

## México y la agenda pendiente: ¿Porqué empezar por la desigualdad?

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México<sup>1</sup>

“...el otro México es pobre y miserable. Además, es efectivamente *otro*. Esa *otredad* escapa a las nociones de pobreza y de riqueza, desarrollo o atraso: es un complejo de actitudes y estructuras inconscientes que, lejos de ser supervivencias de un mundo extinto, son pervivencias constitutivas de nuestra cultura contemporánea. El *otro* México, el sumergido y reprimido, reaparece en el México moderno: cuando hablamos a solas hablamos con él; cuando hablamos con él, hablamos con nosotros mismos”

Octavio Paz, *Posdata* (p.338)

### Introducción

México es un país próspero, pero también es un país desigual. La prosperidad que experimentó México por la mayor parte de los últimos cincuenta años permitió a la sociedad mexicana lograr avances notables en términos de indicadores sociales, cobertura educativa, fortalecimiento institucional y modernización económica. Sin embargo, persisten las desigualdades inaceptables en ingreso, riqueza, oportunidades y participación política.

En 2005, de acuerdo con datos comparables internacionalmente, México se encontraba entre los países de alto desarrollo humano (PNUD, 2006). Asimismo, se encuentra entre los países latinoamericanos de alta desigualdad económica, desigualdad que contrasta con el dinamismo y potencial económico desplegado por varias décadas.

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por el equipo de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano en México.

Durante poco más de dos décadas, la tendencia positiva de crecimiento y estabilidad se ha visto interrumpida por periodos de estancamiento y amenazas de inestabilidad financiera. El crecimiento económico no ha respondido a las expectativas. Además, en el último quinquenio se ha hecho evidente que el país enfrenta retos torales de competitividad.

En esta nota se argumenta que los dos fenómenos que preocupan hoy en la definición de la agenda pública, la reducción del crecimiento y la persistencia de la desigualdad, están asociados por una doble causalidad. Así, los avances necesarios en la reducción de la desigualdad podrían abrir simultáneamente espacios de competitividad que coadyuven a generar mayores tasas de crecimiento económico.

Existen razones normativas y prácticas para justificar reformas con una perspectiva de reducción de la desigualdad. Los avances posibles en el entorno económico, social e institucional encaminados a promover “dinámicas de equidad” pueden ser un camino viable para creación de un entorno de desarrollo humano equilibrado.

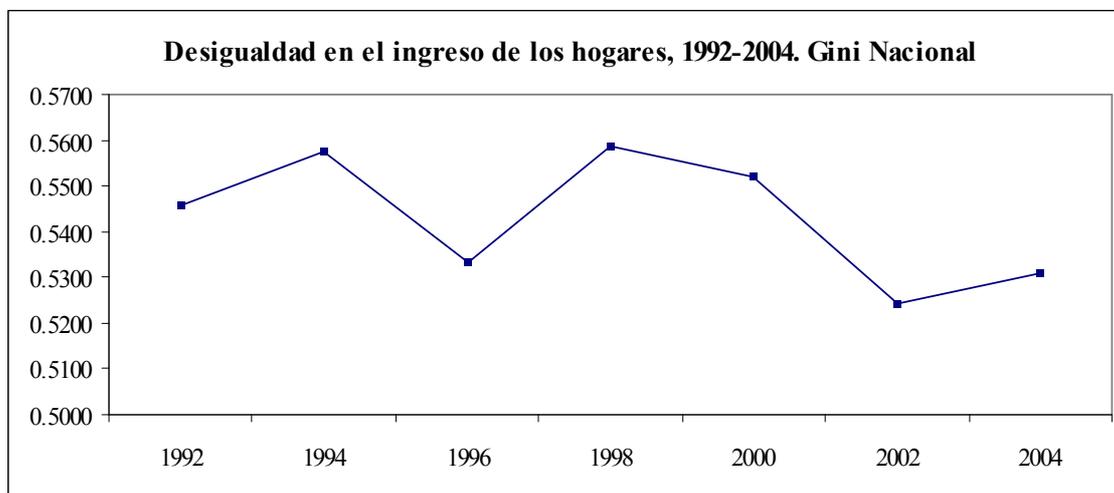
La presente nota ilustra los efectos de la desigualdad en la persistencia de la pobreza, especialmente en ciertos sectores de la población, en las disparidades de oportunidades en distintas regiones del país, así como las distorsiones que induce en el diseño de política pública y en el debilitamiento de la legitimidad del contrato social vigente. Además, la inequidad en la participación política refuerza las dinámicas de desigualdad en lo económico. Es importante llevar a cabo políticas que incidan sobre rutas de equidad para el desarrollo económico e institucional en el futuro próximo de México.

## **Desigualdad y pobreza**

Al igual que en otros países latinoamericanos, la desigualdad en México tiene un comportamiento procíclico (gráfica 1). La evolución del coeficiente de Gini desde 1992 es consistente con ese patrón de manera que los periodos de crisis o estancamiento vienen acompañados de reducciones en la desigualdad. El resultado de dicho patrón sobre el comportamiento de la pobreza depende de la magnitud relativa de los componentes de crecimiento y de distribución. En el periodo de crisis de 1995, por

ejemplo, si bien la desigualdad se reduce, la caída en el ingreso domina y observamos un fuerte incremento de la pobreza de ingreso.<sup>2</sup>

**Gráfica 1**



La pobreza, por su parte, muestra una reducción constante desde 1998 hasta 2004, tendencia que se detiene en 2005 y que se explica en los últimos años principalmente por reducciones en la pobreza en el sector rural (Cuadros 1 y 2). Esta disminución de la pobreza observada en México entre 2000 y 2004 se intentado explicar en diversos círculos académicos y de política pública desde distintas perspectivas:

- i) La importancia de la estabilidad macroeconómica y los cambios ocurridos en los precios relativos de los bienes básicos,
- ii) La recuperación de las tasas positivas del crecimiento,
- iii) La consistencia y expansión de las políticas de gasto social bien dirigidas, tales como el programa Progresá-Oportunidades de transferencias condicionadas en efectivo, y
- iv) El aumento de las remesas de los migrantes miembros de familias pobres.

---

<sup>2</sup> Los cambios en pobreza pueden ser descompuestos en cambios en el ingreso (componente de crecimiento) o cambios en la desigualdad (componente de distribución) (Datt and Ravallion, 1993).

**Cuadro 1**  
**Tendencias de la incidencia de la pobreza, 2000–2002. Hogares**

Pobreza	Incidencia		Error estándar (EE)		$\Delta$ en la incidencia	Diferencia en el EE	Estadístico Z	Nivel de significancia	Significativo
	2000	2002	2000	2002	$P_{2002}-P_{2000}$				
<i>Nacional</i>									
LP1	18.6	15.8	0.7418	0.8605	-2.789	1.136	-2.455	0.0070	Sí
LP2	25.3	21.8	0.8583	0.9687	-3.542	1.294	-2.736	0.0031	Sí
LP3	45.9	43.0	1.0698	1.2061	-2.865	1.612	-1.777	0.0378	Sí
<i>Rural</i>									
LP1	34.1	28.5	1.5681	2.1064	-5.564	2.626	-2.119	0.0171	Sí
LP2	41.4	36.6	1.7174	2.3109	-4.780	2.879	-1.660	0.0484	Sí
LP3	60.7	57.2	1.7358	2.8962	-3.573	3.377	-1.058	0.1450	No
<i>Urbana</i>									
LP1	9.8	8.5	0.7334	0.5746	-1.251	0.932	-1.342	0.0898	No
LP2	16.2	13.3	0.9449	0.7276	-2.886	1.193	-2.420	0.0078	Sí
LP3	37.4	34.9	1.3562	1.0189	-2.510	1.696	-1.480	0.0695	No

LP1, línea de pobreza alimentaria.  
 LP2, línea de pobreza de capacidades.  
 LP3, línea de pobreza de patrimonio.  
 Ver SEDESOL (2002).  
 Fuente: López Calva, et al. (2006).

