600  
México, D.F.

Impreso en México / *Printed in Mexico*  
*Se autoriza la reproducción del material contenido en esta obra citando la fuente.*

# Contenido

## Desarrollo social en México: situación actual y retos

1. Introducción .....	9
2. Desarrollo humano en México .....	9
3. Desigualdad y pobreza .....	19
4. Lecciones, retos y perspectivas .....	26
Comentarios finales .....	34
Bibliografía .....	34





# 1. Introducción

Hace pocos días, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) dieron a conocer información relevante sobre la situación que guarda el desarrollo social del país. El PNUD presentó el Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, que es el primero en su tipo para México, así como el Informe Sobre Desarrollo Humano 2003, que analiza el desarrollo humano a nivel mundial. Por su parte, el INEGI dio a conocer la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002.

El profesionalismo de ambas instituciones en la elaboración de estudios y en la producción estadística nos lleva a pensar que la información recientemente presentada puede servir como insumo para hacer una evaluación de la política social del país, no sólo de los últimos dos años, sino también de la tendencia largo plazo. Esta información es útil para entender la situación actual del desarrollo social de país, en qué se ha avanzado, qué falta y qué se puede hacer para mejorar el bienestar en México.

Si hoy en día, prácticamente, la mitad de los mexicanos todavía puede ser considerada pobre, es evidente que falta mucho terreno que recorrer para elevar permanentemente el bienestar de la población. La información presentada por ambas instituciones servirá en este ensayo para dar un panorama de la situación actual del desarrollo social, de la evolución en los últimos diez años y los retos que se presenten en el futuro para lograr remontar definitivamente la tendencia de pobreza y desigualdad que ha caracterizado al país por siglos.

## 2. Desarrollo humano en México

Es relativamente común hablar del nivel de vida de la población y, sin embargo, es difícil hacer este concepto operativo: ¿Cómo se mide el nivel de vida? El indicador más utilizado es el ingreso o, en el caso de países, el Producto Interno Bruto (PIB), indicador de la riqueza de una nación. Este indicador no sólo tiene una gran correlación con otras variables como el consumo, el nivel educativo, etc., sino que es relativamente sencillo de obtener, tanto a nivel individual, como a nivel agregado.

Pero teóricamente puede haber muchas otras formas de medir el nivel de vida. Se puede medir el nivel de vida de los individuos utilizando la felicidad o el placer, como argumentan los utilitaristas, con lo cual nos estaríamos acercando hacia una medición claramente subjetiva. Otra alternativa es utilizar la cantidad de bienes que los individuos poseen y de esta forma tendríamos una medición del nivel de vida más objetiva, en comparación con la medición de la felicidad o el placer.

Amartya Sen (1987) argumenta que para medir el nivel de vida es necesario hacerlo con un indicador que no sea totalmente subjetivo, pues es necesario saber la situación real del

individuo.<sup>1</sup> Tampoco favorece los indicadores objetivos de opulencia (como los bienes, el ingreso o el PIB), pues éstos no distinguen diferencias individuales.<sup>2</sup> Su propuesta es que el nivel de vida se mida de tal manera que tome en cuenta las diferencias individuales y que también refleje la libertad del individuo. Para determinar el nivel de vida de un individuo es importante conocer no sólo si el individuo está nutrido, sino también si tuvo la oportunidad de estar nutrido.<sup>3</sup> Para Sen es necesario medir el nivel de vida en el ámbito de las capacidades (*capabilities*).

No fue fácil hacer operativa esta recomendación y menos hacerla a nivel agregado, pero en 1990 el PNUD, con la asesoría del propio Sen, decidió utilizar un indicador que incluyera tres capacidades fundamentales para la realización del potencial humano: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, de poder adquirir conocimientos individuales y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Este indicador es el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2002 analiza el caso mexicano desde la perspectiva promovida por el PNUD, desde 1990. Si bien ya existían mediciones independientes del índice de desarrollo humano para México, este documento obtiene índices para 1990, 2000 y 2001 con una metodología estandarizada. Adicionalmente se hacen análisis puntuales sobre diversas dimensiones del desarrollo reciente de México. Por otro lado, el Informe Mundial Sobre el Desarrollo Humano 2003 es particularmente útil para poder hacer comparaciones del desarrollo humano de México con la de otros países.

Entre las conclusiones principales de los informes se encuentran las siguientes. En el año 2001, México alcanzó un nivel de desarrollo alto con un IDH de 0.80. Esto lo coloca en la posición 55 del ordenamiento mundial. Utilizando un método de medición homogéneo, comparable en el tiempo, el IDH de México es similar al de países como Cuba y Trinidad y Tobago. Algunos países latinoamericanos, tales como Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica cuentan con un IDH más alto (0.84, 0.83, 0.83 y 0.82, respectivamente), mientras que otros como Colombia (0.77), Venezuela (0.77) Brasil (0.75) y Perú (0.75) muestran resultados por debajo del de México. Por otra parte, el IDH para México es inferior al de los países miembros de la OCDE, con excepción de Turquía.

De igual forma, el Informe de Desarrollo Humano México 2002 muestra que el Índice Modificado de Desarrollo Humano de nuestro país presenta mejoras significativas desde 1950, como lo ilustra la Gráfica 1.<sup>4</sup> El mayor cambio se observa de 1950 a 1990, al pasar de un IDH

<sup>1</sup> De esta forma se evita el posible error de considerar con un buen nivel de vida a quien evidentemente tiene problemas nutricionales, pero que manifiesta ser es feliz.

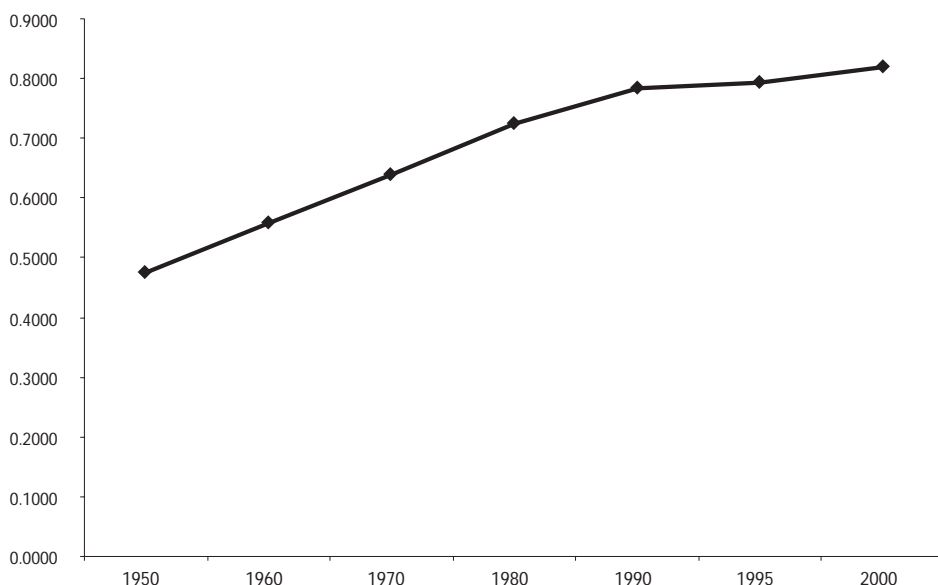
<sup>2</sup> Dos personas con características físicas distintas, requerirán distintas cantidades de alimento para tener un mismo nivel de vida.

<sup>3</sup> Tomando un ejemplo de Sen: dos individuos pueden estar desnutridos, uno debido a que no tuvo ingreso y otro debido a que ayunó por penitencia. Si bien ambos están en la misma condición de nutrición, el primero tiene un menor nivel de vida, pues no tuvo siquiera la posibilidad de estar nutrido. El segundo tuvo los medios, pero eligió la desnutrición.

<sup>4</sup> Debido a la ausencia de valores para algunas variables incluidas en el IDH, la gráfica mostrada fue construida con base en el Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH). Este contiene algunas modificaciones al Índice original (tal como un ajuste en el PIB per cápita) con el objeto de hacer comparaciones en distintos puntos del tiempo.

de 0.48 a uno de 0.78, pero a partir de esa fecha los cambios fueron menores. La magnitud de estos cambios se explica de la siguiente manera. Por un lado, el incremento que se observa de 1950 a 1990 refleja la expansión significativa observada en la provisión de servicios educativos y de salud, lo que redundó en mejoras para tener acceso a los servicios, en incrementos de la matriculación escolar, en una reducción de las tasas de analfabetismo, así como de mejoras en la nutrición y atención médica, que en conjunto dieron como resultado una mayor esperanza de vida. Por otro lado, la menor magnitud de los incrementos, observada de 1990 a 2000, es reflejo de que en la medida que se amplía el acceso y la cobertura de los servicios, se reducen las ganancias incrementales.

