

# *Retos de la política social en México*

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA, GUSTAVO MERINO JUÁREZ  
Y ERICKA RASCÓN RAMÍREZ\*

## Introducción

México es un país desigual y con una profunda pobreza, lo cual contrasta con el hecho de que es el noveno país a nivel mundial de acuerdo al tamaño del Producto Interno Bruto (PIB).<sup>1</sup> Si bien ha habido avances en algunos rubros de educación, salud y de infraestructura básica en los últimos 50 años, hoy en día prácticamente la mitad de los mexicanos todavía puede ser considerada pobre y las diferencias de bienestar entre individuos y regiones es muy grande.

En este ensayo se hace una evaluación de la política social del país de los años recientes utilizando el Índice de Desarrollo Humano que recientemente presentó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002 que publicó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De igual forma se señalan los retos que se presentan en el futuro para lograr remontar definitivamente la tendencia de pobreza y desigualdad que ha caracterizado al país a lo largo de su historia.

## Desarrollo humano en México

El Informe Sobre el Desarrollo Humano México 2002 analiza el caso mexicano desde la perspectiva promovida por el PNUD desde 1990. Si bien ya exis-

tían 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.

De acuerdo a la publicación, en 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.

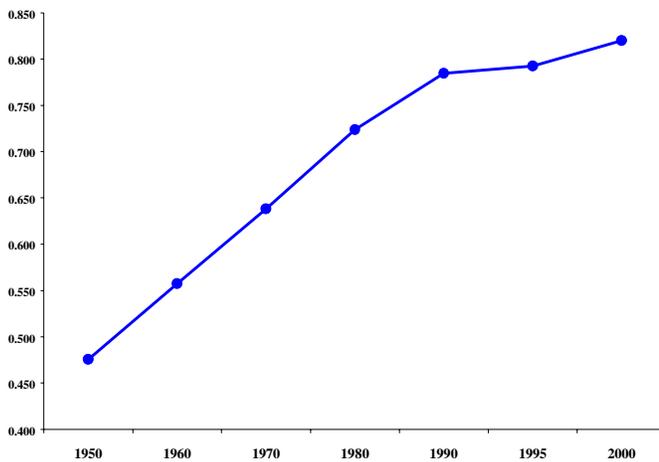
De igual forma, el Informe de Desarrollo Humano México 2002 muestra que el Índice Modificado de Desarrollo Humano de nuestro país presenta mejoras significativas desde 1950, como lo ilustra la

\* Sedesol.

<sup>1</sup> Banco Mundial, julio de 2003.

gráfica 1.<sup>2</sup> El mayor cambio se observa de 1950 a 1990, al pasar de un IDH 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, esco-

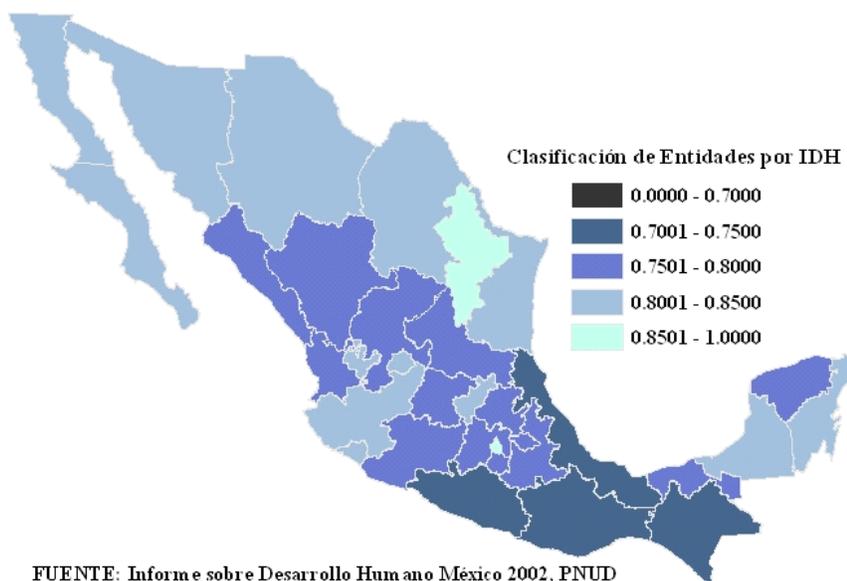
laridad y PIB per Cápita). Como resultado se divide al país en varias zonas geográficas, las cuales se describen a continuación:

- La región sur, conformada por Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, muestra niveles de de esperanza de vida, de 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.