**Cuadro 2**  
**Tendencias de la incidencia de la pobreza, 2002–2004. Hogares**

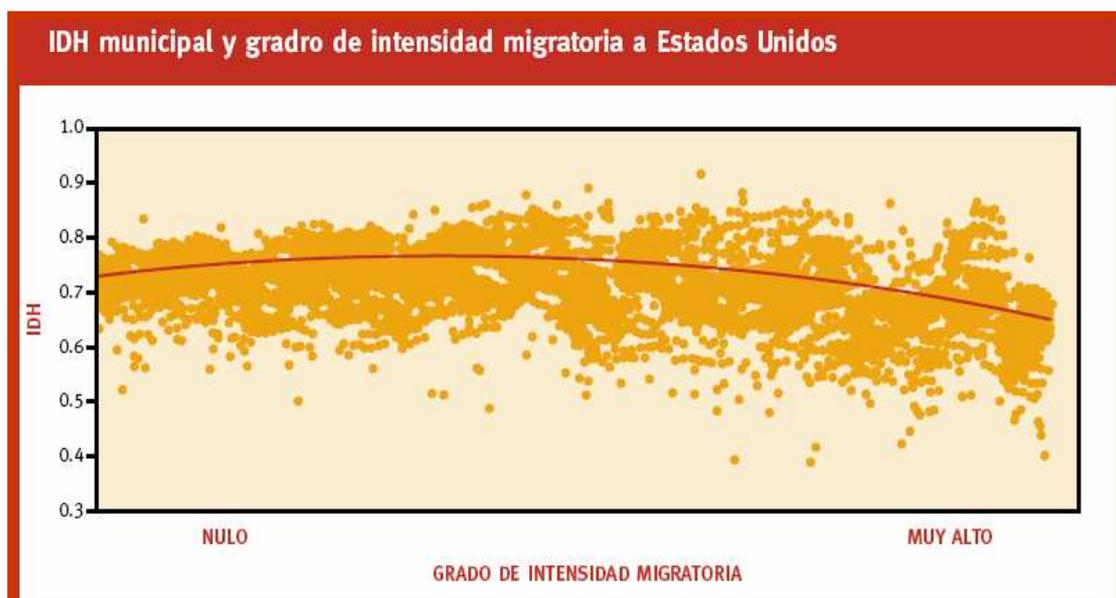
Pobreza	Incidencia		Error estándar (EE)		$\Delta$ en la incidencia	Diferencia en el EE	Estadístico Z	Nivel de significancia	Significativo
	2002	2004	2002	2004	$P_{2004}-P_{2002}$				
<i>Nacional</i>									
LP1	15.8	13.7	0.8605	0.5269	-2.145	1.009	-2.126	0.0167	Sí
LP2	21.8	19.8	0.9687	0.6475	-1.993	1.165	-1.710	0.0436	Sí
LP3	43.0	39.6	1.2061	0.8541	-3.423	1.478	-2.316	0.0103	Sí
<i>Rural</i>									
LP1	28.5	22.3	2.1064	1.4853	-6.196	2.577	-2.404	0.0081	Sí
LP2	36.6	29.4	2.3109	1.8751	-7.155	2.976	-2.404	0.0081	Sí
LP3	57.2	48.8	2.8962	2.3141	-8.340	3.707	-2.250	0.0122	Sí
<i>Urbana</i>									
LP1	8.5	8.7	0.5746	0.3781	0.116	0.688	0.168	0.5668	No
LP2	13.3	14.2	0.7276	0.4183	0.899	0.839	1.071	0.8579	No
LP3	34.9	34.2	1.0189	0.5593	-0.670	1.162	-0.576	0.2822	No

LP1, línea de pobreza alimentaria.  
 LP2, línea de pobreza de capacidades.  
 LP3, línea de pobreza de patrimonio.  
 Ver SEDESOL (2002).  
 Fuente: López Calva, et al. (2006).

Sólo recientemente se ha destacado el hecho de que la disminución de la pobreza proviene principalmente del sector rural, mientras que la pobreza del sector urbano ha sido más persistente. Las disminuciones de los niveles de pobreza en el sector rural se han visto acompañadas también de una disminución de la desigualdad a nivel nacional.

Este resultado inesperado se relaciona con el hecho de que el ingreso no agrícola del sector rural se ha vuelto cada vez más importante y ha aumentado en términos reales, lo que ha conducido a una disminución de la pobreza rural cuya magnitud ha afectado también los niveles nacionales de pobreza. Dicha explicación se ha propuesto, entre otros trabajos, en Cortés (2005). La migración, tanto entre estados como a nivel internacional, podría ser un factor con impactos importantes en la dinámica de la pobreza regional, aunque los datos no permiten identificar efectos específicos. Si consideramos cambios en el índice de desarrollo humano estatal (IDH), es posible afirmar que la migración interna e internacional genera efectos regresivos, en la medida que los estados expulsores sufren una descapitalización en términos de capital humano y los municipios más pobres presentan menores niveles relativos de migración, por lo que los beneficios potenciales de ésta no repercuten sobre estas regiones más rezagadas. De hecho el patrón de migración con respecto al IDH es una U-invertida (gráfica 2).<sup>3</sup>

Gráfica 2



Fuente: PNUD (2005)

En efecto, resultan sorprendentes las reducciones de la pobreza rural. La pobreza alimentaria disminuyó casi cinco puntos porcentuales en cuatro años, mientras que la pobreza de capacidades a nivel nacional disminuyó en el equivalente a 3.5 millones de

<sup>3</sup> Los beneficios de programas como “3x1”, administrado por SEDESOL, que utiliza remesas y financiamiento público para obras de desarrollo local, tienen efectos regresivos debido a que los municipios y localidades más pobres presentan menor intensidad migratoria (De Janvry, et al., 2006).

personas. También las brechas de la pobreza disminuyeron durante este período, aunque podemos apreciar aumentos en el índice sensible a la desigualdad (FGT<sub>2</sub>), aun en el sector rural, lo que demuestra que aumentó la desigualdad entre los pobres (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Índices FGT, 2000–2004. Hogares**

	Brecha de pobreza FGT(1)			Desigualdad entre los pobres FGT(2)		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional, Alimentaria	0.0628	0.0500	0.0489	0.0330	0.0346	0.0503
Nacional, de Capacidades	0.0891	0.0735	0.0691	0.0460	0.0432	0.0523
Nacional, de Patrimonio	0.1897	0.1667	0.1535	0.1040	0.0908	0.0885
Rural, Alimentaria	0.1254	0.1001	0.0834	0.0634	0.0794	0.0452
Rural, de Capacidades	0.1648	0.1359	0.1113	0.0871	0.0908	0.0605
Rural, de Patrimonio	0.2887	0.2539	0.2109	0.1713	0.1537	0.1205
Urbana, Alimentaria	0.0271	0.0212	0.0288	0.0157	0.0088	0.0532
Urbana, de Capacidades	0.0460	0.0377	0.0445	0.0226	0.0158	0.0475
Urbana, de Patrimonio	0.1332	0.1166	0.1201	0.0657	0.0547	0.0699

*Fuente:* López Calva, et al. (2006).

La pobreza es un fenómeno multidimensional.<sup>4</sup> La pobreza de ingreso muestra el resultado no solamente de un proceso de generación de ingresos, sino también de inserción social y productiva. El perfil de las características de la población en condición de pobreza revela esta multidimensionalidad, así como los cambios observados en dichos patrones durante el período analizado. Primero, aumenta la educación promedio de los jefes de hogares pobres, debido sobre todo a una mayor incidencia de los jefes de hogar con educación secundaria en el sector rural. De igual modo, la pobreza se vuelve ligeramente más urbana a través del tiempo. Por último, la actividad de los pobres se concentra menos en la agricultura, pasando a actividades tales como el comercio. Se observa un patrón similar para la pobreza moderada, donde es mayor la disminución de la actividad en el sector agrícola. En general, y esto será parte de la discusión posterior, la disminución en la pobreza rural y nacional responde a cambios del entorno macroeconómico pero, de manera central, a cambios de comportamiento que son inducidos mediante políticas específicas.