Gráfica 1. Índice Modificado de Desarrollo Humano en México (1950 -2000)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

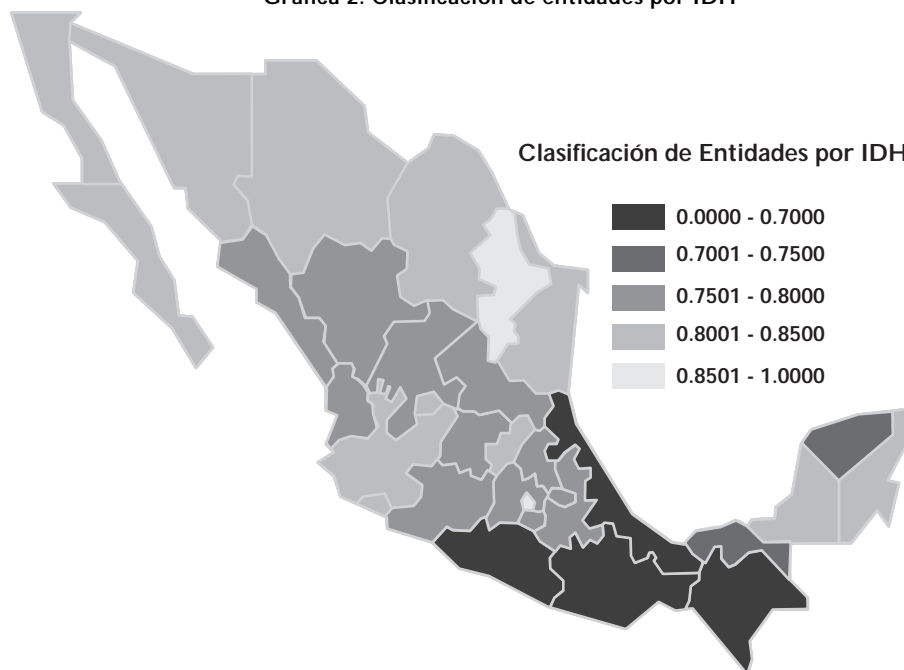
Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 muestra diferencias regionales significativas en el IDH en general y en sus tres dimensiones en particular (esperanza de vida, escolaridad y PIB per cápita). Como resultado se divide al país en varias regiones geográficas, las cuales se describen a continuación:

- La región sur, conformada por Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, muestra niveles de esperanza de vida, de escolaridad y de PIB per cápita, significativamente inferiores a los de las demás regiones.

- La región noreste, que incluye a Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas presenta en conjunto el IDH más alto y el índice de PIB per cápita más elevado del país (excluyendo al D.F.).
- La región centro, conformada por Hidalgo, México, Morelos, Puebla, y Tlaxcala presenta el IDH general que le sigue a la región noreste.
- La región noroeste, conformada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora muestra un IDH general que le sigue a la región centro; sin embargo, es importante mencionar que así como la región noroeste presenta un PIB per cápita y una esperanza de vida por debajo de la región centro, cuenta con un nivel de escolaridad superior.
- La región occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, se encuentra únicamente por encima de la región sur en nivel de desarrollo humano.
- El Distrito Federal ocupa el primer lugar en el IDH general, y en los índices de esperanza de vida, de nivel de escolaridad y de PIB per cápita.

Para poder entender y desagregar de mejor manera las diferencias regionales en desarrollo humano, el siguiente mapa ilustra el IDH general por entidad federativa.

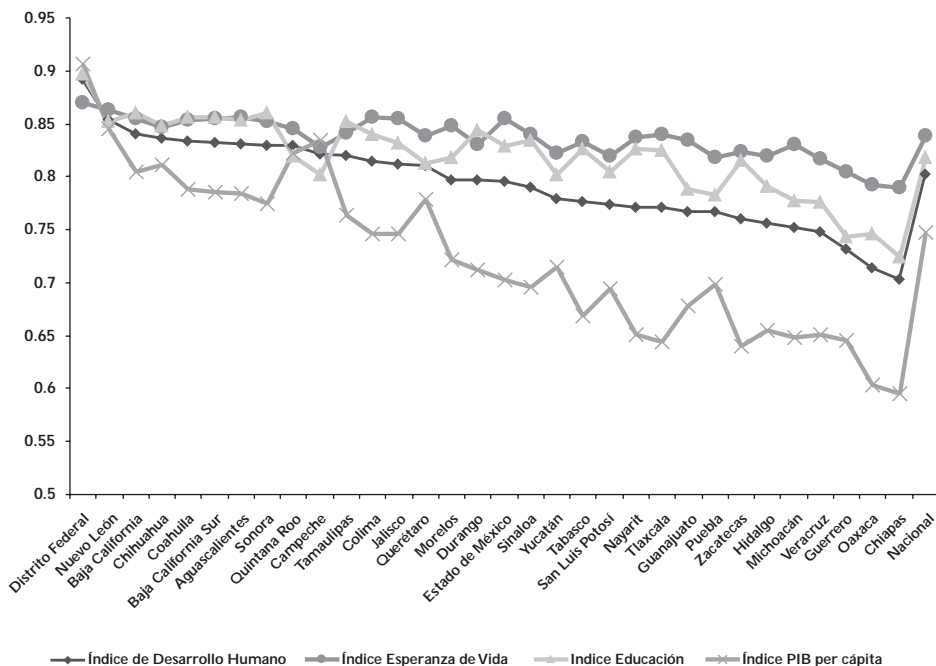
Gráfica 2. Clasificación de entidades por IDH



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Las diferencias regionales son aún más notorias cuando se considera a las entidades federativas de manera individual. La Gráfica 2 presenta las diferencias en el IDH y sus tres dimensiones para cada entidad. Si bien se observa una tendencia descendente en los tres índices al ordenar los valores de IDH, existen variaciones significativas entre las entidades respecto de las tres dimensiones del índice. El Distrito Federal presenta el IDH más alto de la República, el cual es 27 por ciento superior al IDH de Chiapas, entidad que ocupa el último lugar, de acuerdo con esta medida. Las diferencias se vuelven más notables según la dimensión utilizada. La diferencia entre el D.F. y Chiapas, correspondiente al índice de esperanza de vida, es de 10.1 por ciento, mientras que para el índice de escolaridad es de 23.5 por ciento y para el PIB per cápita es 52 por ciento. A su vez, mientras que Quintana Roo ocupa el noveno lugar en términos del IDH, su índice de PIB per cápita es superior al de los estados que lo preceden, con excepción de Nuevo León y el Distrito Federal.

Gráfica 3. Índices de desarrollo por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe de Desarrollo Humano México 2002.

Al comparar los IDH de las entidades federativas con los índices de diferentes países, se observa que algunas entidades, como el Distrito Federal y Nuevo León, presentan resultados similares a los observados en países desarrollados; mientras que los estados al final del ordenamiento, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas tienen un grado de desarrollo humano similar al observado en República Dominicana, Irán, Kirgistán o El Salvador.

Las diferencias observadas en el IDH y sus tres dimensiones entre las entidades federativas reflejan la distribución desigual de las condiciones y capacidades que contribuyen al desarrollo de las personas en las diferentes regiones, que además varían según la dimensión considerada del IDH. La menor diferencia entre las entidades federativas se observa en el índice de esperanza de vida, lo que indica una mejor distribución de las condiciones que conducen a una vida más larga y saludable, en comparación con las referentes a la educación o al PIB per cápita.

Diversos factores explican las diferencias observadas entre las entidades federativas respecto de las dimensiones del desarrollo analizadas. Entre ellos se encuentra la provisión desigual de servicios, programas y bienes públicos entre personas y entre regiones, y su relación con la pobreza. La desigualdad imperante en las oportunidades educativas es ejemplo de ello, pues está ligada tanto a la disponibilidad y calidad de los servicios educativos, como al entorno y circunstancias sociales y económicas que enfrentan los hogares. De manera particular, existe una relación estrecha entre la desigualdad del ingreso y la desigualdad en las oportunidades educativas, relación que se refuerza a sí misma en un círculo vicioso que atrapa a las familias y no permite que se generen oportunidades de movilidad social, lo que a su vez contribuye a bajos niveles de desarrollo regional. En este sentido, los pobres tienen menor acceso a todos los niveles educativos y las escuelas a las que asisten suelen ser de menor calidad.<sup>5</sup>

La desigualdad en oportunidades educativas queda patente al contrastar indicadores de aprovechamiento educativo entre zonas rurales y zonas urbanas o entre deciles de ingreso. Sólo el 67 por ciento de los jóvenes de 15 años de edad, que habitan en zonas rurales en México logran terminar la primaria, mientras que el 90 por ciento de los que habitan zonas urbanas lo logra. A su vez, entre los jóvenes de 20 años de edad, el 68 por ciento de aquellos en el decil de mayor ingreso concluye la educación secundaria, mientras que sólo el 10 por ciento de aquellos en los cuatro deciles más pobres concluyen este nivel educativo, de acuerdo con el estudio de Reimers.<sup>6</sup> Claramente este resultado no puede explicarse exclusivamente en torno a diferencias en el acceso a servicios educativos que enfrentan estos grupos, pero al menos refleja diferencias en los servicios por localidad, y de manera más general, entre las entidades federativas. En la medida que la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza y de marginación y la agudeza de éstas varían entre estados, se observan

<sup>5</sup> Para una discusión amplia acerca de la desigualdad en oportunidades educativas ver Reimers (2000).

<sup>6</sup> Se observan también diferencias significativas entre las familias en condiciones de pobreza según la magnitud de esta. Utilizando las líneas de pobreza adoptadas por la Secretaría de Desarrollo Social en 2002, para datos del 2000, notamos que las personas en condiciones de pobreza alimentaria cuentan con cinco años de escolaridad en promedio, aquellos en pobreza de capacidades 5.5 años y aquellos en pobreza de patrimonio 6.3 años (cálculos propios utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2000).

también diferencias en las oportunidades educativas entre regiones. Las grandes diferencias en el gasto educativo estatal y federal en cada estado refuerzan esta desigualdad y contribuyen a las diferencias en el índice de escolaridad.

Otros factores que contribuyen a explicar la variación observada en el IDH y los demás índices entre las entidades federativas incluyen la infraestructura disponible (redes de comunicaciones, infraestructura social básica y otros), la disponibilidad y aprovechamiento de recursos naturales y la inserción de la región en la economía del país y hacia el exterior, por citar algunos.

Pese a estas diferencias, el Informe de Desarrollo Humano muestra información suficiente que hace evidente un proceso de convergencia en el desarrollo de las entidades durante el último medio siglo. Esto ha sido posible gracias al mejoramiento de los indicadores incorporados en el cálculo del IDH en todas las entidades federativas durante este periodo, lo cual ha permitido reducir en términos generales las desigualdades observadas en el tiempo. Por ejemplo, la diferencia entre las entidades con mayor y menor esperanza de vida se redujo de manera importante entre 1970 y 1980, así como entre 1990 y 2000. La convergencia de este indicador se debe al esfuerzo realizado para aumentar la esperanza de vida al nacer, la cual se incrementó fundamentalmente por la reducción en el nivel de mortalidad infantil. La atención temprana tanto de mujeres en gestación, así como de recién nacidos, han reducido los riesgos de muerte en forma muy importante, así como las diferencias regionales en el indicador de esperanza de vida.