<sup>2</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). Éste 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.

**GRÁFICA 2.**  
*Clasificación de Entidades por IDH*



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% 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% mientras que para el índice de escolaridad es de 23.5% y para el PIB per cápita es 52%. 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.

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

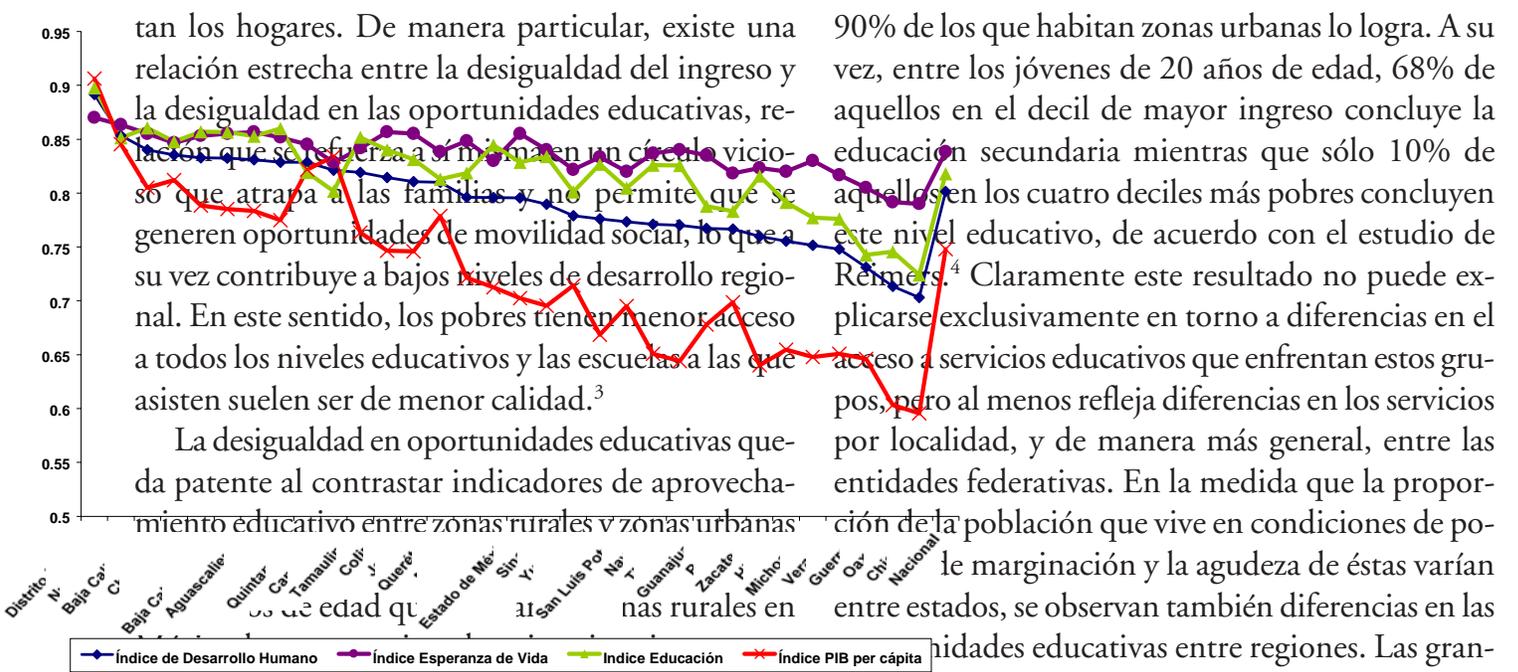
al final del ordenamiento, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, tienen un grado de desarrollo humano similar al observado en República Dominicana, Irán, Kirgistán o El Salvador.