<sup>4</sup> Ver López Calva y Rodríguez Chamussy (2006).

### **Desigualdad, calidad de servicios públicos y competitividad**

El aumento en los niveles educativos de los pobres es, sin duda, un avance de la política social. La ampliación de cobertura y de la asistencia escolar, vía programas como Oportunidades, conduce, sin embargo, a una dimensión menos tangible de la desigualdad, fundamental en la capacidad de generación de ingresos y la eliminación del círculo vicioso intergeneracional de la pobreza: la desigualdad en calidad educativa. Esta última es solamente un ejemplo de la difícil transición del margen extensivo al margen intensivo en la provisión de servicios públicos. La población pobre tiene acceso a educación de menor calidad, por lo que el énfasis en el mejoramiento de la calidad educativa se convierte en una de las dimensiones emblemáticas de políticas de “doble dividendo”: mejoras en la provisión de educación de calidad en zonas rezagadas incrementa las posibilidades de inserción productiva y social de la población reduciendo la desigualdad, a la vez que crea las condiciones para una mayor competitividad y atracción de la inversión.

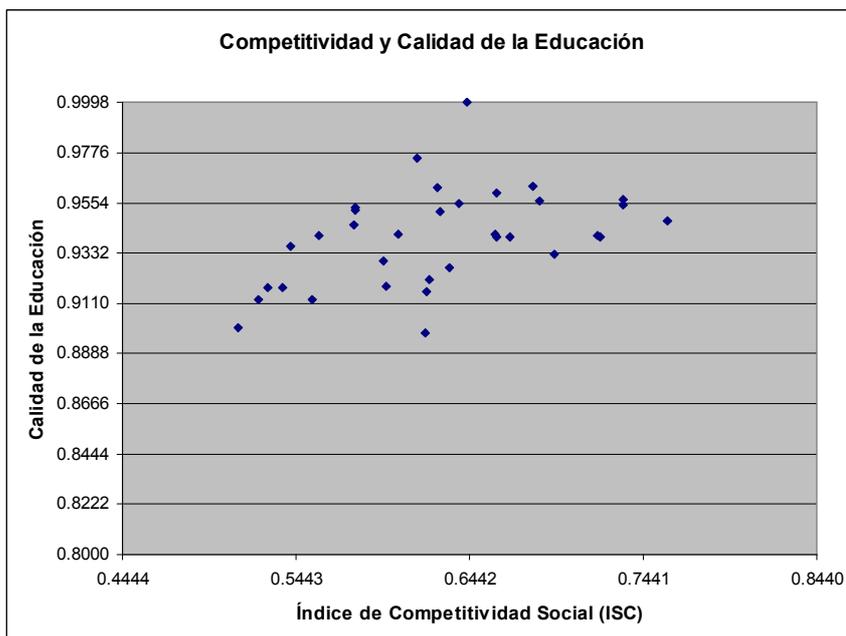
México presenta los más bajos niveles de rendimiento educativo entre los países de la OECD y el segundo más bajo en Latinoamérica. Solamente el 50% de los alumnos, en promedio, obtienen niveles de desempeño satisfactorio en exámenes estandarizados (ver cuadro 4). La desigualdad en el ámbito de acceso a educación de calidad es sorprendentemente poco discutido en la literatura. La información disponible muestra que el desempeño decrece monótonicamente con el nivel de ruralidad, carácter público de la educación básica e incidencia de población indígena. Así, el nivel más alto de desempeño se encuentra en las escuelas privadas urbanas y el más bajo en las escuelas rurales, públicas e indígenas. Si bien lo anterior se correlaciona con los niveles socioeconómicos, muestra también problemas de calidad decreciente en el servicio para la población con mayores rezagos.

**Cuadro 4**  
**Exámenes estandarizados a nivel escuela primaria**

<b>Estudiantes con desempeño satisfactorio</b>	
<b>Estándares Nacionales (2004)</b>	<b>%</b>
Promedio nacional	50.90
Privadas urbanas	70.80
Públicas urbanas	54.10
Públicas rurales	42.30
Comunitarias	37.80
Indígenas	25.30
Fuente: SEP	

Las zonas de mayor calidad en la provisión de educación son también aquellas que generan empleo en mejores condiciones, siendo mayor su nivel de “competitividad social”.<sup>5</sup>

**Gráfica 3**



### **Desigualdad, pobreza, género y ruralidad**

Una aproximación imperfecta al carácter multidimensional de las causas de la pobreza consiste en examinar los efectos marginales de características específicas sobre la

<sup>5</sup> El Índice de Competitividad Social (o Competitividad por Resultados) del PNUD se discute en González, et al. (2006).

probabilidad de ser pobre.<sup>6</sup> Para ello, se estima un modelo para muestras separadas de los jefes de hogares, masculinos y femeninos (Cuadro 5). Los efectos marginales son mayores para las mujeres, como se esperaba, especialmente en el caso de la educación y la actividad económica. Sistemáticamente las características educativas se correlacionan fuertemente con la condición de pobreza. Una mujer con igual educación que un hombre se encuentra, sin embargo, más vulnerable a caer en condiciones de pobreza.

Sin embargo, resulta notorio que el hecho de no depender del sector agrícola tiene un importante efecto negativo sobre la probabilidad de ser extremadamente pobre, y este efecto ha aumentado significativamente en los últimos diez años.

Así, una primera lectura de la evolución de un indicador fuertemente vinculado a la desigualdad, la pobreza, nos indica logros agregados que deben destacarse. Al analizar con más detalle y nivel de desagregación dicha evolución, es importante señalar lo siguiente:

1. La pobreza urbana ha mostrado mayor persistencia que la pobreza rural;
2. La pobreza rural se reduce con patrones heterogéneos dependiendo de la región del país, la actividad económica principal y las características de los hogares;
3. Zonas rurales pobres y grupos específicos, como las mujeres, son más vulnerables a caer en pobreza y presentan mayor persistencia en su condición de carencias;

---

<sup>6</sup> Mediante un modelo *probit*. Para una discusión metodológica ver López-Calva y Rodríguez Chamussy (2006).

## Cuadro 5

### Probabilidad de ser pobre extremo en áreas rurales de acuerdo con la posición del jefe de hogar (efectos marginales en la media)