Para el caso de la alfabetización, a partir de 1960 se observa una reducción en la diferencia observada entre los estados respecto de esta medida, destacando el periodo 1960-1970. De igual forma, la diferencia entre las entidades federativas con tasas de matriculación más alta y más baja del país, se redujo de manera importante entre 1950 y 1980, creciendo durante la década de ochenta y volviendo a reducirse en la década de los noventa. El gran esfuerzo para lograr una cobertura de los servicios básicos de educación a nivel nacional, ha sido un factor fundamental para abatir los niveles de analfabetismo en el país.

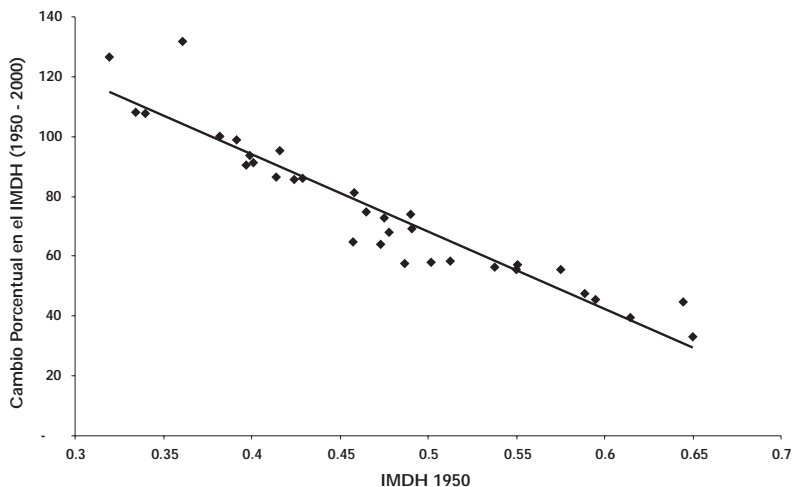
Para el tercer componente, PIB per cápita, la información del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 permite observar una recomposición del ordenamiento de las entidades y una reducción en las diferencias estatales. Sin embargo, el mayor efecto de convergencia se observa en el período anterior a 1980, ya que posteriormente se revierte esta tendencia.

Las gráficas que a continuación se muestran reflejan este proceso de convergencia, y en el caso del PIB per cápita, de divergencia a partir de 1980. Las gráficas de dispersión 4 a 7 muestran el crecimiento porcentual en el IDH y los índices de esperanza de vida, educación y PIB per cápita, respectivamente, en relación con el año de referencia inicial 1950. Una tendencia negativa, mostrada por una línea descendiente, refleja un proceso de convergencia, que ocurre si los estados con menores índices de desarrollo en el periodo inicial presentan mayor crecimiento entre dicho año y 2000, lo cual es necesario para que los más rezagados alcancen a los que muestran mejores resultados. Esto sucede en todos los casos. Al concentrarnos en un período más corto y reciente, los veinte años entre 1980 y 2000, confirmamos las tendencias observadas, excepto en el caso del índice de PIB per cápita, en donde se revirtió, observando un ligero proceso de divergencia, como se ilustra en las Gráficas 8 y 9. Es



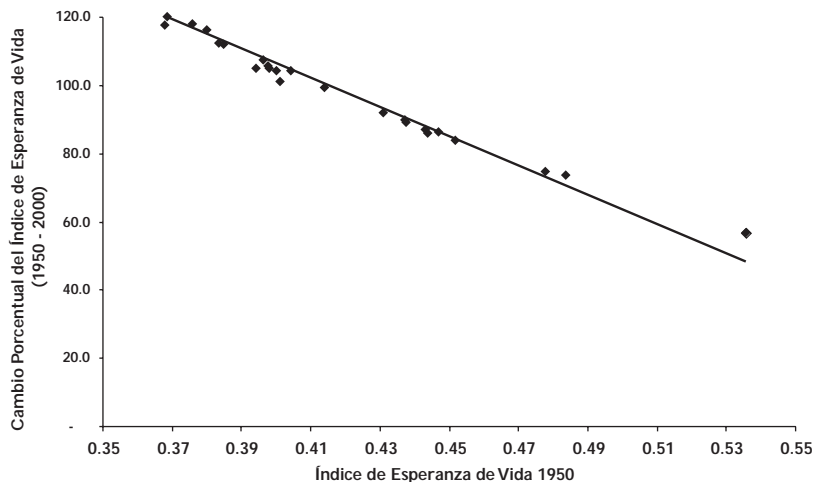
decir, el PIB per cápita creció más en los estados que mostraban mayores niveles de ingreso en 1980 que en aquellos más pobres. Este último resultado preocupa ya que, de mantenerse esta tendencia, podría exacerbar las desigualdades existentes.

Gráfica 4. Convergencia del Índice de Desarrollo Humano 1950 - 2000



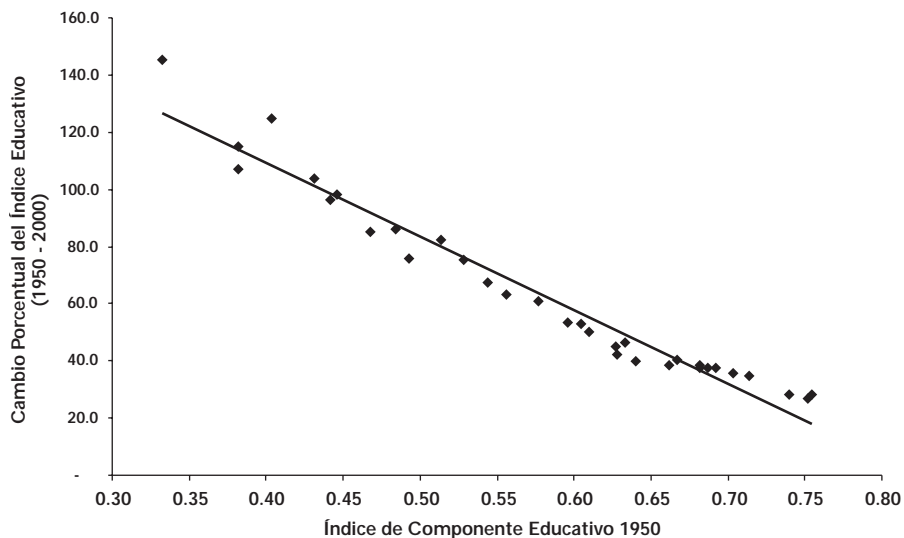
Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Gráfica 5. Convergencia del Componente Esperanza de Vida 1950-2000



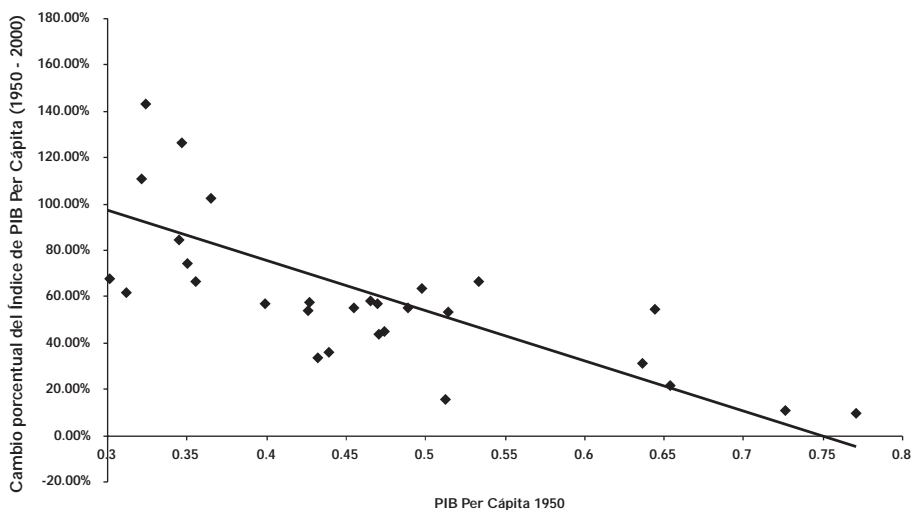
Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Gráfica 6. Convergencia del Componente Educativo 1950 - 2000



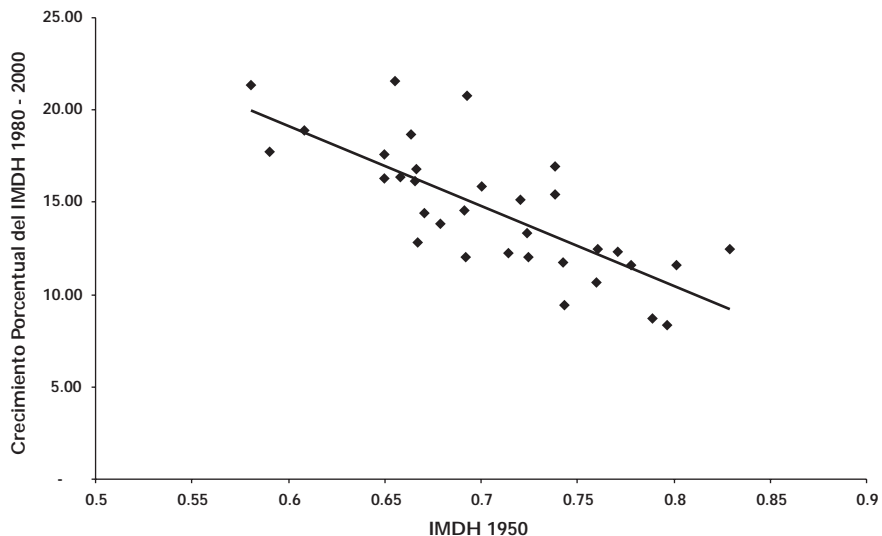
Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Gráfica 7. Convergencia del Componente PIB per cápita 1950 - 2000