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 enfren-

**GRÁFICA 3.**  
*Índices de Desarrollo por entidad federativa*

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



tan 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>3</sup>

La desigualdad en oportunidades educativas queda patente al contrastar indicadores de aprovechamiento educativo entre zonas rurales y zonas urbanas de edad que...

90% de los que habitan zonas urbanas lo logra. A su vez, entre los jóvenes de 20 años de edad, 68% de aquellos en el decil de mayor ingreso concluye la educación secundaria mientras que sólo 10% de aquellos en los cuatro deciles más pobres concluyen este nivel educativo, de acuerdo con el estudio de Reimers.<sup>4</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 marginal y la agudeza de éstas varían entre estados, se observan también diferencias en las oportunidades educativas entre regiones. Las gran-

<sup>3</sup> Para una discusión amplia acerca de la desigualdad en oportunidades educativas véase Reimers (2000).  
<sup>4</sup> Se observan también diferencias significativas entre las familias en condiciones de pobreza según la magnitud de ésta. 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).

des 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.

El Informe de Desarrollo Humano señala que en el último medio siglo se observa un proceso de convergencia en el desarrollo de las entidades, es decir, en términos generales se han reducido las desigualdades observadas en el tiempo para los tres indicadores que utilizan para construir el IDH. 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.

Sin embargo, para el PIB per cápita, los datos del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 permiten 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.

Es de esperarse que con un mercado interno abierto y la movilidad de los 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>5</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.

### Desigualdad y pobreza

Quizá la clave para entender que somos la economía número 10 a nivel mundial, 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>6</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

<sup>5</sup> Para un análisis más extenso sobre estos temas utilizando diversos indicadores, véase Díaz Cayeros (1995).

<sup>6</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.

de 0.33 y 0.32, respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país.<sup>7</sup>

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

Tanto en 1996 como en 2002 la distribución del ingreso tuvo una ligera mejoría. Esto se debe princi-

**CUADRO 2.**

*Distribución del Ingreso corriente total trimestral de los hogares, 1992 - 2002 (precios de 2002)*

Decil	1992	1994	1996	1998	2000	2002
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.

**CUADRO 1**

*Coefficiente de Gini\* para diferentes países*

<i>País</i>	<i>Coefficiente 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)
Taiwan	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.

palmente a que en esos dos períodos de debilitamiento económico, originados ya sea por problemas con el tipo de cambio o por el menor dinamismo externo, quienes más sufrieron relativamente fueron quienes mejor habían aprovechado las ventajas de la apertura comercial, que fueron en general las familias con relativamente mejor preparación y mayores recursos.

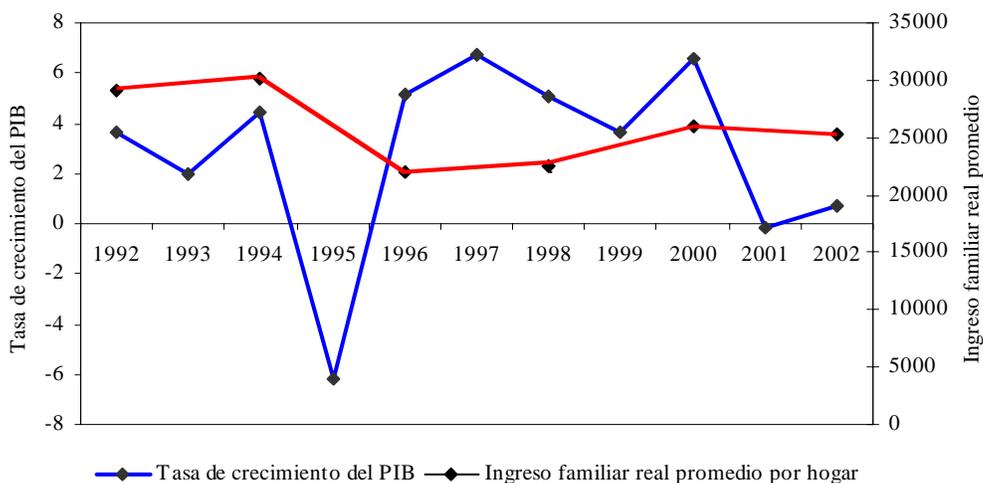
El Informe de Desarrollo Humano presentado por el PNUD mostró que no hubo avances significativos en cuanto a ingreso (PIB) en el período 1990-2000. La información proveniente de la ENIGH coincide con lo anterior. Si analizamos el período 1992-2002, como se muestra en la gráfica 4, vemos que el ingreso 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%. 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>8</sup>

<sup>7</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.