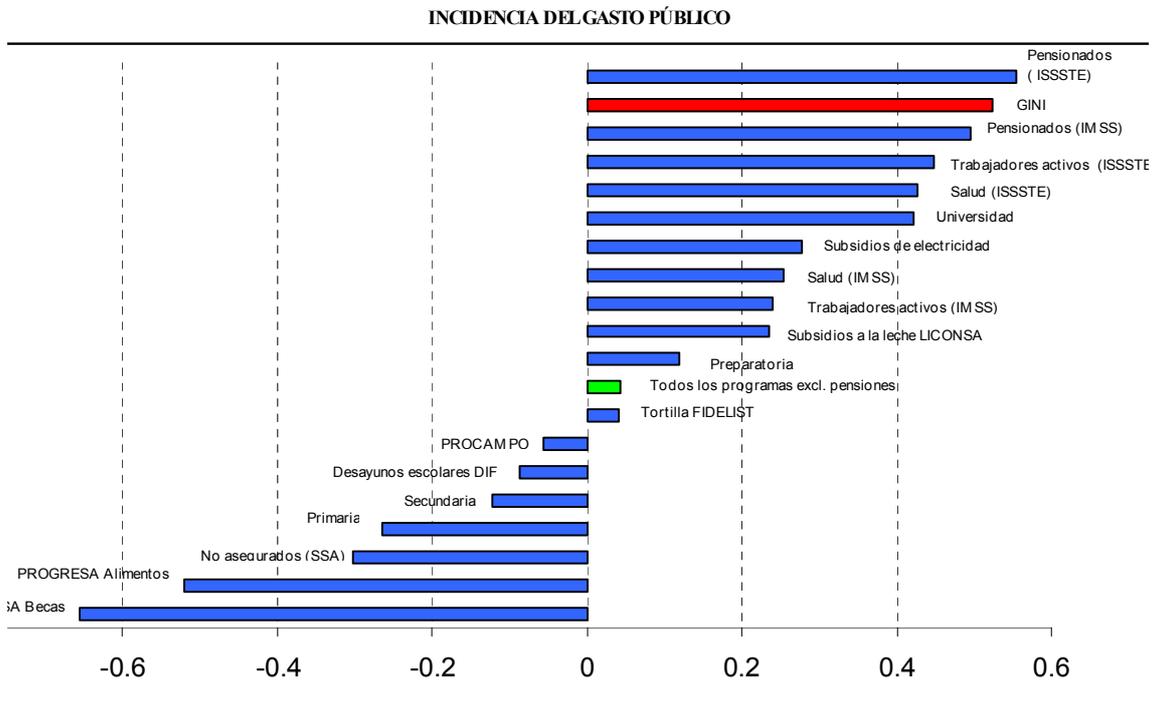
	dF/dx	Z	Significativo	P>z
Tamaño del hogar	0.051487	1318.97	Sí	0.00
Edad	-0.017180	-411.19	Sí	0.00
Edad al cuadrado	0.000095	223.02	Sí	0.00
<i>Perfil por educación</i>				
Sin instrucción-Primaria incompleta	(omitido)			
Primaria completa	-0.102679	-461.64	Sí	0.00
Secundaria completa	-0.118452	-453.16	Sí	0.00
Preparatoria completa	-0.200548	-440.06	Sí	0.00
<i>Perfil por empleo</i>				
Jornalero agrícola	(omitido)			
Jornalero no agrícola	-0.067140	-248.87	Sí	0.00
Empleador	-0.088016	-206.80	Sí	0.00
Autoempleado	0.069074	285.93	Sí	0.00
Trabajadores no remunerados	0.113788	85.39	Sí	0.00
<i>Perfil por sector de actividad</i>				
Agricultura	(omitido)			
Extracción y servicios públicos	-0.250078	-226.68	Sí	0.00
Manufactura	-0.246312	-1024.83	Sí	0.00
Construcción	-0.216485	-867.62	Sí	0.00
Comercio	-0.190245	-777.10	Sí	0.00
Transporte	-0.183208	-519.53	Sí	0.00
Servicios	-0.212625	-816.42	Sí	0.00
P. pred.	0.270410			
Prob> chi2 = 0.000				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENIGH (2006).

### La importancia de la incidencia del gasto, entre los hogares

Interpretar la reducción en la pobreza agregada como un éxito de la política pública, especialmente la política social, sería inexacto. Es un hecho que la política social ha mejorado en términos de su relevancia en el presupuesto público y su incidencia en las últimas dos décadas (ver Scott, 2005; López-Calva, 2006). Programas específicos, como Progres-a-Oportunidades, tienen una incidencia mayor sobre la población pobre y han tenido impactos positivos en indicadores de salud y asistencia escolar. Existen, sin embargo, inercias de gasto regresivo y segmentación en programas sociales que pueden, en términos agregados, estar contribuyendo a una reducción de la competitividad por falta de una visión integral (Levy, 2006). En la gráfica 4 se muestra la incidencia de distintos programas de gasto, en donde los valores negativos son aquellos que contribuyen a reducir la desigualdad inicial en el ingreso, mientras que los valores positivos son rubros cuya incidencia provoca un incremento en la desigualdad inicial.

Gráfica 4



Fuente: Scott (2002)

La reducción sostenible de la pobreza se logra mediante el incremento de las oportunidades de desarrollo humano para la población independientemente de la región en la que viven, el género al que pertenecen o el grupo étnico al cual se adscriben. Estas posibilidades incluyen la capacidad de generación de ingresos propios. Los cambios en la pobreza, sin embargo, provienen de una combinación de transferencias externas, transferencias públicas y capacidad de generación de recursos propia de los hogares (Cortés, 2005; Esquivel, 2006). La política social en México enfrenta los retos de niveles de pobreza inaceptablemente altos, dado el nivel de desarrollo del país, así como de establecer un sistema de protección social más allá de las transferencias condicionadas y de programas aislados para grupos específicos. Además, la composición de las distintas fuentes de reducción en los niveles de carencias varía notablemente entre regiones. El norte y occidente del país muestran mayores niveles de productividad, mientras el centro y sur sureste dependen en mayor medida de transferencias. Esto abre una dimensión central para la discusión de la desigualdad en México: la dimensión regional.

## **Desigualdad y desarrollo regional**

El PNUD en México ha auspiciado en los últimos años un espacio de discusión sobre la desigualdad en sus distintas dimensiones, con especial énfasis en la desigualdad regional. Los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) han expuesto los retos de la convergencia regional y las implicaciones para la sociedad en su conjunto (PNUD 2003, 2005; López Calva y Székely, 2006). México presenta un mosaico heterogéneo de oportunidades y logros sociales en las distintas regiones del país.

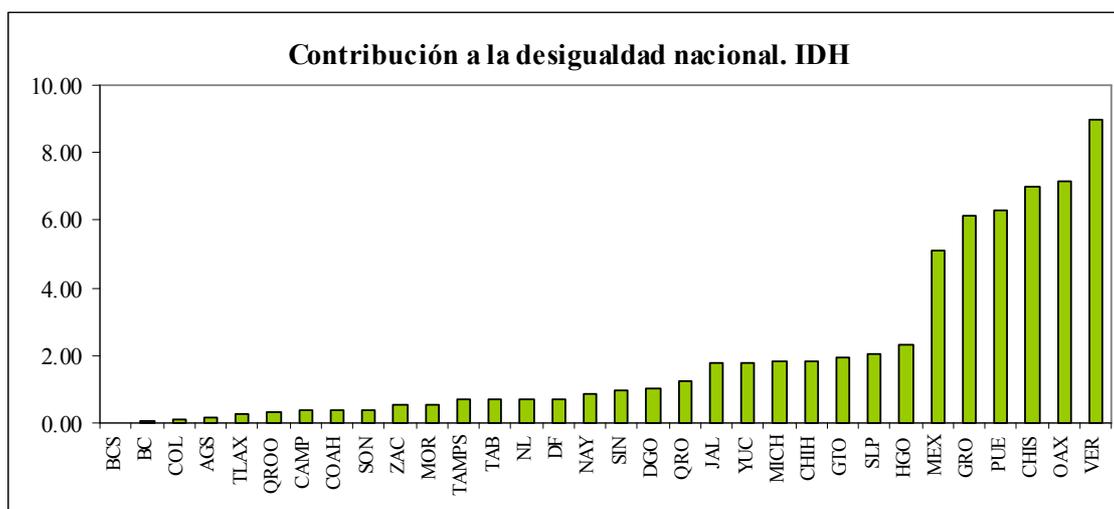
Las entidades federativas en México muestran un patrón convergente en desarrollo humano desde 1950 (PNUD, 2003). El cociente del nivel más alto de IDH entre el nivel más bajo ha pasado de 2.03 en 1950 a 1.26 en 2004, si bien el proceso de convergencia se ha vuelto más lento en las últimas dos décadas. Si se analizan los componentes del índice, el que explica la desaceleración es el componente de ingreso. Las zonas Sur y Sureste del país se han rezagado de manera sistemática a partir de los años ochenta. De acuerdo con la literatura, dicho rezago se explica en buena medida por la imposibilidad de estas zonas de incorporarse exitosamente a los mercados internacionales y de atraer inversión debido fundamentalmente a la falta de infraestructura y bajos niveles educativos.<sup>7</sup> Esto ha llevado a que estados como Oaxaca y Chiapas se conviertan en los últimos años en expulsores de migrantes en una escala inusual de acuerdo a su tendencia histórica.