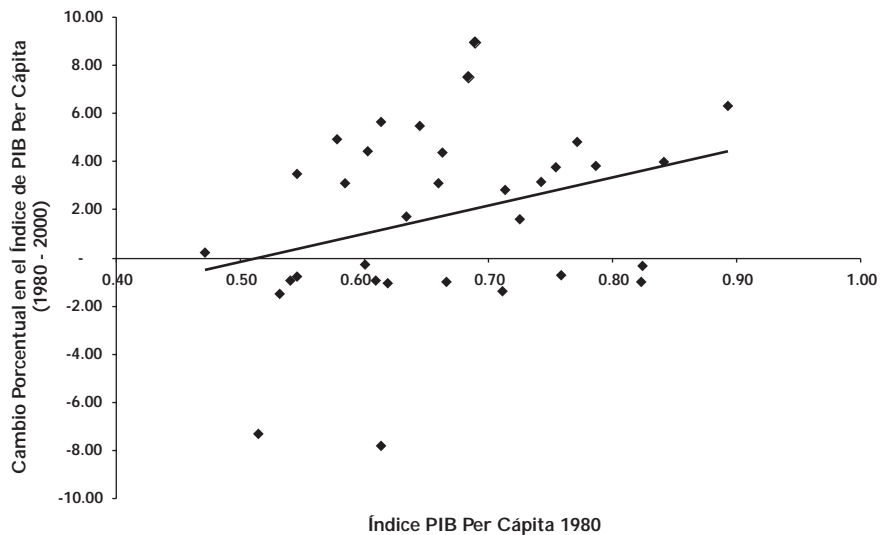
Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Gráfica 8. Convergencia del Índice de Desarrollo Humano 1980-2000



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Gráfica 9. Divergencia del Componente PIB per cápita 1980 - 2000



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD.

Es de esperarse que con un mercado interno abierto y movilidad de factores se observe un proceso de convergencia, como resultado natural de la actividad económica. Sin embargo, esto no sucede en todos los casos o no se da con la velocidad deseada, dado que se observan restricciones a la movilidad de los factores. Esto último puede ser explicado, entre otras razones, por la desigualdad en la dotación de infraestructura, por obstáculos institucionales que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados y una asignación desigual de bienes públicos.<sup>7</sup>

De manera complementaria, y debido en gran medida a los factores mencionados, las diversas entidades no han podido sacar el mismo provecho de la apertura comercial al exterior, iniciada a mediados de los ochenta. Mientras que en algunas de ellas se ha observado un crecimiento notable en la producción industrial y agrícola para la exportación y el mercado doméstico, otras han quedado rezagadas.

### **3. Desigualdad y pobreza**

Quizá la clave para entender que somos la economía número 10 a nivel mundial,<sup>8</sup> pero que obtuvimos el lugar 55 en cuanto a desarrollo humano, sea, además del efecto poblacional, la profunda pobreza y la muy alta concentración del ingreso que el país ha tenido tradicionalmente. El Cuadro 1 indica que los países latinoamericanos, especialmente Brasil, Colombia, Guatemala y México tienen una muy mala distribución del ingreso en relación con otros países. La desigualdad en México es mayor que en países más pobres como Nigeria, Kenia o Bangladesh.<sup>9</sup> Al menos por el tamaño del PIB, a México le corresponderían niveles de desigualdad de países como España y Corea del Sur, cuyos coeficientes de Gini son de 0.33 y 0.32, respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país.<sup>10</sup> (Véase Cuadro 1).

Utilizando las encuestas de ingreso y gasto del INEGI, la Tabla 2 muestra que en el periodo 1992-2002 la distribución del ingreso se ha mantenido en general estable. El 10 por ciento de las familias más pobres de México (el primer decil de la tabla) reciben sólo el 1.6 por ciento del ingreso total generado cada año. Al mismo tiempo, la población con mayores ingresos (quienes se colocan en el décimo decil) logran obtener más del 35 por ciento del ingreso anual. Dicho de otra manera, el ingreso promedio de las familias del decil más pobre representa alrededor de 4 por ciento de los ingresos de las familias con mayor riqueza en México. (Véase Cuadro 2).

<sup>7</sup> Para un análisis más extenso sobre estos temas, utilizando diversos indicadores ver Díaz Cayeros (1995).

<sup>8</sup> Banco Mundial, julio de 2003.

<sup>9</sup> K. L. Sokolof (2001) señala que posiblemente la mala distribución del ingreso en los países latinoamericanos sea un problema histórico que tiene que ver con el desarrollo de las instituciones incluso desde la conquista. La dotación de recursos que se encontraron los europeos en América influyó sobre el tipo de producción elegida (intensiva en mano de obra, ya fuera esclava o local) y sentó las bases de las instituciones que se desarrollaron posteriormente.

<sup>10</sup> El coeficiente de Gini es un índice de desigualdad que toma en cuenta las diferencias de ingreso entre los individuos. El índice toma valores entre 0 y 1; mientras mayor es el índice, mayor es la desigualdad observada.

Cuadro 1. Coeficiente de Gini\* para diferentes países

<i>País</i>	<i>Coeficiente de Gini por ingreso en el hogar</i>	
Brasil	0.59	(1997)
Sudáfrica	0.59	(1993-94)
Colombia	0.57	(1996)
Guatemala	0.56	(1998)
Zambia	0.53	(1998)
México	0.52	(1996)
Nigeria	0.51	(1996-97)
Burkina Faso	0.48	(1994)
Madagascar	0.46	(1997)
Perú	0.46	(1996)
Kenia	0.45	(1994)
Estado Unidos	0.41	(1997)
Etiopía	0.40	(1995)
Mozambique	0.40	(1996-97)
Cote d'Ivoire	0.37	(1995)
Vietnam	0.36	(1998)
Bangladesh	0.34	(1995-96)
Taiwán	0.33	(2000)
Suecia	0.25	(1992)

\* El Coeficiente de Gini es un índice de desigualdad en la distribución del ingreso familiar en un país, tiene un rango de 0 a 1, siendo los más cercanos a cero los que tienen menor desigualdad.

Nota: Año entre paréntesis.

Fuente: CIA, *World Factbook*, 2002.

Cuadro 2. Distribución del ingreso corriente total trimestral de los hogares, 1992 - 2002  
(precios de 2002)

<i>Decil</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
I	1.6	1.6	1.8	1.5	1.5	1.6
II	2.7	2.8	3.0	2.7	2.6	2.9
III	3.7	3.7	4.0	3.6	3.6	3.9
IV	4.7	4.6	4.9	4.7	4.6	4.9
V	5.7	5.7	6.0	5.8	5.7	6.1
VI	7.11	7.1	7.4	7.2	7.1	7.4
VII	8.9	8.7	9.0	8.9	8.8	9.3
VIII	11.4	11.3	11.5	11.5	11.2	11.9
IX	16.0	16.1	16.0	16.0	16.1	16.4
X	38.2	38.4	36.4	38.1	38.7	35.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

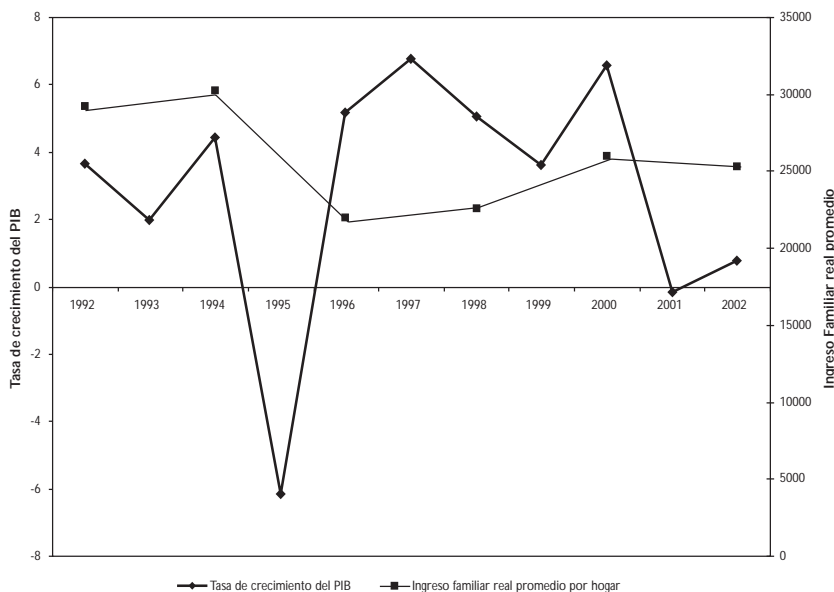
Fuente: INEGI, Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, Tercer Trimestre 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

Tanto en 1996, como en 2002, la distribución del ingreso tuvo una ligera mejoría. Esto se debe principalmente a que en esos dos periodos de debilitamiento económico, originados ya sea por problemas con el tipo de cambio o por el menor dinamismo externo, quienes más sufrieron fueron quienes mejor habían aprovechado las ventajas de la apertura comercial, que fueron en general las familias con relativamente mejor preparación y mayores recursos.

El Informe de Desarrollo Humano, presentado por el PNUD, mostró que no hubo avances significativos en cuanto a ingreso (PIB) en el periodo 1990-2000. La información proveniente de la ENIGH coincide con lo anterior. Si analizamos el periodo 1992-2002, como se muestra en la Gráfica 10, vemos que el ingreso promedio real por familia de 2002 es menor que lo que se tenía en 1992. El país aún no se recupera del descalabro económico de 1995.