<sup>8</sup> X. Sala-i-Martin (2000).

**GRÁFICA 4.**  
*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.

Lo anterior implica que también existe una relación clara entre el crecimiento económico y la pobreza. La gráfica 5 indica que la pobreza se ha mantenido más o menos constante entre 1992 y 2002 (la pobreza de patrimonio pasó de 52.6 a 51.7%), mientras el crecimiento económico promedio anual per cápita fue de 1.1%, como ya se mencionó.<sup>9</sup>

Para entender mejor la dinámica de la pobreza en México, vale la pena analizar dos períodos claramente diferenciados entre 1992 y 2002. El primero 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 a 30.54% y los ingresos reales promedio por familia se redujeron 24.6%. Como resultado la pobreza alimentaria se incrementó en 15.4 millones de personas, es decir, aumentó en aproximadamente 81% en cuatro años.

En la segunda parte del período, de 1996 a 2002, la pobreza se redujo de manera importante, pues la pobreza alimentaria cayó 40.1% (en número de personas).

A diferencia del período anterior, éste se caracterizó por tasas de crecimiento relativamente elevadas, al menos durante el período 1997-2000, inflación decreciente (llegando hasta 5.25% en el tercer trimestre de 2003) y la implementación de un programa de combate a la pobreza novedoso y efectivo: Progres-Oportunidades.

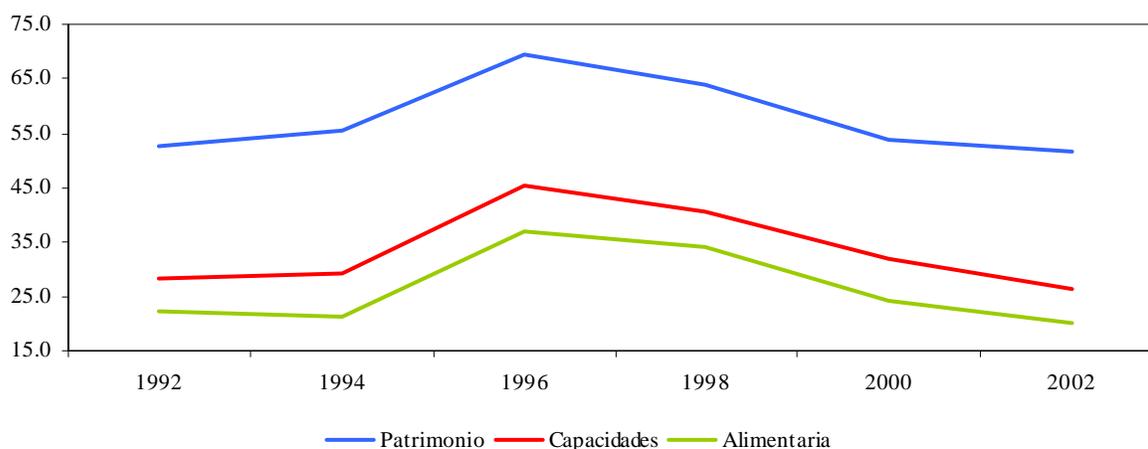
<sup>9</sup> El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza determinó la construcción de tres líneas de pobreza, con las siguientes características:

- 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 véase Comité Técnico de la Pobreza (2002).

**GRÁFICA 5.**

*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 núm. 2, Sedesol. Sedesol. Tendencias de la Extensión de la Pobreza en México, 200-2002: Conceptos generales, evolución cuantitativa y algunas hipótesis explicativas, documento de trabajo, 2003.

El programa Progresá, ahora Oportunidades, 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 10 400 localidades y en 2002 su padrón fue de 4.2 millones familias en 68 000 localidades. El objetivo principal es elevar la educación, la salud y la nutrición de las familias pobres, mediante el otorgamiento de transferencias por 375 pesos por mes en promedio.<sup>10</sup> Este monto equivale aproximadamente al 20% 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 pobreza extrema.