La descomposición de la desigualdad en desarrollo humano muestra que los mayores retos se encuentran en las regiones Centro, Sur y Sureste del país. De hecho, una parte importante de la desigualdad nacional se explica por la desigualdad en seis estados, a saber: Estado de México, Guerrero, Puebla, Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

---

<sup>7</sup> Ver Esquivel, et al. (2003), Dávila, et al. (2002), Lopez-Calva and Lustig (2003).

Gráfica 5



Por otra parte, si el análisis se hace en términos de la variable de ingreso, la desigualdad en el sureste y en el centro del país muestra un patrón opuesto al promedio nacional que se discutió anteriormente. El coeficiente de Gini del ingreso se incrementa en el sector rural en estas dos regiones del país.

Cuadro 6

**Coefficiente de Gini: Población**  
**Región Sur-Sureste**

	<i>Regional</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
1992	0.516	0.425	0.484
2000	0.542	0.479	0.495
2002	0.508	0.458	0.458
2004	0.505	0.473	0.467

*Fuente:* Estimaciones propias con base en ENIGH 1992-2004

**Coefficiente de Gini: Población**  
**Región Centro**

	<i>Regional</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
1992	0.544	0.414	0.515
2000	0.543	0.435	0.511
2002	0.511	0.432	0.480
2004	0.517	0.470	0.507

*Fuente:* Estimaciones propias con base en ENIGH 1992-2004

Por lo tanto, no solamente la desigualdad entre los hogares y grupos es un tema de relevancia central, sino también su implicación geográfica: la desigualdad entre regiones. A nivel desagregado, casi dos tercios de la desigualdad nacional se explican, además, por la desigualdad al interior de los estados (PNUD, 2005). Por último,

alrededor del 60% de la desigualdad observada en los ingresos de los hogares se explica por la desigualdad en el pago a un factor productivo: el trabajo, en donde juegan un papel central los salarios, las características de la población en edad de trabajar y las decisiones de participación laboral (Freije, et al. 2006; PNUD, 2003).

La evidencia anterior, ampliamente analizada en los trabajos recientes impulsados por el PNUD en México y otras instituciones multilaterales y académicas, es útil para situar dos aspectos prioritarios en cualquier política pública que tenga la reducción de la desigualdad como objetivo: la reducción de la brecha de oportunidades a nivel regional y el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de los hogares mediante acumulación de activos, acceso a servicios públicos y posibilidad de acceder a empleo de calidad.

### **La importancia de la incidencia de las políticas, entre las regiones**

En México el principal instrumento para redistribuir recursos entre regiones es el gasto federal descentralizado a entidades federativas y municipios que en los años recientes representó más de cuatro mil millones de dólares en promedio anual. De este monto, sin embargo, cerca de la tercera parte es asignado a las entidades federativas tomando en cuenta principalmente la proporción de población que representan, más que su nivel de carencias. Otros conceptos del gasto descentralizado como las provisiones y aportaciones para el sistema de educación, aunque cercanamente relacionados con la promoción del desarrollo humano, tienen pocas posibilidades de manejarse flexiblemente para promover la equidad regional al estar centrados en cubrir el pago de sueldos del personal educativo en cada estado, cuya movilidad es relativamente limitada (ver De la Torre, 2006).

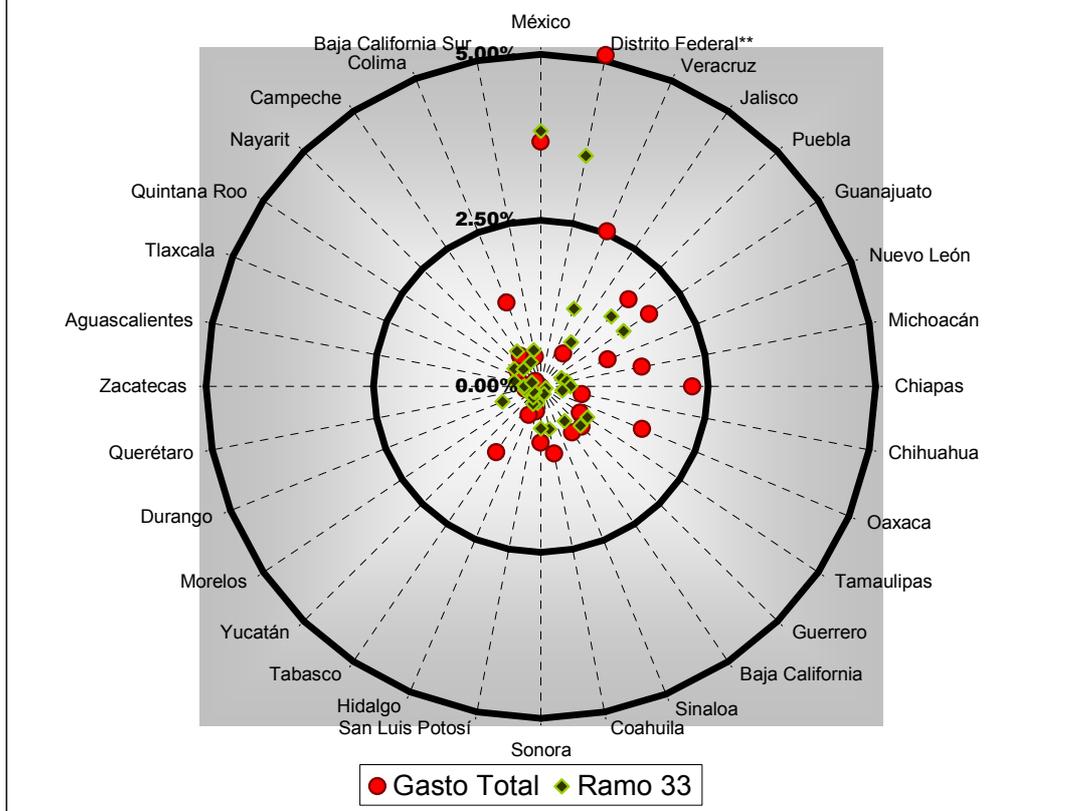
Por otra parte, los fondos de apoyo a los estados y municipios, contenidos en el Ramo 33 del presupuesto federal (55% del total del gasto descentralizado en el año 2000) explícita o implícitamente incorporan criterios de equidad entre las entidades incorporando algunos indicadores multidimensionales para la asignación de sus recursos entre estados y municipios. Rubros que antes de la reforma de 1997 correspondían al ramo 26 fueron distribuidos mediante fórmulas que identificaban carencias en ingresos,

educación e infraestructura y que hasta cierto punto eran análogas a la que representa el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Cuando se compara la asignación del gasto federal descentralizado per cápita por entidad federativa efectivamente realizada con la asignación que habría sido hecha mediante el IDH se encuentra que existen diferencias notables en algunos casos. Así, estados como Colima, Baja California Sur y Campeche, reciben montos muy superiores a los que recomendaría el criterio del IDH mientras que estados como Chiapas, Oaxaca y Guanajuato reciben asignaciones notoriamente inferiores a las recomendadas. Un total de 18 estados reciben asignaciones superiores a las que llevaría el criterio del IDH mientras que 14 tienen recursos menores a tal distribución de recursos. En general existe una relación positiva entre IDH y gasto federal descentralizado asignado (la correlación entre estos elementos es de 0.2237 de un máximo posible de 1) lo que significa que los más desarrollados reciben más recursos, si bien esta relación es relativamente débil. Uno esperaría, bajo criterios de equidad, encontrar una relación negativa entre estas variables.