No es coincidencia que el crecimiento promedio anual del PIB per cápita durante estos últimos diez años haya sido tan sólo de 1.1 por ciento. El pobre crecimiento económico del país ha generado, en el mediano plazo, un pobre crecimiento del bienestar en México, tal y como lo predice la teoría.<sup>11</sup>

Gráfica 10. Ingreso familiar real promedio por hogar vs. crecimiento del PIB, 1992-2002



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestre 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

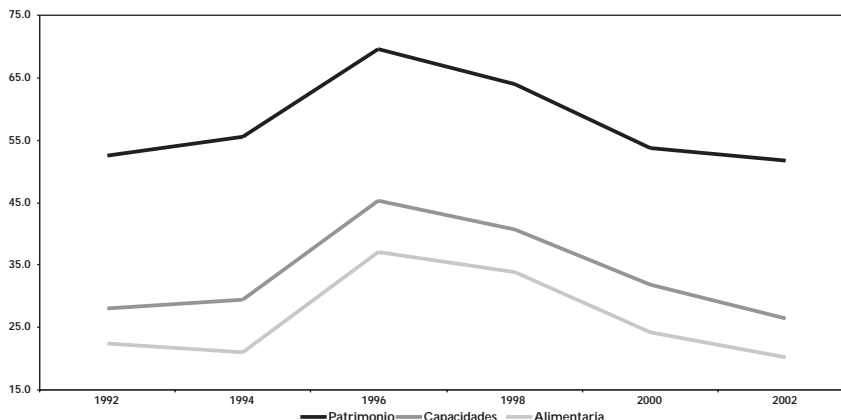
INEGI. Banco de Información Económica.

<sup>11</sup> X. Sala-i-Martin (2000)

Lo anterior implica que también existe una relación clara entre el crecimiento económico y la pobreza. La Gráfica 11 indica que la pobreza ha mantenido un nivel constante entre 1992 y 2002 (la pobreza de patrimonio pasó de 52.6 por ciento a 51.7 por ciento), mientras el crecimiento económico promedio anual per cápita fue de 1.1 por ciento, como ya se mencionó.<sup>12</sup>

Para entender mejor la dinámica de la pobreza en México, vale la pena analizar dos periodos claramente diferenciados entre 1992 y 2002. El primer periodo que comprende hasta 1996 se caracterizó por un repunte importante de la pobreza, debido a la crisis económica de 1995. Entre 1992 y 1996 (terceros trimestres de cada año) se perdieron aproximadamente 372 mil empleos formales, la inflación pasó de 15.45 por ciento a 30.54 por ciento y los ingresos reales promedio por familia se redujeron en 24.6 por ciento. Como resultado, la pobreza alimentaria se incrementó en 15.4 millones de personas, es decir, aumentó en aproximadamente 81 por ciento en cuatro años.

**Gráfica 11. Porcentaje de la población total en pobreza alimentaria, de capacidades o de patrimonio (1992-2002)**



Fuente: Cortés, F. et al. (2002). *Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del siglo XX*. Documento de Investigación No.2, Sedesol.  
Sedesol. *Tendencias de la Extensión de la Pobreza en México, 2000-2002: Conceptos generales, evolución cuantitativa y algunas hipótesis explicativas*, Documento de Trabajo, 2003.

<sup>12</sup> El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza determinó la construcción de tres líneas de pobreza, con las siguientes características:

- Pobreza de patrimonio: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Ingreso por persona urbano menor a \$1,366.85 y rural menor a \$946.93 mensuales de agosto de 2002.
- Pobreza de capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Ingreso por persona urbano menor a \$792.29 y rural menor a \$587.56 mensuales.
- Pobreza alimentaria: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. Ingreso por persona urbano menor a \$672.25 y rural menor a \$492.77 mensuales.

Para más información ver Comité Técnico de la Pobreza (2002).

En la segunda parte del periodo, de 1996 a 2002, la pobreza se redujo de manera importante, pues la pobreza alimentaria cayó en 40.1 por ciento (en número de personas). A diferencia del periodo anterior, éste se caracterizó por tasas de crecimiento relativamente elevadas (al menos durante el periodo 1997-2000), inflación decreciente (llegando hasta 5.25 por ciento en el tercer trimestre de 2003) y la implementación de un programa de combate a la pobreza novedoso y efectivo: Progres-Oportunidades.

El programa Progres, ahora Oportunidades, es un programa que focaliza sus esfuerzos hacia las familias más pobres del país, cuya cobertura ha aumentado de manera importante: inició su operación en 1997 con 300 mil familias en 10 mil 400 localidades, y en 2002 su padrón fue de 4.2 millones familias en 68 mil localidades. El objetivo principal del programa es elevar la educación, los niveles de salud y nutrición de las familias más pobres, mediante el otorgamiento de transferencias en efectivo por 375 pesos por mes en promedio.<sup>13</sup> Este monto equivale aproximadamente al 20 por ciento del ingreso familiar. El programa no sólo eleva los ingresos corrientes de las familias pobres (lo cual ayuda directamente a reducir la pobreza), sino que busca terminar con la pobreza de manera permanente en un mediano plazo, al elevar las capacidades básicas de las familias en condiciones de pobreza.

Parece importante analizar en este contexto lo sucedido en el periodo 2000-2002. El favorable crecimiento económico del país entre 1996 y 2000 tuvo como principal motor el sector externo y por tanto el dinamismo de la economía Norteamericana. Cuando a finales de 2000 la economía de Estados Unidos entró en recesión, el crecimiento económico de México también tuvo una importante caída. Como se muestra en la Gráfica 12, a raíz de esto, el empleo formal se redujo de manera importante y se revirtió la tendencia que se observó desde 1996. Si bien el desempleo abierto aumentó a partir de 2001, la población encontró en la economía informal un acomodo laboral importante, como se observa en la gráfica 12.

A pesar de esta situación, las cifras de la ENIGH 2002 muestran que la pobreza se redujo entre 2000 y 2002. La reducción fue de 16.1 por ciento, 16.9 por ciento y 3.7 por ciento para la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, respectivamente, de acuerdo a la metodología del Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

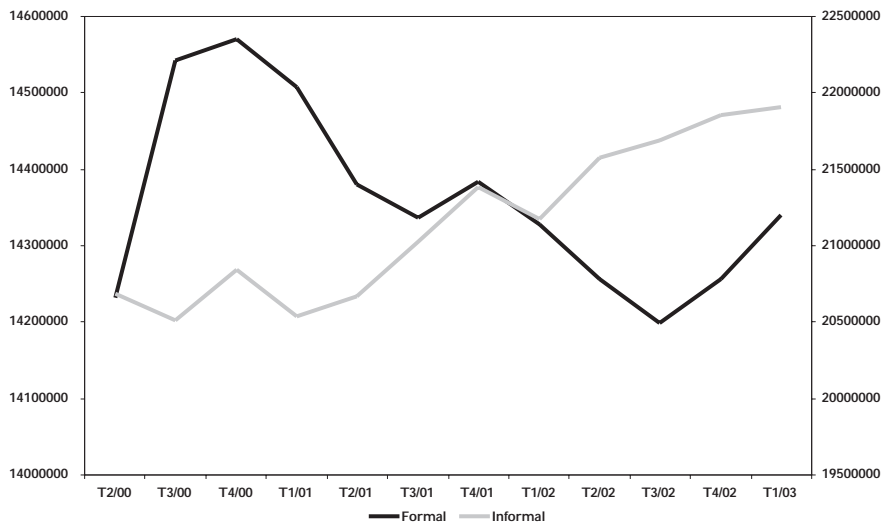
Podemos pensar en al menos cuatro factores para explicar la importante reducción de la pobreza observada en México entre 2000 y 2002, en un ambiente de desaceleración.

Una primera explicación es la importante reducción de la inflación durante estos dos años –que continuó con la tendencia que se observó desde 1996–. La Gráfica 13 muestra que en general la inflación es contra-cíclica, es decir, aumenta cuando el PIB real disminuye y viceversa. Pero este fenómeno no se observó durante 2000-2002. A pesar de que el crecimiento económico se redujo, la inflación anual pasó de 9.02 por ciento en el tercer trimestre de 2000 a 5.25 por ciento en el mismo periodo del 2003. Lo anterior sugiere que la disciplina monetaria y el control de la inflación dieron frutos precisamente en el periodo que más se necesitaba: cuando el PIB decrecía pero era importante mantener el nivel adquisitivo.

<sup>13</sup> Este monto es promedio; dependiendo del número de hijos, el género y la edad de los niños en la familia, el monto recibido por familia varía.

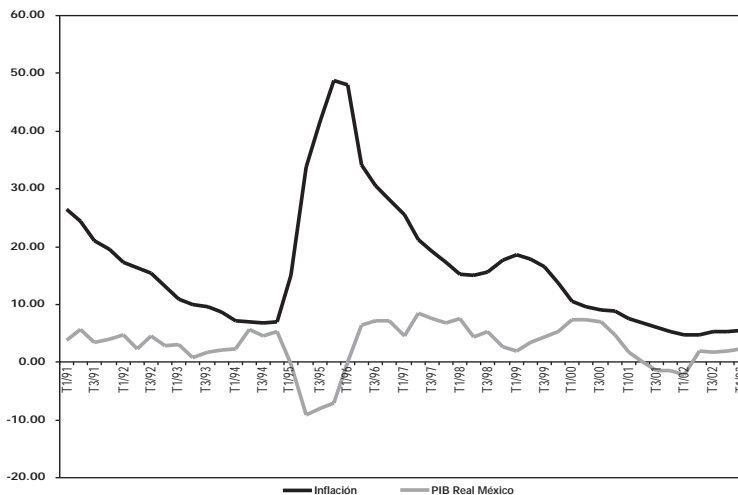


Gráfica 12. Empleo formal e informal, 2000-2002



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2000-2003. Cálculos propios.