Parece importante analizar en este contexto lo sucedido en el período 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 estadounidense. Cuan-

do a finales de 2000 la economía de Estados Unidos entró en recesión, el crecimiento de México también tuvo una importante caída.

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, 16.9 y 3.7% 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 tres 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 6 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% en el tercer trimestre de 2000 a

<sup>10</sup> Este monto es promedio; dependiendo del número de hijos, el género y la edad de los niños en la familia el monto recibido varía.

5.25% en el mismo período del 2003. Lo anterior sugiere que la disciplina monetaria y el control de la inflación dieron frutos precisamente en el período que más se necesitaba: cuando el PIB decrecía pero era importante mantener el nivel adquisitivo.

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>11</sup> que experimentaron reducciones de 5% en promedio entre 2000 y 2002. Estos productos representan alrededor de una tercera parte del valor de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

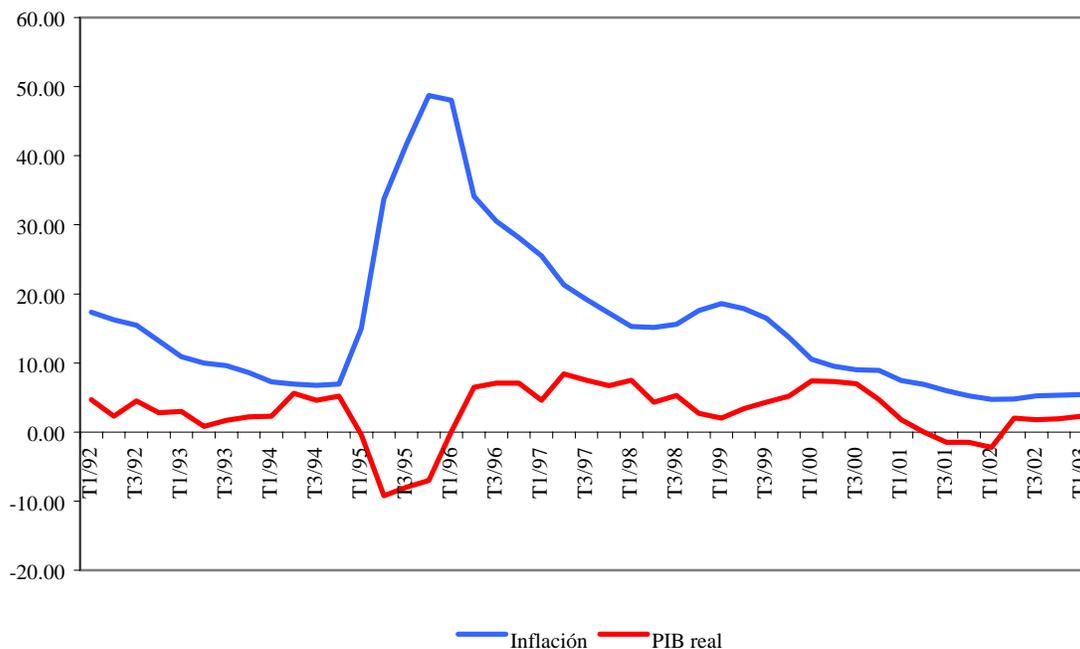
La segunda explicación, derivada directamente de la anterior, es que a pesar del menor dinamismo en la economía el salario real promedio continuó creciendo durante estos dos años. El ingreso laboral

promedio aumentó alrededor de 3.4% a nivel nacional entre el tercer trimestre de 2000 y el tercer trimestre de 2002<sup>12</sup> (3.7% a nivel urbano y 2.3% a nivel rural; 4.4% para el empleo formal y 2.8% para el empleo informal).

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 semiurbanas 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 de 70%. En segundo lugar las becas educativas se extendieron también a los alumnos en preparatoria.

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

**GRÁFICA 6.**  
PIB real (crecimiento anual) e inflación, 1992-2003



Fuente: Banco de México

<sup>11</sup> Banco de México.

<sup>12</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2000 y 2002.