Una forma sencilla de ver el grado de coincidencia entre las asignaciones guiadas por el IDH y las efectivamente realizadas en el gasto se muestra en De la Torre (2006) (ver Gráfico 6). En dicho gráfico se muestra la distancia del porcentaje de recursos asignados a cada entidad respecto a lo recomendado por el IDH, ignorando si la diferencia es por exceso o por defecto. Una focalización adecuada llevaría a que todas las diferencias fuesen nulas, lo que equivaldría a dar en el centro del blanco. En cambio, porcentajes por arriba o por debajo de lo recomendado representan alejamientos del centro del blanco en puntos porcentuales.

**Gráfica 6 Discrepancias del Gasto Federal Descentralizado respecto a la Asignación Focalizada**



Fuente: De la Torre (2006).

Como puede apreciarse, hay un buen número de coincidencias pero también distancias notables respecto a la guía ofrecida por el IDH. Desafortunadamente, lejos de acercarse a las asignaciones recomendadas, el gasto descentralizado se aleja de la guía ofrecida por el IDH, llegando a más de 57% y 33% el gasto realizado con exceso o defecto, respectivamente, en comparación con lo que se asignaría con base en un indicador de logro, como el Índice de Desarrollo Humano.

Lo anterior no implica que el IDH debe ser el indicador base para la asignación, o no exclusivamente. Lo que implica es que vale la pena revisar los criterios de asignación con el fin de generar mayor equidad y establecer incentivos correctos al logro social de los estados. Estos dos últimos objetivos son compatibles si se establecen criterios que combinen un fuerte componente de eliminación de rezagos y un premio al avance de las entidades para eliminar el incentivo a permanecer rezagado.

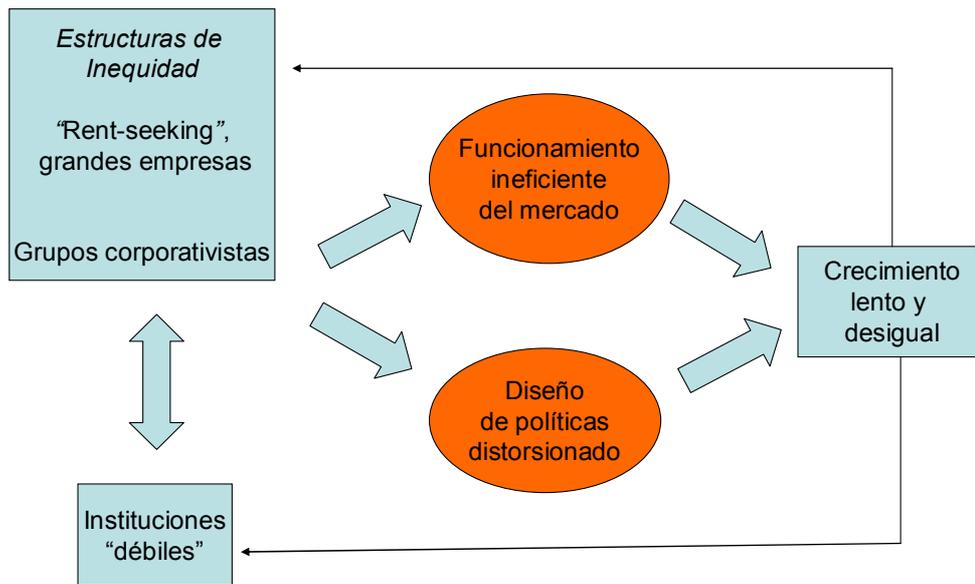
## **La desigualdad frena el crecimiento y trasciende lo económico**

Las desigualdades sociales y económicas evidentes en los indicadores discutidos anteriormente tienen implicaciones normativas y prácticas. Normativamente, establecen un déficit del Estado con respecto a su ciudadanía. En su carácter funcional, establecen condiciones que dificultan el crecimiento vía el abandono de espacios de productividad y la asignación ineficiente de recursos. Además, cuando los ciudadanos eligen la informalidad o la migración, dos manifestaciones de alta incidencia en el México de hoy, están también rechazando su pertenencia a un contrato social que consideran inaceptable o excluyente. Optan por la “salida *Hirschmaniana*”, a falta de voz en los ámbitos políticos, económicos y sociales.<sup>8</sup> Así, la desigualdad debilita las bases del crecimiento económico y las bases del pacto social fundamental. Siguiendo a Hirschman, las reformas que fortalezcan la viabilidad económica y política deben devolver “voz” a los individuos y a los grupos sociales por las vías institucionales de una democracia funcional: inclusión en el ámbito económico y representación con rendición de cuentas en el ámbito político.

La diferencia en acceso a participación política se manifiesta y se refuerza mediante la desigualdad en acceso al proceso de diseño de política y redistribución. Esta inequidad de influencia distorsiona el diseño de política y crea una trampa de desigualdad, como se ha discutido en trabajos recientes (ver gráfico 7). En el límite puede conducir a la “captura” de ciertos ámbitos de política pública que impiden explotar espacios de productividad y benefician a grupos específicos.

---

<sup>8</sup> Hirschman (1970).



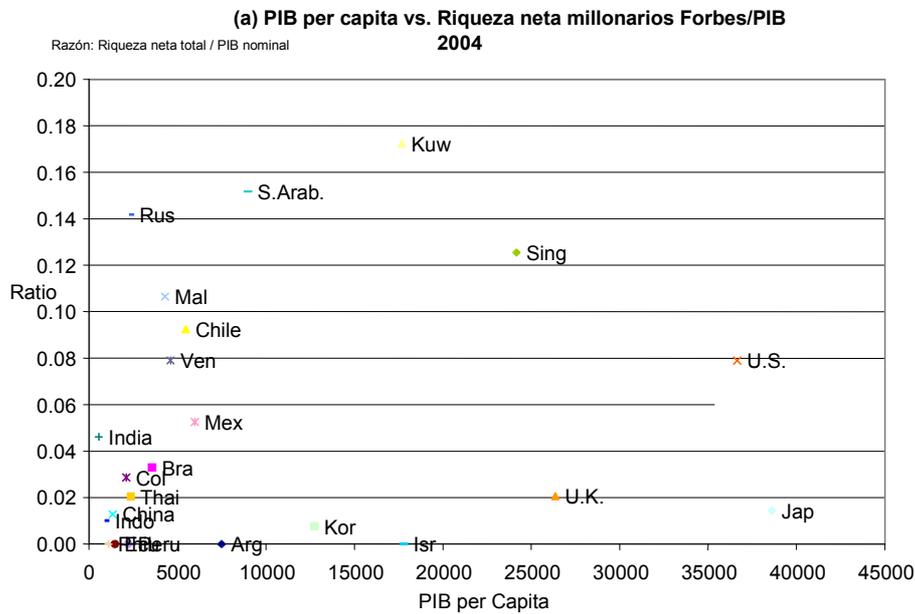
*Fuente:* Guerrero, et al. (2006)

Elites económicas, incluidos grupos empresariales y sindicatos con poder político, extraen rentas y reducen la competitividad agregada vía el bloqueo de cambios institucionales que promueven mejor funcionamiento de mercados y aumentos en productividad (Guerrero, et al., 2006).

Algunos indicadores corroboran las ideas expuestas anteriormente. La riqueza de los empresarios incluidos en la lista de *Forbes* se incrementó en los últimos años por encima del equivalente promedio en los países de la OECD. En ese rubro, solamente es superado por los Estados Unidos. En comparación con países latinoamericanos, solamente Venezuela y Chile superan a México como países en donde la riqueza de los individuos en la parte superior de la distribución crece desproporcionadamente.

Gráfico 8

**Riqueza neta de millonarios en Forbes con respecto al PIB en comparación internacional, 2004**



Fuente: Forbes.com y World Development Indicators

Asimismo, el ingreso real de trabajadores sindicalizados en sectores clave de la economía se incrementó desproporcionadamente con respecto al resto de los trabajadores, mientras la informalidad aumentó para trabajadores de relativamente bajos salarios. La asignación de trabajadores y potencial reducción de la productividad agregada debido a estas distorsiones requeriría cambios institucionales que favorezcan la incorporación de trabajadores a la formalidad.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Un análisis de equilibrio general de la relación entre política social y productividad agregada se encuentra en Levy (2006).