Gráfica 13. PIB real (crecimiento anual) e inflación, 1992-2003



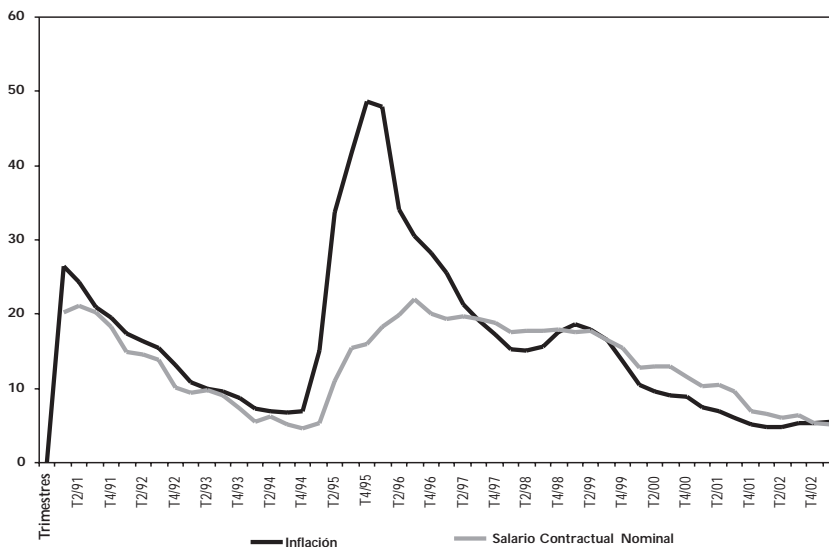
Fuente: Banco de México.

Uno de los factores que ayudó a reducir la inflación entre 2000 y 2002, fue que los precios de algunos bienes incluidos en la canasta alimentaria no sólo tuvieron un menor crecimiento, sino que incluso presentaron una notable reducción. Tal es el caso de la carne de ave, el trigo y sus derivados, aceites y grasas comestibles, frutas y legumbres procesadas, arroz y cereales preparados y legumbres secas (excepto frijol),<sup>14</sup> que experimentaron reducciones de 5 por ciento en promedio entre 2000 y 2002. Estos productos representan alrededor de una tercera parte del valor de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

La segunda explicación, derivada directamente de la anterior, es que a pesar del menor dinamismo de la economía, el salario real promedio continuó creciendo durante estos dos años. El ingreso laboral promedio aumentó alrededor de 3.4 por ciento a nivel nacional entre el tercer trimestre de 2000 y el tercer trimestre de 2002<sup>15</sup> (3.7 por ciento a nivel urbano y 2.3 por ciento a nivel rural; 4.4 por ciento para el empleo formal y 2.8 por ciento para el empleo informal).

Una forma de subrayar la importancia de la menor inflación en el incremento del salario real en este periodo se puede ver en la Gráfica 14. Aquí se observa que los incrementos nominales de los salarios contractuales estuvieron por arriba de la inflación observada desde el cuarto trimestre de 1999 hasta el cuarto trimestre de 2002, lo cual influyó positivamente para ayudar a reducir la pobreza.

Gráfica 14. Incremento del salario contractual nominal e inflación, 1992-2003



Fuente: Banco de México.

<sup>14</sup> Banco de México.

<sup>15</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2000 y 2002.

Un tercer factor es la ampliación de programas sociales que atienden directamente a las familias más pobres del país. El programa Oportunidades extendió sus beneficios en dos formas; en primer lugar, aumentó la cobertura en áreas rurales en 960 mil familias, en áreas semi-urbanas en 275 mil familias y en áreas urbanas en 529 mil familias. Esta mayor cobertura significó 1.75 millones de familias más entre 2000 y 2002, lo cual representa un incremento del 70 por ciento. En segundo lugar las becas educativas se extendieron también a los alumnos en Preparatoria.

Con todo ello, la derrama económica del programa durante el periodo se incrementó en aproximadamente 85 por ciento (de 7 mil 600 a 14 mil 206 millones de pesos). Esta cantidad representa el 30 por ciento del ingreso total de los hogares en el primer decil poblacional.

Finalmente, un cuarto factor que contribuyó a disminuir la pobreza fueron las remesas internacionales. Si bien, de acuerdo a cálculos recientes de la Sedesol, este factor contribuyó en un porcentaje menor a explicar la reducción de la pobreza, es importante tomar en cuenta que el envío de remesas de Estados Unidos a México aumentó de 6 mil 600 a 9 mil 900 millones de dólares entre 2000 y 2002, y esta tendencia posiblemente continuará en aumento.

Los factores anteriores contribuyeron a reducir la pobreza en México, aún en tiempos de desaceleración económica. En números absolutos, la pobreza alimentaria se redujo en 3.1 millones de personas entre 2000 y 2002. Esta cifra, aunada a la reducción de la pobreza desde 1996, ayudó de manera importante a que el número de pobres alimentarios se redujera en 13.8 millones de personas entre 1996 y 2002.

Este conjunto de resultados nos indican que la política social en realidad va más allá de los programas sociales y tiene mucho que ver también con la estabilidad macroeconómica del país. A manera de ejemplo, la reducción en el ingreso familiar, debido a la crisis de 1995, fue de aproximadamente 21.5 por ciento en promedio para los cinco deciles más bajos.<sup>16</sup> A su vez, el programa Oportunidades, con un gasto de cerca de 22 mil 200 millones de pesos al año (2003), logra incrementar el ingreso familiar en aproximadamente 20 por ciento. El beneficio que se puede lograr con programas sociales focalizados, con un buen diseño teórico y operativo, y que además implican un costo fiscal importante, puede verse cancelado fácilmente debido a severos desequilibrios macroeconómicos.

En estos últimos años, el menor crecimiento económico, determinado en buena parte por la economía mundial, pudo haber desdibujado el beneficio de programas como Oportunidades, pero el control de la inflación, una variable macroeconómica crucial, ayudó incluso a reforzar el beneficio de este tipo de programas.

## **4. Lecciones, retos y perspectivas**

El desarrollo social de México de los últimos diez años ha tenido claroscuros. Entre 1992 y 1996, el número de pobres alimentarios aumentó en 15.4 millones de personas, y entre 1996 y 2002 se redujo a 13.8 millones. Por ello, el efecto neto de los últimos diez años ha sido

<sup>16</sup> Comparación 1994-1996 con datos de la ENIGH.

ambiguo: el porcentaje de personas en pobreza alimentaria se ha reducido en 0.8 puntos porcentuales pero, por un efecto poblacional, la pobreza ha crecido en 1.6 millones de personas. A continuación se presentan algunas lecciones generales y retos derivados del análisis presentado.

### ***Desarrollo de metodologías de medición e información***

Un primer paso para poder hacer una evaluación objetiva del desarrollo social es tener indicadores concretos e información adecuada y accesible a todo el público. Sin la información proveniente de instituciones como el INEGI o el PNUD, un seguimiento de los resultados de la política social sería prácticamente imposible.

Por ello, es bienvenida la apertura informativa que fomenta que investigaciones como el Informe Sobre Desarrollo Humano se lleven a cabo de manera permanente en México. Es importante también seguir promoviendo el alto profesionalismo del INEGI, con el fin de poder contar con la información necesaria para comprender la dinámica social de México. Asimismo, fomentar la mayor autonomía del INEGI le brindará a la información generada por ese instituto la transparencia que la sociedad busca en un país cada vez más democrático.

Creemos que es un acierto haber conformado un Comité Técnico de Medición de la Pobreza, plural, que desarrolló una metodología concreta para tener un indicador –el índice de pobreza– que será usado para evaluar las acciones del gobierno en materia de combate a la pobreza. Si bien puede haber formas alternativas, también adecuadas, de medir la pobreza, esta metodología fue consensuada por expertos académicos de diversas corrientes, es accesible a todo el público y le da mayor objetividad a la medición de la pobreza.

### ***Claridad en la estrategia de desarrollo social***

Después de la crisis de los años ochenta, en la cual los ingresos, tanto de las familias, como del gobierno, se vieron claramente afectados, era importante cambiar el tipo de programas sociales. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, no era posible continuar con subsidios generalizados que no necesariamente beneficiaban a quien más lo requería y representaban una carga fiscal importante. Al mismo tiempo, la globalización exigía que la población estuviera preparada para la creciente competencia.

Estos dos factores indicaban que ni los subsidios generalizados (por problemas de recursos y eficiencia) ni los programas sociales asistenciales que no mejoraban las capacidades de los beneficiarios, eran ya políticas viables para fomentar el desarrollo en México.

Para diseñar una estrategia de desarrollo social es importante entender que, a grandes rasgos, el ingreso familiar (e indirectamente el nivel de vida) se deriva, tanto de la cantidad de activos que se posea (tierra, capital físico y capital humano o educación), como de los términos de intercambio (precios) de estos activos, así como de su utilización. Cuando la población posee pocos activos es difícil pensar que el libre mercado pueda solucionar el problema. Los mercados de capitales son imperfectos y no es fácil obtener crédito para mejorar la edu-

cación o para adquirir alguna maquinaria, cuando no se poseen colaterales importantes: las familias pobres están atrapadas por tanto en un círculo vicioso.

Por ello la estrategia de desarrollo implica diseñar programas focalizados (para utilizar los escasos recursos de manera eficiente) que busquen directamente elevar la posesión de activos de las familias, mejorar la utilización de los mismos y mejorar los precios de intercambio, sin crear distorsiones económicas.

Dentro de esta lógica, creemos que ha sido atinado, tanto la desaparición de subsidios generalizados, como la decisión de crear programas focalizados, que atiendan exclusivamente a la población en pobreza. Estas decisiones han mejorado la eficiencia del gasto social.

A partir de 2000, el gobierno ha diseñado la estrategia Contigo, que busca precisamente que todos los programas sociales estén alineados a la búsqueda de mejorar los activos, la utilización o los precios de intercambio para las familias pobres. El reto mayor es la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, para poder detectar duplicidades de acción, complementariedades y sinergias, y así continuar con el proceso de hacer cada vez más eficiente el gasto social.