Los factores anteriores contribuyeron a reducir la pobreza en México, aun 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% en promedio para los cinco deciles más bajos.<sup>13</sup> A su vez, el programa Oportunidades, con un gasto de cerca de 22 200 millones de pesos al año (2003), logra incrementar el ingreso familiar en aproximadamente 20%. 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 y por la falta de competitividad de la economía mexicana, 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.

### 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 ésta se redujo en 13.8 millones. Por ello, el efecto neto de

los últimos diez años ha sido 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 el 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 un concepto tan difícil de asir como lo es la pobreza.

<sup>13</sup> Comparación 1994-1996 con datos de la ENIGH.

*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 educación 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 y 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 concreto; 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, el desarrollo regional del país continúa siendo muy desigual. Podríamos pensar incluso en dos tipos de *paises* 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 se 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 Microrregión*, 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 marginación 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% anual. La disciplina fiscal también ha cumplido su labor para estabilizar las finanzas públicas e, indirectamente, abatir la inflación.<sup>14</sup> El efecto positivo de estas medidas rinde frutos sobre todo en el mediano y largo plazo. El incremento del sala-

<sup>14</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.

rio 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 período 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>15</sup> Restablecer 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 estadounidense: reforma

eléctrica, fiscal y laboral; desregulación para agilizar los trámites federales y sobre todo locales para la apertura de empresas; mejorar sustancialmente el estado de derecho; mejorar sustancialmente 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.

### *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, la planeación cuidadosa, mencionados anteriormente. Otro elemento de gran importancia es contar con padrones de beneficiarios que permitan conocer con exactitud quienes son los receptores de los apoyos, su situación socioeconómica y otro tipo de información valiosa para la planeación de la política social. El 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 para focalizar y ampliar la 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

<sup>15</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.

del impuesto al valor agregado, que en magnitud ocupa el segundo lugar en los ingresos tributarios del gobierno federal y representa alrededor de 3.5% del PIB, no alcanza para sufragar el gasto educativo federal que excede 4% 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% del gasto programable total. Esta proporción ha ido aumentando en el tiempo, de representar 53.4% en 1995 a la cifra antes mencionada para 2002.<sup>16</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>17</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 o ingreso y los tratamientos especiales. Por citar un ejemplo, en el caso del IVA, la evasión se estima en alrededor de 40%.<sup>18</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

<sup>16</sup> OCDE (2002). El gasto programable equivale al gasto público federal excluyendo pago de intereses y participaciones a estados y municipios.

<sup>17</sup> Elizondo, C. (2001).

<sup>18</sup> Fernández A., Trigueros I., y Hernández A., (2001).

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 el 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.

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 que incluyen los siguientes: 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%) y municipios (88%) 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 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, *World Development Indicators Database*, julio de 2003.

CIA, *World Factbook*, 2003.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y*

*estimación preliminar*. Serie: Documentos de Investigación I. México, Sedesol, 2002.

Cortés, F. et al. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx. Serie: Documento de Investigación II, México, Sedesol, 2002.

Dávila, E., G. Kessel y S. Levy, “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, en *Economía Mexicana*, Nueva Época (II) 2:205-260, 2002.

Díaz Cayeros, A., *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Elizondo, C., *Impuestos, democracia y transparencia*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, D. F. 2001.

Fernández, A., I. Trigueros y A. Hernández, “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, 2000.

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

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

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

ITAM, *Gaceta de Economía, número especial: la Inflación en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2002.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE, México*, vol. 2002/7 – abril. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y *Gaceta de Economía*, México, 2002.

PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: México 2002*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2003.

- , *Human Development Report 2003*, en <http://hdr.undp.org/>
- Presidencia de la República, *Anexo Estadístico. Segundo Informe de Gobierno*, 2002.
- Reimers, F., “Educational Opportunity and Policy in Latin America”, en *Unequal Schools, Unequal Chances*, Reimers F. (ed.), DRCLAS/Harvard University, Cambridge, Mass, 2000.
- Sala-i-Martin, X., *Apuntes de crecimiento económico*. Ed. Antoni Bosch, 2000.
- Sedesol, *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, 2003.
- Sen, A., *The Standard of Living*, Cambridge University Press, 1987.
- Sokoloff, K. L., *Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World*, University of California, Los Angeles y NBER, 2001.