Cuadro 7

**Incremento en ingreso y riqueza en términos reales, 2000-04**  
(Porcentaje de incremento total)

<b>Grupo</b>	<b>Crecimiento 2000 y 2004</b>
<b>Ingreso promedio</b>	
Total asalariados	4.13
Primer cuartil	10.95
Segundo cuartil	9.01
Tercer cuartil	6.60
Cuartil más alto	2.55
<b>Trabajadores sindicalizados en sectores de</b>	
Petróleo	28.37
Energía	23.48
Telecomunicaciones	49.67
Maestros	6.87
Resto de sectores	1.91
<b>Sector más ricos</b>	
10% más alto	-10.81
5% más alto	-10.54
1% más alto	4.00
0.10% más alto	66.50 <sup>a</sup>
0.01% más alto	211.53 <sup>a</sup>
Riqueza neta de los millonarios Forbes	32.3

*Nota:* Valores deflactados con el INPC.

a/ Desviación estándar alta por muestreo.

*Fuente:* Forbes.com y ENIGH, tomado de Guerrero, et al. (2006).

México es un país que liberalizó los sectores comerciables y se ha visto impedido de llevar a cabo reformas en sectores no comerciables importantes, como petróleo, gas natural y electricidad. Asimismo, no ha sido posible fortalecer la competencia en sectores clave, como los servicios financieros y las telecomunicaciones, de manera que se mantiene el uso de poder de mercado en detrimento de consumidores finales y de la competitividad agregada de la economía. El resultado ha sido un mercado cada vez más competido, doméstico y en el exterior, en presencia de altos costos de insumos, con la caída sistemática en competitividad que ello conlleva. La competencia real y efectiva en todos los ámbitos es una precondition para la equidad (ver, por ejemplo, Engel y Navia, 2006).

## **Desigualdad en representación política y la existencia de rendición de cuentas**

Los sistemas políticos democráticos suelen presentar distintos niveles de acceso a la toma de decisiones en el ámbito de lo público, típicamente derivados de una desigual distribución de recursos financieros y organizativos. Esta distribución desigual de recursos es un problema en sí mismo pues desde una perspectiva pluralista extrema, solamente quienes cuentan con mayores recursos pueden tener voz en la arena pública. Eso parece suceder en México. Sin embargo, este país sufre de un problema adicional y previo a la existencia de la lógica pluralista antes mencionada: la no existencia de premios y castigos a los representantes populares y de la federación, es decir, la no reelección consecutiva en ninguno de los niveles de gobierno y cámaras legislativas.

La influencia desigual entre grupos sobre la agenda pública que se presenta en muchos países democráticos puede ser combatida en cierto grado por el poder de la opinión pública y el voto. Así, cuando un representante popular toma decisiones a favor de grupos de interés (con altos recursos financieros y organizativos) y sin atención a su electorado, éste puede castigarle en la siguiente elección votando por un nuevo representante y quitando al anterior los beneficios asociados a esa posición; esta posibilidad funciona como un incentivo para que cada representante responda a los intereses de su electorado cuando menos en la proporción mínima que le permita obtener suficientes votos para conservar su posición.

En México, debido a la no reelección consecutiva, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los distintos niveles de gobierno distan mucho de responder al electorado y en lugar de ello suelen responder a su partido político y/o a grupos de interés particulares. El ciudadano promedio, aquél que no cuenta con grandes capacidades organizativas y de recursos financieros, no cuenta con medios para premiar (reeligiendo) o castigar (eligiendo a otro) de manera directa a sus representantes políticos y por tanto no tiene la posibilidad de incluir su voz en la lucha de intereses que se dirime en la arena política. En ese sentido, México experimenta una enorme

desigualdad en materia de representación política derivada de una característica histórica de su estructura político-institucional.<sup>10</sup>

Existen opiniones encontradas sobre la instauración de la reelección consecutiva en México, muchas de las cuales han sido generadas o son compartidas por representantes de los principales partidos políticos del país. Se trata, sin duda, de un tema delicado para el imaginario de la elite política y la ciudadanía mexicanas. Sin embargo, es un tema de la mayor importancia y debiera ser discutido. Una posibilidad es introducir el tema de manera gradual: no a la reelección en todos los puestos de elección popular por el momento, pero sí en los poderes legislativos federal y estatales; no a la reelección consecutiva indefinida, pero sí a la reelección, por ejemplo, hasta por tres términos. Estas acotaciones son una forma de empezar un debate que es impostergable para México, sobre todo si se considera que la desigualdad de representación política es muy probablemente uno de los obstáculos fundamentales para el combate a la desigualdad económica y social en la medida en que aquellos que necesitan ser más escuchados en este México tan desigual son precisamente quienes más carecen de una voz fuerte y clara.

### **Comentarios finales: La agenda pública a partir de la equidad**

Existen razones concretas para afirmar que la reducción del crecimiento y la persistencia de la desigualdad son fenómenos relacionados. Bajo esta lógica, avances en la reducción de la desigualdad podrían abrir de manera simultánea espacios de competitividad que coadyuven a generar mayores tasas de crecimiento económico.

La pobreza es una consecuencia de la desigualdad, especialmente en presencia de tasas de crecimiento bajas. En México, el ingreso no agrícola del sector rural se ha vuelto cada vez más importante y ha aumentado en términos reales, lo que ha conducido a una disminución de la pobreza rural cuya magnitud ha afectado también los niveles nacionales de pobreza. Esta reducción, sin embargo, no se da de manera homogénea a nivel nacional, existiendo regiones en donde la reducción en los ingresos de la actividad agrícola ha llevado a muchos hogares a depender de transferencias públicas y de remesas.

---

<sup>10</sup> Para un análisis detallado de las implicaciones de la no reelección consecutiva en México, véase Nacif (2000).

La desigualdad, por otra parte, afecta áreas de influencia en política pública y de representación política. A mayor desigualdad, la probabilidad de captura del Estado se incrementa, creando una trampa de desigualdad de influencia y representación, políticas públicas distorsionadas, baja competitividad y crecimiento lento y desigual. La desigualdad, entonces debe atacarse desde sus distintas dimensiones, garantizando inclusión económica y voz a todos los grupos, de manera que se fortalezca y legitime el contrato social vigente.

### **Algunas recomendaciones concretas de política**

Partiendo de que se deben establecer principios generales basados en la reducción de la desigualdad con criterios de eficiencia dinámica, se sugieren algunas políticas específicas que cumplirían con dichos principios generales.

1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son relevantes como guía de política pública para México si desagregamos los indicadores de logro por región y grupos socioeconómicos. En México existe una gran desigualdad en indicadores de logro en términos de los ODM. Con el fin de tener una visión realista y útil de los ODMs, se deben replantear dichos objetivos mediante la desagregación regional de los indicadores y el establecimiento de ODMs a nivel subnacional.

2. Lo anterior implica que las políticas públicas deben reconocer en su diagnóstico y en sus instrumentos las diferencias regionales. La programación del gasto podría contemplar la noción de regiones y micro-regiones como unidades de ejecución.

3. La creación de fondos presupuestales de cohesión, cuyo objetivo es invertir progresivamente en regiones que se rezagan respecto al resto de la economía, es un instrumento de política que debe considerarse, analizando las experiencias internacionales exitosas en este sentido (Lopez-Calva y Lustig, 2002).

4. Es importante dar continuidad a Programas Focalizados de Desarrollo Humano y Protección Social. Esto, sin embargo, no excluye el establecimiento de políticas generalizadas de protección básica. La combinación de intervención de acceso generalizado y de intervenciones focalizadas con criterios de selección específicos será determinante en logro de los objetivos de equidad. Lo anterior debe hacerse de manera

que sea neutral a la inserción laboral de los individuos y de manera que no implique un “costo” por el abandono de la condición de pobreza.