### ***Evaluación de programas sociales***

A pesar de la larga trayectoria de programas sociales en México desde el siglo pasado, no se tenían procesos de evaluación objetivos que pudieran indicar si éstos habían tenido un impacto real sobre la población beneficiada. En los años noventa se empezaron a realizar evaluaciones metodológicamente rigurosas de algunos programas sociales, y a partir de 2000 el Congreso obliga al gobierno federal a evaluar anualmente sus programas con instituciones externas, con el fin de darle mayor objetividad e imparcialidad a los resultados.

Éste ha sido un cambio institucional estratégico para la política social, pues la evaluación es ahora un instrumento esencial para poder entender mejor el mecanismo de los programas y también para poder asignar de una manera más eficiente los escasos recursos públicos. A partir de este cambio institucional, en la Sedesol se ha desarrollado un sistema de evaluación y monitoreo, cuya finalidad es ser un instrumento central para la toma de decisiones sobre la política social.

Las características más importantes de este sistema de evaluación son: poner énfasis en resultados concretos; llevar a cabo mediciones para poder tener evaluaciones objetivas; evaluar y medir el impacto real de los programas sobre la población y monitorear permanentemente su implementación; tener contacto permanente con las instituciones y personas involucradas con los programas; contar con evaluadores externos.

Con un sistema de evaluación de esta naturaleza, creemos que se puede apoyar el conocimiento sobre los programas sociales, así como el rediseño de los mismos. Asimismo, esta herramienta favorece la comparación objetiva de impacto y gestión entre programas, con lo cual se apoya el uso más eficiente de programas. Finalmente, las evaluaciones le dan mayor transparencia a la política social.

### ***Estrategias territoriales y de comunicación con regiones alejadas***

Como se apuntó anteriormente, el desarrollo regional del país continúa siendo muy desigual. Podríamos pensar incluso en dos tipos de *países* al interior de México: el norte-centro, con altos niveles de desarrollo, que se ha beneficiado tanto de los cambios estructurales recientes, como de la inercia histórica, y la región sur, con niveles de vida históricamente inferiores.

Una posible explicación de esta polarización es la falta de comunicación de las zonas del sur con los centros económicos más importantes, nacionales e internacionales. Dávila *et. al* (2000) señala que principalmente el sureste del país ha sido poco favorecido con infraestructura de comunicaciones. Por ello pocas empresas buscarían localizarse en esa región, a pesar de contar con ventajas evidentes de bajo costo de la mano de obra y de insumos locales, ya que sería muy costoso transportar la mercancía a los centros económicos importantes.

De esta manera las regiones con mejor comunicación (el norte y el centro) se benefician más de los cambios estructurales, como la apertura comercial, que las zonas con menor grado de comunicación. Con esta tendencia es fácil entender por qué ha habido divergencia de ingresos en el país a partir de los años ochenta. El reto es, por tanto, comunicar mejor a la región sur y sureste para poder brindar oportunidades similares a las que han tenido otras regiones.

Asimismo, con el espíritu de reducir paulatinamente las diferencias en el nivel de vida entre las dos regiones, es importante diseñar estrategias que doten de infraestructura básica a las zonas más marginadas. Las nuevas estrategias Hábitat y Microrregiones, buscan mejorar el entorno de los barrios o las localidades, tanto en áreas urbanas, como rurales. La idea principal es dotar de infraestructura básica a las localidades (o barrios urbanos) con mayores índices de imaginación y con ello brindar a sus habitantes una mejor calidad de vida, así como oportunidades de desarrollo local, sin tener la necesidad de buscar opciones en otras localidades.

Estrategias como éstas son un complemento a los programas que mejoran las capacidades básicas del individuo, ofreciendo directamente mejorar el entorno y las opciones de desarrollo local. Habrá que ver, con evaluaciones objetivas y metodológicamente rigurosas, si estas estrategias cumplen sus objetivos en los próximos años.

### ***Estabilidad macroeconómica***

Es importante subrayarlo: la política social va más allá de los programas sociales y ésta se ve beneficiada (o perjudicada) por el entorno del país en general, sobre todo la parte macroeconómica. Un prerrequisito indispensable de una buena política social es tener estabilidad macroeconómica.

Un logro importante, a partir de la crisis de 1995, fue haber abatido la inflación y lograr niveles de menos de 6 por ciento anual. La disciplina fiscal también ha cumplido su labor

para estabilizar las finanzas públicas e, indirectamente, abatir la inflación.<sup>17</sup> El efecto positivo de estas medidas rinde frutos, sobre todo en el mediano y largo plazo. El incremento del salario real en los últimos años ha sido un ejemplo claro de las ventajas de la estabilidad de las variables fundamentales de la economía. Continuar con esta estabilidad implica también apoyar el desarrollo social.

### ***Crecimiento económico***

Si bien el país ha disfrutado casi seis años de estabilidad macroeconómica, desafortunadamente esto no es suficiente para abatir la pobreza y elevar el bienestar de la población. La Gráfica 12 muestra que el salario real pudo crecer entre 2000 y 2002 porque la inflación se mantuvo por debajo del crecimiento de los salarios nominales. Pero esa gráfica muestra que ya para inicios de 2003, los incrementos del salario se han reducido mucho e incluso ya están por debajo de la inflación anual.

Esto refleja que el poco dinamismo de la economía, que empezó a finales de 2000, ya está repercutiendo sobre los salarios nominales y reales y, por tanto, sobre el bienestar de la población. La lección no es nueva pero es fundamental: el crecimiento económico alto y sostenido es un elemento necesario para elevar el nivel de vida de la población y por tanto para abatir la pobreza. Adicionalmente, el complemento más importante para los programas que elevan las capacidades de la población, son los empleos generados con el crecimiento económico; es en el empleo en donde se potencian y aplican las capacidades adquiridas.

Durante el periodo 2000-2002 el bajo crecimiento económico y del empleo formal fue compensado por la menor inflación y por un crecimiento *inercial* de los salarios nominales, pero ese efecto se empieza a agotar.<sup>18</sup> Reestablecer el crecimiento económico es crucial para mejorar el desarrollo social del país en los próximos años.

Hay elementos y retos importantes para promover el crecimiento, sin tener que esperar una recuperación de la economía norteamericana: reforma eléctrica, fiscal y laboral; desregulación para agilizar los trámites federales y sobre todo locales para la apertura de empresas; mejorar substancialmente el estado de derecho; mejorar substancialmente la calidad de la educación pública. En un entorno democrático y sin mayorías en el Congreso, la labor política para poder lograr estos cambios es enorme, pero creemos que no hay otro camino para llevar a cabo estas reformas fundamentales.

<sup>17</sup> Existen rubros importantes de gasto que no se reflejan en el déficit fiscal tradicional, como son los gastos del Fobaproa, de los Pidiregas y los pasivos contingentes que se están acumulando para jubilaciones de los empleados del sector público (IMSS, ISSSTE, etc.). Será crucial hacerle frente a estos compromisos y corregir a tiempo los desequilibrios existentes, pues de no hacerlo se estaría poniendo en grave peligro la estabilidad económica del país en el mediano plazo.

<sup>18</sup> Mantener artificialmente altos los salarios sin tener crecimiento económico no es la solución, pues el efecto sobre el empleo y la inflación afectaría aún más el nivel de vida de la población en general.

## ***Recursos limitados y eficiencia en el gasto***

El gasto en programas sociales y la inversión en ciertos tipos de infraestructura social, entre otros, pueden contribuir a elevar las capacidades de las personas y a mejorar sus condiciones de vida. En la medida en que el gasto sea eficaz, se tendrá mayor impacto por peso gastado, y de ahí la importancia de la focalización, la evaluación, el diseño y la planeación cuidadosa, mencionados anteriormente. Otro elemento de gran importancia es contar con padrones de beneficiarios que permitan conocer con exactitud quiénes son los receptores de los apoyos, su situación socioeconómica y otro tipo de información valiosa para la planeación de la política social. Contar con padrones actualizados tiene efectos positivos por distintas razones. Por un lado, permite evitar duplicaciones en la entrega de apoyos a una misma persona o familia y facilita la evaluación del impacto de los programas. Por otra parte, apoya el esfuerzo de focalización y la ampliación de cobertura.

Sin embargo, aun elevando la eficacia del gasto destinado a fines sociales, es probable que se requieran recursos adicionales para alcanzar los objetivos de la política social. En México, el gasto público para el desarrollo se financia en su gran mayoría con recursos fiscales, de modo que actualmente casi la totalidad de los recursos federales tributarios se destinan a éste. Para ilustrar las implicaciones de lo anterior, basta mencionar que toda la recaudación del impuesto al valor agregado, que en magnitud ocupa el segundo lugar en los ingresos tributarios del gobierno federal y representa alrededor del 3.5 por ciento del PIB, no alcanza para sufragar el gasto educativo federal que excede el 4 por ciento del PIB.

El gasto federal para el desarrollo social, que incluye los recursos destinados a educación, salud, seguridad social, trabajo, desarrollo social y desarrollo urbano y regional, representa poco más de 62 por ciento del gasto programable total. Esta proporción ha ido aumentando en el tiempo, de representar 53.4 por ciento en 1995 a la cifra antes mencionada para 2002.<sup>19</sup> Debido a la competencia que existe entre diversos objetos de gasto, será cada vez más difícil destinar proporciones mayores del gasto público a este fin, sin sacrificar el gasto en otros servicios y bienes públicos demandados por la sociedad.

La alternativa es aumentar la recaudación tributaria para financiar incrementos en el gasto social, pero esta tarea se dificulta por la fragilidad tributaria que ha caracterizado a México a través del tiempo, en tanto que históricamente ha sido difícil gravar en nuestro país por razones estructurales, políticas y de capacidad administrativa.<sup>20</sup> De hecho, las tasas impositivas en México son similares y en ciertos casos mayores que las aplicadas en otros países, incluyendo aquellos de la OCDE. Los impuestos utilizados también son similares: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuestos especiales, etc. La baja carga tributaria relativa de México, obedece más bien a la evasión, las exenciones para cierto tipo de actividad

<sup>19</sup> OCDE (2002). El gasto programable equivale al gasto público federal excluyendo pago de intereses y participaciones a estados y municipios.

<sup>20</sup> Elizondo, C. (2001).



o ingreso y los tratamientos especiales. Por citar un ejemplo, en el caso del IVA, la evasión se estima en alrededor del 40 por ciento.<sup>21</sup> En este sentido, poco se puede ganar elevando tasas o estableciendo nuevos impuestos, sin que ello genere distorsiones significativas en la economía y perjudique las posibilidades de crecimiento. Más bien, se requiere de una reforma tributaria de gran alcance que reduzca o elimine tratamientos especiales y las exenciones, acompañada por una reforma en la administración tributaria que reduzca la evasión.

Se podría considerar a los gobiernos estatales y locales como fuente alternativa de recursos públicos para financiar el desarrollo social. De hecho, gran parte del gasto social se hace a través de ellos, pero financiado por transferencias federales del Ramo 33. Dada la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin embargo, es poco probable que los gobiernos estatales y locales se conviertan en una fuente importante de financiamiento con recursos propios en ausencia de reformas al federalismo fiscal. Los estados cuentan con pocas potestades tributarias y de ellas ninguna es muy robusta. Si bien los municipios cuentan con una base gravable de alto potencial, que es el impuesto predial, esta se encuentra mal explotada. A su vez, tanto estados, como municipios, enfrentan incentivos contrarios al esfuerzo recaudatorio, debido al monto e incremento en el tiempo de las transferencias federales y de las propias reglas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### ***Federalismo, descentralización y la heterogeneidad entre estados***

En años recientes se han llevado a cabo amplios procesos de descentralización en diversos ámbitos de la política social, notablemente en el caso de los servicios de educación básica y normal y de salud para la población abierta. En términos generales, la descentralización consistió en la transferencia de las responsabilidades de operación de los servicios citados, la transferencia de los recursos para financiarlos a través del Ramo 33 y la transferencia de ciertos aspectos de definición y planeación de política pública, aunque en ambos casos las principales funciones normativas quedaron como potestades del gobierno federal.

La descentralización se ha justificado de diversos modos. (i) Se asocia como acción para fortalecer el federalismo. (ii) Se presenta como estrategia para mejorar la eficiencia de los servicios en cuestión, partiendo del argumento de que los gobiernos estatales y locales están en mejores condiciones para conocer y actuar acorde con las preferencias y necesidades de los ciudadanos. (iii) perseguir objetivos políticos.

La descentralización podría ser una herramienta útil para mejorar la calidad de vida y nivel de desarrollo de personas y regiones, así como para acelerar los procesos de convergencia referidos anteriormente, por lo que es frecuente que se promueva. La experiencia mexicana y de otros países, sin embargo, sugiere cautela en la consecución de procesos de descentralización por diversas razones. Una de ellas se refiere a que los resultados de los procesos de descentralización mencionados no han sido del todo positivos, aunque se han dado algunos avances.

<sup>21</sup> Fernández A., Trigueros I., y Hernández A., (2001).

La descentralización debe considerarse como un instrumento y no como un fin, ya que su efectividad para alcanzar los objetivos de política pública, planteados, depende de una serie de factores: contar con una definición cuidadosa de las atribuciones de cada orden de gobierno, congruentes con sus capacidades económicas y administrativas; los costos de operación de los programas; la heterogeneidad regional y las características de la demanda por los servicios y bienes públicos; consolidar procesos complementarios de reforma en materia fiscal y laboral; y formular un diseño cuidadoso de la implementación y tiempos de la transferencia de responsabilidades.

Cabe destacar que una proporción significativa de los recursos para el desarrollo social se encuentra descentralizada. La mayor parte corresponde a los fondos para financiar los servicios de salud y educación transferidos a las entidades, pero existen transferencias adicionales que tienen por objeto la inversión en obras de infraestructura prioritarias para el desarrollo social. El ejemplo más notable es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que este año asciende a 22.332 mil millones de pesos, transferidos en su totalidad a los estados (12 por ciento) y municipios (88 por ciento) para financiar obras de infraestructura sociales, utilizando una fórmula transparente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, que asigna los recursos, con base en la posición relativa de los municipios, de acuerdo a un índice de pobreza y marginación.

Los recursos del FAIS, históricamente, han excedido al presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Social. Si bien no se cuenta con una evaluación exhaustiva del uso de los recursos del FAIS por parte de municipios y estados, hay evidencia de múltiples casos en que los recursos se destinaron a obras y acciones que no pueden ser considerados como infraestructura social. Además, hay muy poca rendición de cuentas acerca del destino de los recursos, sea al gobierno federal como fuente de los mismos o a la ciudadanía en general. De hecho, sólo una fracción pequeña de los municipios reportan el destino de los recursos de manera adecuada. Si bien es evidente que los municipios y estados conocen mejor las necesidades de infraestructura en su territorio, que el gobierno federal, es claro que también en este caso los resultados de la descentralización no han sido los óptimos. La respuesta no es recentralizar el gasto. Más bien, la lección es que para que la descentralización redunde en los beneficios esperados se requiere establecer mecanismos efectivos para asegurar la rendición de cuentas y herramientas adecuadas para sancionar el mal uso de los recursos.

La descentralización puede ser un arma de doble filo por lo que se refiere a la convergencia de entidades hacia mayores índices de desarrollo. Por un lado, en la medida que mejore la eficacia y eficiencia de las acciones y programas sociales acelerará la convergencia. Por otro, puede promover la divergencia en la medida que acentúe diferencias regionales, incluyendo aquellas derivadas de diferencias en las bases tributarias y capacidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento económico.

## Comentarios finales

Hemos observado un avance importante en el desarrollo humano de México, tanto a nivel nacional como regional. De igual forma, la experiencia reciente (de 1996 a la fecha) resalta un avance en el combate a la pobreza. Sin embargo, aún estamos lejos de alcanzar el nivel de desarrollo humano deseable y aún viven millones de mexicanos en condiciones de pobreza. De igual manera, persiste una gran desigualdad en el ingreso de las personas y el desarrollo entre regiones. El reto, por lo tanto, es mayúsculo, y corresponde a las autoridades de los tres niveles de gobierno, pero también a la sociedad en general, trabajar de manera corresponsable en mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

A través de las acciones de la política social se puede avanzar en la consecución de estos objetivos. Es claro, sin embargo, que esto no es suficiente. Se requiere también de una política económica promotora del crecimiento y que asegure a todos los mexicanos poder aprovechar las oportunidades que éste ofrece, se requiere de estabilidad macroeconómica y políticas fiscales sanas. De otra manera, los avances en el desarrollo social y humano serán lentos y podrán ser fácilmente revertidos. Pero la relación entre política social y política económica también tiene una causalidad inversa: en la medida en que más mexicanos cuenten con las capacidades para llevar una vida productiva y plena, también se estará promoviendo un mayor crecimiento del país en todos sentidos.

## Bibliografía

Banco de México. *Indicadores Económicos y Financieros*. Información Financiera y Económica, en [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx).

Banco Mundial (2003). *World Development Indicators database*, July 2003.

CIA (2003). *World Factbook*.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: Documentos de Investigación I. México, Sedesol.

Cortés, F. et al. (2002). *Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del siglo XX*. Serie: Documentos de Investigación II, México, Sedesol.

Dávila, E., G. Kessel y S. Levy (2002). "El Sur También Existe: Un Ensayo Sobre el Desarrollo Regional de México" en *Economía mexicana*, Nueva Época, (II) 2:205-260.

Díaz Cayeros, A. (1995). *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Elizondo, C. (2001). *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación, México, D.F.

Fernández, A., I. Trigueros y A. Hernández (2000). “Una Agenda para las Finanzas Públicas: Consideraciones Generales”, en *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, A. Fernández; (Coord.), Instituto Tecnológico Autónomo de México.

INEGI. *Banco de Información Económica*, en [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx).

INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo* 2000, 2001, 2002 y 2003.

INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Tercer Trimestre 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

ITAM (2002), *Gaceta de Economía, Número Especial: la Inflación en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F.

OCDE (2002). *Estudios Económicos de la OCDE, México*. Vol. 2002/7 – Abril. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Gaceta de Economía, México, D.F.

PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F.

PNUD (2003). Human Development Report 2003, en <http://hdr.undp.org/>

Presidencia de la República (2002). *Anexo Estadístico. Segundo Informe de Gobierno*.

Reimers, F. (2000). “Educational Opportunity and Policy in Latin America”, en *Unequal Schools, Unequal Chances*, Reimers F. (ed.), DRCLAS/Harvard University, Cambridge Mass.

Sala-i-Martin, X. (2000). *Apuntes de Crecimiento Económico*. Ed. Antoni Bosch.

Sedesol (2003). *Tendencias de la Extensión de la Pobreza en México, 2000-2002: conceptos generales, evolución cuantitativa y algunas hipótesis explicativas*, Documento de trabajo, Secretaría de Desarrollo Social.

Sen, A. (1987). *The Standard of Living*, Cambridge University Press.

Sokoloff, K. L. (2001). *Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World*. University of California, Los Angeles y NBER.

---

“Desarrollo social en México: situación actual y retos”,  
de Gonzalo Hernández Licona, Gustavo Merino Juárez  
y Ericka Rascón Ramírez, número 7  
de *Cuadernos de Desarrollo Humano*,  
terminó de imprimirse en julio de 2003.  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