5. Debe hacerse énfasis en elevar la calidad de los servicios que proveen de protección y capital humano a los hogares, como la educación y la salud. La inversión en capital humano es una de las políticas que pueden tener un mayor impacto en términos de reducción de la desigualdad y mejoramiento de las condiciones para el crecimiento.

6. No existe ningún argumento para no otorgar universalidad en la provisión de educación básica, media y media superior. La aplicación de recursos públicos para mejorar la cobertura y calidad en estos niveles tendrá como resultado una mejoría en la incidencia del gasto y un potencial impacto en la reducción de la desigualdad. Existen experiencias de cambios en la estructura de incentivos a los maestros en algunos estados como Aguascalientes, Colima y Nuevo León, que han resultado en su posicionamiento como líderes en las evaluaciones estandarizadas. Existen espacios de reforma a nivel estatal que pueden incidir sobre mejoras educativas significativas e incluso políticas complementarias nivel municipal (PNUD, 2005).

7. Deben reforzarse y ampliarse políticas de inversión en salud de los niños a temprana edad, como el programa Oportunidades y el Programa de Educación Temprana. Intervenciones nutricionales y educativas en este grupo de edad, así como la protección en salud a sus madres durante el embarazo y en la etapa posterior a éste, tienen una importancia fundamental para romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza.

8. Es imperativo establecer un esquema de aseguramiento universal en materia de salud básica y una pensión mínima, financiados mediante impuestos generales. Por razones de eficiencia, se podría establecer un co-pago en el caso del beneficio de salud, a la vez que se establezcan mecanismos para incentivar esquemas contributivos de pensión adicionales a la pensión básica (CMMS, 2005).

9. Es fundamental revisar la regulación de los esquemas de pensión actuales manejados a través de las AFORES. Los costos administrativos y las primas por servicios están convirtiendo a dicho esquema en un negocio con rendimientos supranormales para las administradoras, sin beneficios mínimos para los ahorradores.

10. Lo anterior se vincula a un esquema más general de reforma laboral enfocada a la igualdad de oportunidades, con énfasis en la protección social que favorezca una mayor capacidad de absorción de mano de obra en el mercado laboral. La legislación actual institucionaliza la desigualdad. La informalidad conlleva a una mala calidad en el empleo, vulnerabilidad política y clientelismo. Esquemas actuales podrían estar generando incentivos a la informalidad (Levy, 2006b).

11. Una reforma central consistiría en que toda política propuesta de política de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad debe acompañarse de una propuesta concreta sobre cómo será financiada. Existen solamente tres vías para ello: a) Reasignación de fondos, en cuyo caso se debe hacer explícito en que parte del presupuesto se harán recortes, b) Generación de nuevos recursos fiscales, de manera que se lleven a cabo reformas a la estructura fiscal o al sistema recaudatorio, o c) Mayor endeudamiento, lo cual implicaría analizar el costo-beneficio intertemporal de la decisión.

12. México requiere una reforma fiscal con fines de equidad y eficiencia. El país recauda alrededor de 13% del PIB por impuestos, incluyendo los que provienen del ingreso petrolero. Si se elimina este último componente, la recaudación cae a niveles cercanos al 10%, nivel que se encuentra entre los más bajos de Latinoamérica. Por ejemplo, la carga tributaria de los países de la OECD fluctúa entre 35% y 45% del PIB.

13. La competencia real en los mercados es una condición necesaria para la equidad. Deben fortalecerse las instituciones de competencia y de regulación de monopolios mediante mayor autonomía y la incorporación de asociaciones de consumidores en los consejos de administración. La explotación de poder de mercado en distintos ámbitos es una fuente total de inequidad e ineficiencia en la economía (Guerrero, et al. 2006).

14. Una forma de otorgar mayor voz política a grupos con poca representación clientelar es la reelección de gobernantes locales y de representantes en el congreso. La reelección, no indefinida ni necesariamente en todos los ámbitos (por ejemplo, podría excluir el caso del presidente de la república) puede ser un instrumento de equidad de mayor alcance que otras reformas institucionales más específicas (González-Aréchiga, 2006).

## Referencias

Datt, G. and M. Ravallion (1993), "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty", *Journal of Development Economics*, 57, 259-87

Dávila, E., G. Kessel y S. Levy (2002), "El Sur también existe, un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía Mexicana*, Nueva Época, México.

De Janvry, A., L.F. Lopez-Calva, P. Oliva and E. Sadoulet (2006), "Remittances and Local Development: The 3x1 Program in Mexico", mimeo, University of California, Berkeley.

De la Torre, R. (2006), "El Índice de Desarrollo Humano y la Asignación del Gasto Público por Entidad Federativa en México", en López Calva y Székely (2006).

Engel, E. y P. Navia (2006), Que gane el "más mejor", Mérito y competencia en el Chile de hoy, Random House Mondadori, Santiago de Chile.

Esquivel, G., D. Lederman y M. Messmacher (2003), "Why NAFTA did not reach the South", mimeo, The World Bank.

Gonzalez, A., L.F. Lopez-Calva, and E. Ortiz (2006), "¿Competitividad para qué?: hacia un índice de competitividad basado en resultados", UNDP México.

González-Aréchiga (2006), Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006 – 2012, Propuestas para la Gobernabilidad, el Federalismo, el Empleo con Estabilidad y la Igualdad de Oportunidades, ITESM.

Guerrero, I., L.F. Lopez-Calva, and M. Walton (2006), "The Inequality Trap and Its Link to Low Growth in Mexico", Stanford Center for International Development, Stanford University, mimeo.

Hirschman, A. (1970), Exit, Voice, and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Levy, S. (2006), "Social Policy and Productivity", mimeo, The World Bank, Washington, DC.

Lavy, S. (2006b), "Gasto social y crecimiento económico: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Levy, S y E. Rodríguez, (2005), Sin Herencia de Pobreza, BID y Editorial Planeta, México.

López Calva, L. F., (2003), “Macroeconomía y Pobreza: Lecciones desde Latinoamérica”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, No. 143, Santiago de Chile.

Lopez Calva, L.F., (2006), “Política Pública, Social, y de Estado”, en Jusidman, Clara (coord.) Hacia Una Política Social de Estado, Editorial Porrúa, México.

Lopez-Calva, L.F. and N. Lustig (2004), “Inclusive Trade: Strengthening the Sources of Convergence within the FTAA”, en A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco, (eds.), The FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas, Harvard University Press.

López-Calva, L.F. y M. Székely (2006), La Medición del Desarrollo Humano en México, Fondo de Cultura Económica, México.

López Calva, L.F., L. Rodríguez-Chamussy y H. Sandoval, (2006), ”The Evolution of Income and Inequality in Mexico 2000-2004 and the Role of Income Diversification in the Rural Sector”, Stanford Center for International Development, Stanford University, mimeo.

López-Calva, L. F. y L. Rodríguez-Chamussy, (2006). “Muchos rostros, un solo espejo: La medición multidimensional de la pobreza en México”, en Székely, M. (coord.) Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México, Miguel Ángel Porrúa, México.

Lustig N., (1999), “Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics”, Presidential Address, Fourth Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA). Santiago, Chile.

Nacif, B. (2000), “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados de México”, en Hernández, R. y F. Gil Villegas, Los legisladores ante las reformas políticas en México, México, El Colegio de México.

PNUD (2003), Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, Editorial MundiPrensa, México.

PNUD (2005), Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: El reto del desarrollo local, Editorial MundiPrensa, México.

PNUD (2006), Informe sobre Desarrollo Humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Oxford University Press.

Scott, J., (2002), “Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992-2000”, DE-235 México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SEDESOL (2002), “La medición de la pobreza en México, variaciones metodológicas y estimación preliminar”, Documento de Investigación no. 1, México.